

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXVI 2–2010

THINK-TANKS UND ENTWICKLUNG

Schwerpunktredaktion: Dieter Plehwe

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 4 DIETER PLEHWE
Editorial: Think-Tanks und Entwicklung
- 9 DIETER PLEHWE
Think-Tanks und Entwicklung: Bessere Integration von
Wissenschaft und Gesellschaft?
- 38 MATTHIAS SCHLÖGL
Das Global Development Network (GDN): Ein globales
Entwicklungsnetzwerk? Eine quantitative Annäherung
- 63 ANDREAS NÖLKE
Grenzen des Einflusses transnationaler Politiknetzwerke:
Die Offenheit der Bretton-Woods-Zwillinge für Advocacy-
Nichtregierungsorganisationen
- 85 HELMUT WEIDNER
Politisierung der Weltbank am Beispiel des Bergbausektors
- 112 Rezensionen
- 121 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 124 Impressum

HELMUT WEIDNER

Politisierung der Weltbank am Beispiel des Bergbausektors¹

1. Einleitung

Von 2001 bis 2003 ließ die Weltbank ihre Aktivitäten im extraktiven Sektor (Bergbau, Öl-, Gas- und Kohleförderung) von einem unabhängigen Experten evaluieren.² Die zweijährige Analyse sollte soziale, ökologische, politische und ökonomische Defizite und Wege zu einer nachhaltigen Bergbaupolitik aufzeigen. Das als „Extractive Industries Review“ (EIR) benannte Verfahren löste teils heftige interne und externe Konflikte aus und gab mit den Anstoß zu programmatischen und organisatorisch-personellen Änderungen, die zu einem umfassenden institutionellen Wandel innerhalb der Weltbank führen könnten: So soll etwa die zukünftige Weltbankpolitik ihre Hauptaufgabe der Armutsminderung in Entwicklungsländern mit dem Leitziel einer nachhaltigen Entwicklung verfolgen, gleichzeitig wurden die ExpertInnenstellen hierfür kräftig aufgestockt. Rund sieben Jahre nach Abgabe des Evaluationsberichts ist der Umstellungsprozess immer noch nicht abgeschlossen, gleichwohl haben bislang teils tiefgreifende Änderungen im Hinblick auf das neue Leitziel stattgefunden. Die Kritik an ihren Aktivitäten im extraktiven Sektor (und anderswo) ist seitdem zwar nicht verstummt, hat aber erheblich an Umfang und Schärfe verloren – obwohl die Weltbank „Nachhaltigkeit“ mit einem starken ökonomischen Akzent versieht und insofern auf altem Pfad verbleibt.

Der Bergbausektor gehört zu den entwicklungspolitisch wichtigsten Tätigkeitsfeldern der Weltbank. Zugleich ist Letztere für diesen die wichtigste internationale Organisation, deren Bedeutung weit über die relativ geringen Kreditvergabesummen hinausreicht. So signalisiert Weltbankunterstützung in der Regel anderen Finanzierungsorganisationen eine Solidität

der Projekte und dass auch sonst alles seine gute Ordnung hat (vgl. Pincus/Winter 2002; Nuscheler 2009).

In diesem Beitrag liegt der Fokus auf den Veränderungen innerhalb der Weltbank, die den Bergbausektor, ihren wohl konfliktreichsten Aktivitätsbereich, betreffen. Da diese neben endogenen auch vielfältige exogene Ursachen haben, werden in gebotener Kürze die Kritik und Interventionen mit abgehandelt, die von einer globalen Politisierungsbewegung ausgingen. Diese setzte nicht nur die Weltbank und die Regierungen einiger der wichtigen Mitgliedsländer unter Handlungsdruck, sondern auch etliche der großen Bergbauunternehmen, die schließlich mit einem globalen Nachhaltigkeitsdialog eine Depolitisierungsoffensive starteten.

Der folgende Beitrag fragt am Beispiel der Bergbaupolitik der Weltbank, ob und wieweit öffentliche, überwiegend zivilgesellschaftliche Kritik an Kernpraktiken einer internationalen Organisation zu institutionellem Wandel führt, der über symbolisch-kosmetische Änderungen hinausgeht. Dies geschieht in Anlehnung an das Konzept der Politisierung, das kürzlich theoretisch und empirisch für die Analyse internationaler Organisationen weiterentwickelt worden ist (Zürn et al. 2007; Ecker-Ehrhardt/Zürn 2007; Zürn/Ecker-Ehrhardt 2010). Politisierung meint in diesem Zusammenhang öffentlichen Protest gegen demokratische Defizite der Weltbank, die das Gemeinwohl beeinträchtigende, unfaire sozioökonomische und ökologische Folgen haben.

2. Die Politisierung der Weltbank

Die Politiken der Weltbank sind seit langem prominentes Ziel der Kritik und massiver Proteste zivilgesellschaftlicher Gruppen (Non Governmental Organisation – NGOs): Sie gelten als unsozial, unfair, umweltbelastend, intransparent und undemokratisch. Viele werfen der Weltbank vor, mit ihrer wesentlich neoliberalen Wirtschaftsideologie beeinträchtige sie die sozioökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten von Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein Schwerpunkt der Kritik liegt seit langem auf der Rohstoffpolitik der Weltbankgruppe; diese umfasst den extraktiven Sektor: Öl-, Gas-, Kohleförderung und den Bergbau mit seinen vielfältigen Aktivitätsbereichen. Die Weltbank gilt in diesen Bereichen häufig als Helfers-

helfer unsozialer, umweltzerstörender Unternehmen und politisch repressiver Regierungen (zu dieser Kritik an der Weltbank, vgl. unter anderem Goldman 2005).

Seit ihrer Gründung im Jahr 1945 hat die Weltbank phasenweise sehr unterschiedliche strategische Schwerpunkte gesetzt (vgl. Kapur et al. 1997a). In den 1980er Jahren, als sich die gesellschaftliche Kritik am Bergbau verdichtete, hatten soziale Gesichtspunkte einen nachrangigen Stellenwert. Es bestand ein klares Primat der (neoliberalen) ökonomischen Perspektive auf ihr Tätigkeitsfeld, das sich zunehmend auf Aufgaben des Schuldenmanagements einengte. Die betroffenen Entwicklungsländer mussten oft harte Auflagen hinnehmen, die ihren wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsspielraum stark einschränkten (vgl. Kapur 2005; Koeberle et al. 2005). Hinzu kam eine ökologisch unsensible „Modernisierungspolitik“, die den Schwerpunkt auf die Förderung von Großprojekten wie Staudämmen, Straßennetzen, Flughäfen und den Ressourcenabbau legte. Insgesamt verstärkte diese Weltbank-Politik die „Entstaatlichung und Entsouveränisierung“ (Falk 2005: 9) in Schuldnerländern.

Dagegen kam es zu weltweit Aufsehen erregenden Protesten (vgl. Mallaby 2005) einer stark angewachsenen globalen gesellschaftlichen Bewegung, deren kleinster gemeinsamer Nenner die Kritik am neoliberalen Dogma war. Einige Konfliktfälle im Bergbausektor wurden zu anschaulichen Symbolen einer verfehlten Weltbank-Politik und ihrer sozial-ökologisch schädlichen Nebenfolgen. Dazu gehörten die Auseinandersetzungen um das Polonoreste-Projekt im Amazonasgebiet Brasiliens, den Narmada Sardar Sarovar Damm und das Singrauli-Kraftwerksprojekt, beide in Indien, sowie das chinesische Western Poverty Reduction-Projekt, das zu einer Umsiedlung von fast 60.000 chinesischen LandwirtInnen in hauptsächlich von tibetischen und mongolischen NomadInnen bevölkerte Gebiete führte (vgl. Keck/Sikking 1998; Caufield 1997; Wade 1997; Fox 1998, 2002). Verschiedene interne Untersuchungsberichte (etwa „Morse Report“, „Wapenhans Report“) bestätigten weitgehend die zentralen Beschwerden der Protestgruppen; zahlreiche Weltbank-Projekte wurden zudem sehr kritisch, teils sogar als Fehlschläge beurteilt (vgl. Morse/Berger 1992; Wapenhans 1992). Mit der zunehmenden externen und internen Kritik wurden Effektivität und Legitimität der ökonomischen Leitziele immer mehr in Frage gestellt (Marshall 2008; Weaver 2008). Die entscheidende Dynamik gewann der

Veränderungsprozess dann dadurch, dass wichtige Zuwendungsgeber (vor allem der US-Kongress) die Bank unter Druck setzten, ihre Agenda um die Berücksichtigung von Menschen- und Demokratierechten und ökologischen Belangen zu erweitern (siehe Kjær 2006: 179; Nielson et al. 2006; Nielson/Tierney 2003; Mallaby 2005).

Zu den ersten institutionellen Reaktionen gehörten die Einrichtung einer Beschwerdestelle (*Inspection Panel*) sowie verstärkte Kooperationsangebote an NGOs (vgl. World Bank 2005: 17). Die Aufgabe des *Inspection Panel* besteht in der Untersuchung von Beschwerden, die sich gegen Projekte der Weltbank richten. Schon der erste Beschwerdefall ließ die Bank ihre Finanzierungsabsicht hinsichtlich eines Großprojekts (Arun) im Himalaya aufgeben, da hierdurch offensichtlich die bankeigenen Umweltschutzrichtlinien verletzt worden wären (vgl. Fox 2002; Rich 2002). Der Trend zu Kooperation wurde durch den in den 1990er Jahren erneut einsetzenden binnenorganisatorischen „Paradigmenwechsel“ unterstützt, im Zuge dessen soziale und ökologische Faktoren für die Geschäftspolitik der Weltbank erhebliches Gewicht gewonnen haben (vgl. Park 2005; Nielson et al. 2006; Marshall 2008).

In diesem Beitrag geht es um die Politisierung der Bergbaupolitik der Weltbank. Diese ist nur richtig zu verstehen, wenn sie vor dem Hintergrund der allgemeinen institutionellen Herausforderungen und Entwicklungen analysiert wird, die mit ihr interagieren. Eine breitere Sicht auf die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikfeldern und -diskursen begrenzt die Gefahr einer eindimensionalen Einflussanalyse, die beispielsweise zu einer Überschätzung der Rolle von speziellen Politisierungsakteuren führen könnte (vgl. Gerring 2007). Die im Folgenden kurz beschriebene Aktivität der Bergbaulobby (vgl. Weidner 2003) steht exemplarisch für solche Wechselwirkungen: Hinter die von dieser Lobby selbst konsentierten Handlungsstandards für eine nachhaltige Bergbaupolitik konnte die Weltbank wohl kaum zurückfallen. Insofern handelt es sich für sie um ein wichtiges „Ausgangsdatum“ bezüglich ihrer Reaktionen auf den Politisierungsprozess. In diesem Sinne ist es wichtig festzuhalten, dass schon vor Beginn des systematischen internen Evaluationsprozesses zur Bergbaupolitik – der im folgenden Kapitel beschrieben wird – soziale und politisch-institutionelle, später dann auch ökologische Faktoren im Diskurs der Weltbank an Gewicht gewonnen hatten (vgl. Pincus/Winters 2002;

Einhorn 2006; World Bank 2006). Im weiteren Verlauf stellte die Weltbank die Leitziele des nachhaltigen Wachstums und der Armutsbekämpfung ins Zentrum ihrer Programmatik (vgl. Vetterlein 2007: 517f; Babai 2001: 917; Weaver 2008). Das neue Leitbild war von organisatorischen Neuerungen begleitet, wie etwa die Pflicht, bei Weltbank-Projekten eine systematische Sozialverträglichkeitsanalyse durchzuführen (vgl. Vetterlein 2007: 525). Besonders der binneninstitutionellen Aufwertung und Stärkung der Gruppe der Weltbank-SozialwissenschaftlerInnen durch Neueinstellungen wird eine weitere Dynamisierung des Reformprozesses zugeschrieben (vgl. Clark 2002: 124; Vetterlein 2007). Und schließlich profitierten Reformbemühungen davon, dass mit James Wolfensohn ein ausgesprochen reformdynamischer und kommunikationsorientierter Präsident ins Amt gekommen war (vgl. Pincus/Winters 2002).

Die Weltbank war jedoch nicht die einzige große internationale Organisation, die den Weg einer an Nachhaltigkeitskriterien orientierten Entwicklungspolitik beschritt. Andere gingen diesen Weg ebenfalls, zum Beispiel das UNDP mit seinem „Human Development Approach“. Dieser übergreifende „Diffusionstrend“ des Nachhaltigkeitsparadigmas hat vermutlich einen dynamisierenden Einfluss auf die Reorientierungs- und Reorganisationsmaßnahmen in den einschlägigen internationalen Organisationen gehabt.

Die zunehmende Öffnung der Weltbank für zivilgesellschaftliche Argumente und Akteure führte zu einer *relativen* Schwächung von „Wirtschaftsinteressen“ im Weltbank-Entscheidungsprozess (vgl. Park 2007). Dies betraf vor allem Wirtschaftszweige, die nach „modernen“ sozialen, ökologischen und demokratisch-politischen Kriterien negativ bewertet wurden. InteressenvertreterInnen des Bergbausektors hatten deshalb plausiblen Grund zur Annahme, dass im Vergleich zu früheren Zeiten die Aktivitäten und Effekte der Bergbauunternehmen alsbald nicht nur von umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen, sondern auch von staatlichen Akteuren und insbesondere von der Weltbank selbst kritisch beobachtet und beurteilt werden könnten.³ Einflussreiche RepräsentantInnen großer multinationaler Unternehmen sahen ein gesteigertes Risiko, dass Großkonflikte um Bergbauaktivitäten nunmehr nicht nur zu Einzelfallentscheidungen internationaler Organisationen führen, sondern auch sektorale generelle Regulierungsinitiativen der Weltbank nach sich ziehen könnten, wie dies schon im Fall von großen Staudammprojekten geschehen war (World Commission on Dams 2000).

Um der Gefahr einer regulativen „Fremdsteuerung“ zu begegnen und gleichzeitig ihre sehr schlechte Reputation und ihr ebenso schlechtes Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Gruppen zu verbessern, starteten etliche der weltweit größten Bergbauunternehmen im Jahr 2000 einen zweijährigen globalen Nachhaltigkeitsdialog („Mining, Minerals and Sustainable Development“, im Folgenden MMSD-Projekt). Im Kern ging es darum, den wirksamer werdenden gesellschaftlichen Widerstand gegen Bergbauprojekte zu reduzieren, gewissermaßen eine „social license“ (MMSD 2002) für Bergbauaktivitäten zu bekommen – und hierdurch das Risiko regulativer Interventionen von internationalen Organisationen zu vermindern: Insofern handelte es sich um eine Depolitisierungsstrategie. Es war meines Wissens der aufwändigste handlungsorientierte Nachhaltigkeitsdialog, der je in einem Industriesektor stattgefunden hat. Das spiegeln auch die Kosten von etwa zehn Millionen US-Dollar wider. Er sollte alle für den Sektor wichtigen Akteure (Stakeholder) in einen kritischen Dialog einbeziehen, der Hinweise auf einen gangbaren Nachhaltigkeitspfad liefern sollte. Diese anspruchsvollen Ziele wurden nicht erreicht, doch wurde im Dialog eine umfassende und teils sehr kritische Analyse erarbeitet („Breaking New Grounds“, MMSD 2002), die auch Wege zur nachhaltigen Gestaltung des Sektors aufzeigt und als Grundlage einer Nachhaltigkeitsselbstverpflichtung („Toronto Declaration“) diente. Das vielleicht wichtigste Ziel, durch partizipative „Selbstregulierung“ die Weltbank oder andere internationale Organisationen von eigenen umfassenden kritischen Analysen und entsprechenden Regulierungsvorschlägen abzuhalten, wurde allerdings nicht erreicht. Für die Verfahrensbeteiligten kam die Entscheidung der Weltbankspitze, eine eigene umfassende und kritische Analyse des Bergbausektors durchführen zu lassen, offensichtlich völlig überraschend, umso mehr noch, weil an dem Bergbau-Dialogverfahren auch MitarbeiterInnen der Weltbank beteiligt waren. Mit Bezug auf den Analysefokus dieses Beitrags (Politisierung der Weltbank) kann hieraus folgende Schlussfolgerung gezogen werden: Die Depolitisierungsstrategie der Bergbauunternehmen war fehlgeschlagen, weil die (gesellschaftliche) Politisierung der Weltbank durch ein breites Bündnis von (umwelt-, sozial-, bergbau- und menschenrechtspolitischen) NGOs und gewerkschaftlichen Organisationen gelungen war.

3. Extractive Industries Review (EIR): Zur kritischen Analyse der Bergbausektorpolitik der Weltbank

Die Einrichtung eines hochrangig besetzten unabhängigen Begutachtungskomitees zur Evaluation der Weltbank-Aktivitäten im Bergbausektor (inklusive Kohle-, Gas- und Ölförderung) ist ein Effekt des oben beschriebenen langjährigen, konfliktreichen allgemeinen globalisierungskritischen Politisierungsprozesses. Bezogen auf die Wahrnehmungen im Bergbauunternehmenssektor ist von großem Interesse, dass der Untersuchungsausschuss das Ergebnis eines Versprechens ist, das der relativ neu im Amt befindliche Weltbank-Präsident Wolfensohn bei der gemeinsam mit dem Weltwährungsfonds bestrittenen Jahrestagung in Prag im Juni 2000 VertreterInnen von NGOs vermutlich spontan gegeben hatte. NGO-VertreterInnen (insbesondere von Friends of the Earth) hatten den Weltbank-Präsidenten auf dieser Tagung argumentativ unter Druck gesetzt: Sie konfrontierten seine Ausführungen zur neuen sozial verantwortlichen Weltbank-Politik mit widersprüchlichen Entwicklungen im Bergbausektor und den diesbezüglichen Verstrickungen der Weltbank (Goldman 2005). Wolfensohn sagte daraufhin eine unabhängige Überprüfung zu. Ein Jahr später, im September 2001, wurde die Extractive Industries Review (EIR) offiziell gestartet. Dies war bis dato der größte Politisierungseffekt, den Bergbau- und Weltbank-Kritiker auf der Policy-Ebene der Weltbank erzielt hatten. Auf jeden Fall war es ein von den einschlägigen Akteursgruppen mit großer Spannung beobachtetes, sehr aufwändiges Verfahren, das mit dem umfassenden (mehrbändigen) Endbericht vom November 2003 noch nicht beendet war: Bis zum heutigen Tage gibt es periodisch Folge- und Implementierungsberichte mit Bezug auf die EIR, wie etwa „Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review“ vom Januar 2009.

Nach einer Darstellung der wichtigsten Verfahrenselemente und Ereignisse im Rahmen des Überprüfungsverfahrens (EIR) werden im Folgenden die Ergebnisse herausgearbeitet, die als „Politisierungseffekte“ erster Ordnung (oder in der Politikanalyse als Output) bezeichnet werden können, da sie sich weitgehend auf der Programmebene niederschlagen. Politisierungseffekte erster Ordnung betreffen in der Terminologie der Policy-Analyse die Output-Dimension, also Programmatiken, Regelungen, organisatorische Änderungen; als Politisierungseffekte zweiter Ordnung sollen

hingegen die Outcome- und Impact-Dimensionen bezeichnet werden, also etwa reale Änderungen des Problemfelds (*issue*) und Verhaltensänderungen bei den Akteuren. Zu letzteren kann – da die Verfahrensumsetzung (*implementation*) noch läuft – nichts Abschließendes gesagt werden.

3.1 Merkmale und Ablauf des EIR-Prozesses

Im Juni 2001 wurde bekannt gegeben, dass Dr. Emil Salim als „herausragende“ (*eminent*) Person das Verfahren in weitgehender Eigenregie leiten würde. Salim war unter anderem Umweltminister in Indonesien gewesen und wurde später zum Vorsitzenden der 2002 anstehenden UN-Nachhaltigkeitskonferenz in Johannesburg ernannt; ein Experte für die extraktive Industrie war er keineswegs. Der Auswahlprozess sowie überhaupt der „Formierungsprozess“ des EIR-Verfahrens blieb in wesentlichen Aspekten bis heute ungeklärt. Fraglich ist unter anderem, wie und von wem die zentralen Rahmenbedingungen festgelegt wurden, und wie der Entscheidungsprozess in der Weltbank ablief. Ebenso ungeklärt ist die Frage, wie die Beziehung zu dem seit rund einem Jahr laufenden MMSD-Dialog des Bergbausektors konzipiert war (zur offiziellen Beschreibung der Organisation und zur Durchführung des Verfahrens, vgl. World Bank 2003: 2ff).

Das Review-Verfahren lief bis Ende 2003, am 14. Januar 2004 wurde der EIR-Endbericht an Weltbank-Präsident Wolfensohn übergeben. Das Gesamtbudget für das Verfahren lag bei etwas über drei Millionen US-Dollar, also rund sieben Millionen US-Dollar unter dem Budget des Bergbau-Nachhaltigkeitsdialogs. Salim wurde von einem Sekretariat mit acht MitarbeiterInnen unterstützt, das anfänglich in Washington, D.C., und zwar in der zur Weltbank-Gruppe gehörenden International Finance Corporation angesiedelt gewesen war. Wegen starker Kritik von NGOs – sie befürchteten hierdurch eine „Gängelung“ des Teams durch die Weltbank – wurde das Sekretariat im Februar 2002 nach Jakarta verlagert. Heftige Kritik führte zu einer weiteren wichtigen Änderung. Ursprünglich hieß es in den „Terms of Reference“, die Weltbank „believes that [extractive industries] make a positive contribution to sustainable development and poverty reduction“. Dies wurde geändert zu: „[Q]uestions have been raised about how and whether such industries can make a positive contribution to sustainable development and poverty reduction“, um deutlich zu machen, dass die

Weltbank keinerlei Einfluss auf die Ergebnisse der Untersuchung nehmen wolle (Bretton Woods Project 2002: 1).

Das Verfahren selbst wurde nach Vorgaben der Weltbank ausdrücklich als ein „Konsultations-“ und nicht als ein „Konsensverfahren“ gestaltet. Diese Entscheidung wird im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass zentrale Weltbank-Mitglieder mit der als Konsensverfahren organisierten Überprüfung der Großstaudammprojekte der Weltbank (World Commission on Dams) und den daraus resultierenden kritischen Ergebnissen höchst unzufrieden gewesen waren (vgl. Environmental Defense Fund 2004; Goldman 2005). Möglicherweise – und wie sich zeigte fälschlicherweise – versprach man sich durch ein auf eine zentrale Person zugeschnittenes Verfahren einen geringeren Einfluss von gesellschaftlichen Gruppen und eine bessere Kontrolle des Verfahrensablaufs.

Salim und MitarbeiterInnen konsultierten im Verlauf von zwei Jahren eine Vielzahl von Stakeholdern aus verschiedenen Bereichen: Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Regierungen und Wissenschaft. Sie ließen zudem Analysen zu den sozialen und armutsbezogenen Auswirkungen der extraktiven Industrie durchführen. Aus dem Kreis der zivilgesellschaftlichen Gruppen kam im Verlauf des Konsultationsprozesses nur selten Kritik am Verfahren oder an der inhaltlichen Arbeit. Einige Bergbauunternehmen und ihr Dachverband ICMM hingegen äußerten informell scharfe Kritik an der vermeintlichen Bevorzugung von NGOs im Verfahren.⁴ Man wird auf Basis der Informationslage zumindest annehmen können, dass NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure intensives Gehör bei Salim und seinen MitarbeiterInnen gefunden haben.

Der im Januar 2004 vorgelegte Endbericht „Extractive Industries Review Final Report: Striking a Better Balance“ (vgl. Worldbank 2003, 2004a) wurde von NGOs im Großen und Ganzen gutgeheißen, von Seiten der betroffenen Industrie hingegen als einseitig kritisiert. Innerhalb der Weltbank erzeugte er einen Eklat. Intern wurde scharfe Kritik an zentralen Aussagen des Berichts geäußert, besonders der empfohlene Ausstieg aus der Förderung von Öl- und Kohleprojekten wurde abgelehnt. Auch gingen den KritikerInnen in der Regel die Vorschläge zur Demokratisierung und Transparenzerhöhung der Entscheidungsverfahren viel zu weit. Die offizielle – und die interne Kritik nahezu völlig ausklammernde – Stellungnahme der Weltbank erfolgte erst im September 2004, vermutlich wegen der vorange-

henden aufwändigen Konsultation von Personen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie Gesprächen mit Weltbank-Anteilseignern (Regierungen). In ihrer Stellungnahme („World Bank Group Management Response“ vom 17. September 2004) heißt die Weltbank den Bericht ausdrücklich „willkommen“ und gibt an, mit der Mehrzahl der Empfehlungen übereinzustimmen. Zustimmend werden zwei Kernbotschaften des Berichts hervorgehoben:

- „Extractive industries can contribute to sustainable development, when projects are implemented well and preserve the rights of affected people, and if the benefits they generate are well-used;
- There is a continuing role for the Bank Group in supporting EI [Extractive Industries] provided its involvement supports poverty reduction and sustainable development” (World Bank 2004b: iii).

Weiterhin wird unterstrichen: Zukünftige Weltbank-Investitionen „in extractive industries will be selective, with greater focus on the needs of poor people, and a stronger emphasis on good governance and on promoting environmentally and socially sustainable development”. Ferner qualifiziert die Weltbank die Umsetzung von Empfehlungen als einen Lernprozess unter Einbeziehung von Stakeholdern: „We will continue to maintain a dialogue with stakeholders on the issues, to learn as we go and to refine our approach in the light of experience and outcome“ (ebd.: iv).

3.2 Zentrale Empfehlungen des EIR-Berichts

Die oftmals weitreichenden, im Vergleich zur bisherigen Praxis der Weltbank teils radikalen Empfehlungen des EIR-Berichts betreffen sechs Themenbereiche, die von Governancefragen über Politiken zugunsten der Armen, der Menschenrechte und indigener Völker bis zu Reorganisationsmaßnahmen innerhalb der Weltbank reichen (für einen vollständigen Überblick siehe IFC 2004). Der Bericht hebt grundlegende institutionelle Defizite der Weltbank hervor und empfiehlt tiefgreifende Reformen:

- Die Weltbank müsse gezielte Schritte unternehmen, um die eigentlich wichtigen institutionellen Prioritäten – nämlich Armutsbekämpfung, effektive Sozial- und Umweltpolitiken, Schutz der Menschenrechte – mit ihren wirtschaftlichen Zielen in eine neue Balance zu bringen.
- Da die Weltbank hinsichtlich ihrer MitarbeiterInnenstruktur und Budgetverteilung offensichtlich nicht in gleichem Maße den sozialen und ökolo-

gischen Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sei wie den ökonomischen, müsse sie die fachliche Personalstruktur ändern, das heißt insbesondere mehr ExpertInnen für soziale, umwelt- und menschenrechtsbezogene Aspekte von Entwicklungspolitik beschäftigen und für diese Bereiche auch das Budget aufstocken (vgl. World Bank 2003: xii).

Obwohl es von einigen NGOs Kritik an einzelnen Punkten des EIR-Berichts gab, kann man insgesamt feststellen, dass der von Emil Salim verantwortete Bericht die zentralen Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Bergbausektor aufgegriffen und in seinen Empfehlungen weitgehend in ihrem Sinne beantwortet hat. Weltweit löste der Bericht bei NGOs, Länderparlamenten (einschließlich des EU-Parlaments) und sonstigen Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft (etwa CERES) überwiegend positive Reaktionen und unterstützende Stellungnahmen aus (vgl. DTE 2004). Die Reorganisationsvorschläge des Berichts laufen im Grunde auf eine sozial-ökologische Transformation der bis dato ökonomisch-technokratisch geprägten Organisations- und Managementkultur hinaus. Dennoch fiel die (offizielle) Reaktion des Weltbank-Managements unerwartet moderat, in einigen Fragen sogar überraschend zustimmend aus, wie im Folgenden gezeigt werden wird.

3.3 Reaktionen der Weltbank auf den Überprüfungsbericht

Schon im Vorfeld der offiziellen Reaktion der Weltbank auf den EIR-Report hatten führende Weltbank-MitarbeiterInnen die Empfehlung abgelehnt, die Förderung der Kohle- und Ölindustrie einzustellen, auch mit dem Argument, dadurch (positive) Einflussmöglichkeiten auf diese Industrien aus der Hand zu geben. Die empfohlene intensive Förderung von erneuerbaren Energien fand hingegen große Zustimmung. Vehement abgelehnt wurde die Forderung, nur noch solche Projekte zu unterstützen, denen direkt Betroffene vorab unbeeinflusst und auf adäquater Informationsbasis zugestimmt hätten (*informed consent*). Hierin wurde eine Allzweckwaffe für BergbaukritikerInnen gesehen, mit der nahezu alle größeren Vorhaben blockiert oder verhindert werden könnten.

Stattdessen kündigt die Weltbankleitung an, zukünftige Projekte strengerem sozial-ökologischen Selektionskriterien zu unterwerfen, und hierbei besonders die Bedürfnisse der Armen zu berücksichtigen. Nach dem Prinzip „The communities should benefit from projects that affect

them“ sollen in Kooperation mit Stakeholdergruppen Indikatoren erarbeitet werden, die den Beitrag der Projekte zur Armutsbekämpfung deutlich und umfassend aufzeigen. Hierzu hatte bereits eine Zusammenarbeit mit der zivilgesellschaftlichen Global Reporting Initiative (GRI) begonnen. Größerer Nachdruck soll auch auf *good governance* und überhaupt auf die Förderung von „nachhaltiger Entwicklung“ – im Sinne einer vernünftigen Balance von ökologischen, ökonomischen und sozialen Erfordernissen – gelegt werden. Die Anwendung der Kriterien der zivilgesellschaftlichen „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) soll die Transparenz der Finanzmittel- und Ertragsverwendung erhöhen (zu EITI, siehe Bracking 2009; Ölcer 2009). Es wird betont, dass es sich bei der Umsetzung der Vorschläge des EIR-Berichts um erste Schritte in einem langfristigen Lern- und Reorganisationsprozess handle, der im Dialog mit Stakeholdern stattfinden werde (World Bank 2004a: iii).

Grundsätzlich wird dem Prinzip zugestimmt, dass es (etwa zum Schutz von Biodiversität) so genannte *No-go-Areas* für neue Industrieinvestitionen geben sollte. Bezogen auf das extrem strittige Thema eines Vetorechts von örtlich Betroffenen verpflichtet sich die Weltbank-Gruppe, sich nur noch an solchen Projekten der extraktiven Industrie zu beteiligen, die von der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung unterstützt werden. In diesem Zusammenhang soll auch die bisherige, vielfach kritisierte Politik der Weltbank-Institutionen gegenüber indigenen Völkern revidiert werden.

Der angekündigte Reorganisationsprozess wird durch eine regelmäßig tagende unabhängige, aber von der Weltbank benannte Beratergruppe (in Multi-Stakeholder-Besetzung) begleitet, die Beratungsergebnisse werden veröffentlicht. (Dieser Prozess ist gegenwärtig, im März 2010, noch im Gang.)

3.4 Programmatisch-organisatorische Maßnahmen der Weltbank und Politisierungseffekte

Die Weltbank hat seit Veröffentlichung des EIR-Berichts etliche Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet. Hierüber berichtet sie seit 2005 alljährlich in einem öffentlich zugänglichen Bericht („Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review“). Allerdings sind die Berichte sehr allgemein gehalten, sodass eine kritische Beurteilung der Maßnahmen und ihrer Effekte „auf Aktengrundlage“ kaum möglich erscheint. Generell

ist zu beachten, dass es im Folgenden um eine Analyse der sogenannten Output-Dimension institutionellen Handelns geht, also im Wesentlichen um programmatische und innerorganisatorische Maßnahmen, deren „ziel-führende“ Realeffekte noch nachgewiesen werden müssen. Gleichwohl lässt auch eine Output-Analyse erste kritische Einschätzungen der möglichen Realeffekte institutioneller Politiken zu (vgl. Howlett/Ramesh 2003)

Eine erste Durchsicht der Berichte und Protokolle über die eingeleiteten Maßnahmen sowie die Konstruktion des Verfahrens selber als ein öffentlich-transparenter und von einer Multi-Stakeholder-Gruppe begleiteter Prozess lassen zumindest die Schlussfolgerung zu, dass es sich *nicht* überwiegend um Scheinaktivitäten oder symbolische Maßnahmen handelt. Mit wenigen (aber wichtigen) Ausnahmen werden zudem die Hauptkritikpunkte zivilgesellschaftlicher Gruppen durch Maßnahmen auf programmatischer und organisatorischer Ebene berücksichtigt (vgl. Lawrence/Reich 2006). Inwieweit das schließlich den Problembereich zielführend verändern wird, ist eine Frage der Beurteilung des *outcome* bzw. *impact* der in diesem Beitrag vorwiegend behandelten Output-Dimension. Die Output-Analyse lässt auf einen relativ *starken gesellschaftlichen Politisierungseffekt* schließen: Die modifizierten Prüfungs- und Entscheidungsverfahren zu Projekten im Bereich der Rohstoffindustrien berücksichtigen in viel stärkerem Maße als zuvor Prinzipien und Standards des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung (vgl. Liebenthal et al. 2005). Die Entscheidungsverfahren sind zudem transparenter geworden, und von den durchgeführten organisatorisch-personellen Änderungen, insbesondere vom starken Ausbau der sozial-ökologischen Expertise innerhalb und in den Regionalvertretungen der Weltbank könnte man erwarten, dass hierdurch soziale und ökologische Aspekte gegenüber ökonomischen Gesichtspunkten relativ an Gewicht gewinnen (vgl. Kelly 2005; Theobald 2002; Nielson et al. 2006). Für Letzteres spricht nicht zuletzt, dass die Weltbank schon seit einigen Jahren darauf hingearbeitet hatte, „Nachhaltigkeit“ zu einem zentralen Element ihres erneuerten Markenzeichens zu machen (vgl. Babai 2001: 917; Einhorn 2001: 31; Kelly 2005: 134; Nielson/Tierney 2003; Park 2005, 2007).

Gleichwohl gemahnen vielfältige Erfahrungen mit Widersprüchen zwischen Programm- (*output*) und Implementierungsebene (*outcome*) in anderen Politikbereichen – etwa Umweltpolitik (vgl. Knoepfel 2007) – zu einer vorsichtigen Interpretation der Realergebnisse des institutionellen

Wandels von internationalen Großorganisationen – und dementsprechend auch des gesellschaftlichen Politisierungseffekts. Der öffentliche Druck auf die Weltbank hat zwar erheblich nachgelassen, dies muss aber kein Zeichen für gleichfalls erhebliche Politisierungserfolge *in der Sache* sein. Im abschließenden Kapitel wird unter Berücksichtigung der angesprochenen Ambivalenzen und Ambiguitäten, die bei der Analyse von multifaktoriellen Prozessen in komplexen („Multitask“-)Großorganisationen unweigerlich auftreten, und unter Rückgriff auf Forschungsergebnisse zu anderen Aufgabenbereichen diskutiert, wieweit es in der Bergbaupolitik der Weltbank Politisierungseffekte gegeben hat.

4. Fazit: Periphere Politisierung

Aufgrund der bisherigen Maßnahmen auf der programmatischen Ebene sowie bezüglich der Organisations- und Entscheidungsstruktur lässt sich sagen, dass durch neue Prioritätensetzungen, verbunden mit einem qualifizierten personellen Kapazitätsausbau (Stärkung sozialwissenschaftlicher bzw. sozialer und ökologischer Expertise) und der Setzung relativ anspruchsvoller „sozial-ökologischer“ Projektförderungs- und Evaluationskriterien die (nicht nur) zivilgesellschaftliche Kritik an der Weltbank-Politik im Bergbaubereich in erheblichem Maße berücksichtigt worden ist. Im Vergleich zur früheren Situation werden in den Entscheidungsprozessen der Weltbank nunmehr erheblich stärker sozial-ökologische und demokratiebezogene Gesichtspunkte reflektiert, gleichwohl blieb die ökonomische Sichtweise weiterhin dominant (vgl. Weaver 2008; Liebenthal et al. 2005).

Es wird in der Literatur und von beteiligten AkteurInnen aller Organisationen in aller Regel anerkannt, dass es zu einer so weit reichenden „organisationellen Zielverschiebung“ (Merton 1968:41) ohne den starken öffentlichen Druck von zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht gekommen wäre. Die gesellschaftliche Politisierung der Bergbaupolitik der Weltbankgruppe hätte aber vermutlich nicht so schnelle, starke und über den Bergbausektor hinausreichende Effekte gezeitigt, wenn es nicht verschiedene begünstigende Faktoren und seit längerem laufende Entwicklungen innerhalb und außerhalb der Weltbank gegeben hätte:

- Schon in den 1980er Jahren kam eine breite, weit über die Bergbaupolitik hinausreichende Kritik an der Weltbankgruppe und anderen internationalen Organisationen auf, überwiegend in Form einer anti-neoliberalen Globalisierungskritik. Diese Bewegung hatte bereits selbstkritische Veränderungsprozesse in der Weltbank in Gang gesetzt und verschaffte den internen KritikerInnen zusätzlich öffentliches Gehör (vgl. Gehring/Kerler 2007; Kelly 2005; Kapur et al. 1997a, 1997b). Sie hatte auch ein globales Netzwerk aufgebaut, das die Vernetzung der BergbaukritikerInnen erleichterte.
- Einige einflussreiche Weltbank-Mitgliedsländer (etwa USA, Deutschland) waren zunehmend aufgeschlossener für die kritischen Argumente der NGOs, sozialpolitischen Organisationen und Gewerkschaften geworden, insbesondere was ökologische und soziale Fragen anbetraf. Sie setzten die Führungsgremien der Organisation entsprechend unter Druck (vgl. Kerler 2007: 140ff; Mallaby 2005). In den USA etwa gewann der Umweltschutz mit dem Präsidentschaftswechsel von Reagan zu Clinton kräftig an Bedeutung und die Kritik des US-Kongresses am mangelnden Umweltschutzinteresse der Weltbank verschärfte sich; in Deutschland mobilisierten die erstarkten Grünen im Bundestag für eine Änderung der Weltbankpolitik. Die UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 verschaffte dem Umwelt- und Nachhaltigkeitsgedanken zusätzlich weltweite Aufmerksamkeit (vgl. Nielson/Tierney 2003: 261-265; Wade 1997; Fox/Brown 1998). Von dieser Entwicklung, besonders von den kritischen Interventionen einiger Weltbank-Mitgliedsländer, profitierten die Anti-Bergbau-NGOs beträchtlich.
- Das von der sogenannten Brundtland-Kommission entwickelte Konzept der nachhaltigen Entwicklung (WCED 1987) war trotz der Akzentuierung von sozialen und ökologischen Kriterien zu vage und mehrdeutig, um der Weltbank ausreichend Anknüpfungspunkte zu bieten, auf die zivilgesellschaftliche Kritik mit organisationsübergreifenden Kooperationen sowie organisationsinternen Anpassungsprozessen antworten zu können, ohne eine Fundamentalrevision ihrer Politik vornehmen zu müssen. Das Brundtland'sche Nachhaltigkeitskonzept umfasst nicht nur die Kriterien Ökologie, Soziales und Wirtschaft, sondern ist in starkem Maße ein Konzept zur Förderung der Entwicklungschancen von Dritte-Welt-Ländern (vgl. Langhelle 2000). Insofern war ein entwicklungs-

politisch akzentuiertes Leitkonzept (etwa im Sinne von „nachhaltigem Wachstum“) für die Weltbank kein absoluter „Fremdkörper“, sondern konnte als eine differenzierte Erweiterung bestehender Organisationsziele interpretiert werden. Hinzu kommt, dass nahezu alle weiteren großen internationalen Organisationen das Nachhaltigkeitskonzept prinzipiell positiv aufgegriffen hatten, so beispielsweise verschiedene UN-Institutionen und sogar Organisationen mit überwiegend ökonomischer Zielsetzung wie OECD und Internationale Energiebehörde. Sehr ähnliche Entwicklungen fanden im Unternehmensbereich – selbst im Bergbausektor („globaler Nachhaltigkeitsdialog“) – statt, und in den Regierungsprogrammen zahlreicher Mitgliedsländer der Weltbank wird auf das Nachhaltigkeitskonzept mehr oder weniger prominent verwiesen. Der Anpassungsdruck, den solch ein breiter Diffusionsprozess, der Prinzipale, Klienten und KritikerInnen einbezieht, auf internationale Organisationen ausübt, sollte nicht unterschätzt werden (vgl. Busch/Jörgens 2005). Die 2002 durchgeführte UN-Weltkonferenz zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg verstärkte (schon in ihrem Vorfeld) diese Dynamik.

- Einige öffentliche und private Finanzierungsinstitutionen hatten begonnen, soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien in ihre Risikoanalysen bei der Kreditvergabe aufzunehmen, auch um Risiken aufgrund von Umwelthaftungsfolgen zu mindern. Für in dieser Hinsicht problematische Industrien erschwerte sich dadurch die Kreditaufnahme, einige Bergbauunternehmen wurden sogar aus dem Portefeuille ethisch orientierter Fonds ausgeschlossen (etwa die Rio Tinto Group im Falle des norwegischen staatlichen Pensionsfonds). Diesen Trend konnte die Weltbank bei ihrer Geschäftspolitik nicht ignorieren.
- Wieweit und wie schnell Politisierung institutionellen Wandel auslösen kann, hängt auch von den entsprechenden Fähigkeiten und der Flexibilität der betroffenen Organisation ab, den Prozess des Wandels von seiner Anfangs- bis zu seiner Ergebnisphase aktiv mitzugestalten. Die Weltbank gilt diesbezüglich – etwa im Vergleich zur Welthandelsorganisation und zum Internationalen Währungsfonds – als eine diskursiv nicht nur einflussreiche, sondern auch recht flexible (vgl. Kapur et al. 1997b), manchen gar als eine „scheinheilige“ Organisation (vgl. Weaver 2008; Caufield 1997). Dass in der Weltbank ein außerordentlich großes intellektuelles Potential versammelt ist, ist allgemein anerkannt (vgl. z.B. Pincus/

Winters 2002). Mehr als einmal hat sie den Auftakt zu einem wissenschaftlich und politisch folgenreichen Diskurs gegeben, den sie dann auch im weiteren Verlauf prägte, wie etwa im Fall von *good governance* (vgl. Nuscheler 2009; Stone/Wright 2007). Selbst ihre KritikerInnen müssen oftmals auf Wissensbestände der Weltbank zurückgreifen, wenn sie auf dem neuesten Stand des Wissens und der Diskussion zu entwicklungspolitischen Fragen sein wollen (zur Weltbank als „Knowledge-Bank“, vgl. Plehwe 2007).

Mit Blick auf die Bergbaupolitik zeigt sich zudem, dass der Prozess des institutionellen Wandels innerhalb der Weltbank auch dadurch unterstützt wurde, dass die Bergbauunternehmen selbst einen globalen Nachhaltigkeitsdialog (der hier als Depolitisierungsstrategie qualifiziert wurde) in Gang gesetzt hatten, der ihnen Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung aufzeigen sollte. Die Weltbank wäre vermutlich in Legitimierungsnot geraten, hätte sie ihre überwiegend nach ökonomischen Gesichtspunkten gestaltete Förderpolitik und die hiermit verbundene Rechtfertigungsrhetorik beibehalten, nachdem nahezu alle großen Bergbauunternehmen anscheinend intensiv nach Möglichkeiten gesucht hatten, ihre Unternehmenspolitik nachhaltiger und in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu gestalten. Darüber hinaus ist der globale Nachhaltigkeitsdialog (MMSD-Projekt) wichtig zur Beurteilung der politischen Dimension des institutionellen Wandels in der Weltbank (vgl. Weidner 2010b): Ihre Neuorientierung gegenüber den extraktiven Industrien fand trotz laufender, sehr intensiver Selbstregulierungsbemühungen der mächtigsten Unternehmen des Bergbausektors statt, die dadurch globale Regulierungen vermeiden wollten. Der gesellschaftliche Politisierungsdrucks war demnach zumindest so stark, dass die Weltbank systematische Eigeninitiative für unvermeidlich hielt, denn theoretisch wäre es ihr auch möglich gewesen, sich in mehr oder weniger intensiver Weise am globalen Nachhaltigkeitsdialog der Bergbauunternehmen zu beteiligen, statt selbst Zentralakteur eines komplizierten Prozesses zu werden, der dem Bergbausektor einen Nachhaltigkeitsrahmen geben soll. Dies zu vermeiden hätte wohl auch im Interesse der traditionell-ökonomischen Fraktion, der einflussreichsten Gruppe innerhalb der Weltbank, gelegen. Sie stand im Übrigen auch den Verfahrensregelungen (und danach den Ergebnissen) des 1997 begonnenen und 2000 abgeschlossenen

globalen partizipativen Dialogs zu Großstaudämmen äußerst ablehnend gegenüber (vgl. Goulet 2005; McCully 2001; Streck 2007).

Insgesamt spricht somit vieles dafür, dass der Prozess der Reformulierung und Reorganisation der Bergbaupolitik innerhalb der Weltbank durch eine breite gesellschaftliche Politisierung angestoßen wurde, die ihre Durchschlagskraft zahlreichen begünstigenden Faktoren und Entwicklungen verdankte. Von Politisierung kann man auch deshalb sprechen, weil der von den PolitisiererInnen kritisierte falsche Schein einer strikt ökonomischen Rationalitäten folgenden und politisch neutralen Förderpolitik von der Weltbank nicht mehr verteidigt wurde. Entsprechend öffnete die Weltbank sich auch begrenzt für NGOs, die sozial- und umweltpolitische Interessen vertreten, ohne sie zugleich als ideelle Gesamtrepräsentanten der globalen Zivilgesellschaft zu betrachten oder ihnen Einfluss auf ihre Entscheidungsprozesse zuzugestehen (vgl. Weaver 2008). An die Stelle der ökonomischen Rationalität trat sozusagen „Nachhaltigkeit“ als zentrales Legitimationskriterium, allerdings in der ökonomisch akzentuierten Variante (vgl. Liebenthal et al. 2005).

Die prinzipielle Vagheit der regulativen Idee „nachhaltige Entwicklung“ führt nicht selten zu *ambivalenten* Politiken, die prioritär ökonomische Ziele verfolgen, aber in der Nachhaltigkeitsrhetorik begründet werden. Das gilt ebenso für etliche andere internationale Organisationen (etwa OECD, WTO), von zahlreichen Unternehmen ganz zu schweigen. Im Fall der Weltbank zeigt sich diese Ambivalenz nicht nur in der Bergbaupolitik, sondern besonders im Klima- und Energiebereich – immerhin das Aushängeschild für eine neue, nachhaltige und soziale Weltbank-Politik. An diesem Beispiel lässt sich gut verdeutlichen, wie schwierig es sein kann, die scheinbar einfachen „empirischen“ Fragen nach Politisierungsfolgen (im Sinne von deutlich vom Trend abweichenden Realeffekten, die maßgeblich durch externen Druck zustande gekommen sind) in *eindeutiger* Weise zu beantworten.

Die Weltbank hatte in Reaktion auf die massive Kritik im Untersuchungsbericht (EIR) an ihrer Kohle- und Ölförderpolitik die Förderung von erneuerbaren Energien und klimaschonenden Maßnahmen zu einem neuen Tätigkeitsschwerpunkt erklärt. Tatsächlich ist seit der Veröffentlichung des Berichts, der sogar den Ausstieg aus dem fossilen Energiesektor empfohlen hatte, scheinbar die Projektförderung für erneuerbare

Energien in rasantem Tempo gestiegen. Eine nähere Analyse zeigt hingegen, dass die Weltbank den Nachhaltigkeitsbegriff oftmals in Richtung konventioneller ökonomischer und entwicklungspolitischer Kriterien überdehnt, um ihre Projektförderung rechtfertigen zu können. So werden Großprojekte gefördert, die nach üblichem Verständnis weder nachhaltig sind noch zum Klimaschutz oder zur Energiesicherheit beitragen, sondern eher gegenteilige Wirkungen haben. Die Förderung von KohlegröÙkraftwerken (etwa Tata Ultra Mega Power Plant Project in Indien oder Eskom-Kraftwerk in Südafrika) ist ein Beispiel hierfür. Gerechtfertigt wird dies meist mit der relativen Emissionsverbesserung, die gegenüber bestehenden Kraftwerken dank Förderung erzielt werde, wobei auÙer Acht gelassen wird, dass dadurch die absoluten Schadstoffemissionen steigen und über einen langen Zeitraum nicht-nachhaltige Techniken festgeschrieben werden, obgleich nachhaltigere Alternativen vorhanden sind. Auch wurden etliche Weltbankprojekte aus dem Bereich „erneuerbare Energien“, wie zum Beispiel Großstaudämme, wegen ihrer negativen Nachhaltigkeitsbilanz heftig kritisiert (die kritische Literatur hierzu ist inzwischen umfangreich: zur Kritik der NGOs, vgl. www.brettonwoodsproject.org; zu (relativ) kritischen Analysen der Weltbank selbst, vgl. IEG 2008a, 2008b).

Eine an *outcome/impact* und an einem uneingeschränkten Nachhaltigkeitsbegriff orientierte Analyse wird in diesem Fall zum Ergebnis kommen müssen, dass trotz eindrucksvoller Veränderungen auf der programmatischen und binnenorganisatorischen Ebene kein substantieller (Paradigmen-) Wandel stattgefunden hat. Die Politisierung der Weltbank ist offensichtlich irgendwo zwischen programmatischer Ebene und institutionenpolitischem Kernbereich stecken geblieben. Es spricht zudem einiges dafür, das überaus große Engagement der Weltbank im Klima- und Alternativenergiebereich nicht als Reaktion auf die massive Kritik an ihrer Politik im konventionellen Energieressourcenbereich zurückzuführen, auch wenn das aufgrund der starken Koinzidenzen zeitlicher und sachlicher Art zunächst plausibel erscheint. Die treibende Kraft für den dynamischen Einstieg in den neuen Politiksektor war wohl eher institutionelles Expansionsinteresse denn Politisierungsdruck, auch wenn die Weltbank dies als Klimaengagement deklariert und dafür plädiert, die Finanzmittel für die Entwicklungsländer zur Anpassung an den Klimawandel (*Adaption*) erheblich aufzustocken (vgl. World Bank 2009; World Bank/Climate Investment Funds 2009).

Das stark zunehmende Engagement der Weltbank im Klima- und dem damit verbundenen Energiebereich lässt sich plausibel mit drei Gründen erklären: Erstens wird der Klimawandel gerade in den Entwicklungsländern dramatische Folgen haben und sollte deshalb in entwicklungspolitischen Organisationen eine wichtige Rolle spielen. Höhere Kompetenz hierfür besitzen jedoch jene entwicklungs- und umweltpolitischen UN-Organisationen, mit denen die Weltbank nun offensichtlich konkurriert. Diese Konkurrenzsituation im Klima(engagement)markt ist wesentlich komplexer als hier dargestellt werden kann. Es geht dabei auch um unterschiedliche Interessen von Entwicklungs- und Industrieländern, die entweder stärker durch die Weltbank oder durch die UN-Organisationen unterstützt werden (vgl. hierzu United Nations 2009; Marston 2009; Tan 2008). In der Regel unterstützen umwelt- und entwicklungspolitische NGOs die Kompetenzerweiterungen von UN-Organisationen (anstelle der Weltbank), auch weil sie in diesen in aller Regel einflussreicher agieren können.

Das Klimaengagement würde zweitens voraussichtlich zur Verbesserung des Images der Weltbank beitragen (Eintreten für soziale Gerechtigkeit und den Schutz eines globalen Gemeinguts). Und zum Dritten schafft die Globalisierung der Klimapolitik die Aussicht auf einen schier unendlichen Wachstumsmarkt durch die Förderung von erneuerbaren Energien, Energieeffizienz, Umwelttechnologien, der Finanzierung von Präventions- und Adaptionsmaßnahmen, dem Management von internationalen Umweltfonds (wie der Global Environmental Facility) und somit die Aussicht auf das Management von vielen Milliarden Euro für all diese Aufgaben, sofern ein globales Emissionshandelssystem eingeführt würde. Es ist jedenfalls offensichtlich, dass die Weltbank darauf hinarbeitet, in diesen Bereichen ihre Position unter den internationalen Organisationen zu festigen und auszubauen: Sie engagiert sich nicht nur auf einschlägigen internationalen Klimakonferenzen zugunsten einer kräftigen Aufstockung der Finanzmittel für Entwicklungsländer (siehe etwa die so genannte Bali- und die Kopenhagen-Konferenz), sondern veröffentlicht auch umfassende Analyseberichte, die die dramatischen, negativen ökonomischen und sozialen Folgen eines ungebremsten Klimawandels besonders für so genannte vulnerable Länder aufzeigen (siehe World Bank/Social Development Department 2009). Gleichzeitig unterstützt die Weltbank aber Projekte, die sozial und ökologisch nach ExpertInnenmeinung schädliche Folgen haben (werden)

und auch von Betroffenen vor Ort kritisiert und abgelehnt werden (als Überblick vgl. IEG 2009; www.brettonwoodsproject.org; Bank Information Center 2006).

Die Politisierung einer der größten und einflussreichsten internationalen Organisationen hat zwar zu teilweise einschneidenden innerinstitutionellen Änderungen und einer neuen (konzilient-kooperativen) Haltung und Rhetorik gegenüber NGOs geführt. Auch haben seitdem bei ihren Bergbauaktivitäten soziale und ökologische Kriterien an Gewicht gewonnen (vgl. Park 2005, 2007; World Bank 2008), und interne Evaluierungs- und Beschwerdeverfahren sind ausgebaut worden. Dennoch ist Grundlegendes, die Kerncharakteristika der Weltbank Betreffendes gleich geblieben. Durch die sozusagen periphere Politisierung hat die Ambivalenz der Weltbank-Aktivitäten zugenommen. Im Grunde fand und findet eine programmatisch-organisatorische Zielverschiebung statt, die die Zentralität der Armutsreduktion – ein altes (zeitweise „vergessenes“) programmatisches Leitziel der Institution – im Hinblick auf die binnenorganisatorische Kapazität stärkt und nun eng und vor allem rhetorisch mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verbunden wird. Die Umsetzungsmethodik bleibt dagegen weitgehend dieselbe: Federführend sind bei allen zentralen Entscheidungen die WeltbankmitarbeiterInnen, bei verbleibender (aber selten realisierter) Letztentscheidung der „Prinzipale“, also der RegierungsvertreterInnen der (dominierenden Industrie-)Mitgliedsländer. Und es sind weiterhin hauptsächlich ökonomische Kriterien, die den Nachhaltigkeitskurs der Weltbank bestimmen.

¹ Ich danke für die konstruktive Kritik in den drei Gutachten zu diesem Beitrag.

² Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine modifizierte Fassung meines Beitrags „Politisierung als Prozess und Ergebnis: Weltbank, Bergbausektor und Nachhaltigkeit“ (Weidner 2010a).

³ Interviews des Autors im International Council on Mining & Minerals (ICMM) in London 2005 und mit Vertretern von Bergbauunternehmen in Australien 2006 und 2007 sowie Hintergrundgespräche mit Interessenvertretern des Bergbausektors im Rahmen des globalen Nachhaltigkeitsdialogs (MMSD) 2000–2002.

⁴ Interviews, die der Autor mit Beteiligten im Rahmen des globalen Nachhaltigkeitsdialogs (MMSD-Verfahren) zwischen 2000 und 2002 führte.

Literatur

- Babai, Don (2001): World Bank. In: Krieger, Joel (Hg.): *The Oxford Companion to Politics of the World*. Oxford: Oxford University Press, 911-918.
- Bank Information Center (2006): *How the World Bank's energy framework sells the climate and poor people short*. Washington, D.C.: Bank Information Center.
- Bracking, Sarah (2009): *Hiding Conflict over Industry Returns: A Stakeholder Analysis of the Extractive Industries Transparency Initiative*. BWPI Working Paper 91. Manchester: University of Manchester/Brooks World Poverty Institute.
- Bretton Woods Project (2002): *Latest Developments: World Bank Extractive Industries Review*. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-16268>, 20.7.2010.
- Busch, Per-Olof/Jørgens, Helge (2008): *The International Sources of Policy Convergence. Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations*. In: *Journal of European Public Policy* 12, 860-884.
- Caufield, Catherine (1997): *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*. New York: Henry Holt and Co.
- Clark, John D. (2002): *The world bank and civil Society: an evolving experience*. In: Scholte, Jan A./Schnabel, Albrecht (Hg.): *Civil Society and Global Finance*. London/New York: Routledge, 111-127.
- DTE – Down to Earth (2004): *The Extractive Industries Review. Down to Earth IFIs Factsheet Series Nr.35, August 2004*. <http://dte.gn.apc.org/AF35.htm>, 1.8.2009.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias/Zürn, Michael (2007): *Die Politisierung internationaler Institutionen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20/21, 24-30.
- Einhorn, Jessica (2001): *The World Bank's Mission Creep*. In: *Foreign Affairs* 80 (5), 22-35.
- Einhorn, Jessica (2006): *Reforming the World Bank*. In: *Foreign Affairs* 85 (1), 17-21.
- Environmental Defense Fund (2004): *Extractive Industries Review (EIR) Recommendations to the World Bank. Changes Required to World Bank Lending for Extractive Industries*, 16.4.2004. <http://www.edf.org/article.cfm?contentID=3667>, 15.7.2010.
- Falk, Rainer (2005): *Eine unfreundliche Beziehung. Die Rolle von IWF und Weltbank beim Nation-Building*. In: *Das Parlament* 41, 9-10.
- Fox, Jonathan (1998): *When Does Reform Policy Influence Practice? Lessons from the Bankwide Resettlement Review*. In: Fox, Jonathan/Brown, L. David (Hg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press, 303-344.
- Fox, Jonathan (2002): *The World Bank Inspection Panel and the Limits of Accountability*. In: Pincus, Jonathan R./Winters, Jeffrey A. (Hg.): *Reinventing the World Bank*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 131-163.
- Fox, Jonathan/Brown, L. David (Hg., 1998): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Gehring, Thomas/Kerler, Michael A. (2007): Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank. Wie institutionelle Strukturen zu gutem Regieren führen. In: Zeitschrift für internationale Beziehungen 14 (2), 217-251.
- Gerring, John (Hg., 2007): Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldman, Michael (2005): Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization. New Haven/London: Yale University Press.
- Goulet, Denis (2005): Global Governance – Dam Conflicts and Participation. In: Human Rights Quarterly 27 (3), 881-907.
- Howlett, Michael/Ramesh, M. (2003): Studying Public Policy. Toronto: Oxford University Press.
- IEG – Independent Evaluation Group (2008a): Annual Review of Development Effectiveness 2008. Shared Global Challenges. Washington, D.C.: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/EXT2008ANNREVDEVEFFE/Resources/arde_08.pdf, 3.5.2010.
- IEG – Independent Evaluation Group (2008b): World Bank Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support. Washington, D.C.: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/EXTENVIRONMENT/Resources/environ_eval.pdf, 3.5.2010.
- IEG – Independent Evaluation Group (2009): Annual Review of Development Effectiveness. Washington, D.C.: World Bank.
- IFC – International Finance Corporation (2004): Striking a better balance – The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review. World Bank Group Management Response. [http://www.ifc.org/ifcext/eir.nsf/AttachmentsByTitle/FinalMgtResponseExecSum/\\$FILE/final-eirmanagementresponseexecsum.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eir.nsf/AttachmentsByTitle/FinalMgtResponseExecSum/$FILE/final-eirmanagementresponseexecsum.pdf), 1.7.2009.
- Kapur, Devesh (2005): Conditionality and Its Alternatives. In: Buirra, Ariel (Hg.): The IMF and the World Bank at Sixty. London: Anthem Press, 31-57.
- Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (1997a): The World Bank: Its First Half Century, Bd. 1: History. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (1997b): The World Bank: Its First Half Century, Bd. 2: Perspectives. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Keck, Margaret E./Sikking, Kathryn (1998): Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kelly, Robert E. (2005): „A lot more than the NGOs seem to think“: The Impact of Non-Governmental Organizations on the Bretton Woods Institutions. PhD Dissertation. Columbus, OH: Ohio State University.
- Kerler, Michael (2007): Triggering World Bank Reform: When Member States, NGOs and Learning get Important. In: Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hg.): Management Reforms in International Organizations. Baden-Baden: Nomos, 133-147.
- Kjær, Anne M. (2006): Governance. Cambridge: Polity Press.

- Koeberle, Stefan/Nedoya, Harold/Silarsky, Peter/Verheyen, Gero (Hg., 2005): *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences, and Lessons*. Washington, D.C.: World Bank.
- Knoepfel, Peter (2007): *Environmental Policy Analysis*. Berlin: Springer.
- Langhelle, Oluf (2000): *Why Ecological Modernisation and Sustainable Development should not be Conflated*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 2 (4), 303-322.
- Lawrence, Shannon/Reich, Nikki (2006): *The World Bank Group, the Extractive Industries Review (EIR) and Governance: Evaluation of the Bank Group's implementation of its commitments*. New York/Washington, D.C.: Environmental Defense Fund/Bank Information Center.
- Liebenthal, Andrés/Michelitsch, Roland/Tarazona, Ethel (2005): *Extractive Industries and Sustainable Development. An Evaluation of the World Bank Group Experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mallaby, Sebastian (2005): *The World's Banker. A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*. New Haven/London: Yale University Press.
- Marshall, Katherine (2008): *The World Bank: From reconstruction to development to equity*. London/New York: Routledge.
- Marston, Ama (2009): *Jockeying for position over World Bank's role as climate talks near*. <http://brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=565335>, 11.1.2010.
- McCully, Patrick (2001): *The Use of a Trilateral Network: An Activist's Perspective on the Formation of the World Commission on Dams*. In: *American University International Law Review* 16, 1453-1475.
- Merton, Robert K. (1968): *Social theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- MMSD – Mining, Minerals, and Sustainable Development Project (2002): *Breaking New Ground. Mining, Minerals, and Sustainable Development. The Report of the MMSD Project*. London/Sterling, VA: Earthscan.
- Morse, Bradford/Berger, Thomas (1992): *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review*. Ottawa: Resource Futures International.
- Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J./Weaver, Catherine E. (2006): *Bridging the rationalist-constructivist divide: re-engineering the culture of the World Bank*. In: *Journal of International Relations and Development* 9, 107-139.
- Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (2003): *Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform*. In: *International Organization* 57, 241-276.
- Nuscheler, Franz (2009): *Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? INEF-Report 96/2009*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Ölcer, Dilan (2009): *Extracting the Maximum from the EITI*. OECD-Working Paper No. 276. Paris: OECD.
- Park, Susan (2005): *Norm diffusion within international organizations: a case study of the World Bank*. In: *Journal of International Relations and Development* 8, 111-141.

- Park, Susan (2007): The World Bank Group: Championing Sustainable Development Norms? In: *Global Governance* 13, 535-556.
- Pincus, Jonathan R./Winters, Jeffrey A. (Hg., 2002): *Reinventing the World Bank*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Plehwe, Dieter (2007): A Global Knowledge Bank? The World Bank and Bottom-up Efforts to Reinforce Neoliberal Development Perspectives in the Post-Washington Consensus Era. In: *Globalizations* 4 (4), 514-528.
- Rich, Bruce (2002): The World Bank under James Wolfensohn. In: Pincus, Jonathan R./Winters, Jeffrey A. (Hg.): *Reinventing the World Bank*. Ithaca/London: Cornell University Press, 26-53.
- Stone, Diane L./Wright, Christopher (Hg., 2007): *The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction*. Abingdon, UK: Routledge.
- Streck, Charlotte (2002): Global Public Networks as Coalitions for Change. In: Esty, Daniel C./Ivanova, Maria H. (Hg.): *Global Environmental Governance. Options & Opportunities*. New Haven: Yale School Studies, 128-143.
- Tan, Celine (2008): No Additionality, New Conditionality: A Critique of the World Bank's Proposed Climate Investment Funds. TWN Briefing Paper No.5. Bangkok: TWN. <http://www.twinside.org.sg/bangkok.briefings.htm>, 3.5.2010.
- Theobald, Christian (2002): Governance in der Perzeption der Weltbank. In: König, Klaus/Adam, Markus/Speer, Benedikt/Theobald, Christian (Hg.): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin: Duncker & Humblot, 54-127.
- United Nations (2009): *World Economic and Social Survey 2009. Promoting Development, Saving the Planet*. New York: United Nations. <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2009files/wess09/wess2009.pdf>, 3.5.2010.
- Vetterlein, Antje (2007): Economic Growth, Poverty Reduction, and the Role of Social Policies: The Evolution of the World Bank's Social Development Approach. In: *Global Governance* 13, 513-533.
- Wade, Robert Hunter (1997): *Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995*. In: Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (Hg.): *The World Bank: Its First Half Century*, Bd. 2. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 611-734.
- Wapenhans, Willi (1992): *Report of the Portfolio Management Task Force*. Washington, D.C.: World Bank.
- Weaver, Catherine (2008): *Hypocrisy Trap. The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Weidner, Helmut (2003): Nachhaltigkeitskooperation: Vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie? In: Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/Daele, Wolfgang van den/Kocka, Jürgen (Hg.): *Zivilgesellschaft – national und transnational*. WZB-Jahrbuch 2003. Berlin: edition sigma, 383-409.
- Weidner, Helmut (2010a): Politisierung als Prozess und Ergebnis: Weltbank, Bergbausektor und Nachhaltigkeit“. In: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias

- (Hg.): Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen. Frankfurt am Main: Suhrkamp (im Erscheinen).
- Weidner, Helmut (2010b): Weltbank, Bergbausektor und Nachhaltigkeit. Zur Dialektik von Politisierung und Depolitisierung. WZB discussion paper. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (im Erscheinen).
- World Bank (2003): Extractive Industries Review Reports – Striking a Better Balance, Bd. III. Washington, D.C.: World Bank. <http://go.worldbank.org/TIVB5JCV61>, 1.10.2009.
- World Bank (2004a): Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review. World Bank Group Management Response. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2004b): Chairman's Summary, August 3. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2005): Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2006): Protecting and Improving the Global Commons. 15 Years of the World Bank Group Environment Facility Program. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2008): Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2009): Development and Climate Change. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank/Climate Investment Funds (2009): Building Partnerships for Climate Protection. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank/Social Development Department (2009): Social Dimensions of Climate Change. Washington, D.C.: World Bank.
- World Commission on Dams (2000): Dams and Development. A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams, November 2000. London/Sterling, VA: Earthscan.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hg., 2010): Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen. Frankfurt am Main: Suhrkamp (i. E.).
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin (2007): Politische Ordnung wider Willen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14 (1), 129-164.

Abstracts

Sowohl die Weltbank als auch zahlreiche große Bergbauunternehmen reagierten auf den Druck einer globalen Protestbewegung seit den 1980er Jahren mit teils so weitgehenden industriellen und programmatischen Maßnahmen, dass von einem erfolgreichen Politisierungsprozess gesprochen werden kann. Sieht man indessen auf die hierdurch erzielten, einer nachhaltigen Entwicklung dienenden realen institutionellen Effekte in diesem Bereich im Sinne von *outcome* und *impact*, dann relativiert sich der Politisierungserfolg erheblich.

In response to pressure from a global protest movement since the 1980s, the World Bank, as well as numerous large mining companies, took technical and programmatic measures that, in part, were so far-reaching that it seems justifiable to speak of a successful politicisation process. However, considering what has been achieved in terms of actual outcomes and impacts in the problem area, the success of that politicisation is far from considerable.

Helmut Weidner
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
weidner@wzb.eu