

Externalisierte Rechenschaft Wie sich Entwick- lungsbanken und Rohstoffunternehmen durch Vermittlungs- instanzen der Kritik entziehen

zeitschrift
diskurs

www.diskurs-zeitschrift.de

Ausgabe 8 (Sonderheft)
Vermittlung in der internationalen Politik

Kontakt
felix.anderl@uni.marburg.de
alexandra.bechtum@gmx.de

Erschienen
November 2022

Felix Anderl, Alexandra Bechtum

Universität Marburg – Zentrum für Konfliktforschung, Universität Kassel

Abstract

Multilateral and private sector organizations in international development and industrial policy have increasingly been investing into the governance of extractive industries in recent decades. This manifests in a series of accountability mechanisms through which implementing and financing institutions commit themselves to transnational minimum standards. However, mediating between these abstract standards and their concrete implementation proves to be problematic. We trace this problem by investigating accountability mechanisms in practice. We show how mining companies and international development banks outsource their accountability obligations to third parties, and how these entities mediate between abstract standards and implementation. We argue that the implementation of standards is paradoxically undermined by the proliferation of these mediating entities; a finding we explain referring to studies on transnational bureaucratic rule. In this paper we first introduce our understanding of mediation as bureaucratic practice in an internationalized order of rule. We then show how the mining company AngloGold Ashanti and the International Finance Corporation externalize accountability through mediation.

Keywords

extractive industries, bureaucracy, accountability, mediation, externalization

Extraktive Industrien, vor allem der Abbau von Kohle, Öl, Gas und Metallen, haben in der Vergangenheit zahlreiche Krisen mitverursacht. Sie tragen durch den hohen CO₂-Ausstoß zur übergeordneten ökologischen Krise, dem Klimawandel, bei. Zudem ereignen sich im Zuge von Abbauprozessen regelmäßig Skandale, Unglücke und lokale Krisen. Umsiedlungsmaßnahmen, *Oil Spills*, Kinderarbeit, die Verschmutzung von Gewässern sowie soziale Konflikte gehören zum Alltag extraktiver Industrien und führen immer wieder zu gesellschaftlichen Verwerfungen (Dietz & Engels 2017). Im Kontext der internationalen Entwicklungs- und Industriepolitik stellen extraktive Industrien ein erhebliches Regulierungsproblem dar.

Nachdem es zu Beginn der 2000er Jahre nicht als ausgeschlossen gelten konnte, dass sich große Entwicklungsbanken wie die Weltbankgruppe aus der Finanzierung extraktiver Industrien zurückziehen, hat sich stattdessen ein Kompromiss-Kurs durchgesetzt. Transnationale Unternehmen und internationale Organisationen (IOs) wie die UN und die Weltbank etablierten eine Vielzahl an internationalen Standards und Leitlinien.¹ Sie verpflichten sich darauf, international gültige Standards in Bereichen wie Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, Umweltschutz oder Arbeitsnormen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeiten einzuhalten. Das Geflecht an transnationalen Statuten und (Selbst-)Verpflichtungen zu durchblicken, fällt oftmals schwer, vor allem, da es für verschiedene Formen der Körperschaft unterschiedliche Standards und Vertragswerke gibt. In den letzten 20 Jahren hat sich eine neue Industrie herausgebildet, die zwischen diesen abstrakten Standards und der konkreten Praxis vermittelt. Solche Vermittlungsinstanzen sollen die Umsetzung von Standards gewährleisten und Unternehmen, beziehungsweise IOs, bei der Einhaltung ihrer Rechenschaftspflichten unterstützen. Vermittlung, definiert als sozialer Prozess, der abstrakte Standards in konkrete Praktiken übersetzt, lässt sich also anhand jener Akteure analysieren.

In diesem Papier gehen wir Rechenschaftspflichten im extraktiven Sektor nach und ziehen ausgewählte Mechanismen im Bereich privater Rohstoffunternehmen sowie internationaler Entwicklungsbanken zum Vergleich heran. Unsere These ist, dass die Umsetzung der Standards in den vergangenen Jahren paradoxerweise durch den Anstieg an Vermittlungsinstanzen zunehmend untergraben wurde, da Rechenschaftspflichten externalisiert werden. Der Mechanismus hierfür ist in beiden Fällen die Installation einer Vermittlungsinstanz: Die (Selbst-)Verpflichtungen werden an Dritte – wie Stiftungen,

¹ Zunehmend gibt es rechtsgültige Vereinbarungen, die die Einhaltung von „verantwortungsvollem“ Unternehmenshandeln entlang der gesamten Rohstofflieferkette einfordern. Beispiele hierfür sind der Dodd Frank Act, die EU-Konfliktmineralverordnung sowie jüngst das EU-Lieferkettengesetz.

private equity funds oder kommerzielle Banken – ausgelagert, welche zwischen abstraktem Standard und Implementierung vermitteln. Wenn etwa eine Organisation ihre Standards anpasst, wird deren Implementierung oftmals dadurch erschwert, dass jene Standards durch die Zwischenschaltung dritter Projekt-partner*innen kaum nachzuverfolgen sind, beziehungsweise, dass sie durch die Auslagerung an spezialisierte Compliance-Gremien *vermittelt* werden.

Wir zeigen diese Dynamik, indem wir zunächst unser Verständnis von Vermittlung als bürokratische Praxis in einer internationalisierten Herrschaftsordnung einführen. In einem zweiten Schritt erläutern wir anhand des Bergbauunternehmens *AngloGold Ashanti* die entsprechenden Rechenschaftsmechanismen und rekonstruieren, wie mit diesen umgegangen wird. Anschließend führen wir das Beispiel der multilateralen Entwicklungsbanken ein und beschreiben deren Tätigkeitsfeld, die dazugehörenden Rechenschaftspflichten und ihre Vermittlung in die Praxis. Wir argumentieren, dass transnationale Unternehmen und IOs mit der Einführung von Vermittlungsinstanzen nicht zwangsläufig ihre eigene Governance verbessern, sondern diese ihnen vielmehr Handlungsspielräume verschaffen, sich den eigenen Rechenschaftspflichten entziehen zu können.²

Vermittlung als bürokratische Praxis

Internationale Politik hat sich in den letzten dreißig Jahren zunehmend bürokratisiert (Dingwerth et al. 2008: 16-17). In Folge hat sich die Disziplin der Internationalen Beziehungen verstärkt dem soziologischen Institutionalismus und damit dem Innenleben von IOs zugewandt (Finnemore 1996; Koch & Stetter 2013). Diese organisationssoziologische Perspektive auf IOs hat neue Analysemöglichkeiten für internationale Politik als bürokratisierte soziale Praxis hervorgebracht. Insbesondere Regeln spielen hier eine herausgehobene Rolle (Barnett & Finnemore 2004). IOs und transnationale Unternehmen, verstanden als soziale Systeme, konvertieren Regeln (Inputs) in Outputs. Der Prozess zwischendrin – *throughputs* – (Endruweit 2004: 23) sorgt hierbei verstärkt für Aufmerksamkeit: Wie können internationale Regeln und Standards in konkrete politische Prozesse implementiert werden? Eine Reihe von Managementansätzen untersucht diese Prozesse. Der Fokus liegt dabei in der neoliberalen Governance weniger auf autoritativen Mitteln, sondern eher auf dezentralen und dynamischen Prozessen und

² Die Daten für diesen Artikel haben wir in zwei getrennten Promotionsprojekten erhoben. Wir beobachteten und interviewten die Weltbankgruppe (Anderl 2022) und Bergbauunternehmen (Bechtum 2022) in der Interaktion mit ihren Kritiker*innen zwischen 2014 und 2018.

Erfolgsindikatoren (Rottenburg et al. 2015). Es besteht in der Governance-Forschung ein analytischer *Bias* zur funktionalen Problemlösung, in dem die Ausdifferenzierung des Governance-Instrumentariums als funktional-induzierter Fortschritt innerhalb eines technokratischen Problemlösungs-Repertoires gewertet wird (Brown 2015: 127). Andererseits haben Forscher*innen früh festgestellt, dass die sukzessive bürokratische Ausdifferenzierung und die damit einhergehende Kompetenzerweiterung auch Ineffizienzen erzeugt, die potenziell selbstzerstörerisch sein können. Angesichts dieser „Pathologien“ von IOs beobachten Barnett und Finnemore (1999: 701): „the very features that make bureaucracies powerful can also be their weakness“.

In den letzten Jahren hat sich ein kritisches Forschungsprogramm herausgebildet, das diese Pathologien als systematischen Ausdruck einer Herrschaftsordnung fasst. Morcillo Laiz und Schlichte (2016) etwa beschreiben eine internationale Herrschaft der formalen Rationalisierung, die durch spezialisierte Organisationen Hierarchien stabilisiert. Dies deckt sich mit anderen Studien zum Thema, welche in der Global Governance eine zunehmende Herrschaft der Expert*innen ausmachen (Mitchell 2002; Sending 2015). Diese Expert*innen intervenieren zunehmend in einen Prozess, den die liberalen Governance-Theorien als „Business Cycle“ konzeptualisieren. Diese Governance-Theorien gehen davon aus, dass abstrakte Standards auf lokaler Ebene implementiert werden und von dort angereichert mit Verbesserungsmöglichkeiten auf die abstrakten Standards zurückwirken: „ein Regelkreissystem, bei welchem die Änderungen von Ausgangsgrößen die Änderung von Eingangsgrößen bewirken soll“ (Waschkuhn 2005: 242). Der abstrakte Standard wird auf ein konkretes Projekt zugeschnitten und dieses daraufhin implementiert. Aus dem konkreten Projekt lassen sich Erfahrungen gewinnen, die wiederum den Standard bereichern können.

Die Arbeit der Vermittlung zwischen abstraktem Standard und konkreter Implementierung geschieht aber nicht automatisch. Wir verstehen Vermittlung in diesem Kontext als einen sozialen Prozess, der abstrakte Standards in konkrete Praktiken übersetzt. Da dies ein komplexer sozialer Vorgang ist, hat sich sowohl in der Forschung als auch in der Praxis ein Fokus auf genau jene Prozesse eingestellt. Zimmermann (2017) spricht deshalb beispielsweise nicht von „Diffusion“, sondern von Normübersetzung (von der abstrakten Norm oder Regel in das Handlungsrepertoire lokaler Akteure). Diese Übersetzung ist kompliziert, multidirektional und produziert Abweichungen von der Norm, weshalb Expert*innen immer größere Kompetenzen in der Vermittlung zwischen abstraktem Standard und konkreter Ausgestaltung erhalten. Allerdings, so wollen wir argumentieren, stellt die Auslagerung der Vermittlung nicht einfach ein weiteres, effizienzsteigerndes Tool dar, sondern sollte vielmehr in die Theoretisierung der

sich bürokratisierenden internationalen Herrschaft eingeschrieben werden (Anderl et al. 2019; Daase & Deitelhoff 2015; Koddenbrock 2017; Schlichte 2017).

Dies wollen wir in diesem Beitrag am Beispiel von Rechenschaftspflichten zeigen. Die Vermittlung zwischen international festgelegten Standards und Regeln und der konkreten Implementierung wird zunehmend „professionalisiert“, das heißt an spezialisierte Agenturen ausgelagert. Dies lässt sich insbesondere bei kontroversen Themen und vielschichtigen Prozessen feststellen. Wir zeigen, dass diese Professionalisierung in der Praxis dazu führt, dass die betreffenden Organisationen ihrer Verantwortung nicht mehr, sondern weniger nachkommen. Dieser auf den ersten Blick überraschende Befund wird dadurch erklärbar, dass die sich ausweitende Bürokratisierung nicht notwendigerweise Effizienzgewinne, sondern Herrschaftsstabilisierung zum Ziel hat. Wir beobachten, wie Rechenschaftspflichten für IOs ausgelagert werden und damit eine Vielzahl von spezialisierten Agenturen und Consultants zwischen diesen abstrakten Standards und der konkreten Implementierung vermitteln. Wie wir im Folgenden zeigen, führt dies vor allem dazu, dass sich die eigentlich Verantwortlichen der Kritik entziehen, da Rechenschaftsprozesse an Dritte ausgelagert wurden und Kritik daraufhin an jene adressiert wird.

Rechenschaftspflichten transnationaler Bergbauunternehmen

In den extraktiven Industrien ist der Bergbausektor besonders ins Kreuzfeuer der Kritik geraten: Neue Fördertechnologien machen zwar den Abbau von Mineralien in immer geringeren Konzentrationen rentabel und führen gepaart mit der Liberalisierung der Bergbaugesetzgebung in rohstoffreichen Ländern des Globalen Südens und hohen ausländischen Direktinvestitionen zur Renaissance rohstoffbasierter Entwicklungsstrategien (Bridge 2004). Doch die relativ kurze Dauer von industriellen Bergwerken (zwischen 15 und 20 Jahren) und ihre langfristigen sozialen und ökologischen Folgen stellen die extraktiven Industrien vor ein Legitimationsproblem (Bechtum 2022). Mit der Ausweitung von Bergbauaktivitäten geht eine Zunahme an Konflikten um Bergbau in den Abbauregionen einher, die die Rohstoffextraktion grundlegend in Frage stellen (Bebbington & Bury 2013).

Von globalen Leitlinien....

Die extraktiven Industrien reagieren auf den Druck von internationalen Geldgebern, UN-Organisationen und einer transnationalen Öffentlichkeit, die die Offenlegung von Unternehmensaktivitäten und ein stärkeres Engagement für nachhaltige Entwicklung einfordern. Der Weltgipfel in Johannesburg 2002 markierte diesbezüglich eine

Richtungsänderung. Transnationale Bergbauunternehmen verständigten sich in verschiedenen Foren wie der *Global Mining Initiative* (GMI) und dem *International Council on Mining & Metals* (ICMM) auf gemeinsame Standards und Leitlinien, vorrangig in den Bereichen Umweltschutz, Menschenrechte und Arbeitsnormen. Unternehmerische Rechenschaftspflichten verstehen wir im Kontext extraktiver Industrien als freiwillige, marktbasierende Selbstverpflichtungen, die unter dem Schlagwort der *Corporate Social Responsibility* (CSR) im Trend internationaler Entwicklungspolitiken liegen. Die Selbstverpflichtungen umfassen die Verständigung auf gemeinsame Leitprinzipien und Verhaltensrichtlinien (*codes of conduct*), die Bergbauunternehmen dabei helfen sollen, die Zustimmung der Bewohner*innen in den Abbauregionen zu den Bergbauaktivitäten zu gewinnen. Die Umsetzung beziehungsweise Einhaltung solcher Standards sollen Unternehmen über Instrumente wie eine regelmäßige Sozial- und Umweltberichterstattung nachweisen (Dashwood 2012).

In den Abbauregionen etablieren sich transnationale Bergbauunternehmen als wichtige Akteur*innen für die Förderung lokaler Entwicklung (Blowfield & Frynas 2005). Hier reagieren transnationale Bergbauunternehmen zunehmend auf die Erwartungshaltung, sich nicht nur im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten verantwortlich zu zeigen, sondern auch Rechenschaft darüber abzulegen, welchen sozial- und entwicklungspolitischen Beitrag sie in den Abbauregionen leisten. Shamir (2004) beobachtet in diesem Zusammenhang, dass Bergbauunternehmen als „globale private Autoritäten“ in den Abbauregionen auftreten und die gesellschaftliche Akzeptanz für die Bergbauaktivitäten über ihre Beziehung zu den Bewohner*innen in Abbauregionen – den sogenannten *community relations* – zu organisieren versuchen. Wie die Unternehmen die *community relations* im Einzelfall ausgestalten, hängt von der Rolle des Staates, den lokalen Wirtschaftsstrukturen sowie der von den Unternehmen wahrgenommenen sozialen Konflikthaftigkeit des Bergbaus ab.

... zu Stiftungen als lokale Vermittlungsinstanzen

Seit den 1990er Jahren gründen transnationale Bergbauunternehmen vermehrt unternehmenseigene Stiftungen und NGOs in den Abbauregionen, um Forderungen nach Transparenz, Partizipation und der Förderung lokaler Gemeindeentwicklung nachzukommen. In den Abbauregionen übersetzen solche Stiftungen und NGOs globale Standards in lokale Unternehmenspraktiken, indem die Bergbauunternehmen ihnen die Verantwortung zur Implementierung von Initiativen zur Förderung lokaler Entwicklung übertragen (Yakovleva 2008).

Ein Beispiel hierfür ist das südafrikanische Bergbauunternehmen AngloGold Ashanti (AGA). Der drittgrößte Goldproduzent der Welt betreibt 14 Bergbauprojekte, darunter die Mine Cerro Vanguardia zur Gold- und Silbergewinnung im argentinischen Teil Patagoniens. Im Jahr 2004 gründete AGA in der nahe gelegenen Kleinstadt Puerto San Julián eine eigene Stiftung namens *Fundación Agencia de Desarrollo de Puerto San Julián* (im Folgenden *Agencia*)³. Die Gründung erfolgte unter anderem als Reaktion auf den Anstieg an Konflikten um Bergbau in Lateinamerika. AGA, wie auch andere Bergbauunternehmen, befürchtete die Multiplikation von sozialen Konflikten, die die Rentabilität der Mine gefährden könnten (Renauld 2016).

Übergeordnet übertrug das Bergbauunternehmen der *Agencia* die Aufgabe, sich in der Kleinstadt Puerto San Julián als Institution zu etablieren, die unter einer breiten gesellschaftlichen Beteiligung sozial- und infrastrukturpolitische Maßnahmen umsetzt und lokale Wirtschaftsstrukturen neben der Bergbauindustrie stärkt. Mit diesem Auftrag etablierte AGA die *Agencia* als öffentliches Gesicht des Bergbauunternehmens, die eine Reihe an Vertreter*innen der Kleinstadt in die Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen einbindet. Mit diesem Vorgehen zielte AGA nicht zuletzt darauf ab, sozialen Konflikten um Bergbau in der südpatagonischen Kleinstadt präventiv zu begegnen (Schein 2016). Die Übersetzung von abstrakten Standards in konkrete Unternehmenspraktiken lässt sich auf zweierlei Weise beobachten.

Erstens schafft AGA mit der *Agencia* lokale Beteiligungsstrukturen, um Forderungen nach Partizipation und Transparenz nachzukommen. Der *Agencia* steht ein Direktorium vor, in dem das Bergbauunternehmen sowohl Vertreter*innen politischer Institutionen als auch von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Kleinstadt versammelt. Unter ihnen sind ein*e Vertreter*in (1) der Mehrheit und Minderheit im Gemeinderat, (2) der Provinzregierung, (3) der Universität, (4) der Vereinigung der Großgrundbesitzer, (5) der Industrie- und Handelskammer sowie (6) des Bergbauunternehmens AGA (Mansilla 2014). Das Direktorium trifft Entscheidungen über die Ausrichtung und Umsetzung von sozial- und infrastrukturpolitischen Maßnahmen, die AGA über Programme zur Förderung lokaler Entwicklung finanziert. Als Orientierungsgrundlage für diese Investitionen dienen der *Agencia* wiederum die Ergebnisse einer partizipativen Bedarfserhebung, die AGA in verschiedenen Bereichen der Gemeinde wie dem Bildungs- und Gesundheitssektor, der Wasser- und Gasversorgung und weiteren Wirtschaftsaktivitäten durchführen ließ. Seit 2009 formalisiert AGA die aufgebauten Beteiligungsstrukturen und vereinbart jährlich ein CSR-Rahmenabkommen mit

³ Übersetzung: „Stiftung Entwicklungsagentur von Puerto San Julián“

der *Agencia* und der Gemeindeverwaltung. Mit diesem Abkommen legt AGA die Zuwendungshöhe für lokale Entwicklungsprogramme fest und führt bürokratische Verfahrensweisen zur Abwicklung der Gelder durch die *Agencia* ein.

Zweitens überträgt das Bergbauunternehmen der *Agencia* die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung. Ein Beispiel hierfür ist das Mikrokredit-Programm, welches mit der Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen zur Stärkung lokaler Wirtschaftsstrukturen beitragen soll. Darüber hinaus sieht AGA sozialpolitische Maßnahmen im Bildungs-, Gesundheits- und Kulturbereich vor, darunter insbesondere die infrastrukturelle Verbesserung von Schulgebäuden, Straßen, dem Krankenhaus und Kultureinrichtungen (ausführlich hierzu siehe Bechtum 2022).

Diffuse Kritik

Das Beispiel zeigt, wie AGA die *Agencia* als dritte Instanz einsetzt und ihr die Vermittlung von abstrakten Standards des „verantwortungsvollen“ Unternehmenshandelns in konkrete Unternehmenspraktiken als Kernaufgabe überträgt. Mit der Auslagerung von Verantwortungsbereichen auf die *Agencia*, die die oben genannten Repräsentant*innen der Kleinstadt in Entscheidungsprozesse miteinbindet, externalisiert AGA seine unternehmerischen Rechenschaftspflichten. Innerhalb des extraktiven Sektors bewirbt AGA die *Agencia* aufgrund ihrer spezifischen Organisationsstruktur, den bürokratischen Abläufen und der breiten Einbindung lokaler Einrichtungen als Erfolgsmodell, mit der die Förderung nachhaltiger Entwicklung nicht nur professionalisiert, sondern auch auf lokale Bedarfe angepasst werden könne (Bechtum 2018). AGA etabliert sich in der Kleinstadt als Schirmherr für die Förderung nachhaltiger Entwicklung. In einem Interview präsentiert sich das Unternehmen uns gegenüber darüber hinaus als einen horizontalen Akteur, der die Bewohner*innen der Kleinstadt in seine Maßnahmen zur Förderung lokaler Entwicklung prominent einbezieht:

„Wir haben kein größeres Stimmrecht als andere. Wir sind alle gleich. [...] In keinem Moment hat das Unternehmen [AGA, A.B.] geglaubt, dass es eigene Kriterien für die lokale Entwicklung aufstellen könnte. Wir haben immer gesagt [...] dass es nicht das Bergbauunternehmen ist, das Entscheidungen trifft. Es ist die lokale Gemeinschaft, die Menschen und ihre Vertreter, die die Entscheidungen treffen müssen“ (eigene Übers.).⁴

Die Gründung der Stiftung als Vermittlungsinstanz trägt zur Legitimation der Tätigkeiten des Bergbauunternehmens im Bereich der Goldgewinnung bei, die sich entlang

⁴ Interview mit einem Unternehmensvertreter, September 2017, Puerto San Julián.

zweier Bereiche aufzeigen lässt. Erstens weist AGA die Kritik, die ein Teil der Anwohner*innen angesichts der Prioritätensetzung oder gar der Akzeptanz der angestoßenen Projekte formulieren, von sich und verweist auf die *Agencia*, die für die Implementierung einzelner Projekte, die Vergabe von Mikrokrediten sowie die Zuwendungen an lokale Institutionen zuständig sei. Einen formalen Beschwerdemechanismus hat das Unternehmen zudem nicht etabliert. Zweitens trägt die – zumindest nach außen – partizipative Organisations- und Arbeitsweise der *Agencia* dazu bei, dass die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Bergbauaktivitäten AGAs kaum zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen werden. Indem Vertreter*innen verschiedener lokaler Einrichtungen im Direktorium der Stiftung repräsentiert sind, konzentriert sich die Debatte vielmehr um die Potentiale und Grenzen der sozial- und infrastrukturpolitischen Maßnahmen, die AGA über die *Agencia* implementieren lässt. Anders gewendet, entzieht sich das transnationale Bergbauunternehmen einer direkten Kritik über mögliches „unverantwortliches“ Handeln in der Abbauregion und die Umweltfolgen. Die *Agencia* wird nicht zuletzt zu einem zentralen Instrument zur Legitimierung der Goldextraktion in Südpatagonien, indem die Folgen industrieller Bergbauaktivitäten in der Mine Cerro Vanguardia kaum zur Disposition gestellt werden.

Rechenschaftspflichten und Entwicklungsbanken

Viele extraktive Projekte gehen mit erheblichen Problemen für die lokale Bevölkerung einher. Die Projektlaufzeit ist zeitlich begrenzt, schafft demnach keine langfristigen Entwicklungsperspektiven für Anwohner*innen. Gleichzeitig richten diese Projekte regelmäßig erhebliche Schäden im Umweltbereich an und beeinflussen das lokale soziale Gefüge negativ. Derlei Projekte werden nicht nur von Unternehmen durchgeführt, sondern werden, insbesondere seit den 1990er Jahren, auch als Teil von Entwicklungsprogrammen finanziert. Die hierbei größten Geldgeber*innen sind multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbankgruppe. Gegen diese Entwicklungsstrategie formierte sich in den 1990er Jahren zunehmend Protest. Ausgelöst von der geplanten Finanzierung der „Chad Cameroon Pipeline“ durch den privatwirtschaftlichen Arm der Weltbankgruppe, *International Finance Corporation* (IFC), mobilisierte ein transnationales Advocacy Netzwerk (Petry 2003). Im Jahr 2000 demonstrierten 16.000 Menschen bei der Weltbank-Jahrestagung in Prag. Daraufhin wurde die *Extractive Industries Review* (EIR) eingesetzt, welche die Standards bei der Finanzierung extraktiver Industrien prüfen sollte (Anderl 2017). Daran anschließend verpflichtete sich die Weltbankgruppe auf einige Richtlinien und setzte Accountability-Mechanismen ein, um ihrem Mandat, Armut zu bekämpfen, näher zu kommen.

Performance Standards

Aufbauend auf der EIR haben sich Entwicklungsbanken einer Vielzahl von Initiativen angeschlossen und sich Rechenschaftspflichten auferlegt. Wir werden hier beispielhaft von der Weltbankgruppe ausgehen, die eine Vorreiterfunktion für andere Entwicklungsbanken einnimmt (Park 2017). Hierbei fokussieren wir insbesondere auf die IFC. Bereits im Jahr 2003 wurde, unter Mitarbeit der Weltbankgruppe, die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) eingeführt. EITI ist ein internationaler Standard für Good Governance im Bereich Öl-, Gas- und Mineralienabbau. Die zentralen Governance-Fallstricke wie Korruption und Intransparenz sollen damit ausgemerzt werden, indem Transaktionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette transparent gestaltet werden sollen. Des Weiteren hat sich IFC der Global Gas Flaring Initiative (GGFI) angeschlossen, sowie der Petroleum Governance Initiative (PGI) und der Extractive Industries – Technical Advisory Facility (EI-TAF). Diese Initiativen und Verträge umfassen Umwelt- und Governance-Aspekte und adressieren typische Governance-Probleme im Bereich extraktiver Industrien. Sie sollen die exzessive Umweltverschmutzung sowie Ausbeutung lokaler Arbeitskräfte und Korruption verhindern. Des Weiteren hat die IFC einige weitreichende eigene Kontrollmechanismen geschaffen. Jedes Jahr werden die Aktivitäten der Institution von einer *Advisory Group* evaluiert und an den Ergebnissen der EIR gemessen. Die IFC bindet sich dadurch an hohe „Performance Standards“ in den Bereichen Arbeit, Umwelt und Governance, beispielsweise auch den Konsens Betroffener Bevölkerungsgruppen vor einem Projektbeginn, beziehungsweise der daraus resultierenden Umsiedlungsmaßnahmen (Free Prior and Informed Consent, FPIC).

„Financial Intermediaries“ als unwillige Vermittlungsinstanzen

Diese Standards werden allerdings nur auf indirekte Art in der Praxis wirksam, denn in IFC lässt sich zunehmend die Tendenz erkennen, nicht mehr in Projekte zu investieren, sondern ganze Sparten oder Märkte zu fördern. Das hat Konsequenzen für die Rechenschaftspflicht: Der abstrakte Standard findet nur auf hochgradig vermittelte Art und Weise seinen Weg in die Praxis. Zwar verlangt IFC von ihren Kund*innen, dass diese sich an ihre Performance Standards halten müssen. Dies bezieht sich auch auf „*financial intermediaries*“. Wie allerdings eine Koalition von NGOs herausgearbeitet hat, werden eine zunehmende Zahl von Investitionen durch kommerzielle Banken vermittelt, die keine Projekte finanzieren, sondern die betreffenden nationalen Ökonomien in ihrer Breite fördern, beispielsweise um das Investitionsklima zu verbessern, indem durch höhere Liquidität die Zinsen sinken (Inclusive Development International 2016: 5). Zwischen 2011 und 2015 hat IFC 40 Milliarden US-Dollar an kommerzielle

Banken, Private Equity Funds und Versicherungsunternehmen überwiesen, die das Geld wiederum investierten. Dieses sogenannte „*financial sector lending*“ nimmt mittlerweile 52 Prozent der langfristigen finanziellen Zusagen der Entwicklungsbank ein – andere MDGs folgen diesem Trend (ebd).

Auch wenn die Rechenschaftspflicht auf dem Papier weiterbesteht, ist es in vielen Fällen nicht mehr nachzuerfolgen, welche konkreten Projekte eigentlich aus IFC-Geldern finanziert wurden, da eine oder mehrere intermediäre Vermittlungsinstanzen zwischengeschaltet sind: Die IFC finanziert Banken, diese wiederum Unternehmen und die wiederum Subunternehmen, welche schließlich das Projekt implementieren. Nur wenn Aktivist*innen durch komplexe Vorgänge rekonstruieren welche Projekte durch diese Mittel in Gang gesetzt wurden, kann Beschwerde eingelegt werden. Allerdings ist oftmals gar keine direkte Verbindung mehr vorhanden. Der Rechenschaftsmechanismus der IFC kritisierte dies bereits scharf:

“IFC does not have a methodology for determining whether its principle requirement on clients — the implementation of an environmental and social management system — achieves the core objective of ‘doing no harm’ or improving environmental and social outcomes at the subclient level. This means that IFC has no quantitative or qualitative basis on which to assert that its financial intermediation investments achieve such outcomes, which are a crucial part of its strategy and central to IFC’s Sustainability Framework.”⁵

Aufgrund dieser durchbrochenen Rechenschaftskette versuchen NGOs, die IFC für Projekte in Haft zu nehmen, die von privaten Banken finanziert wurden, wie etwa eine Ölplattform in Orissa, Indien, die von der *Indian Oil Corporation* durchgeführt wurde und erhebliche Umweltschäden ohne Kompensation für lokale Betroffene zur Folge hatte. Kritiker*innen erklären, das Unternehmen habe „hundreds of millions of dollars in indirect assistance from the International Finance Corporation“ erhalten (Inclusive Development International 2016: 4), die allerdings über mehrere kommerzielle indische Banken umgeleitet worden seien. Was für manche wie eine Verschwörungstheorie klingt, ist das Resultat einer Verkettung von Vermittlungsinstanzen. Für Projekte verantwortlich gemacht werden können häufig nur die Intermediäre – die Entwicklungsbank hat ihre Rechenschaftspflicht auf diese externalisiert.

Kritik über zwei Vermittlungsinstanzen

⁵ Siehe CAO Compliance Audit of IFC’s Financial Sector Investments; <https://www.cao-ombudsman.org/cases/multi-regional-cao-compliance-audit-ifcs-financial-sector-investments> (letzter Zugriff: 18.03.2022).

Sollten in dieser Praxis die Standards umgangen werden, beispielsweise, wenn im Zuge eines von der IFC finanzierten Minenprojektes Anwohner*innen umgesiedelt werden, ohne auf ihre Rechte aufmerksam gemacht zu werden oder eine angemessene Entschädigung zu erhalten, gibt es die Möglichkeit zur Beschwerde für Betroffene. Der *Compliance Advisor Ombudman* (CAO) nimmt derlei Beschwerden entgegen und prüft unabhängig die Einhaltung der Performance Standards.

In der Praxis wird dieser Rechenschaftsmechanismus meist aktiviert, indem internationale NGOs lokal betroffene Gruppen auf die Existenz des CAO aufmerksam machen und ihnen bei der Formulierung und Einreichung der Beschwerde helfen. Sollte eine Beschwerde vom CAO als begründet eingeschätzt werden, kann der Rechenschaftsmechanismus Schritte einleiten, die zur Überprüfung des Projektes führen und in mehreren Fällen bereits zum Abbruch von Projekten geführt haben. Die Einführung derlei unabhängiger Mechanismen kann also durchaus eine emanzipative Kraft entfalten (Ziai, 2017; Schäfer, 2019). Es bestehen jedoch drei große Probleme in der Umsetzung dieser Beschwerdemechanismen, die alle an der *vermittelten* Form des Mechanismus liegen. Erstens sind lokal Betroffene oftmals nicht im Bilde über die Existenz der Beschwerdemechanismen. Deren Nutzung ist damit abhängig von der Vermittlung überregionaler NGOs, die allerdings nicht alle Projekte im Blick haben können. Oftmals werden auch diese erst aktiv, wenn Projekte bereits großen Schaden angerichtet haben. Das zweite Problem ergibt sich aus dem vermittelten Charakter der Projekte selbst: wenn nicht klar ist, wer für ein Projekt verantwortlich ist, fällt die Rückvermittlung dementsprechend schwerer. Drittens stehen der CAO und die NGOs wiederum in einem Vermittlungsverhältnis: Letztere übernehmen wichtige Recherchearbeit und den Informationsaustausch schätzen beide Seiten. Allerdings lassen sich auch Wettbewerbseffekte und ideologische Differenzen erkennen, die nicht zuletzt daher rühren, dass NGOs häufig „gegen“ und der CAO „für“ die IFC arbeiten.

Schlussbemerkung

In diesem Papier haben wir uns mit der Frage auseinandergesetzt, wie abstrakte Rechenschaftsstandards in die Praxis vermittelt werden. Anhand von zwei Fällen aus dem extraktiven Sektor sind wir unserer Ausgangsbeobachtung nachgegangen, dass die Zunahme an Vermittlungsinstanzen eine komplexere Vermittlung der Implementierung und Rückkopplung von Rechenschaftspflichten zur Folge hat.

Im extraktiven Sektor verpflichten sich sowohl Rohstoffunternehmen als auch Entwicklungsbanken als Antwort auf transnationale Proteste zu einer ganzen Reihe an Standards und Leitlinien und übersetzen diese in konkrete Praktiken zur Einhaltung

ihrer Rechenschaftspflicht. Beide hier untersuchten Fälle, *AngloGold Ashanti* (AGA) und die *International Finance Corporation* (IFC), folgen dem internationalen Trend und externalisieren ihre Rechenschaftspflichten, indem sie Vermittlungsinstanzen einsetzen. Während *AngloGold Ashanti* eine unternehmenseigene Stiftung gründet und ihr die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung überträgt, investiert die IFC in Intermediäre wie kommerzielle Banken und Equity Funds und überträgt ihnen die Rechenschaftspflicht.

Die empirischen Beispiele zeigen, dass sowohl transnationale Unternehmen als auch IOs das Prinzip der Rechenschaftspflicht auslagern. Für eventuell Geschädigte kann dies zur Folge haben, dass sie nicht mehr wissen mit welcher Institution sie es zu tun haben. Sie müssen ihre Anliegen beziehungsweise Beschwerden gegenüber Vermittlungsinstanzen geltend machen. Diese können nicht an den gleichen Maßstäben gemessen werden: die *Agencia* ist kein transnationales Rohstoffunternehmen, sondern eine lokale Stiftung, der gegenüber lokale Akteur*innen weniger antagonistisch auftreten können als gegenüber einem Unternehmen. Die finanziellen Intermediäre sind weder an die gleichen Standards gebunden, noch haben sie die gleichen langfristigen Interessen wie die IFC.

Vermittlung als sozialen Prozess zu fassen, ermöglicht es uns zu verstehen, über welche Instanzen transnational agierende Akteure abstrakte Standards in konkrete Praktiken übersetzen. Die zunehmende Externalisierung von Rechenschaftspflichten auf Vermittlungsinstanzen führt für IOs und transnationale Unternehmen nicht notwendigerweise zu effizienteren *Accountability*-Prozessen. Vielmehr zeigt uns dieser Trend, wie die eigentlich Verantwortlichen sich ihrer Rechenschaftspflicht entziehen und die Einrichtung von Vermittlungsinstanzen zu ihrer Stabilisierung beiträgt.

Literaturverzeichnis

- Anderl, Felix (2017): Protest – Öffnung – Wandel? Transnationale Advocacy-Netzwerke in der „geöffneten“ Gelegenheitsstruktur. In: *Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 45 (Sonderband 33: Protest in Bewegung? Zum Wandel von Bedingungen, Formen und Effekten politischen Protests), 93-116.
- Anderl, Felix (2022): *Broken Solidarities. How Open Global Governance Divides and Rules*. Bristol: Bristol University Press.
- Anderl, Felix; Daase, Christopher; Deitelhoff, Nicole; Pfister, Jannik; Kempf, Viktor; Wallmeier, Philip (2019): *Rule and Resistance Beyond the Nation State. Contestation, Escalation, Exit*. London: Rowman and Littlefield International.
- Barnett, Michael; Finnemore, Martha (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In: *International Organization*, 53(4), 699-732.
- Barnett, Michael; Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bebbington, Anthony; Bury, Jeffrey (2013): *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Bechtum, Alexandra (2018): La minería a gran escala en la Patagonia Sur: El caso de Cerro Vanguardia y la localidad de Puerto San Julián, Santa Cruz. In: *Identidades*, 14(8), 154-174.
- Bechtum, Alexandra (2022): *Transnationaler Bergbau und lokale Politik. Politische Einflussnahme im Kontext des industriellen Goldbergbaus in Argentinien*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Blowfield, Michael; Frynas, Jędrzej George (2005): Setting new Agendas: Critical Perspectives on Corporate Social Responsibility in the Developing World. In: *International Affairs*, 81(3), 499-513.
- Bridge, Gavin (2004): Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform. In: *The Professional Geographer*, 56(3), 406-421.
- Brown, Wendy (2015): *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Daase, Christopher; Deitelhoff, Nicole (2015): Jenseits der Anarchie: Widerstand und Herrschaft im internationalen System. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 56(2), 299-318.
- Dashwood, Hevina (2012): *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dietz, Kristina; Engels, Bettina (2017): *Contested Extractivism, Society and the State. Struggles over Mining and Land*. London: Palgrave Macmillan.

- Dingwerth, Klaus; Kerwer, Dieter; Nölke, Andreas (2008): Die organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung. Baden-Baden: Nomos.
- Endruweit, Günter (2004): Organisationssoziologie. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Finnemore, Martha (1996): Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. In: *International Organization*, 50(2), 325-347.
- Inclusive Development International (2016): Outsourcing Development: Lifting the Veil on the World Bank Group's Lending through Financial Intermediaries. Asheville, NC.
- Koch, Martin; Stetter, Stephan (2013): Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Political Order - an Introduction. In: *Journal of International Organizations Studies* 4 (Special Issue), 4-13.
- Koddenbrock, Kai (2017): Mehr Kapitalismus wagen! Herrschaft „jenseits der Anarchie“ und die Rolle des Geldes. In: *Politische Vierteljahresschrift* 58(2), 258-283.
- Mansilla, Claudia (2014): Planificación, participación y sustentabilidad del desarrollo en Puerto San Julián. Desafíos de la política social. In: *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo* 10, 125-153.
- Mitchell, Timothy (2002): *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.
- Morcillo Laiz, Álvaro, Schlichte, Klaus (2016): Rationality and International Domination: Revisiting Max Weber. In: *International Political Sociology* 10(2), 168-184.
- Park, Susan (2017): Accountability as Justice for the Multilateral Development Banks? Borrower Opposition and Bank Avoidance to US Power and Influence. In: *Review of International Political Economy* 24(5), 776-801.
- Petry, Martin (2003): *Wem gehört das schwarze Gold? Engagement für Frieden und Gerechtigkeit in der Auseinandersetzung mit dem Erdölprojekt Tschad-Kamerun – Erfahrungen eines internationalen Netzwerks*. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel.
- Renauld, Martin (2016): The Esquel Effect: Political Opportunity Structure and Adaptation Mechanisms in Anti-Mining Mobilisation in Argentine Patagonia. In: *Canadian Journal of Development Studies* 37(4), 524-40.
- Rottenburg, Richard; Merry, Sally E.; Pak, Söng-jun; Mugler, Johanna (2015): *The World of Indicators. The Making of Governmental Knowledge through Indicators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schäfer, Dustin (2019): Entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung begegnen. Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Rechenschaftspflicht am Beispiel des Inspection Panels der Weltbank. In: *Peripherie* 39(2), 166-187.

- Schein, Daniel (2016): The Socio-Political Dynamics of Transnational Mining in Argentina: The Cases of Puerto San Julián and Esquel in Patagonia. In: *The Extractive Industries and Society* 3(4), 1067–1074.
- Schlichte, Klaus (2015): Cubicle Land – Bürokratie und Demokratie in der Regierung der Welt. In: Renate Martinsen (Hg.): *Ordnungsbildung und Entgrenzung*. Wiesbaden: Springer VS, 175-197.
- Schlichte, Klaus (2017): Max Weber in Mosambik. Bürokratische Herrschaft in der Weltgesellschaft. In: Daase, Christopher; Deitelhoff, Nicole; Kamis, Ben; Pfister, Jannik; Wallmeier, Philip (Hg.): *Herrschaft in den Internationalen Beziehungen*. Wiesbaden: Springer VS, 73-93.
- Sending, Ole Jacob (2015): *The Politics of Expertise. Competing for Authority in Global Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shamir, Ronen (2004): The De-Radicalization of Corporate Social Responsibility. In: *Critical Sociology*, 30(3), 669-689.
- Yakovleva, Natalia (2008): Models for Community Development: A Case Study of the Mining Industry. In: Marsden, Terry (Hg.): *Sustainable Communities: New Spaces for Planning, Participation and Engagement*, Amsterdam, 47-74.
- Ziai, Aram (2017): Can the Subaltern File Claims? The World Bank Inspection Panel and Subaltern Articulation. In: *Momentum Quarterly*. In: *Journal for Societal Progress* 5(4), 255-264.
- Zimmermann, Lisbeth (2017): More for Less: The Interactive Translation of Global Norms in Postconflict Guatemala. In: *International Studies Quarterly* 61(4), 774-785.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/diskurs/81688

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240410-110940-7

Erschienen in: Zeitschrift diskurs, Bd. 8 (2022): Sonderheft Vermittlung in der internationalen Politik, S. 70-85



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung - Keine Bearbeitungen 4.0 Lizenz (CC BY-ND 4.0) genutzt werden.