

bility) (ebd.: 455). Die Praktiken des IP und anderer Rechenschaftssysteme stellen die Konzeptualisierung des internationalen Rechts im Hinblick einer auf staatliche Akteure verengten Perspektive sowie die bisherige Aufteilung zwischen *Soft Law* und *Hard Law* in Frage. Der Konflikt um den Rechtscharakter der Richtlinien von MFIs und den daraus resultierenden Wiedergutmachungsverpflichtungen (*Right to Remedy*) verweist auf die Notwendigkeit, die legitimen Forderungen betroffener Menschen nach Gerechtigkeit und Anerkennung als Subjekte innerhalb des internationalen Rechtssystems weiter zu verstärken (ebd.: 462–463).

Ich habe verschiedene Definitionen von Rechenschaftspflicht dargelegt und das hier vorliegende Verständnis einer *Citizen-driven-Accountability* spezifiziert. Darüber hinaus habe ich die konzeptionellen Verknüpfungen zwischen Rechenschaftspflicht, Partizipation und OL herausgearbeitet. Im nächsten Abschnitt erarbeite ich die Rolle des Rechenschaftskonzepts innerhalb der weltbankspezifischen Reformforschung.

### 3.2 Die Rolle von Rechenschaftspflicht in der Weltbank-Reformforschung

Obwohl das IP seit 1994 besteht, wurde es innerhalb der WB-Reformforschung überwiegend ausgeblendet. Wenn es Beachtung fand, wurden meist die Entstehungsgeschichte und somit das IP selbst als Resultat einer Reform betrachtet (vgl. Schettler 2020). Eine Untersuchung, die die Praktiken des IP als Ausgangspunkt von Reformprozessen fokussiert, blieb bisher aus. Ich werde deshalb anhand von Weaver (2008) und Kell (2012) zwei Ansätze hervorheben, die das IP teilweise berücksichtigt haben, um zu diskutieren, welche Rolle das Konzept Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Reformforschung einnimmt. Da sich Kell (2012) explizit auf Weaver (2008) bezieht, lohnt es sich, beide Ansätze hinsichtlich ihrer Erkenntnisse und deren Anwendbarkeit auf das Rechenschaftskonzept als Ausgangspunkt von Reformprozessen zu überprüfen. Kell (2012) kritisiert die bisherige Reformforschung scharf. Es sei deutlich, dass

»die bisherige Debatte von einem sehr eindimensionalen Organisationsverständnis eingeschränkt wurde. Die bisherige Fokussierung der Debatte auf die formalen Governance-Strukturen und auf die Außenbeziehungen der WB ist im Hinblick auf eine Reformanalyse deutlich zu eng gefasst und grenzt das Phänomen innerorganisatorischer informeller Machtstrukturen und Machtträger völlig aus.« (Kell 2012: 459–460)

Kell (2012) kritisiert zudem die »Differenzierungsdefizite innerhalb des Weltbank-Diskurses« und hinterfragt die daraus abgeleiteten Reformkonzepte, da diese auf verzerrten Analysen aufbauen. Die Autorin stimmt zwar mit der negativen Gesamtbilanz der WB-Reformforschung überein, steht deren Begründungen und Erklärungsversuche jedoch kritisch gegenüber (ebd.: 368–385). Die Erklärungen für das Gelingen und Scheitern bisheriger Reformen sei zu häufig auf EDs enggeführt, ohne dabei zu berücksichtigen, inwiefern angekündigte Reformbemühungen allein daran scheitern, dass sich die Entscheidungsträgerinnen innerhalb der WB nicht einig seien (ebd.: 385). Der Autorin zufolge resultiere das Scheitern interner Reformen in erster Linie nicht aus der undemokratischen Strukturierung der WB, sondern aus ihrer Komplexität sowie dem Ver-

halten involvierter Personen (ebd.: 288). Zudem seien die Analysen hinsichtlich der Rolle des WB-Präsidenten und dessen Verhältnis zum US-Präsidenten nicht differenziert genug gewesen. Der WB werde auch dann *Reformunfähigkeit* oder *Reformunwilligkeit* vorgeworfen, wenn keine Reformmankündigung aufseiten der WB stattgefunden habe (ebd.: 353–368).

Den innerorganisatorischen Reformwiderständen nachgehend differenziert Kell (2012) nicht nur auf formaler Ebene, sondern auch zwischen informellen Hierarchieebenen, indem sie zwischen unteren und oberen Kompetenzfeldern unterscheidet. So kann sie aufzeigen, dass in der Reformforschung als Einheiten wahrgenommene Akteure in der institutionellen Praxis aus gegeneinander arbeitenden Individuen und Abteilungen bestehen, denen ein beabsichtigtes, geplantes Vorgehen nicht nachgewiesen werden könne (ebd.: 468). Sie unterstreicht damit, dass der Erkenntnisgewinn im Hinblick auf die Reformforschung vor allem im Rahmen informeller Kommunikations- und Machtstrukturen zu verorten sei (ebd.: 468). Im Hinblick auf die Analyse der innerorganisatorischen Konflikte schreibt sie dem Management eine »macht- und entscheidungspolitische[] und zum Teil auch dysfunktional wirkendende[] Schlüssel-funktion« zu (ebd.: 469).

Kell (2012) zeigt auf, dass bereits in den frühen *Governance*-Reformen widerstrebende Anreize zwischen den ökonomischen Zielsetzungen (Ausweitung des Kreditgeschäfts) und den Ansprüchen an Umwelt- und Sozialrichtlinien in der Kreditvergabe entstanden und verstetigt wurden.<sup>6</sup> Institutionalisiert wurden letztere Ansprüche nicht zuletzt durch die Einführung des *Operations Evaluation Department* (OED, heute IEG) und dem IP. Daraus seien dysfunktionale Arbeitsmuster zwischen unteren und oberen Kompetenzfeldern<sup>7</sup> entstanden (ebd.: 443–445).

Auch Weaver (2008) fokussiert in *Hypocrisy Trap* die innerinstitutionellen Dynamiken und behandelt IOs dabei »as actors in their own right, investigating their internal workings through methodologies appropriate to their power and pathologies.« (Ebd.: xii) *Hypocrisy* sei eine Verhaltenseigenschaft, die auftrete, wenn unterschiedliche normative Anforderungen und materielle Zielsetzungen an eine IO aufeinandertreffen. Diese resultieren aus den widerstrebenden Zielen unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb der IOs. *Hypocrisy*, verstanden als die Entkopplung von dem, was gesagt werde und dem, was man tue, sei notwendig, um als IO mit unvereinbar oder zumindest widerstrebenden Zielen umzugehen (ebd.: 3–5, 28). Weaver (2008) beschreibt *Hypocrisy* als kontinuierlichen Prozess der Harmonisierung von Konflikten, der durch die Entkopplung der formalen Strukturen und Theorien des Handelns (*Espoused theories*) von den informellen Strukturen und »Theories in use« erfolge. Mit Verweis auf Brunsson

---

6 Kell (2012) bezieht sich auf die Reformen unter den WB-Präsidenten Robert McNamara (1968–1981) und Barber Conable (1986–1991).

7 Kell (2012) differenziert im Hinblick auf die Reformfähigkeit der WB zwischen dem unteren Kompetenzfeld, welches den operativen Bereich (Projektarbeit) umfasst, und einem oberen Kompetenzfeld. Letzteres wird durch das Management verkörpert. Hier werden laut Kell (2012) die häufig kritisierten politischen und ökonomischen Paradigmen der WB verortet. Innerhalb der Kritik an der WB fehle es jedoch häufig an dieser notwendigen Differenzierung (ebd.: 172–176).

(1989)<sup>8</sup> argumentiert Weaver (2008), dass zwei Organisationsstrukturen entstehen: Erstens die formale Organisationsstruktur, welche formale Organisationsziele verkörpere und leicht an neue Anforderungen angepasst werden könne, bspw. indem eine neue Abteilung gegründet oder Berichtslinien verändert werden, und zweitens die informelle Struktur, die das Kernanliegen der Bürokratie durch informelle Organisationskulturen und damit verknüpfte Praktiken fördere (ebd.: 28–29). Letztere beschreiben die der alltäglichen Arbeit strukturgebende Annahmen und Normen, mit denen Probleme analysiert und Lösungen erarbeitet werden. Diese können von den Annahmen und Normen der Beteiligten im Umfeld der Organisation abweichen (ebd.: 5). Organisationskultur definiert Weaver (2008) dabei mit Bezug auf Schein (1992) und Nelson (1995) »as the set of ›basic assumptions‹ that affect how organizational actors interpret their environment, select and process information, and make decisions so as to maintain a consistent view of the world and the organization's role in it.« (Ebd.: 37)

Die WB sei anfällig für die Harmonisierung konfliktreicher Widersprüche, da diese nicht nur den diversen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten nachkommen muss, sondern zudem auch denen der NGOs, *Epistemic Communities* und weiteren Beteiligten (ebd.: 30). Weaver (2008) unterscheidet zwischen zwei Formen der *Hypocrisy*: Eine sei die offensichtliche *Hypocrisy* in Form von Richtlinien und Mandatsverletzungen im Rahmen der Kreditvergabe. Die zweite, subtilere Form beschreibt die Widersprüchlichkeiten zwischen vorgegebenen institutionellen oder normativen Zielsetzungen, wie bspw. Klimaschutz oder Armutsreduzierung, und den institutionellen Praktiken und Ressourcen, die man aufbringt, um diese Ziele zu erreichen (ebd.: 20). Trotz signifikanter rhetorischer und struktureller Verschiebungen habe die Umweltagenda noch nicht vollständig in die Organisationskultur Einzug gehalten. Dies liege an der Pfadabhängigkeit von der bisher dominanten Kultur, die sich viele Jahrzehnte an makroökonomischen Zielsetzungen ausgerichtet habe. Zudem spiele die Gegenwehr der Kreditnehmer und Projektleiterinnen (Task Team Leader – TTL) eine Rolle. Diese betrachten bspw. Umweltrisikoeinschätzungen als Hindernisse für die Projektvergabe und Umsetzung, da solche Maßnahmen den vorhanden Anreizen einer schnellen Kreditvergabe zuwiderlaufen (ebd.: 24–25).

Die Komplexität der WB mit ihren mehr als 10.000 Mitarbeiterinnen erfordere es, zwischen individueller und organisierter *Hypocrisy* zu differenzieren, denn diejenigen, die nach außen hin eine neue Agenda versprechen, sind nicht diejenigen, die die alltägliche Projektarbeit verrichten. Keine Reformankündigung könne garantieren, dass alle Mitarbeiterinnen ihre Arbeit daran ausrichten können oder wollen. Die WB bestehe aus einer Vielzahl unabhängiger und unkoordinierter Abteilungen und Individuen. Der Versuch, institutionelle Reformen voranzutreiben, könne immer Widerstand gegen genau die beabsichtigte Veränderung auslösen (ebd.: 34–35). Kell (2012) unterscheidet diesbezüglich zwischen opportunistischen und idealistischen Motiven sowie systemimmanenten Sachzwängen und verweist auf die vielfältigen Motive der Mitarbeiterinnen und die resultierende Schwierigkeit, Reformen durch einheitliche Ansätze umzusetzen (ebd.: 435–450).

---

8 Die Unterscheidung zwischen *Espoused theories* und *Theories-in-use* geht auf Argyris & Schön (1974, 1978) zurück.

Weaver (2008) zeigt auf, dass sowohl materialistische und konstruktivistische Analysen notwendig seien, um institutionelle Logiken zu analysieren, denn »a sophisticated explanation of the process of organizational change: [is] one that hinges not just on the analysis of external pressures for reform, but more importantly on the investigation of the internal bureaucratic politics and culture.« (Ebd.: 35) Organisationen müssten sich durch die Einhaltung von Normen legitimieren und benötigen gleichzeitig Ressourcen, um zu überleben. Die Logik, die sich daraus ergebe, sei, dass die IOs Normen und Strukturen annehmen, um Legitimität und Autorität zu erhalten, und gleichzeitig Strukturen erzeugen, um wiederum Ressourcen zu erhalten, die das Überleben der IO ermöglichen (ebd.: 27). Die Entstehung des IP stellt dafür ein Paradebeispiel dar. Die WB musste in Reaktion auf die Androhung ihres größten Kaptaleigners eine neue Norm (*Citizen-driven Accountability*) nicht nur rhetorisch annehmen, sondern zugleich institutionalisieren. In diesem Fall stellt das IP das Resultat einer Reform dar.

Weaver (2008) zufolge seien es die *Theories-in-use*, die informellen Organisationskulturen, die verändert werden müssten, um *Hypocrisy* zu begegnen. Diese lege die Grundlage für die *Bureaucratic Politics*, also Konflikte um Ideen und Ressourcen, die das Verhalten der Beteiligten innerhalb der IOs formen. Reine *Governance*-Reformen reichen dabei nicht aus. Während es im ersten Schritt darum gehe eine Idee einzuführen (Kampf um Ideen), sei der noch schwierigere Schritt diese Idee auch im operativen Geschäft umzusetzen. Bei Reformbemühungen muss immer sichergestellt werden, dass diese auch internalisiert werden, insbesondere jene, die entgegen den dominanten Normen und Kulturen verlaufen (ebd.: 35–36, 42). Hier verkomplizieren die Kämpfe um materielle Ressourcen im Kerngeschäft die Bedingungen Organisationswandel voranzutreiben.

Darüber hinaus sei herauszuarbeiten, durch welche Taktiken und Strategien (*Strategic Agency* versus *Bureaucratic Cultures*) es gelingen könne, Organisationskultur gezielt im Hinblick auf organisationale Veränderungen hin anzustoßen (ebd.: 39–40): »By analyzing how these battles unfold, we are able to better understand *who* and *what* shapes the emergence of new organizational talk, decisions, and action and where disconnects may emerge, persist, or disappear.« (Ebd.: 39–40) Zudem gingen Reformbemühungen u. U. mit unbeabsichtigten Auswirkungen einher, die zur Verstärkung der *Hypocrisy* beitragen und so die Lücke zwischen *Talk* und *Action* vergrößern würden. Entscheidend sei die Ursache von *Hypocrisy* zu adressieren, die Unvereinbarkeit der Zielsetzungen (ebd.: 6–8, 40).

Im Hinblick auf die Wirksamkeit von Rechenschaftssystemen lässt sich mit Kramarz & Park (2019: 5–6) vom *Hypocrisy*-Konzept ableiten, dass dahingehend differenziert werden sollte, ob ein Akteur auf Grundlage der bestehenden Strukturen und Regularien formal rechenschaftspflichtig gehalten wurde. Darüber hinaus ist zu fragen, inwiefern dadurch die negativen Auswirkungen behoben wurden und wie wahrscheinlich es ist, dass ähnliche Auswirkungen zukünftig vermieden werden können. Dies entspricht der von Weaver (2008) beschriebenen Gefahr, dass Reformprozesse selbst Teil der *Hypocrisy* werden, indem Konflikte durch ein Reformversprechen nach außen befriedet werden, ohne die widerstrebenden Ursachen aufgelöst zu haben (ebd.: 6–7).

Weaver (2008) beschreibt *Hypocrisy* zu Beginn als geschlossen praktizierte Täuschungsrhetorik im Sinne eines bewussten Handelns und argumentiert im Hinblick auf die widerstrebenden Zielsetzungen, dass diese auf operativer Ebene dazu führten, dass

die WB auf die unterschiedlichen Anforderungen aus ihrer Umwelt nicht mit einem realen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Anforderungen reagiere. Vielmehr handele es sich um Vermeidungsstrategien, da ein Kompromiss Gefahr laufe, keine der jeweiligen Anforderungen zu erfüllen. *Hypocrisy* ermögliche es dabei einen solchen Kompromiss auf dem Papier, rhetorisch oder durch kleinere institutionelle Reaktionen zu kommunizieren, ohne dass dieser die Praktiken grundlegend verändere (ebd.: 27, 30–31).

Kell (2012) hingegen bezweifelt eine geschlossenen praktizierte Täuschungsrhetorik aufseiten der WB, die angewendet werde, um handlungsfähig zu bleiben (ebd.: 384). Die Diskrepanz zwischen Außendarstellung und institutionellem Handeln resultiere aus systemimmanenten Zielkonflikten (ebd.: 446) und sei ein stetiges innerorganisatorisches Begleitphänomen (ebd.: 383–384). Daraus resultieren Kell (2012) zufolge jedoch zusätzliche Handlungsspielräume, die wiederum von WB-Mitarbeiterinnen und dabei insbesondere den Entscheidungsträgerinnen entlang von »persönlichen Präferenzen, Normen und Idealen« (ebd.: 446) genutzt würden. Diese Entscheidungen können dabei konträr zu nach außen kommunizierten Zielsetzungen verlaufen (ebd.). Sende das Management unterschiedliche Signale an die Mitarbeiterinnen im Rahmen eines Reformprozesses, resultiere daraus die Tendenz, dass sich diejenigen, die adressiert werden sollen, an bestehenden Mustern festhalten und die eigentlichen Ziele einer Reform in Bezug auf individuelle Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erzielt würden (vgl. Weaver 2008: 40).

Während Weaver (2008) in ihrer Konzeptualisierung von *Hypocrisy* inkonsistent argumentiert, verkennt Kell (2012) wiederum in ihrer Kritik, dass die Konzeptualisierung der WB als einheitlicher Akteur lediglich den später weiterentwickelten Ausgangspunkt von Weavers (2008) Analyse darstellt und nicht das Ergebnis. Weaver (2008) warnt im Hinblick auf die Konzeptualisierung von *Hypocrisy*, eine Intentionalität der WB anzunehmen und dabei individuelle *Hypocrisy* mit organisierter *Hypocrisy* zu verwechseln (ebd.: 33–34).

Das gegenwärtige Rechenschaftssystem der WBG sei an den polit-ökonomischen Bedingungen ausgerichtet. Die WB komme demnach vor allem gegenüber den Kreditgebern ihrer Rechenschaftspflicht nach (vgl. Avant u.a. 2010: 362–363). Dies geschehe auf Kosten von *Downward Accountability* und der Einforderung strenger Umwelt- und Sozialrichtlinien (vgl. Ebrahim & Herz 2007: 7). Der Versuch, den Anforderungen aller Beteiligten an ein Rechenschaftssystem zu erfüllen, sei jedoch zum Scheitern verurteilt. Es gehe daher um die Ausrichtung der Rechenschaftspflicht in einem anderen Ausmaß gegenüber einer bestimmten Gruppe (vgl. Avant u.a. 2010: 362–363).

Kell (2012) verweist im Hinblick auf die Grenzen der Reformfähigkeit der WB auf die Notwendigkeit einer Abkehr von neoliberalen Paradigmen sowie von wachstumsbasierten Wirtschaftsmodellen (ebd.: 467–468). Indem Kell (2012) den NGOs eine entscheidende Rolle zuschreibt, um eine »*Entwicklungswelle von unten nach oben*« (ebd.: 383, Herv. i.O.) zu initiieren, wird in ihren Ausführungen selbst sowie in Bezug auf die Arbeit der NGOs die Verworrenheit im *Entwicklungsdiskurs* deutlich. Obwohl Kell (2012) bemerkt, dass die Argumentationsverstrickungen daraus hervorgehen, dass auch die NGOs kein alternatives *Entwicklungsmodell* bereitstellen können und zugleich das Wachstumsdogma ihre Kritik entkräfte, zieht sie nicht den Schluss daraus, das Konzept *Entwicklung* als solches

zu hinterfragen. Da weder Weaver (2008) noch Kell (2012) die Entwicklungskritik aufgreifen, stellt sich die Frage, inwiefern die Erklärungskraft der bisherigen WB-Reformforschung durch die Anwendung machtkritischer Ansätze erhöht werden können.

Es wurde deutlich, dass Rechenschaftssysteme mit unterschiedlichen (normativen) Zielsetzungen einhergehen und in der institutionellen Praxis auf komplexe Institutionen mit wiederum unterschiedlichen Priorisierungen treffen. Dies führt unweigerlich zu Konflikten. Welche analytischen Fragestellungen sich daraus für die Analyse des IP ableiten lassen, lege ich weiter unten dar (Kap. 3.6.2). Im Folgenden erarbeite ich die theoretischen Grundannahmen für die Anwendung des Konzepts OL.

### 3.3 Organisationslernen in der Bürokratieforschung

Ausgehend von der Bürokratietheorie Max Webers und den damit verknüpften organisationssoziologischen Theorien wurden Ansätze entwickelt, die Internationale Organisationen zunehmend als eigenständige Akteure betrachten. Dreiack (2016: 105–106) zufolge wurde OL vor allem durch die Arbeiten von Haas (1990) *When Knowledge is Power* sowie durch den Aufsatz von Levys (1994) *Learning in Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield* in den Internationalen Beziehungen eingeführt. Bei Haas (1990) haben jedoch Roscher (2009) zufolge die internen Prozesse noch keine allzu große Rolle gespielt (ebd.: 143). Nachdem diesem Untersuchungsbereich jedoch lange keine Aufmerksamkeit zukam, wurde der Forschungsbereich »Internationale Organisationen als Organisationen« Benner u.a. (2009: 206) nach wiederbelebt.<sup>9</sup> Insbesondere Barnett & Finnemore (1999, 2004) haben dabei der Konzeptualisierung von IOs als Bürokratien Vorschub geleistet. Benner u.a. (2009) schlussfolgern, dass es bisher keinen »belastbaren Untersuchungsrahmen für Organisationslernen in internationalen Bürokratien [gebe], der eine klare Definition von OL mit einer Operationalisierung der Faktoren, die OL beeinflussen, zusammenbringt.« (Ebd.: 216)

Gleichzeitig spielten Internationale Bürokratien eine zunehmend wichtigere Rolle im globalen Regieren. Indem sie in nahezu alle politischen Prozesse der Koordinierung und Entscheidungen eingebunden sind und durch ihre Autonomie selbst als Akteure inhaltlich Einfluss nehmen, hat ihr Funktionieren oder Scheitern häufig großen Einfluss auf viele Menschen (ebd.: 203). Den Autoren zufolge gibt es mindestens vier Gründe dafür, sich mit OL in Bürokratien zu beschäftigen: Erstens sei der »Umgang mit Wissen als zentraler Ressource« der Bürokratien erkenntnisversprechend. Zweitens sei bisher trotz des zunehmenden Einflusses durch Bürokratien und obwohl diese sich zunehmend als »lernende Organisationen« präsentieren, wenig über die Umsetzung zu OL bekannt. Drittens hebe OL als Forschungsgegenstand die Notwendigkeit von multidisziplinärer Forschung hervor und viertens sei OL in Bürokratien, im Sinne der stetigen Verbesserung institutioneller Praktiken, eine normativ zu befürwortende Zielsetzung (ebd.: 213–214). Mit Dreiack (2016) ließe sich zudem ergänzen, dass die Erforschung und weiterführenden Theoretisierung von OL notwendig erscheint, um der OL-Forschung selbst sowie den

---

9 Siehe Barnett & Finnemore (1999, 2004); Weaver (2008) und Kerwer (2009).