

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. Dreack (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 zu kam, 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 spielen 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 Dreack (2016) ließe sich zudem ergänzen, dass die Erforschung und weiterführende Theoretisierung von OL notwendig erscheint, um der OL-Forschung selbst sowie den

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

Bemühungen um OL innerhalb der Bürokratien zu mehr Wirkung zu verhelfen (ebd.: 105).

Der Aufsatz *Internationale Bürokratien und Organisationslernen* von Benner u.a. (2009) stellt demnach den Ausgangspunkt<sup>10</sup> meiner empirischen Erhebung dar, um die WB als Bürokratie und das IP als Ausgangspunkt von OL zu analysieren. Nachdem ich bereits die Untersuchungsbereiche der Bürokratieforschung sowie deren Relevanz für die Erforschung von Beschwerdemechanismen skizziert habe, werde ich an dieser Stelle die theoretische Konzeption von OL darstellen. OL wird von Benner u.a. (2009) operationalisiert und anhand einer Fallstudie zur *peacekeeping*-Bürokratie der VN herausgearbeitet (ebd.: 213). Sie definieren OL

»als einen *wissensbasierten Prozess der Infragestellung und Veränderung von Organisationsregeln zur Veränderung der Organisationspraxis*. [...] Wir bezeichnen einen Veränderungsprozess nur dann als Lernen, wenn die Debatten und Verhandlungen, die zu neuen Regeln geführt haben, wesentlich auf Wissen und Reflexion beruhen. Ein Wandel der Regeln, der *allein* aufgrund der Machtverhältnisse erfolgt, fällt nicht unter unsere Definition des Organisationslernens. Die Schwierigkeit der genauen Unterscheidung zwischen Macht und Wissen ist offensichtlich. Genauso klar ist es, dass Herrschafts- und Machtbeziehungen Teil jedes Lernprozesses sind. Dennoch ist die Betonung der kognitiven und reflexiven Komponente zentral für das Verständnis von Organisationslernen und vor allem auch für die Abgrenzung von anderen Prozessen des Wandels von Regeln und Routinen, die nicht primär kognitiv basiert sind (d.h. reine Anpassungen an veränderte Macht- und Interessenstrukturen).« (Benner u.a. 2009: 218, Herv. i.O.)

Der Lernprozess selbst setzt sich aus drei Phasen zusammen: 1) Aneignung von Wissen, 2) Überzeugung und Verhandlung und 3) Institutionalisierung. Aneignung von Wissen beschreibt den Ausgangspunkt eines Lernprozesses, indem sich Individuen oder eine Gruppe einer Organisation durch externe Quellen oder eigene Erfahrungen und dessen Interpretationen »neues« Wissen zu einem Arbeitsbereich, einem Prozess oder Annahme aneignen (ebd.: 219). In der Phase Überzeugung und Verhandlung gehe es um die Entwicklung von Strategien, die weitere Unterstützung für das neue Wissen ermöglicht. Benner u.a. (2009) zufolge endet dieser Prozess »mit einer autoritativen Entscheidung über eine Änderung der Regeln« (ebd.: 219). Die dritte Phase, Institutionalisierung, beschreibt den Prozess, in dem eine Entscheidung über eine neue Regel in der institutionellen Praxis implementiert wird. Je nach Art und Reichweite einer neuen Regel und in Abhängigkeit der Größe und Struktur einer Organisation erfolgt die Implementierung keinesfalls automatisch (ebd.: 219). Wenn es darum geht zu entscheiden, wie bspw. etwas Gelerntes institutionell umzusetzen ist, »ist organisationales Lernen [...] an >autoritäre< Organisationsstrukturen gebunden« (Dreiack 2016: 112). Benner u.a. (2009) verweisen zudem darauf, dass Lernprozesse jederzeit unterbrochen werden können. Ein Lernprozess sei zudem erst dann abgeschlossen, wenn neue Regeln angewendet würden (ebd.: 219).

<sup>10</sup> Benner u.a. (2009) wird hier stellvertretend für die theoretischen Zielsetzungen der aktuelleren Ansätze zum OL in Bürokratien dargestellt. Siehe Breul (2005); Liese & Weinlich (2006); Benner & Rotmann (2008); Roscher (2009); Mayntz (2009); Liese (2009); Dreiack (2016).

Benner u.a. (2009) verweisen auf analytische Schwierigkeiten in Bezug auf diesen heuristischen Lernzyklus, der keine kausalanalytischen Aussagen oder Vorhersagen zulässt.<sup>11</sup> Lernprozesse können sich zudem über Jahre vollziehen, in denen sich Einflussfaktoren dynamisch verändern, so dass es schwer ist den Beginn und das Ende eines Prozesses zu bestimmen oder zu jedem Zeitpunkt alle möglichen Einflussfaktoren zu erfassen. Auch das Zusammenspiel von institutionellen Strukturen, Hierarchien, Berichtslinien, Anreize und Kulturen mit sozialen Kräften und Machtverhältnissen sei analytisch schwer zu erfassen. In Bezug auf die Erforschung von Lernprozessen wird deshalb deutlich, dass es sich dabei stets um Konstruktionen, Festlegungen und Eingrenzungen der Forscherin handelt. Vielmehr gehe es darum »einzelne Lernprozesse (und die Faktoren, die für Erfolg/Scheitern an verschiedenen Punkten entscheidend sind) nachzuzeichnen« (ebd.: 219). Benner u.a. (2009) haben zu diesem Zweck vor allem konstruktivistisch-institutionalistisch geprägte Einflussfaktoren erarbeitet, die Lernprozesse verhindern oder befördern (ebd.).

Zudem werden die Einflussfaktoren in ein Infrastrukturbündel und ein Politikbündel aufgeteilt, da sie davon ausgehen, dass diese Lernprozesse auf unterschiedliche Art beeinflussen. Das Infrastrukturbündel enthält diejenigen Eigenschaften einer Institution, die zu einem jeweiligen Beobachtungszeitpunkt als statisch beschrieben werden können. Auch diese Faktoren können sich mit einer gewissen Pfadabhängigkeit wandeln. Die Faktoren sind: formelle Struktur, Ressourcen, Standardabläufe, Anreizsysteme und Organisationskultur (ebd.: 222). Das Politikbündel enthält dynamische Faktoren, die die *Agency* involvierter interner oder externer Beteiliger abbilden und damit politische Dynamiken erfassen, die Einfluss auf Lernprozesse nehmen (ebd.: 222). Die Einflussfaktoren lauten: *Leadership*, externer politischer Druck und *Bureaucratic Politics*. Dem Politikbündel schreiben die Autoren eine besondere Rolle sowohl im Hinblick auf die Phase der Überzeugung und Verhandlung als auch der Institutionalisierung zu (ebd.: 224). Für beide Faktorenbündel gilt, dass diese zwar analytisch unterschieden werden, sich jedoch gegenseitig beeinflussen und in der Empirie nicht immer trennscharf zu unterscheiden sind (ebd.: 222, 224).

Die Übertragung der Einflussfaktoren auf den Untersuchungsgegenstand erfolgt im Zuge der Fragebogenentwicklung (Kap. 4.4.3.4). An dieser Stelle werde ich das Interaktionsmuster der beiden Faktorenbündel darlegen, um die erkenntnistheoretischen Zielsetzungen dieses Ansatzes zu verdeutlichen. Benner u.a. (2009) unterteilen das Interaktionsmuster in vier mögliche Konstellationen: politikgetrieben, politisch gehemmt, infrastrukturgetrieben oder infrastrukturell gehemmt. Grundsätzlich gehen die Autoren davon aus, dass sich die Einflussfaktoren des Politikbündels kurzfristig gegenüber dem Infrastrukturbündel durchsetzen (politikgetrieben). Hingegen wird in mittel- und langfristigen Betrachtungen angenommen, dass die Einflussfaktoren des Politikbündels nicht zwangsläufig ausreichen, um bspw. Reformen gegen die Einflussfaktoren des Infrastrukturbündels durchzusetzen. Den Einflussfaktoren des Politikbündels wird ein hohes Blockadepotenzial zugeschrieben, selbst dann, wenn die infrastrukturellen Einflussfaktoren einen Reformprozess unterstützen (politisch gehemmt). Ist hingegen kein politischer Druck vorhanden, können die Einflussfaktoren

<sup>11</sup> Zur Rolle von Kausalitäten siehe Kapitel 4.1.

des Infrastrukturbündels einen Lernprozess vorantreiben (infrastrukturgetrieben). Ist weder politischer noch infrastruktureller unterstützender Einfluss für einen Lernprozess gegeben (infrastrukturell gehemmt), nehmen Benner u.a. (2009) an, dass der Lernprozess scheitern wird (ebd.: 226–227). Die beschriebenen Interaktionsmuster werden in Abbildung 1 dargelegt.

Abbildung 1: Interaktionsmuster nach Benner u.a. 2009: 227.

		POLITIK		
		fördernd	neutral	behindernd
INFRASTRUKTUR	fördernd	<i>politikgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>infrastrukturgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>politisch gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)
	neutral		<i>infrastrukturell gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)	
	behindernd			

Entgegen dem Vorschlag von Benner u.a. (2009: 230) ein hypothesentestendes Verfahren anzuwenden, werde ich ihren Ansatz nutzen, um das Untersuchungsfeld empirisch explorativ zu erschließen. In Anschluss daran nutze ich die unterschiedlichen Ansätze für die Diskussion der Ergebnisse, um den institutionell-konstruktivistischen Ansatz von Benner u.a. (2009) im Hinblick auf mögliche Interpretations- und Erklärungsansätze zu erweitern. Um sich der Gefahr metatheoretischer Fallstricke zu entziehen, beschränken sich Benner u.a. (2009) darauf, die Bedingungsfaktoren herauszuarbeiten, um vollständige oder abgebrochene Lernprozesse beschreiben zu können (ebd.: 215). Dreiack (2016) merkt zudem kritisch an, dass bei Benner u.a. (2009) die Akteurebene, auf der gelernt werde, unklar bleibe und zudem die Interaktionsmuster der Beteiligten nicht berücksichtigt würden (ebd.: 108). Dies adressierend werde ich die Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und den Beteiligten im institutionellen Umfeld empirisch erheben (Kap. 5.1.2) als auch institutionelle Reaktionen und Lernprozesse hinsichtlich ihrer Reichweite diskutieren (Kap. 6.4) und theoretisch einbetten (Kap. 7.1.3).

Weiter nehmen Benner u.a. (2009) an, dass Bürokratien nicht so häufig wie privatwirtschaftliche Unternehmen einem »darwinistischen Überlebenskampf« (ebd.: 217) auf dem Markt ausgesetzt seien, welcher bei Letzteren zu fortwährendem Lernen führe (ebd.). Diese Annahme trifft für meinen Untersuchungsgegenstand nicht zu. Ich nehme an, dass die WB einem hohen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist, bspw. durch neue Akteure wie der *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)<sup>12</sup>. Die Konkurrenzsituation zwischen WB und AIIB wird ein großer Einfluss auf institutionelle Reformprozesse innerhalb der WB zugeschrieben (vgl. Schettler 2020). Anders jedoch als von Benner u.a.

12 Siehe Kapitel 5.2.3.

(2009) für Privatunternehmen angenommen, führt die Konkurrenzsituation hinsichtlich meines Untersuchungsgegenstands nicht zu politischen Willen und Offenheit für institutionelle Veränderungen. Vielmehr ist anzunehmen, dass Lernprozesse im Sinne der Einhaltung von Sozial- und Umweltrichtlinien in Konkurrenz zu wirtschaftlichen Zielsetzungen stehen und deshalb Veränderungen im Hinblick auf die Stärkung von Rechenschaftssystemen Widerstand hervorrufen.

Die Auffassung der Autoren, dass es nicht Aufgabe der Forschung sei, das Gelernte hinsichtlich der Richtigkeit zu bewerten (ebd.: 215), teile ich ebenfalls nicht. Wie ich herausgearbeitet habe, lassen sich Lernprozesse unterscheiden im Sinne einer normativen Zielsetzung (Einhaltung der Sozial- und Umweltrichtlinien) und Lernprozesse im Sinne von Vermeidungsstrategien, wie bspw. dem *Panel Proofing* im Rahmen der Projektvorbereitung.<sup>13</sup> Wenn die Zielsetzung und Legitimationsgrundlage einer Organisation wie der WB die Armutsrreduzierung ist, betrachte ich es durchaus als meine Aufgabe als Forscher, die Auswirkungen des institutionellen Handelns und die Fähigkeit festgestellte negative Auswirkungen zukünftig zu verhindern zu analysieren und normativ zu bewerten. Die Lern- und Reformfähigkeit der WB bewerte ich demnach hinsichtlich der Verwirklichung von *Citizen-driven-Accountability*.

Ich habe die hier zugrundeliegende OL-Definition dargelegt, den Lernprozess und dessen Einflussfaktoren skizziert und das Interaktionsmuster der Einflussfaktoren beschrieben, um die Bedingung zum OL innerhalb der WB zu analysieren. Den normativen Standpunkt, von dem aus ich die Lern- und Reformfähigkeit der WB in Reaktion auf die Arbeit des IP bewerte, werde ich im weiteren Verlauf des Kapitels auf Grundlage von macht- und *entwicklungskritischen* Ansätzen entwickeln.

### 3.4 Machtkritische Perspektiven auf Organisationswandel

Cooke (2003b: 47) zufolge bestehe ein direkter genealogischer Zusammenhang zwischen einerseits der Annahme des *Entwicklungsmanagements*, dass durch das Verwalten von Teilhabeprozessen (Partizipation) die Machtbeziehung zwischen erster und Dritter Welt verändert werden könne, und andererseits der Reproduktion kolonialer Machtverhältnisse durch *Indirect Rule*. Cooke (2003a) erarbeitet die bisher zumeist in den orthodoxen *Management Studies* ausgeblendeten, konzeptionellen Grundlagen und Intentionen von Partizipationsmethoden, die im gegenwärtigen *Entwicklungsmanagement* Anwendung finden (vgl. Cooke 2003a: 77–79, 2003b: 47). Das *Management of Organizational Culture* (MOC) wird dabei als eine Praktik mit Ursprung in den Kolonialadministrationen dargelegt (vgl. Cooke 2003a: 75).

Cooke (2003a) kritisiert die CMS, die Management zumeist als ein reines Resultat des Kapitalismus darstellt und dabei den historischen Hintergrund der Praktiken im Bereich des Organisationswandels ausblendet bzw. eine Trennung zum Imperialismus konstruiert: »Empire, in other words, is absent from CMS; yet imperialism was *organized*, and it was *managed*.« (Cooke 2003a: 90, Herv. i.O.) Management sei kein reines Resultat

---

13 Siehe Kapitel 2.