

Wie bedingen sich Rechenschaftslegung und organisationales Lernen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Daniel E. Esser

Heiner Janus



Wie bedingen sich Rechenschaftslegung und organisationales Lernen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Daniel E. Esser & Heiner Janus

Bonn 2024

Prof. Dr. Daniel E. Esser ist Associate Professor an der American University in Washington, DC, und Assoziierter Wissenschaftler am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

Dr. Heiner Janus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ und Projektleiter am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

E-Mail: heiner.janus@idos-research.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Zitationsvorschlag:

Esser, D.E., & Janus, H. (2024). *Wie bedingen sich Rechenschaftslegung und organisationales Lernen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?* (IDOS Discussion Paper 7/2024). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/idp7.2024>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Discussion Paper / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN 2751-4439 (Print)

ISSN 2751-4447 (Online)

ISBN 978-3-96021-232-4 (Print)

DOI: <https://doi.org/10.23661/idp7.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

<https://www.idos-research.de>



Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier

Zusammenfassung

Wie bedingen sich Rechenschaftslegung und organisationales Lernen im weltweit zweitgrößten bilateralen System der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)? Wir analysieren Interviewdaten von Mitarbeitenden der beiden deutschen größten EZ-Durchführungsorganisationen: der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Für unsere Analyse verwenden wir Goffmans Heuristik der „Bühne“, um soziale Praktiken in beiden Organisationen zu erforschen. Unseren Daten zufolge bewegen sich Interviewte in zwei verschiedenen metaphorischen Räumen: einer Vorder- und einer Hinterbühne. Die deutsche Ministerialbürokratie stellt für sie ein Publikum dar, das – den chaotischen Realitäten der EZ zum Trotz – eine stimmige Aufführung erwartet. Die Befragten schildern daraufhin organisationale Inszenierungen auf einer Vorderbühne mit dem Ziel, äußere Eindrücke zu managen. Die organisationale Hinterbühne wird hingegen zur Wahrung größtmöglicher Autonomie abgeschirmt. Im Ergebnis sind Rechenschaftslegung und organisationales Lernen im deutschen Fall entkoppelt. Wir verbinden diese Erkenntnis mit der hierarchischen, marktfernen Struktur des deutschen EZ-Systems, der Bedeutung organisationaler Eigeninteressen sowie einer kollektiven beruflichen Norm, gemäß derer der Fortbestand der EZ nicht gefährdet werden darf.

Danksagung

Die Autoren danken allen Befragten, die zu dieser Forschung beigetragen haben, für ihre Zeit und Offenheit. Wertvolle Rückmeldungen zum Inhalt erhielten wir von Miriam Amine, Lena Gutheil, Stephan Klingebiel und Michael Roll. Darüber hinaus unterstützte uns Niels Keijzer mit relevanten Erkenntnissen und Referenzen. Elias Koch, Nawshin Tabassum und Alessandra Tangianu führten wichtige Hintergrundrecherchen durch. Wir bedanken uns außerdem für die Anmerkungen dreier anonymer Rezensent*innen, einer Übersetzerin und einer externen Lektorin. Beide Autoren haben zu gleichen Teilen zu dieser Arbeit beigetragen und tragen für alle verbleibenden Fehler gemeinsam die Verantwortung.

Daniel E. Esser und Heiner Janus

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Danksagung	IV
Abkürzungen	VI
1 Einleitung	1
2 Literaturübersicht	3
2.1 <i>New Public Management</i> : Kontextabhängige Interaktionen	3
2.2 Entwicklungsforschung: Rechenschaftslegung verdrängt Lernen	5
2.3 Organisationssoziologie: Rechenschaft und Lernen als soziale Phänomene	6
3 Methodik	7
4 Thematische Analyse der Interviewdaten	9
4.1 Die institutionelle Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	9
4.2 Sichtweisen zur Rechenschaftslegung im deutschen EZ-System	10
4.3 Sichtweisen zum individuellen und organisationalen Lernen	12
4.4 Praktiken der Goffman'schen Inszenierung	13
5 Einordnung	14
6 Fazit	16
Literaturverzeichnis	18

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRH	Bundesrechnungshof
DFID	Department for International Development
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
KfW	Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau
M&E	Monitoring und Evaluierung
NPM	New Public Management

1 Einleitung

Unter Forschenden im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) besteht seit einigen Jahren Einvernehmen darüber, dass sowohl die Rechenschaftslegung als auch das organisationale Lernen für EZ-Organisationen zentral sind, um wirksam zu sein. Uneinigkeit besteht hinsichtlich der Frage, ob und wie sich Rechenschaftslegung und organisationales Lernen gegenseitig bedingen. Für einige Wissenschaftler*innen sind beide komplementär und stärken sich gegenseitig (Picciotto, 2018). Sie argumentieren, dass rigorose Evaluierungen deshalb für beide nützlich sind (Clements, 2020). Andere Forschende weisen jedoch auf Zielkonflikte hin (Boyle & Tyrrell, 2021); sie geben zu bedenken, dass Rechenschaftspflichten organisationales Lernen behindern. Aus ihrer Sicht muss die Balance (oder „Wippe“) zwischen Rechenschaftslegung und Lernen neu austariert werden, und zwar in Richtung Lernen, indem zentrale Kontrollfunktionen zurückgefahren werden und die Entscheidungsfreiheit dezentralisiert wird (Honig, 2015; Kogen, 2018).

Diese laufende Debatte zum Verhältnis zwischen Rechenschaft und organisationalem Lernen wird bisher vor allem durch eine anglo-amerikanische Perspektive geprägt. Beispielsweise zitiert Picciotto (2018, S. 369) die ehemalige Generaldirektorin der Unabhängigen Evaluierungsgruppe der Weltbank wie folgt: „In meinen zwanzig Jahren als Evaluatorin hatte ich nie Schwierigkeiten damit, Rechenschaftslegung und Lernen unter einen Hut zu bringen. Für mich sind sie zwei Seiten derselben Medaille.“¹ Ähnlich hieß es im Dezember 2018 in einem Tweet der US-Behörde für internationale Entwicklung (USAID): „[F]ür uns sind Rechenschaft und Lernen miteinander verbunden und fördern sich gegenseitig“ (USAID, 2018). Analog hierzu gibt die Behörde auf ihrer Internetseite *USAID Learning Lab* (2023) an: „Sie müssen sich nicht zwischen Rechenschaftslegung und Lernen entscheiden – beide gehen Hand in Hand.“

Auch die gegenteilige Auffassung speist sich vor allem aus US-amerikanischen und britischen Perspektiven. Kogen (2018, S. 99) argumentiert, dass „Rechenschaftslegung und Lernen in der Berichterstattung von zwei der weltgrößten Geber, der USAID und dem ehemaligen britischen *Department for International Development* (DFID), in unangemessener Weise miteinander vermengt wurden – davon ausgehend, dass die Rechenschaftslegung definitionsgemäß zur Verbesserung von Projekten führt.“ Um statistische Abweichungen bei den Evaluierungsergebnissen zu erläutern, stellt Honig (2019) acht USAID- bzw. DFID-geförderte Vorhaben einander gegenüber. Er argumentiert, dass eine Rechenschaftslegung, die auf einer quantitativen Berichterstattung beruht, lernbasierte Anpassungen auf Projektebene einschränken kann. Springer (2021, S. 11) warnt davor, dass „M&E-(Monitoring- und Evaluierungs-)Systeme eine managerialistische Steuerungsmacht erlangen“, die das organisationale Lernen verdrängt. Hoey (2015, S. 9) kritisiert ein solches Ausarten eines Steuerungsanspruchs im US-Kontext und beklagt, dass die von der USAID geforderten Performance-Indikatoren „eher einen Fokus auf Rechenschaftslegung ... als auf Lernen fördern.“

Eine dritte, vereinende Position argumentiert, dass Rechenschaftslegung und organisationales Lernen unterschiedlich gedacht werden müssen. Entsprechend kritisieren Lumino und Gambardella (2020), dass beide in der vorhandenen Evaluierungsforschung zu eng gefasst werden. Auf dieser Grundlage regen sie an, Rechenschaftslegung als „relationales und multidirektionales Konzept“ zu begreifen, in dem jede Rechenschaftsbeziehung „eine spezifische Form des Lernens bedingt“ (Lumino & Gambardella, 2020, S. 149). Analog argumentiert Guijt, dass es nicht länger ein „Tauziehen zwischen Lernen und Rechenschaftslegung“ gäbe (Guijt, 2020 [2010], S. 277), wenn EZ-Organisationen sich weniger darauf konzentrierten, kurzfristige Verantwortlichkeiten zuzuordnen, und stattdessen eine langfristige Perspektive einnehmen. Unabhängig

1 Anm. der Übersetzerin: Bei einigen Zitaten handelt es sich um eigene Übersetzungen. Die Seitenangaben beziehen sich jedoch auf den Fundort im englischsprachigen Titel.

davon, wie diese verschiedenen Positionen den Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen sehen, stimmen sie insofern überein, dass sich beide Phänomene gegenseitig beeinflussen.

In diesem Artikel analysieren wir Daten aus Expert*inneninterviews, die wir mit fünfzehn Mitarbeitenden der zwei größten Durchführungsorganisationen in Deutschland geführt haben. Unser Ziel ist es, zu untersuchen, wie eine hierarchisch orientierte Rechenschaftslegung und das organisationale Lernen im zweitgrößten bilateralen Gebersystem der Welt (BMZ, 2022; OECD, 2021) interagieren. Unsere Arbeit baut auf der aktuellen Kritik am begrenzten organisationalen Lernen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Dörrbecker, 2023) auf, bewertet jedoch weder die Evaluierungskapazitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch ihre Qualität. Stattdessen wenden wir eine gängige wissenschaftliche Definition der Rechenschaftslegung an, die diese als eine Kombination aus Verantwortlichkeit und Durchsetzbarkeit beschreibt (Fox, 2007; Goetz & Jenkins, 2005; Schedler, 1999). Wir fokussieren uns dabei auf einen Fall inter-organisationaler Hierarchien. Eine hierarchisch orientierte Rechenschaftslegung bezeichnet in diesem Kontext die Verantwortlichkeit beider Durchführungsorganisationen gegenüber ihrem wichtigsten Auftraggeber, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), um dieses in die Lage zu versetzen, Regeln wirksam durchzusetzen und gleichzeitig auch das organisationale Lernen zu fördern.

In unserer Forschung zum Lernen in Entwicklungsorganisationen (Yanguas, 2021) definieren wir organisationales Lernen als das Erkennen von Problemen und Korrigieren von Fehlern, um dadurch eine Transformation individuellen Wissens in Organisationswissen zu erreichen und auf diese Weise die Organisationsziele zu verwirklichen (Argyris & Schön, 1978; Visser, 2016). Darüber hinaus verstehen wir organisationales Lernen als einen „Prozess, durch den Organisationen ihre mentalen Modelle, Regeln, Prozesse oder ihr Wissen ändern oder anpassen und dabei ihre Leistungsfähigkeit wahren oder verbessern“ (Chiva et al., 2014, S. 689). Wichtig ist dabei, dass wir „...organisationales Lernen sowohl als kontextabhängigen als auch als sozialen Prozess“ betrachten, in dem Deutungsprozesse durch Politik und Machtverhältnisse unmittelbar beeinflusst werden (Vince et al., 2002, S. 2). In unserem Fall besteht das übergreifende Ziel beider Organisationen darin, Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, und zwar von der standardisierten Projektumsetzung bis hin zur Förderung des sozialen Wandels. Organisationales Lernen umfasst in diesem Zusammenhang kontextabhängige und soziale Prozesse der Transformation von individuellen Erfahrungen in Organisationswissen über die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Wissenschaftliche Arbeiten in diesem Bereich konzentrieren sich jedoch bislang nicht auf den Nexus von organisationalem Lernen und Rechenschaftslegung – wobei Christians (2020) Studie zum Umgang mit interner Kritik bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) eine wichtige Ausnahme darstellt.

Im Gegensatz zu anderen nationalen Gebern in Entwicklungszusammenarbeit legt Deutschland weiterhin einen Schwerpunkt auf die bilaterale technische Zusammenarbeit. Von 2013 bis 2021 entfielen darauf durchschnittlich 35 Prozent des bilateralen EZ-Budgets.² Deutschland unterscheidet sich international zudem durch seine Verwaltungsstruktur von anderen Gebern. Die GIZ ist die Hauptauftragnehmerin des BMZ für die Durchführung der technischen Zusammenarbeit. Die KfW ist hauptverantwortlich für die Durchführung der deutschen bilateralen finanziellen Zusammenarbeit. Für beide Organisationen haben sich die jährlichen Zuwendungen des BMZ im letzten Jahrzehnt mehr als verdoppelt. Für die GIZ beliefen sich diese im Jahr 2020 auf € 3,4 Mrd., für die KfW auf € 4,1 Mrd.³ Nennenswert ist außerdem, dass es für die Zuwendungen des BMZ an die GIZ und die KfW keine öffentliche Ausschreibung gibt. Der Generalvertrag und

2 Der Prozentsatz beruht auf einer eigenen Berechnung der Autoren anhand öffentlich verfügbarer Daten.

3 Die Zuwendungen wurden den öffentlich zugänglichen Jahresberichten der jeweiligen Organisation entnommen.

der Gesellschaftsvertrag, die die Beziehungen zwischen BMZ und GIZ regeln, sind zudem nicht öffentlich zugänglich. 2019 wurde eine parlamentarische Anfrage zu deren Inhalt negativ beschieden (Deutscher Bundestag, 2019). Darüber hinaus sprach sich der zuständige Ausschuss des Bundestags gegen die Veröffentlichung der unabhängigen Prüfberichte der GIZ aus, nachdem eine Oppositionspartei bei ihrer Fundamentalkritik der deutschen Entwicklungspolitik auf einen öffentlich gewordenen Prüfbericht der GIZ von 2017 verwiesen hatte.

Aus institutionentheoretischer Sicht bilden GIZ und KfW ein gegen Wettbewerb geschütztes Oligopol staatlich geförderter Durchführungsorganisationen, die im Rahmen eingeschränkter öffentlicher Transparenzanforderungen agieren können. Beide Organisationen setzen häufig Dienstleister ein, die unmittelbar gegenüber der GIZ oder der KfW Rechenschaft ablegen müssen. Im Unterschied zu diesen Unterauftragnehmern erhalten die GIZ und die KfW jedoch bei Weitem die höchsten Zuwendungen, stehen dabei aber nicht mit anderen Organisationen auf ihrer Ebene im Wettbewerb. Gleichzeitig erhalten sie durch das BMZ – einem eigenständigen Ministerium – verbindliche politische Vorgaben. Dieses Konstrukt mit zwei Hauptdurchführungsorganisationen, die als Konsolidierer der Rechenschaftslegung fungieren, unterscheidet sich von der institutionellen Struktur der Entwicklungspolitik in Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Dort liegt die entwicklungspolitische Steuerung im Außenministerium bzw. bei einer nachgeordneten Behörde, und miteinander im Wettbewerb stehende Durchführungsorganisationen sind dem jeweiligen politischen Auftraggeber unmittelbar rechenschaftspflichtig (Dietrich, 2021, S. 99; vgl. Calleja, 2017; Esser, 2018).⁴ Um Interaktionen zwischen Rechenschaft und organisationalen Lernen im deutschen System zu verstehen, ist die Positionierung der GIZ und der KfW gegenüber dem BMZ somit von zentralerer Bedeutung als die Rechenschaftsbeziehungen zwischen diesen beiden „Konsolidatoren“ zu ihren Auftragnehmern.

Unter Berücksichtigung dieses Kontexts fragen wir, wie sich eine hierarchisch ausrichtende Rechenschaftslegung und organisationales Lernen bei GIZ und KfW bedingen. Verstärken sie sich gegenseitig, verdrängt die Rechenschaftslegung das Lernen, bedarf es einer neuen Konzeption, oder ist dieser Fall substantiell anders zu verorten? Mit unserer Antwort tragen wir zu laufenden Debatten innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Entwicklungsforschung bei, indem wir diese durch eine organisationssoziologische Perspektive bereichern. Unser theoriegeleiteter Ansatz ermöglicht uns, soziale Praktiken einer hierarchischen Rechenschaftslegung im Kontext organisationalen Lernens zu erforschen, da wir empirische Erkenntnisse aus einem kaum erforschten Kontext mit aktuellen wissenschaftlichen Debatten zusammenführen.

2 Literaturübersicht

2.1 *New Public Management*: Kontextabhängige Interaktionen

In der *Public-Management*-Literatur innerhalb der Verwaltungswissenschaften werden Rechenschaftslegung und organisationales Lernen als miteinander verknüpft betrachtet. Die Interpretationen reichen hier von einem sich gegenseitig unterstützenden bis hin zu einem inversen Zusammenhang. In diesem Feld stellt das *New Public Management* (NPM) seit Jahrzehnten eine Orthodoxie dar (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015; Shahan et al., 2021). NPM-Ansätze sollen „die Übernahme der in Privatunternehmen verwendeten Management- und Organisationsformen durch öffentliche Stellen“ fördern (Lægreid, 2014, S. 324). Ihnen wird zugeschrieben, „einen Übergang von einem bürokratischen Amtsethos hin zu einem Managementsystem“ herbeizuführen (Lægreid, 2014, S. 324). In einem solchen Managementsystem „sind sowohl die Rechenschaftslegung als auch das Lernen Bestandteile des Monitorings und der Evaluierung der

4 Tatsächlich ist Deutschland derzeit das weltweit einzige Geberland, das über ein eigenständiges Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit verfügt.

Leistungsfähigkeit“ (Greiling & Halachmi, 2013, S. 387) und werden durch gezielte Anreize gefördert.

Eine solche Konzeptualisierung wirft die Frage auf, wie in der NPM-Literatur die Ziele der Rechenschaftslegung und des organisationalen Lernens austariert werden. Greiling und Halachmi (2013, S. 382) argumentieren, dass die in der Rechenschaftslegung eingebetteten Lernchancen „wichtiger sind, als über eine Vielzahl an Regelungen zur Rechenschaftslegung zu verfügen, die immer wieder die gleichen Arten von Informationen erzeugen, um nicht anfechtbare Schuldzuweisungen hervorzubringen“. Zugleich betonen sie, dass sich das Lernen nicht automatisch aus der Rechenschaftslegung ergibt (Greiling & Halachmi, 2013, S. 388; vgl. Gujit, 2020 [2010]). Der Hauptgrund hierfür ist, dass „die Art der Daten, die zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht benötigt werden, sich von jener unterscheiden, die erforderlich ist, um organisationales Lernen anzuregen oder die aufgrund einer defensiven Haltung der Behörden benötigt wird“ (Greiling & Halachmi, 2013, S. 388).

Andere NPM-Wissenschaftler*innen haben den Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen als konkurrierend beschrieben, da „einige Regelungen zur Rechenschaftslegung das organisationale Lernen tatsächlich behindern können“ (Ebrahim, 2005, S. 57). Ihre These lautet, „dass es vielmehr einen umgekehrten als einen positiven Zusammenhang zwischen etablierten Mechanismen der Rechenschaftslegung und dem organisationalen Lernen gibt“ (Schillemans et al., 2013, S. 410). In diesem Fall stünden Organisationen vor dem Dilemma, sich zwischen beiden entscheiden zu müssen. Diese These einer inversen Beziehung wird jedoch von anderen Wissenschaftler*innen angefochten; sie argumentieren, dass organisationales Lernen vielmehr davon abhängt, wie Rechenschaft konzeptualisiert ist. Jarvis (2015) bekräftigt, dass der Zusammenhang vielschichtig sei, und unterscheidet zwischen vier „Zwecken der Rechenschaftslegung“, von denen organisationales Lernen nur einen darstellt. Er fordert zudem das Eingeständnis, „dass eine fehlerfreie Verwaltung schlichtweg nicht möglich ist“ (Jarvis, 2015, S. 459).

Neben verschiedenen Zwecken unterscheidet die NPM-Forschung auch zwischen unterschiedlichen Zielgruppen der Rechenschaftslegung. Broadbent und Laughlin (2003, S. 3) regen eine „Unterscheidung zwischen ‚managerialistischen‘ und ‚politischen/öffentlichen‘ Formen der Rechenschaftslegung“ an. Aus ihrer Sicht ist die politische Rechenschaftslegung durch Pflichten und Anreize für Amtsinhaber*innen gekennzeichnet, Entscheidungen und Ergebnisse „nach unten gerichtet“ an die Öffentlichkeit zu kommunizieren. Im Gegensatz hierzu

besteht im Zusammenhang mit managerialistischen Formen der Rechenschaftslegung die Annahme, dass die Person oder Körperschaft (oft als „Auftraggeber“ bezeichnet), die Verantwortung an andere (oft als „Auftragnehmer“ bezeichnet) delegiert, ermächtigt ist, auf den Letzteren Druck zwecks Leistungserbringung auszuüben (Broadbent & Laughlin, 2003, S. 3).

Unter Berücksichtigung der institutionellen Position der zwei größten deutschen Durchführungsorganisationen legen wir bei dieser Untersuchung den Fokus auf managerialistische (hierarchische oder „nach oben gerichtete“) Formen der Rechenschaftslegung. Gleichzeitig ist uns bewusst, dass sich politische und managerialistische Rechenschaften möglicherweise gegenseitig bedingen. Lægreid (2014, S. 9) warnt vor einem „Streben nach einer managerialistischen Rechenschaft, welches dazu führen kann, dass die politische Rechenschaft eingeschränkt wird“. Denkbar ist weiterhin, dass das Forcieren einer verstärkten managerialistischen Rechenschaftslegung von „oben nach unten“ für ein Organisationsumfeld nicht angemessen ist, wenn es eher lateral als vertikal strukturiert ist (McNulty & Ferlie, 2004). Hieraus ergibt sich die analytische Frage: Welche Form(en) der Rechenschaftslegung lassen sich in welchen spezifischen Organisationskontexten beobachten, und wie bedingt – wenn überhaupt – ihre Interaktion das organisationale Lernen?

2.2 **Entwicklungsforschung: Rechenschaftslegung verdrängt Lernen**

Auch in der Entwicklungsforschung spielt die Unterscheidung zwischen politischer und managerialistischer Rechenschaftslegung eine Rolle. In der Entwicklungspolitik etwa „sind die Verbindungen zwischen globalen Institutionen zu jenen Menschen, die von Projekten und Entscheidungen dieser Institutionen betroffen sind, oftmals so indirekt, dass sie als vernachlässigbar gelten“ (Hale, 2008, S. 76). Die politische Rechenschaftspflicht in den Geberländern setzt jedoch voraus, dass Budgets der Entwicklungszusammenarbeit durch Steuerzahler*innen in Geberländern überwacht werden. Gleichmaßen erfordert Rechenschaftspflicht in Partnerländern, dass die Bürger*innen die Möglichkeit erhalten, die Verwendung von Entwicklungsgeldern durch ihre Regierungen zu beurteilen. In der Praxis zeigt sich allerdings eine „unterbrochene Feedbackschleife“ zwischen Bürger*innen in Partnerländern und Bürger*innen in Geberländern (Martens, 2005, S. 643; McGee, 2013; vgl. Springer, 2021). In der Theorie besetzen EZ-Bürokratien diese Schnittstelle, indem sie eine managerialistische Rechenschaftsarchitektur aufbauen. Dadurch können Überprüfungsmechanismen sowohl innerhalb als auch zwischen Organisationen eingerichtet werden. Dabei ist wichtig, dass diese Mechanismen auf gemessene und analysierte Daten gestützt sind; sie können sich nicht allein auf organisationale Reflexion oder gar Reflexe verlassen (Van Wijk et al., 2020). Diese Positionierung von EZ-Bürokratien ist der Grund, weshalb Forschung zur Rechenschaftslegung im Kontext der bilateralen EZ eben diese Schnittstelle in den Blick nehmen sollte.

Wenngleich sich manche Wissenschaftler*innen in der Entwicklungsforschung sicher sind, dass „Rechenschaftslegung und Lernen Hand in Hand gehen“ (Picciotto, 2018; vgl. Pollard & Lindkvist, 2020), kritisieren andere, dass der Rechenschaftslegung – zum Nachteil des organisationalen Lernens – bisher Priorität eingeräumt wurde. Übereinstimmend mit der Diagnose des ehemaligen USAID-Direktors Natsios (2010), der eine von Messungen besessene „Gegen-Bürokratie“ konstatierte, äußert Kogen (2018, S. 104) Bedenken hinsichtlich einer „fehlgeleiteten Abhängigkeit von der Rechenschaftslegung“ und argumentiert: „Die Rechenschaftslegung trägt nicht ohne Weiteres zu einer breiteren Debatte über die EZ bei, [...] sie verschafft Geldgebern und Praktikern nur die Legitimität zur Fortsetzung ihrer aktuellen Entwicklungsvorhaben“ (Kogen, 2018, S. 105).

Die Entwicklungsforschung setzt sich daher mehrheitlich dafür ein, das „verworrene Netz der Rechenschaftspflichten“ (De Silva Godage, 2021, S. 7; vgl. Esser & Ha, 2015; Wellens & Jegers, 2017) zu entflechten. Sie will Anforderungen an die managerialistische Rechenschaft möglichst zurückfahren, um organisationales Lernen dadurch zu ermöglichen. Honig und Gulrajani (2018, S. 72–73) heben in diesem Zusammenhang Autonomie als Schlüsselfaktor zur Verbesserung der behördlichen Leistungsfähigkeit hervor. Zugleich warnen sie davor, dass „autonome Auftragnehmer aufgrund eingeschränkter Aufsicht eher zu schlechter Performanz in der Lage sind“ (Honig & Gulrajani, 2018, S. 73). Angesichts dieser vermeintlichen Vorteile und Risiken von größerer Autonomie ließe sich folgern, dass organisationales Lernen nicht nur durch Anreize bestimmt wird. Auch soziale Interaktionen innerhalb und zwischen Organisationen scheinen eine Rolle zu spielen. An dieser Stelle überschneiden sich Verwaltungswissenschaften und Entwicklungsforschung mit soziologischen Perspektiven.

2.3 Organisationssoziologie: Rechenschaft und Lernen als soziale Phänomene

Statt sich auf Anreize zu konzentrieren, stellen soziologische Untersuchungen von Organisationen „Techniken, Verfahren, Werkzeuge, Strategien und Methoden, die Akteure bei der Konstruktion und Organisation einer sinnhaften Welt verwenden“ (Ho, 2012, S. 30) in den Vordergrund. Aus dieser Perspektive hängen Rechenschaftslegung und organisationales Lernen nicht zwingend zusammen und verstärken sich daher auch nicht unbedingt gegenseitig. Ob Rechenschaftspflicht organisationales Lernen entweder anregt oder einschränkt, kommt demnach vielmehr auf die sozialen Dynamiken an, die ein spezifisches Organisationsumfeld charakterisieren. Daher legen soziologische Theorien des organisationalen Lernens den Fokus auf die soziale Herausbildung dessen, was Elder-Vass (2010, S. 122–130) als „Normkreise“ bezeichnet, die wiederum für „Organisationsrollen“ entscheidend seien (Elder-Vass, 2010, S. 164–167; vgl. Seidl & Mormann, 2014). Zwar haben diese Rollen keinen Vorrang vor den vielfältigen Beziehungen der Mitglieder einer Organisation mit anderen gesellschaftlichen Konstrukten wie Familie, Religionsgemeinschaften oder politischen Parteien, aber sie beeinflussen sehr wohl deren Verhalten (Elder-Vass, 2010, S. 159). Im Ergebnis erlangen Organisationsnormen sowohl explizites als auch implizites Erklärungspotenzial. Daher ist besonders darauf zu achten, wie sich Sozialisation und Sanktionierung innerhalb von Organisationen vollziehen – sowohl über Anreize als auch durch soziale Interaktionen.

Die Heuristik einer Vorder- und Hinterbühne des kanadischen Soziologen Erving Goffman erweist sich in diesem Zusammenhang als nützlich (Goffman, 1959; Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini, 2008). Obwohl Goffmans Untersuchungen hauptsächlich der intra-organisationalen Interaktion galten (Ringel, 2019, S. 710), haben Wissenschaftler*innen im Bereich der globalen Studien seine Theorie auch auf inter-organisationalen Dynamiken angewandt. Andreas (2008) verwendet das Bild einer Vorder- und Hinterbühne, um inkonsistente Handlungen verschiedener Akteure während der Belagerung von Sarajevo (1992–1996), der Hauptstadt Bosnien und Herzegowinas, zu analysieren. Analog verweist Nguyen (Ho, 2012, S. 60) auf die „Vorderbühne“, um Stillschweigen von EZ-Organisationen über gescheiterte Vorhaben zu erklären, da diese „Zeichen der Unstimmigkeit“ vermeiden und dadurch ihr eigenes Ansehen schützen wollen.

Akteure, die sich in gesellschaftlichen Zusammenhängen bewegen, beteiligen sich demnach an „Aufführungen“ (*performances*) (Goffman, 1959, S. 32). So versuchen sie, „Eindrücke zu steuern“, die das „Publikum“ von ihnen entwickelt (Goffman, 1959, S. 203). Solche Aufführungen werden auf der Hinterbühne „strategisch entworfen“ (Desportes et al., 2019, S. 37) und „vorbereitet“ (Ringel, 2019, S. 708). Die geringere Sichtbarkeit der Hinterbühne verleiht Akteuren ein größeres Maß an Freiheit (Ting, 2016, S. 171). Gleichzeitig schaffen Aufführungen auf der Vorderbühne Raum für Improvisation und – falls es opportun erscheint – Abweichungen (Andreas, 2008, S. 8). Diese Praxis der „Dissensverschleierung“ (Ybema & Horvers, 2017, S. 1246) wird auch als „Widerstand über die Hinterbühne“ bezeichnet (Ybema & Horvers, 2017, S. 1240). Hierbei ist entscheidend, dass dem Publikum kein Zugang zur Hinterbühne gewährt wird (Goffman, 1959, S. 231), um zu verhindern, dass komplexe Realitäten die Wahrnehmung einstudierter Aufführungen stören.

Die Organisationswissenschaft hat sich mit der Zeit den Begriff der „Goffman’schen Inszenierung“ (Solomon et al., 2013, S. 196) zu eigen gemacht. Damit wird eine ganze Bandbreite organisationalen Wahrnehmungsmanagements (*impression management*) und sich daraus ergebender Einschränkungen bei der Rechenschaftslegung abgedeckt (vgl. Fine und Hallett, 2014; Ho, 2012, S. 31). Desportes et al. (2019, S. 37) geben allerdings zu bedenken, dass „die Perspektive der Vorder- und Hinterbühne bei der Untersuchung der Entwicklungszusammenarbeit offenkundige analytische Einschränkungen aufweist“. Im Unterschied zu Aufführungen von Theaterstücken – oder bei Goffmans empirischen Kontexten wie beispielsweise Restaurants, Kinos, Krankenhäusern und Sanatorien (z. B. Smirl, 2006; Zaman, 2003) –, in denen Interaktionen

einmalig und Bühnen physisch getrennt sind und der Fokus auf der Rede liegt, sind Beziehungen in der EZ fortdauernd, Grenzen der Bühnen sind metaphorischer Natur und überlappen sich, und Organisationsdarstellungen umfassen nicht nur Aufführungen, sondern auch schriftliche Dokumente (vgl. Hoyle & Wallace, 2008).

Trotz dieser Einschränkungen erachten wir die Anwendung der Goffman'schen Heuristik auf das deutsche EZ-System als analytisch erkenntnisreich. Anders als Desportes et al. (2019) untersuchen wir institutionell abgegrenzte Räume innerhalb dieses Systems. Dabei bezeichnen wir intra-organisationale Prozesse als Hinterbühne und inter-organisationale Prozesse als Vorderbühne. Die klare Trennung zwischen Vorder- und Hinterbühne durch institutionell verankerte Organisationsgrenzen ist eine Kerneigenschaft des von uns untersuchten Falls, der sich somit von bereits untersuchten Fällen im Forschungsbereich der globalen Studien unterscheidet (vgl. Kranke, 2020; Schimmelfennig, 2002; van Der Veen, 2011). Ähnlich wie Solomon et al. (2013) argumentieren wir zudem, dass beide Bühnen wichtig sind, um gegenüber der Öffentlichkeit eine Wahrnehmung organisationaler Rechenschaftslegung zu kreieren und aufrechtzuerhalten.

So gesehen kann organisationales Lernen auf eine kollektive Wirksamkeit abzielen, um auf der Vorderbühne Publikumserwartungen an Rechenschaftslegung zu erfüllen, während auf der Hinterbühne andere Prioritäten verfolgt werden. Was manche Wissenschaftler*innen als „Heuchelei“ (Brunsson, 2002) bezeichnen, entkoppelt bewusst Diskurs von Handlung. Diese Trennung stärkt den Freiraum der Organisation und erlaubt ihr, gleichermaßen größere Legitimität und eine stärkere Marktposition zu erreichen. Dadurch wendet sich eine Organisation nicht der Rechenschaftslegung zu, um ihre Legitimität und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sondern praktiziert „Heuchelei“. Brunsson (2002, S. XV) betont sogar, dass „es einer Organisation, die sich nicht heuchlerisch verhalten kann, schwerer fiele, in einer Welt der Gegensätze zu agieren als einer, die dazu in der Lage ist“. Auch Hoyle und Wallace (2008) verweisen auf eine solche Heuchelei als Quelle organisationaler Freiheitsgrade. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich organisationales Lernen darauf, das Getane vom Berichteten wirksam zu entkoppeln. Diese Trennung setzt die Fähigkeit einer Organisation voraus, Handlungen so darzustellen, dass externe Rechenschaftserwartungen erfüllt werden, ohne dadurch zukünftige Aufträge zu gefährden.

3 Methodik

Wir untersuchen das Oligopol zweier staatlich geförderter Durchführungsorganisationen in Deutschland als einzelnen Fall und nicht vergleichend. Wir erkennen an, dass sich Deutschland durch seine institutionelle Struktur von anderen nationalen Geberländern der EZ unterscheidet. Unsere Erkenntnisse sind deshalb nur begrenzt verallgemeinerbar. Gleichzeitig kann unser Ansatz neue Erkenntnisse zu wissenschaftlichen Debatten beitragen, die bislang hauptsächlich von anglo-amerikanischer Empirie geprägt worden sind. Einzelfallstudien bieten zudem den Vorteil, das Zusammenspiel kausaler Dynamiken im Zeitverlauf in der Tiefe durchleuchten zu können (z. B. Cumming, 2018; Essex, 2013; Hanrieder & Kamradt-Scott, 2017; Mitchell, 2014; vgl. Pennings et al., 2006, S. 39–41).

Wir untersuchen qualitative Daten aus fünfzehn Expert*inneninterviews. Die befragten Personen wurden unter Berücksichtigung dreier Kriterien ausgewählt: eine ausgewogene Repräsentation von GIZ und KfW, Einbeziehung von Perspektiven vor Ort und aus der Zentrale sowie Geschlechterparität. Interviewte wurden ermutigt, über sich selbst als Arbeitnehmer*in und nicht als offizielle Vertreter*in einer Funktion oder Organisation zu sprechen. Sämtlichen Gesprächspartner*innen wurde Vertraulichkeit zugesichert. Vierzehn Interviews wurden auf Deutsch durchgeführt und eines auf Englisch, jeweils gemeinsam von beiden Autoren. Beide Autoren glichen danach ihre Einzeltranskripte ab. Sämtliche Daten wurden anschließend anonymisiert, und jegliche Rückschlüsse auf andernfalls möglicherweise identifizierbare Personen oder Organisationseinheiten wurden entfernt.

Alle Interviews folgten demselben Format: eine einleitende Erläuterung, fünf Fragen, um von den Interviewten Beispiele für Wissensmanagement, organisationales Lernen und die Wirksamkeit der EZ aus ihrer Berufspraxis zu sammeln, und eine Liste optionaler Folgethemen. Somit entstanden alle in diesem Papier analysierten Daten zur Rechenschaftslegung und zum Lernen induktiv. Zu unserer Überraschung mangelte es hierbei an organisationspezifischen Merkmalen; vielmehr ähnelten sich die Beispiele oft sogar im Wortlaut. Diese organisationsübergreifende Übereinstimmung deuten wir als Bestätigung unserer Entscheidung, die Befragungen in einem Datensatz zusammenzufassen, anstatt sie organisationspezifisch auszuwerten.

Die Transkripte wurden in zwei Schritten analysiert. Zunächst sichteten wir alle Gesprächsprotokolle, um die Daten thematisch zu gruppieren. Im Verlauf dieses Vorgehens erstellten wir fünfzehn Analysekategorien, von denen wir vierzehn als relevant für dieses Papier einstufen.⁵ Im zweiten Schritt formulierten wir Zusammenfassungen für jede thematische Gruppierung. Gemeinsam mit veranschaulichenden Zitaten bilden diese Zusammenfassungen die Datenbasis dieses Artikels. Wir sind uns bewusst, dass es sich bei unseren Daten um subjektive Selbsteinschätzungen handelt, die nicht positivistisch überprüft werden können.

Unsere Methodik birgt drei Einschränkungen. Erstens sind unsere Interviewdaten nicht repräsentativ für die beiden Organisationen, da wir befragte Personen gezielt ausgewählt haben. Dieser Einschränkung begegnen wir mit einer zweifachen Begutachtung: durch Wissenschaftskolleg*innen vor der Fertigstellung des Manuskripts und auf Basis anonymer *Peer-Reviews* vor seiner Veröffentlichung (Creswell & Miller, 2000). Die vier Fachgutachter*innen, die den Entwurf kommentierten, verfügen alle über langjährige Expertise zum deutschen EZ-System.

Die zweite methodische Einschränkung resultiert aus der relativ niedrigen Anzahl von Interviews. Wir begründen letztere mit qualitativer Datensättigung (Francis et al., 2009; Guest et al., 2006). Aktuelle Forschung zur Datensättigung bestätigt, „dass der Endpunkt einer induktiven Studie typischerweise dem Urteil und der Erfahrung der Forschenden überlassen ist“ (Guest et al., 2020, S. 14). Nach dem neunten Interview hatten sich bereits zwölf der oben genannten fünfzehn Themengruppen herauskristallisiert. Aus den Interviews Nummer zehn bis zwölf ergaben sich nur drei weitere und aus den verbleibenden drei Interviews keine neuen Kategorien.

Die dritte Einschränkung ergibt sich aus der Sensibilität des Themas im deutschen Kontext. Im EZ-Sektor teilen Beschäftigte kritische Erkenntnisse oft nur hinter vorgehaltener Hand. Wir sind allen Gesprächspartner*innen deshalb für ihre Offenheit dankbar. Ihre Bereitschaft, Informationen preiszugeben, die zwar nicht formell als vertraulich eingestuft, aber dennoch möglicherweise als sensibel zu betrachten sind, deuten wir als Zeichen dafür, dass die Befragten sinnvolle Reformen grundsätzlich begrüßen würden. Wir sind zudem überzeugt, dass wir durch absolute Vertraulichkeit und die Tatsache, dass es sich bei allen Befragten um berufliche Eliten handelt, negative Auswirkungen ausschließen können. Insgesamt sind wir zuversichtlich, dass unsere Analyse dazu beitragen kann, Rechenschaftslegung und organisationales Lernen im Sinne der Interviewten systemisch zu verbessern, ohne dabei in individuelle Schuldzuweisungen zu verfallen.

5 Die 15 induktiv erzeugten Kategorien sind: Selbstbild der Mitarbeitenden in den Durchführungsorganisationen; Praktiken des Wissensmanagements; Zusammenhang zwischen Wissensmanagement, Lernen und Wirksamkeit in der EZ; Übertragung des Wissensmanagements ins Lernen; Übertragung von Gelerntem in Wirksamkeit; Lernen versus Rechenschaftslegung; Wahrnehmungen des BMZ aufseiten der Interviewten; Vergleiche mit anderen Bundesministerien; Beziehung zwischen den Durchführungsorganisationen; Anreize auf Projektebene; spezifisch deutsche strukturelle Hürden; interne Reformbemühungen; Aufarbeitung von Fehlern; potenzielle Lösungen; Alternativen zum Standardprojekt.

4 Thematische Analyse der Interviewdaten

Unter Berücksichtigung unserer Anonymitätsverpflichtung gegenüber den Interviewten setzen wir keine Daten mit bestimmten Personen oder Organisationen in Verbindung. Stattdessen verwenden wir weitgefasste Angaben wie „alle“, „die meisten“, „mehrere“, „einige“, „keine“, um darzustellen, wie prävalent bestimmte Beobachtungen innerhalb der Daten sind. Wir verzichten in diesem Abschnitt außerdem darauf, Daten zu erörtern oder sie mit einschlägigen Theorien zu verknüpfen, um zunächst einen ungefilterten empirischen Überblick zu ermöglichen. Unsere Einordnung nehmen wir dann im darauffolgenden Abschnitt vor.

4.1 Die institutionelle Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Interviewten beschreiben das deutsche EZ-System als „quasi-monopolistisch“ bzw. „duopolistisch“. Zwar betreibt die Bundesregierung formell ein Ausschreibungssystem, doch unmittelbarer Wettbewerb ist den Befragten zufolge ein seltener Ausnahmefall. Zu einem indirekten Wettbewerb zwischen GIZ und der KfW kommt es nur, wenn politische Verhandlungen über den Bundeshaushalt zu Fluktuationen der Zuwendungen für finanzielle und technische Zusammenarbeit führen.

Trotz dieses eingeschränkten Wettbewerbs berichten mehrere Befragte von einem internen Druck, „wettbewerbsfähig zu sein“. Dieser ergebe sich aus dem Selbstbild der GIZ und der KfW als marktorientierte Organisationen. Dementsprechend betonten die Leitungen beider Organisationen regelmäßig die Notwendigkeit, „wirtschaftlich zu agieren“. Den Befragten zufolge fördert eine solche Orientierung an wirtschaftlicher Effizienz jedoch ein „Silodenken“, das zu „Wettbewerb auf allen Ebenen [führt]: individuell, zwischen Organisationseinheiten, aber auch zwischen Häusern“.

Wissen stellt in diesem Zusammenhang eine wertvolle Ressource dar, die es zu schützen gilt:

Solange wir um Deutungshoheit konkurrieren, bleibt Wissen eine Ressource, die ich nicht preisgebe – selbst dem BMZ gegenüber, weil die dann wieder misstrauisch sind, dass wir nur den nächsten Auftrag an Land ziehen wollen. Das schafft echte Differenzen und könnte eigentlich ganz anders funktionieren, wenn es mehr Vertrauen gäbe. Aber das BMZ hat Angst davor, dass [unsere Organisation] zu groß wird, und versucht, dem mit Wettbewerb entgegenzuwirken.

Diese paradoxe Wahrnehmung eines nahezu inexistenten Wettbewerbs ist gemäß der Interviewten auf die institutionelle Struktur des deutschen EZ-Systems zurückzuführen. Mehrere Personen beschreiben ihre Organisation als „de facto nachgeordnete Behörde“ des BMZ oder „einfach“ als die „verlängerte Werkbank“ des Ministeriums. Einige gehen sogar so weit, sich angesichts ihrer Arbeitsplatzsicherheit als „Quasi-Beamte“ zu bezeichnen. Entsprechend beziehen sich Befragte auf eine „Goldener-Käfig-Kultur“. Bei der GIZ bestehe zudem eine „Dreifach-Verknüpfung“ zum BMZ, welches „Hauptauftraggeber“ und „Anteilseigner“ sei, „und der Staatssekretär sitzt im Aufsichtsrat“. Auch wenn das Management der KfW-Entwicklungsbank weniger mit dem BMZ verzahnt ist, fungiere letzteres als Hauptkunde und trete auch als ihr Auftraggeber auf.

Diese strukturellen Merkmale beeinflussen, wie Mitarbeitende in beiden Organisationen die Substanz und Beschränkungen ihrer beruflichen Beziehungen zum Ministerium wahrnehmen. Organisationsübergreifend sprechen mehrere Befragte von ihrer moralischen Verpflichtung zur „Weltverbesserung“ und betrachten zusätzlichen Wettbewerb weder als sinnvoll noch notwen-

dig. Gleichzeitig reflektiert die Mehrheit der Befragten selbstbewusst über ihr eigenes Fachwissen, wozu auch die Umsetzung von EZ-Projekten und ihre Innovationsfähigkeit zählen. Eine befragte Person witzelt: „Wir tragen gerne den Mythos ‘wir machen keine Fehler und entschuldigen uns auch nicht’ vor uns her“. Zugleich seien Mitarbeitende bestrebt, Konflikte mit dem BMZ zu vermeiden, indem sie Informationen filtern, bevor sie diese an höhere Ebenen in der eigenen Organisation weiterleiten – eine Praxis, die von einer Person als „die interne Waschmaschine“ beschrieben wird.

Im Gegenzug bezweifeln die meisten Befragten, dass die Mitarbeitenden des BMZ die „Realitäten“ der Entwicklungszusammenarbeit verstünden. In der Wahrnehmung vieler hat das Ministerium eine „hohe Erwartungshaltung [trotz] geringen fachlichen Wissens“. Organisationsübergreifende Beziehungen mit „dem Auftraggeber BMZ“ seien von „Kämpfen, geringem Vertrauen und politischen Druck“ und Widerwillen gegenüber externer Kritik geprägt. Auch bei Interaktionen mit dem BMZ „springt die interne Maschine an: Wie wird das Meeting gemanagt und wer nimmt teil? [...] Diese formalisierten Kommunikationsverhältnisse erschweren, dass man offen miteinander redet. Das sind institutionelle Schutzvorkehrungen.“ Diese Wahrnehmung komme im Verhalten gegenüber dem BMZ zum Ausdruck, wobei Mitarbeitende der GIZ und der KfW laut einer befragten Person „sehr abschottend gegenüber den Auftraggebern [sind], und das weckt dann natürlich auch Erwartungen, dass wir keine Fehler machen“.

Diese kaum ausgeprägte Bereitschaft, Probleme einzugestehen, erstreckte sich auch auf den Bereich der politischen Rechenschaftslegung. Einige der befragten Personen geben zu bedenken, dass die Steuerzahler*innen nicht ausreichend über die Realität der deutschen EZ informiert würden. Diese Interviewten gestehen zu, dass die Durchführungsorganisationen nur begrenzt unter öffentlichem Druck stünden, Ergebnisse vorzuweisen, da sie hauptsächlich dem BMZ berichteten. Obwohl zwei Befragte argumentieren, dass die Durchführungsorganisationen robust genug sein sollten, um mit Kritik „aus dem parlamentarischen Raum“ umzugehen, werden beide Organisationen doch von den meisten als defensiv agierend und möglichst wenige Informationen teilend beschrieben.

4.2 Sichtweisen zur Rechenschaftslegung im deutschen EZ-System

Von allen Befragten wird die Entwicklungszusammenarbeit eigeninitiativ als „komplex“ beschrieben. Sie argumentieren, dass diese mit vorhandenen Berichtsformaten nicht angemessen erfasst werden könne. Das deutsche EZ-System wird als „Kontroll-Modell“ dargestellt, das auf vorab gesetzte Ziele fixiert sei. Einige kritisieren diese Praxis, im Rahmen derer „im Vorfeld ein Wirkversprechen abgeben [werden] muss“, statt flexibel und agil vorzugehen. Von vielen Befragten wird der „Mittelabflussdruck“ als vorrangige Organisationspriorität benannt. Ein Interviewter fasst diese Vorrangstellung des Ressourcenabflusses im Vertragsmanagement als „bürokratische[n] Dreisatz“ zusammen, der aus „Zusage – Prüfung – Auszahlung“ bestehe. „[D]ie harten *Constraints* sind die Verträge“, und was vermeintlich am meisten zähle, sei, dass Budgets rechtzeitig ausgegeben werden. Diesem Mittelabflussdruck liege der Mechanismus zugrunde, „dass wir einen Generalvertrag mit dem BMZ haben, und wir bekommen eine Vergütung: je größer das Projekt, desto höher die Vergütung“.

„Rechenschaftslegung“ wird vor diesem Hintergrund von den meisten Befragten nur im Zusammenhang mit der Beziehung zwischen Durchführungsorganisationen und dem BMZ genannt (d. h. managerialistische, nach oben gerichtete Rechenschaft). Die Anforderungen im Sinne dieser Rechenschaftslegung haben den Befragten zufolge in den letzten Jahren zugenommen, da das Vertrauensniveau niedrig sei und entsprechende Skepsis herrsche. Mehrere Interviewte mutmaßen, dass das BMZ mit den Informationen, die es zu Rechenschaftslegungszwecken erhält, möglicherweise unzufrieden sei. Sie gehen von einer Dynamik aus, aufgrund derer BMZ-

Abteilungen „mehr in Richtung *Accountability* getrieben sind – von der Furcht, dass die [Durchführungsorganisation] am Ende macht, was [sie] will. Die [Kolleg*innen im BMZ] sehen uns als nicht steuerungsfähig und sagen, ‚die Wirkungen bleiben aus‘“. Der Wahrnehmung dieser befragten Personen zufolge stiegen deshalb die Anforderungen des BMZ an die Rechenschaftslegung.

Nach Aussage einiger Befragter setzt das Ministerium politisch motivierte Ziele: „Das BMZ überfrachtet die Wirkungsmatrizen [ein Werkzeug zur Planung und zum Management von EZ-Projekten] meistens mit politischem Bullshit.“ Die Durchführungsorganisationen stünden in ständigen Verhandlungen mit dem BMZ, um die politischen Erwartungen mit der „Realität vor Ort“ in Einklang zu bringen. Gleichzeitig betrachten mehrere der befragten Personen die vorhandenen Indikatoren als problematisch. Sie gehen davon aus, dass letztere die Aufmerksamkeit auf das „Kostenoutput-Monitoring“ und auf „*Value-for-Money*“ lenkten. Diese Prioritäten regten eine Dynamik an, bei der „superviele Ressourcen [für die Wirkungsmessung aufgewendet werden], damit der Minister Zahlen hat“. Aber sie stellten nicht dar, was die Vorhaben „vor Ort erreichen“.

Interviewte beschreiben darüber hinaus die Anforderungen des BMZ an die managerialistische Rechenschaftslegung als „zu formalisiert, zu strukturiert, zu schriftlich“ und von hierarchischen Anforderungen im Ministerium dominiert. Demnach seien die Berichte ein „Ritual“, und „es kann aus ihnen nichts gelernt werden“. Vermeintlich wolle das BMZ „immer die Berichte haben“, obwohl dessen Mitarbeitende „nicht wissen, was sie damit wollen“. Außerdem hegten mehrere Befragte den Verdacht, dass die BMZ-Mitarbeitenden „gar keine Berichte lesen“. In der Wahrnehmung dieser Befragten setzt das BMZ zwar Prioritäten, ist aber nicht in der Lage, diese weiterzuverfolgen. Vor dem Hintergrund dieser skeptischen Einschätzung spricht sich die Mehrheit der Befragten für verringerte managerialistische Berichtspflichten und eine weniger strenge Überwachung durch das BMZ aus.

Im Gegensatz dazu reflektieren wenige Interviewte über die Möglichkeit, dass die Durchführungsorganisationen ihre Berichterstattung genauer und qualitativ hochwertiger gestalten könnten. Eine Person erläutert:

[Unsere] Indikatoren und Wirkungslogiken sind oft falsch und nicht nachvollziehbar. Ich denke, dass wir bei circa fünfzig Prozent der Projekte mindestens einen der Wirkungssindikatoren [nachträglich] ändern. Aber auch dann ist es schwer, die Wirkungen abzubilden. Wir können eigentlich nur triangulieren.

Diese Beobachtung wird von einer weiteren Person bekräftigt: „Wenn uns das BMZ dann teilweise schlechte Wirkungsmatrizen abnimmt, dann sagen unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eben auch, ‚warum soll ich mir dann noch mehr Aufwand machen?‘“. Dementsprechend werden die internen Qualitätssicherungsmechanismen der Durchführungsorganisationen als ungeeignet angesehen, um die nach oben gerichtete Rechenschaftslegung gegenüber dem BMZ zu verbessern. Mehreren Befragten zufolge fokussierten sich die für die Qualitätskontrolle zuständigen Bereiche eher auf den Schutz der Organisationsinteressen als auf die interne Gültigkeit der Dokumente.

Insgesamt bewerten die meisten Interviewten das Rechenschaftsverhältnis zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen als dysfunktional. Sie beschreiben einen Teufelskreis, in dem wachsende Anforderungen an die Rechenschaftslegung mit rückläufigen Wirkungen der EZ einhergingen: „Bei ausbleibender Wirkung kommt noch mehr Kontrolle und noch mehr Bürokratie“. Eine weitere befragte Person warnt: „Der Wunsch nach mehr Kontrolle, noch mehr Regeln und Wirkungsversprechen widerspricht unweigerlich der Realität“. Im Ergebnis geben mehrere Befragte zu bedenken, dass diese Erwartungen den umgekehrten Effekt haben könnten: „Bei noch mehr Indikatoren haben wir am Ende noch weniger Wirkung“.

4.3 Sichtweisen zum individuellen und organisationalen Lernen

Im Hinblick auf Lernen unterscheiden die Befragten zwischen verschiedenen Typen und Zwecken. Hierzu zählen sie das „Lernen auf individueller oder organisationaler Ebene“, „Lernen als Wissensakquise oder Lernen als Navigieren des Kontexts“ und „Lernen aus privatem oder professionellem Interesse“. Auf individueller Ebene wird Lernen als beschwerliche Reise durch verschiedene Informationsquellen und Bildungsformate beschrieben: „Jeder bricht sich erstmal selber die Finger am Anfang“. Die meisten Befragten erklären, dass sich der Wissenserwerb auf implizites, „stilles“ Wissen konzentrieren sollte, das für die EZ-Organisationen die wichtigste Wissensform sei. Informelle Formate wie Gespräche mit erfahrenen Kolleg*innen, individuelle Recherchen und auch der Einsatz von Überstunden seien für das Lernen zentral. Eine Person erläutert:

Ich sehe institutionelles [organisationales] Lernen als eine Strecke, die eine Information auf ihrem Weg zurücklegen muss. Das fängt im besten Fall bei der Evaluierung an und endet mit der Nutzung. So eine Rückkopplung zwischen Evaluierung und Nutzung ist allerdings selten und für die Organisation eher ein *'Nice-to-have'*, also nicht unentbehrlich.

Einige Befragte teilen positive Erfahrungen des „Arbeitens über institutionelle Grenzen hinweg“ in sogenannten *Communities of Practice*, beispielsweise zu Methoden oder „spontane[m] situative[n] Lernen“. Doch solche Beispiele bleiben in den Interviews die Ausnahme. Insgesamt sprechen befragte Personen nur selten von erfolgreichem organisationalen Lernen. Eine Person vermutet, dass das Lernen „sicher irgendwo stattgefunden“ hat, tut sich jedoch schwer, ein Beispiel zu nennen. Eine weitere Person berichtet, sie sei zwar „zuversichtlich, dass es diesen Lernprozess gibt, aber wir können ihn nicht beweisen“. Laut mehreren Interviewten prägt diese Unbestimmbarkeit des organisationalen Lernens die Selbstdarstellung von GIZ und KfW gegenüber dem BMZ und anderen externen Zielgruppen: „Nach außen stellen wir uns immer besser dar, als wir sind.“ Eine solche Unbestimmbarkeit impliziert nicht, dass es dem deutschen bilateralen EZ-System als solchem an organisationalem Lernen fehlt. Sie spiegelt jedoch wider, dass es in dem Verhältnis der Durchführungsorganisationen zum BMZ kaum Anzeichen von Lernen gibt.

Die Daten enthalten zahlreiche potenzielle Erklärungen für die Unbestimmbarkeit des organisationalen Lernens. Zu diesen zählen sowohl interne als auch systemische Faktoren. Zu den internen Erklärungen gehören vermeintlich innovative „verrückte Ideen“ von Mitarbeitenden, die den Berichten zufolge oft den Qualitätsprüfungen der Organisationen zum Opfer fallen und „totgesafeguarded“ werden. Erneut wird hier die „interne Waschmaschine“ erwähnt; sie schränke die Komplexität ein und „behindert das Lernen für die Lösung komplexer Probleme“.

Die Befragten bringen schwer fassbares organisationales Lernen zudem mit inter-organisationalen Faktoren, die jenseits ihres Einflussbereichs liegen, in Verbindung. Eine Person betont, dass es bei BMZ-geförderten Vorhaben „keine verbindlichen *Debriefings*“ gebe, denn „solange der nächste Job oder das Geld nicht davon abhängen, bringt das sowieso nichts.“ Andere Befragte benennen Zeitverzögerungen und Reibungsverluste zwischen Ex-post-Evaluierungen und der Beauftragung von Folgeprojekten als Hindernisse. Manche machen sogar das BMZ dafür verantwortlich, dass bei der GIZ und der KfW organisationales Lernen fehle. Ihnen zufolge wird organisationales Lernen bei den Durchführungsorganisationen durch den Druck aus dem Ministerium erschwert, da zugewiesene Budgets grundsätzlich auszugeben seien. Eine befragte Person merkt an: „Das Lernen, das im durchführenden System [der Durchführungsorganisationen] stattfindet, lässt sich nicht auf das beauftragende System übertragen“. Die dieser Hypothese zugrundeliegende Argumentation suggeriert, dass das Lernen, wie Geld auszugeben ist, dem Lernen darüber, wie die nachhaltige Wirkung von EZ verstärkt werden kann, den Rang abläuft.

Für einige Interviewte beruhen interne und externe Einschränkungen des organisationalen Lernens auf einem inhärent gegensätzlichen Zusammenhang zwischen Rechenschaft und Lernen. Sie erklären dieses Spannungsverhältnis mit einer dominanten bürokratisch-administrativen Logik, der zufolge Standardisierung und Dokumentation für eine nach oben gerichtete Rechenschaftslegung priorisiert werden müssen. Entsprechend sehen mehrere Befragte einen Bezug zu Evaluierungen der deutschen EZ, die in ihrer Wahrnehmung „auf die Bedürfnisse der Rechenschaftslegung ausgerichtet“ seien „und nicht auf das Lernen“.

Während nur eine befragte Person explizit fordert, „dass sich Lernen und Rechenschaftslegung gegenseitig unterstützen“ sollten, formulieren mehrere Befragte Vorschläge, wie beide miteinander in Einklang gebracht werden könnten. Eine Person fordert größere Offenheit, um „aushalten [zu] können, dass nicht alles zu hundert Prozent funktioniert“. So müsse eine ausgeprägtere Bereitschaft entstehen, „um Misserfolge [der Durchführungsorganisationen] gemeinsam konstruktiv zu erörtern“. Eine weitere Person wünscht sich einen „weniger formalisierte[n] und dafür stetige[n] Austausch auf der Arbeitsebene [zwischen BMZ und Durchführungsorganisationen] über Abteilungsgrenzen hinweg“. Nennenswerte Positivbeispiele sind Anekdoten einiger Befragter zu „spontan generierte[n] Gruppen von motiviertem Personal“, die „mutiges Pilotieren erlauben“. Solche Formate werden als förderlich für ein gegenseitiges Verständnis und Vertrauen erachtet, was derzeit fehle: „Co-Learning findet nicht statt, wenn Vorurteile aufeinanderprallen“.

4.4 Praktiken der Goffman'schen Inszenierung

Trotz einer generell konstruktiven Grundhaltung bezeichnen die meisten Befragten die Spannung zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen im deutschen EZ-System als unüberwindbar. Mehrere Interviewte beziehen sich explizit auf eine „Vorderbühne“, auf der sie Rechenschaft ablegen, um die bürokratischen Berichtspflichten zu erfüllen. Diese grenzt sich klar von der „Hinterbühne“ der GIZ und KfW ab. Die Interviewten erklären, dass die bürokratische Darstellung „auf dem Papier“ von der vermeintlich „echte[n] Arbeit der Entwicklungszusammenarbeit“ entkoppelt sei. Diese Praxis ermögliche eine als „defensive Rechenschaftslegung“ bezeichnete Herangehensweise gegenüber dem BMZ. Projektmanager*innen, die „beide Spiele spielen müssen“, maximierten so ihre Freiräume.

Auf der Vorderbühne sind Projektmanager*innen bemüht, ihre „Projekte möglichst einfach zu halten“, und versuchen, „ihre Wirkungsmatrizen [zu erfüllen], aber eigentlich immer parallel zum eigentlichen Projektleben“. Eine befragte Person beschreibt dieses Vorgehen wie folgt:

Kein Vorhaben wird so gemacht, wie es auf dem Papier steht. [...] Wir schreiben alle Vorhaben schön untereinander auf. Mein Mantra ist, dass jeder weiß, kein Vorhaben wird so gemacht. [...] Es passiert sozusagen im Verborgenen. Verborgene Leistungen sind gar nicht bewertbar; sie lassen sich nicht darstellen [...]. Da ist das, was auf der Bühne passiert, und das, was hinter der Bühne geschieht.

Einerseits erzeuge die Existenz einer Vorder- und Hinterbühne hohe „Transaktionskosten, die nicht im Sinne des BRH [Bundesrechnungshofs] und der Rechenschaftspflicht sein können“. Andererseits bezeichnen mehrere Befragte die Fähigkeit von Führungskräften, die Trennung zwischen diesen zwei Bühnen aufrechtzuerhalten, als Qualitätskriterium ihrer Arbeitsleistung. Eine Person erläutert:

Ab Tag eins des Vorhabens muss der Projektmanager – auch wegen bürokratischer Prozesse – gucken, was eigentlich wirklich passieren kann. Er muss eine Übersetzung leisten von dem, was der Partner braucht, und der Frage, wie das Vorhaben in eine Form gebracht werden kann, über die berichtet werden kann. Wie gut oder schlecht

kann er diese Kunst auf die Bühne bringen? Wie funktioniert das Jonglieren? Wie kann man die bestmögliche Wirkung trotz zwangsweiser Dokumentation und Berichtspflichten hinbekommen?

Mehrere Befragte berichten, wie Führungskräfte diese Dualität von Vorder- und Hinterbühne zu ihrem Vorteil nutzen. Ähnlich der kritischen Bewertung der BMZ-Fachkenntnisse führen die meisten dieser Befragten an, dass es die BMZ-Verantwortlichen regelmäßig versäumten, Qualitätsmängel festzustellen, während Vorhaben geplant und durchgeführt werden. Dennoch bemühten sich Projektmanager*innen von GIZ und KfW „vor Ort“, „einen guten Draht zu den BMZ-Referenten*innen“ zu haben, um über „etablierte Kanäle, meistens informell“ ein „effektiveres Erwartungsmanagement“ zu betreiben. In manchen Fällen sei es möglich, sich über eine direkte, informelle Kommunikation auf diese Beziehungen zu stützen, um Pläne „rückwirkend zu plausibilisieren“ – beispielsweise, wenn Krisen wie Krieg, Dürren oder Rezessionen auftreten und Flexibilität erfordern, aber auch, um Probleme bei der Leistungserbringung zu kaschieren.

5 Einordnung

Unsere Interviewdaten legen nahe, dass die nach oben gerichtete Rechenschaftslegung der Durchführungsorganisationen an das BMZ überwiegend performativer Art ist. Die GIZ und die KfW kommen den Informationsanfragen des BMZ zwar formell nach, hüten jedoch ihr Wissen, um ihre wirtschaftlichen Interessen zu schützen. Anhand der Heuristik einer Vorder- und Hinterbühne können wir dieses Verhalten als einen Fall „Goffman'scher Inszenierung“ (Solomon et al., 2013) identifizieren. Zwar berichten nahezu alle Befragten, dass die vermeintliche Notwendigkeit, Inszenierungen auf der Vorderbühne aufrecht zu erhalten, sie frustrierte. Gleichzeitig erfüllten diese eine Selbstschutzfunktion und werden als unverzichtbar betrachtet.

Dieses ambivalente und scheinbar heuchlerische Verhalten der untersuchten Durchführungsorganisationen ist ein Beispiel dafür, dass die Berichterstattung organisational von Handlungen entkoppelt wird, um Legitimität und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (Brunsson, 2002) – obwohl GIZ und KfW nicht in einem offenen Wettbewerb stehen. Unserer Einschätzung zufolge ist diese vermeintliche „Heuchelei“ demnach nur insofern funktional, um GIZ und KfW vis-à-vis dem BMZ zu legitimieren. Diese Dynamik unterscheidet den Fall Deutschlands von anglo-amerikanischen Kontexten, in denen die Rechenschaftslegung und das Lernen der wissenschaftlichen Literatur zufolge unmittelbar konkurrieren. Während im letztgenannten Fall das Lernen durch einen wettbewerbsbedingten Rechenschaftsdruck verdrängt wird, ist die Unbestimmbarkeit des organisationalen Lernens für die deutsche bilaterale EZ kennzeichnend.

Die Entkopplung einer performativen, nach oben gerichteten Rechenschaftslegung vom organisationalen Lernen stellt nicht notwendigerweise ein Problem dar: Theoretisch könnte eine solche Rechenschaftslegung mit aktivem organisationalen Lernen koexistieren, selbst wenn beide sich nicht gegenseitig bedingen. In unserem Fall scheinen jedoch sowohl die Rechenschaftslegung als auch das organisationale Lernen in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt. Lernen in den Durchführungsorganisationen erfolgt hauptsächlich auf Basis individueller Erfahrungen und im Rahmen sozialer Austausch. Viele Interviewte weisen auf solche Lerndynamiken hin, wenn auch nicht im Zusammenhang mit Prozessen der Rechenschaftslegung. Lernen scheint vielmehr amorph; es findet vermeintlich statt, kann jedoch nicht lokalisiert werden. Dort, wo konkrete Schlüsse gezogen werden, scheinen sie nicht in Rechenschaftslegungsprozesse einzufließen, die eher formalistisch als formgebend sind.

Unsere Erkenntnisse decken sich mit Forschung zur intra-organisationalen Berichterstattung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Eyben, 2010). Projektmitarbeitende in internationalen EZ-Organisationen bringen bekanntermaßen die offiziellen Strategien und Berichtsvorgaben der Zentrale mit Kenntnissen aus ihren Netzwerken „vor Ort“ in Einklang. Unsere

Analyse legt nahe, dass dieser formalistische Ansatz im Rahmen der Rechenschaftslegung in Deutschland auch organisationsübergreifend Verwendung findet. Er entfaltet sich dabei in einem institutionellen Gefüge fern einer breiteren öffentlichen Aufmerksamkeit. Hierbei sind GIZ und KfW zentrale Komponenten eines Durchlauferhitzers, der Ressourcen in EZ-Vorhaben umwandelt. Der Zweck dieses Systems besteht darin, öffentliche Mittel möglichst reibungslos zu kanalisieren. Alle Komponenten des Systems (GIZ, KfW und BMZ) vereint das Interesse, diese Funktionsweise aufrechtzuerhalten. Dabei steht Volumen über Qualität. Eine Studie zu BMZ-geförderten und von der GIZ umgesetzten Berufsausbildungsprojekten bestätigt diesen Zusammenhang (Fontdevila et al., 2022). Hierdurch wird ein weiterer Unterschied zu den Interaktionen im anglo-amerikanischen Organisationsumfeld deutlich: Dort konkurriert ein breiteres Feld an Durchführungsorganisationen um öffentliche Aufträge, was zumindest theoretisch Vergaben auf Basis von Qualität ermöglicht.

Unsere Untersuchung ergänzt die wissenschaftliche Literatur um einen neuen Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen. Wenngleich die meisten Interviewten im deutschen EZ-System auch in diesem Fall das Bild der „Wippe“ zwischen Rechenschaftslegung und Lernen nachzeichnen (vgl. Greiling & Halachmi, 2013; Gujit, 2020 [2010]; Kogen, 2018; Schillemans et al., 2013; Springer, 2021), geben unsere Daten keinen Aufschluss darüber, inwiefern eine nach oben gerichtete Rechenschaftslegung einen negativen Effekt auf das organisationale Lernen hätte. Einige der Befragten stellen sich die Frage, ob weniger strenge Berichtspflichten nicht vielleicht zu mehr Kreativität führen könnten. Andere meinen, dass gerade das mangelnde organisationale Lernen dazu beitrage, dass BMZ-Forderungen nach managerialistischer Rechenschaftslegung vermeintlich eskalierten. Beide Hypothesen stützen sich auf die Logik der „Wippe“. Insgesamt weisen unsere Daten jedoch auf eine entkoppelte Beziehung hin. Dennoch widerlegt der deutsche Fall nicht zwingend einen Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und Lernen. Wir geben aber zu bedenken, dass die wissenschaftliche Forschung stärker als bisher die Möglichkeit in Betracht ziehen sollte, dass Rechenschaftslegung und Lernen bewusst entkoppelt sein können.

Die Gründe für eine solche Entkopplung sind mannigfaltig. Unsere Daten sowie unsere Methode gebieten uns Vorsicht bei der Formulierung starker Kausalhypothesen. Wir vermuten, dass der fehlende Wettbewerb im deutschen EZ-System eine Rolle dabei spielt: Aufführungen auf der Vorderbühne stärken direkt die Legitimität der Organisation, aber spielen für den Wettbewerb auf Basis von Leistungsqualität keine Rolle. Wenngleich GIZ und KfW de facto nahezu konkurrenzlos sind, so sehen sie sich beide mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine Außenwahrnehmung professioneller Expertise aufrechtzuerhalten.

Eine weitere potenzielle Erklärung fokussiert sich auf die Entkopplung interner Reflexivität vom Kerninteresse des organisationalen Selbsterhalts. Sowohl Rechenschaftslegung als auch organisationales Lernen erfordern Transparenz und intra-organisationalen Austausch. Beide können den Freiraum von Führungskräften einschränken. Wenn die Organisationsleitung jedoch weder ein Interesse an transparenter Rechenschaftslegung noch an interner Kritik zeigt, wird sie verständlicherweise auch nur begrenzt oder gar nicht an einer Verknüpfung interessiert sein.

Eine dritte Erklärung für die Entkopplung stützt sich auf ein organisationales Repertoire im Sinne eines kollektiven Habitus (Bourdieu, 1990). Die meisten befragten Personen bestätigen ausdrücklich, dass Aufführungen auf der Vorderbühne verschiedene Konfigurationen der Rechenschaftslegung und des Lernens abbilden können. Aus soziologischer Sicht agiert das BMZ in dieser Lesart nicht als passives Publikum, sondern als integraler Bestandteil solcher Aufführungen. Diesem Szenario gemäß wäre das Publikum der Deutsche Bundestag sowie die breitere Öffentlichkeit, die als ultimative Schiedsrichter der Legitimität fungieren. Die Wirksamkeit solcher kollektiver Aufführungen erfordert keine expliziten Absprachen; sie ergibt sich vielmehr aus einer geteilten sozialen Norm: Entwicklungszusammenarbeit darf durch öffentliche Kritik nicht gefährdet werden.

Soziale Dynamiken des Systemschutzes sind kein spezifisch deutsches Phänomen. Rechenschaftslegung mit diesem Ziel, nämlich „Geldgebern und Praktikern zur Weiterverfolgung aktueller Entwicklungsprojekte Legitimität“ zu verschaffen (Kogen, 2018, S. 105) ist auch aus dem anglo-amerikanischen Kontext bekannt. Die systemische Legitimation qua inter-organisationaler Inszenierung unterscheidet das deutsche EZ-System jedoch von den anglo-amerikanischen Vergleichsfällen. Während in Letzteren kollektive Aufführungen der Rechenschaftslegung höchstwahrscheinlich von der Öffentlichkeit hinterfragt würden, fanden solche Inszenierungen in Deutschland bis vor kurzem in einem primär selbstreferentiellen politischen Raum statt. Aktuelle Entwicklungen lassen offen, ob diese Räume auch zukünftig nach außen geschlossen bleiben.

6 Fazit

In Deutschland, dem weltweit zweitgrößten bilateralen Geber von EZ-Mitteln, besteht zwischen einer nach oben gerichteten Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen kein nachvollziehbarer Zusammenhang. Weder rivalisieren sie miteinander, noch verstärken sich beide gegenseitig; sie erscheinen vielmehr voneinander entkoppelt. Was bedeutet dieser Befund für die Forschung zu Rechenschaft und Lernen in anderen Entwicklungsbürokratien und für die Evaluationsforschung?

Auf Grundlage unserer Untersuchung wirkt eine der Kernbotschaften der bestehenden Forschung unvollständig – nämlich, dass überzogene Anforderungen an die Rechenschaftslegung die Wirkungen der EZ einschränken, indem sie organisationales Lernen behindern. In der EZ tätige Befragte beschreiben eine nach oben gerichtete Rechenschaftslegung oftmals als Problem und sprechen sich deshalb für eine stärkere Autonomie auf der Projektebene aus (Honig & Gulrajani, 2018; Valters et al., 2016). In unserem Fall argumentieren Interviewte nicht unbedingt gegen eine stärkere Rechenschaft. Sie betonen vielmehr, wie bedeutend performative Aufführungen der Rechenschaftslegung sind, um organisationale Autonomie zu wahren. Sie beschreiben somit einen Zusammenhang zwischen Inszenierung auf der Vorderbühne und Autonomie auf der Hinterbühne (Hoyle & Wallace, 2008) und nicht zwischen Rechenschaftslegung und Lernen per se.

Der oben genannte Befund könnte primär das Ergebnis struktureller Kräfte sein. Genauso gut könnte es sich um einen Ausdruck organisationaler Eigeninteressen oder pfadabhängiger Sozialisation innerhalb eines Berufsfeldes handeln. Anwendungen dieser drei potenziell komplementären Erklärungsansätze auf andere Fälle erscheinen uns sinnvoll. Das deutsche EZ-System ist nicht der einzige institutionelle Kontext, in dem inter-organisationale Beziehungen durch begrenztes Vertrauen und geringe öffentliche Aufmerksamkeit charakterisiert sind. Auch das spanische EZ-System kann beispielsweise ähnlich klassifiziert werden (Yanguas, 2023).

Unseren Befragten zufolge sind Interaktionen zwischen den Durchführungsorganisationen und dem BMZ von Skepsis und überzogenen Formalitäten geprägt. Vor diesem Hintergrund schlagen sie weniger formalisierte Austausche in geschützten Räumen vor, um gegenseitiges Verständnis zu fördern und Vertrauen wiederherzustellen. Inter-organisationales Vertrauen kann somit als Schlüsselfaktor zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen betrachtet werden und verdient unserer Ansicht nach stärkere Aufmerksamkeit in Forschung und Praxis. Ob solches Vertrauen durch eine Informalisierung inter-organisationaler Prozesse gefördert werden könnte, ist kontextabhängig und erfordert evaluatorische Untersuchungen, idealerweise anhand von Kontrollgruppen.

Wissenschaftliche Studien zum Alltag von EZ-Mitarbeitenden (vgl. Denskus, 2014; Fechter & Hindman, 2010; Mosse, 2005) belegen, dass die Fähigkeit zur kritischen Selbstreflexion bei

diesen Praktiker*innen ausgeprägt ist. Ähnliche Ergebnisse liegen für Führungskräfte in deutschen Bundesbehörden vor (Veit et al., 2018), auch wenn solche Reflexionen in einem beruflichen Umfeld erfolgen, das durch eine „Kultur des vorseilenden Gehorsams“ geprägt ist und keine Räume für Fehleranalysen bietet (Hustedt et. al., 2021). Die Herausforderung für Organisationsleitungen, die sich aus dem Nebeneinander intern reflexiver, aber hierarchisch rigider Berufsgemeinschaften ergibt, hat zwei Ebenen. Zunächst bedarf es der Schaffung organisationaler Anreize, die eine unvoreingenommene Datenanalyse ermöglichen – auch in Fällen, bei denen Zielvorgaben verfehlt wurden. Gleichzeitig müssen inter-organisationale Räume gefördert werden, die Interaktionen zwischen Hierarchien weniger rigide und damit weniger bedrohlich werden lassen.

In ihrer Forschung über Systeme der EZ-Evaluierung in Schweden und Norwegen erinnern Reinertsen et al. (2022, S. 372) daran, dass Vertrauen in „geschlossenen, internen Räumen“ organisationales Lernen anregen kann, öffentliche Kontrolle und Rechenschaftslegung allerdings erschweren. Auf Grundlage unserer Analyse gehen wir davon aus, dass es lohnenswert wäre, der Frage nachzugehen, wie im deutschen EZ-System eine größere Fehlertoleranz geschaffen werden kann. Inter-organisationale Lernräume, die nicht von Hybris, sondern von gemeinsamer Reflexion geprägt sind, können hierfür als Sprungbrett dienen – besonders in Deutschland, wo die öffentliche Aufmerksamkeit der EZ bis vor kurzem weniger stark ausgeprägt war als in Skandinavien.

Abschließend möchten wir zusätzliche Forschung zur Auswirkung von Wettbewerb auf den Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und organisationalem Lernen anregen. Springer (2021) hat dokumentiert, wie ein wettbewerbsorientiertes Umfeld Lernen einschränken kann. Der von uns untersuchte Fall veranschaulicht jedoch, dass in einem weniger wettbewerbsorientierten EZ-System das organisationale Lernen ebenfalls nicht floriert, wenn institutionelle Interaktionen durch Legitimationsbedürfnisse dominiert werden. Wir benötigen deshalb dringend vergleichende Forschung, um die Auswirkungen unterschiedlicher Marktstrukturen und Legitimationsdynamiken auf Rechenschaftspraxis und organisationales Lernen besser zu verstehen.

Literaturverzeichnis

- Andreas, P. (2008). *Blue Helmets, Black Markets: The Business of Survival in the Siege of Sarajevo*. Cornell University Press.
- Argyris, C., & Schön, D.A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley.
- BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). (2022). *Germany Met International Financing Target for Development Cooperation in 2021*. Author.
- Bourdieu, P. (1990). *Structures, Habitus, Practices. The Logic of Practice*. Polity.
- Boyle, R., & Tyrrell, T. (2021). The view from the top: Reflections on evaluation in large bureaucracies by a select group of senior evaluation managers. In B. Perrin & T. Tyrrell (Eds.), *Changing Bureaucracies: Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help* (pp. 126–140). Routledge.
- Brinkerhoff, D.W., & Brinkerhoff, J.M. (2015). Public sector management reform in developing countries: Perspectives beyond NPM orthodoxy. *Public Administration and Development* 35, 222–237. <https://doi.org/10.1002/pad.1739>
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2003). Control and legitimation in government accountability processes: The private finance initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting* 14, 23–48. <https://doi.org/10.1006/cpac.2001.0525>
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Liber & Copenhagen Business School Press.
- Calleja, R. (2017). *Organizing Aid Agencies: Exploring the Determinants of Structure and Change across OECD-DAC Donors*. Carleton University.
- Chiva, R., Ghauri, P., & Alegre, J. (2014). Organizational learning, innovation and internationalization: A complex system model. *British Journal of Management* 25(4), 687–705. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12026>
- Christian, B. (2020). Dürfen sie nicht oder wollen sie nicht? 'Kritik von innen' in staatlichen Entwicklungsorganisationen. *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 27, 65–93. <https://doi.org/10.5771/0946-7165-2020-2-65>
- Clements, P. (2020). Improving learning and accountability in foreign aid. *World Development* 125, 104670. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104670>
- Creswell, J.W., & Miller, D.L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory Into Practice* 39, 124–30. https://doi.org/10.1207/s15430421tip3903_2
- Cumming, G.D. (2018). Towards an enhanced understanding of aid policy reform: Learning from the French case. *Public Administration and Development* 38, 179–89. <https://doi.org/10.1002/pad.1842>
- De Silva Godage, K.M. (2021). *Public Sector Accountability and Governance, International Donor Agencies and Environmental Sustainability: The Case of Sri Lanka*. RMIT University.
- Denskus, T. (2014). Performing peace-building – Conferences, rituals and the role of ethnographic research. *IDS Bulletin* 45, 18–28. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12080>
- Desportes, I., Mandefro, H., & Hilhorst, D. (2019). The humanitarian theatre: Drought response during Ethiopia's low-intensity conflict of 2016. *The Journal of Modern African Studies* 57(1), 31–59. <https://doi.org/10.1017/S0022278X18000654>
- Deutscher Bundestag. (2019). *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 24. Juni 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/114/1911401.pdf>
- Dietrich, S. (2021). *States, Markets and Foreign Aid*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009007290>
- Dörrbecker, N.M. (2023). *Lernen aus Ex-post-Evaluierungen der KfW? Wie Zielkonflikte den Nutzen einschränken können* (Discussion Paper 12/2023). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/idp12.2023>

- Ebrahim, A. (2005). Accountability myopia: Losing sight of organizational learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34, 56–87. <https://doi.org/10.1177/0899764004269430>
- Elder-Vass, D. (2010). *The Causal Power of Social Structures Emergence, Structure and Agency*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511761720>
- Esser, D.E. (2018). National influence in global health governance: The case of the United Kingdom's department for international development. In R. Parker & J. García (Eds.), *Routledge Handbook on the Politics of Global Health* (219–229). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315297255>
- Esser, D.E., & Ha, Y. (2015). *Sustaining development as we know it: Limits to downward accountability in post-2015 international development policy* (Research Paper No. 2015–7). School of International Service.
- Essex, J. (2013). *Development, Security, and Aid: Geopolitics and Geoeconomics at the U.S. Agency for International Development*. University of Georgia Press. <https://doi.org/10.1353/book21734>
- Eyben, R. (2010). Hiding relations: The irony of 'effective aid'. *The European Journal of Development Research* 22, 382–397. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2010.10>
- Fechter, A.-M., & Hindman, H. (2010). *Inside the Everyday Lives of Development Workers: The Challenges and Futures of Aidland*. Kumarian Press.
- Fine, G.A., & Hallett, T. (2014). Group cultures and the everyday life of organizations: Interaction orders and meso-analysis. *Organization Studies* 35(12), 1773–1792. <https://doi.org/10.1177/0170840614546153>
- Fontdevila, C., Valiente, O., & Schneider, S. (2022). An organized anarchy? Understanding the role of German cooperation in the construction and export of the dual training model. *International Journal of Training and Development* 26, 585–605. <https://doi.org/10.1111/ijtd.12274>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice* 17, 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Francis, J.J., Johnston, M., Robertson, C., Glidewell, L., Entwistle, V., Eccles, M.P., & Grimshaw, J.M. (2009). What is an adequate sample size? Operationalising data saturation for theory-based interview studies. *Psychology & Health* 25, 1229–1245. <https://doi.org/10.1080/08870440903194015>
- Goetz, A.M., & Jenkins, R. (2005). Introduction. In A.M. Goetz & R. Jenkins (Eds.), *Re-inventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development* (pp. 1–15). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230500143_1
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Anchor Books.
- Greiling, D., & Halachmi, A. (2013). Accountability and organizational learning: Introduction. *Public Performance & Management Review* 36, 375–79.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods* 18, 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Guest, G., Namey, E., & Chen, M. (2020). A simple method to assess and report thematic saturation in qualitative research. *PLoS One* 15(5): e0232076. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232076>
- Gujit, I. (2020 [2010]). Accountability and learning: Exploding the myth of incompatibility between accountability and learning. In A. Fowler & C. Malunga (Eds.), *NGO Management* (pp. 339–352). Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781849775427-36>
- Hale, T.N. (2008). Transparency, accountability, and global governance. *Global Governance* 14, 73–94. <https://doi.org/10.1163/19426720-01401006>
- Hanrieder, T., & Kamradt-Scott, A. (2017). Same, same but different: Reforming the World Health Organization in an age of public scrutiny and global complexity. *Global Health Governance* 11, 46.
- Ho, H.T.N. (2012). *Managing Results: A Case Study of Two Norwegian Development Organizations: The Norwegian Church Aid and Norfund*. University of Oslo.
- Hoey, L. (2015). 'Show me the numbers': Examining the dynamics between evaluation and government performance in developing countries. *World Development* 70, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.019>

- Honig, D. (2015). *Navigating by judgment: Organizational structure, autonomy, and country context in delivering foreign aid*. Doctoral Dissertation, Harvard University.
- Honig, D. (2019). When reporting undermines performance: The costs of politically constrained organizational autonomy in foreign aid implementation. *International Organization* 73(1), 171–201. <https://doi.org/10.1017/S002081831800036X>
- Honig, D., & Gulrajani, N. (2018). Making good on donors' desire to do development differently. *Third World Quarterly* 39, 68–84. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1369030>
- Hoyle, E., & Wallace, M. (2008). Two faces of organizational irony: Endemic and pragmatic. *Organization Studies* 29(11), 1427–1447. <https://doi.org/10.1177/0170840607096383>
- Hustedt, T., Wegrich, K., Hammerschmid, G., Heinemann, N., Hildebrandt, T., Hundehege, A. ...Vogt-Hohenlinde, S. (2021). *Studie zu Aufgaben und Organisationsformen von Innovationseinheiten für die Verwaltung*. Hertie School: Centre for Digital Governance. <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/studie-zu-aufgaben-und-organisationsformen-von-innovationseinheiten-fuer-die-verwaltung-2214674>
- Jarvis, M.D. (2015). The black box of bureaucracy: Interrogating accountability in the public service. *Australian Journal of Public Administration* 73, 450–466.
- Kogen, L. (2018). What have we learned here? Questioning accountability in aid policy and practice. *Evaluation* 24, 98–112. <https://doi.org/10.1177/1356389017750195>
- Kranke, M. (2020). Exclusive expertise: The boundary work of international organizations. *Review of International Political Economy* 29, 453–76.
- Lægreid, P. (2014). Accountability and new public management. In M. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 324–338). Oxford University Press.
- Lumino, R., & Gambardella, D. (2020). Re-framing accountability and learning through evaluation: Insights from the Italian higher education evaluation system. *Evaluation* 26, 147–65. <https://doi.org/10.1177/1356389019901304>
- Martens, B. (2005). Why do aid agencies exist? *Development Policy Review* 23, 643–663. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2005.00306.x>
- McGee, R. (2013). Aid transparency and accountability: 'Build it and they'll come'? *Development Policy Review* 31, 107–124. <https://doi.org/10.1111/dpr.12022>
- McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations. *Organization Studies* 25(8), 1389–1412. <https://doi.org/10.1177/0170840604046349>
- Mitchell, G.E. (2014). Why will we ever learn? Measurement and evaluation in international development NGOs. *Public Performance & Management Review* 37, 605–631. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370404>
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press.
- Natsios, A. (2010). *The Clash of the Counter-Bureaucracy and Development*. Washington, DC: Center for Global Development.
- OECD. (2021). OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Germany 2021. Paris: Author.
- Pennings, P., Keman, H., & Kleinnijenhuis, J. (2006). *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. Sage.
- Picciotto, R. (2018). Accountability and learning in development evaluation: A commentary on Lauren Kogen's thesis. *Evaluation* 24, 363–371. <https://doi.org/10.1177/1356389018781361>
- Pollard, A., & Lindkvist, I. (2020). Why take a long view? How formal and informal rules influence the choice of time perspectives in international development evaluations. In K. Forss, I. Lindkvist & M. McGillivray (Eds.), *Long Term Perspectives in Evaluation* (pp. 54–73). Routledge.
- Reinertsen, H., Bjørkdahl, K., & McNeill, D. (2022). Accountability versus learning in aid evaluation: A practice-oriented exploration of persistent dilemmas. *Evaluation* 28(3), 356–378. <https://doi.org/10.1177/13563890221100848>

- Ringel, L. (2019). Unpacking the transparency-secrecy nexus: Frontstage and backstage behaviour in a political party. *Organization Studies* 40, 705–723. <https://doi.org/10.1177/0170840618759817>
- Samra-Fredericks, D., & Bargiela-Chiappini, F. (2008). Introduction to the symposium on the foundations of organizing: The contribution from Garfinkel, Goffman and Sacks. *Organization Studies* 29(5), 653–675. <https://doi.org/10.1177/0170840608088763>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M.F. Plattner (Eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner. <https://doi.org/10.1515/9781685854133-003>
- Schillemans, T., Twist, M.J.W., & Vanhommerig, I. (2013). Innovations in accountability: Learning through interactive, dynamic, and citizen-initiated forms of accountability. *Public Performance & Management Review* 36, 407–435. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360302>
- Schimmelfennig, F. (2002). Goffman meets IR: Dramaturgical action in international community. *International Review of Sociology* 12, 417–437. <https://doi.org/10.1080/0390670022000041411>
- Seidl, D., & Mormann, H. (2014). Niklas Luhmann as organization theorist. In P. Adler, P.D. Gay, G. Morgan et al. (Eds.), *Oxford Handbook of Sociology, Social Theory and Organization Studies: Contemporary Currents* (pp. 125–157). Oxford University Press.
- Shahan, A.M., Jahan, F., & Khair, R.A. (2021). A glimpse of light in darkness: Performance-based accountability in Bangladesh public administration. *Public Administration and Development* 41, 191–202. <https://doi.org/10.1002/pad.1945>
- Smirl, L. (2006). ‘Not welcome at the holiday inn’: How a Sarajevan hotel influenced geo-politics. *Journal of Intervention and Statebuilding* 10, 32–55. <https://doi.org/10.1080/17502977.2015.1137398>
- Solomon, J.F., Solomon, A., Joseph, N.L., & Norton, S.D. (2013). Impression management, myth creation and fabrication in private social and environmental reporting: Insights from Erving Goffman. *Accounting, Organizations and Society* 38, 195–213. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2013.01.001>
- Springer, E. (2021). Caught between winning repeat business and learning: Reactivity to output indicators in international development. *World Development* 144, 105506. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105506>
- Ting, W.C. (2016). *Struggling in between: The Everyday Practice of Weaving Shan Home Territory along the Thai-Burma Border*. University of Sussex.
- USAID (United States Agency for International Development). (2018). [Twitter] 10 December. https://twitter.com/USAID_Diplomacy/status/1072140715042328577
- USAID Learning Lab. (2023). *M&E for learning: What is it?* <https://usaidlearninglab.org/>
- Valters, C., Cummings, C., & Nixon, H. (2016). *Putting Learning at the Centre: Adaptive Development Programming in Practice*. Overseas Development Institute.
- van Der Veen, M. (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511842177>
- van Wijk, J., van Wijk, J., Drost, S., & Stam, W. (2020). Challenges in building robust interventions in contexts of poverty: Insights from an NGO-driven multi-stakeholder network in Ethiopia. *Organization Studies* 41(10), 1391–415. <https://doi.org/10.1177/0170840619878468>
- Veit, S., Fromm, N., & Ebinger, F. (2018). ‘NEIN’ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2, 413–36.
- Vince, R., Sutcliffe, K., & Olivera, F. (2002). Organizational learning: New directions. *British Journal of Management* 13(S2), S1–S6. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.13.s2.1>
- Visser, M. (2016). Management control, accountability, and learning in public sector organizations: A critical analysis. In L. Gnan, A. Hinna, & F. Monteduro (Eds.), *Governance and Performance in Public and Non-profit Organizations* (pp. 75–93). Emerald. <https://doi.org/10.1108/S2051-663020160000005004>

- Wellens, L., & Jegers, M. (2017). Beneficiaries' participation in development organizations through local partners: A case study in Southern Africa. *Development Policy Review* 35, O196–213. <https://doi.org/10.1111/dpr.12279>
- Yanguas, P. (2021). What Have We Learned about Learning? Unpacking the Relationship between Knowledge and Organisational Change in Development Agencies (Discussion Paper 9/2021). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://doi.org/10.23661/dp9.2021>
- Yanguas, P. (2023). *The politics of 'what works': Evidence incentives and entrepreneurship in development organisations* (IDOS Discussion Paper 3/2023). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/idp3.2023>
- Ybema, S., & Horvers, M. (2017). Resistance through compliance: The strategic and subversive potential of frontstage and backstage resistance. *Organization Studies* 38(9), 1233–51. <https://doi.org/10.1177/0170840617709305>
- Zaman, S. (2003). *Broken limbs, broken lives: Ethnography of a hospital ward in Bangladesh*. Doctoral Dissertation, University of Amsterdam.