

## 1.2 Gründung, Struktur und Aufbau der Weltbankgruppe

Heute besteht die WBG aus fünf rechtlich unabhängigen Organisationen, namentlich der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) und der *International Development Association* (IDA), die beide Gelder an Staaten verleihen, der *International Finance Corporation* (IFC), die Kredite direkt an die Privatwirtschaft vergibt, der *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), die Investoren vor Investitionsrisiken schützt und das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), welches als Schlichtungsgericht fungiert, um Investitionsstreitigkeiten beizulegen. Die IBRD und die IDA werden zusammengenommen als Weltbank (WB) bezeichnet, auf welche sich das Mandat des IP bezieht. Beschwerden im Zusammenhang mit den Finanzierungs- und Versicherungsleistungen der IFC und MIGA werden durch den 1999 gegründeten *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) behandelt.

Die IBRD wurde 1945 als erste der fünf Institutionen der WBG gegründet. Die Gründung auf der Konferenz in Bretton Woods (USA) erfolgte zeitgleich mit der des IWF. Der Gründung beider Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (VN) ging eine jahrelange Nachkriegsplanung der USA voraus, welche durch die ökonomischen Einflüsse des Zweiten Weltkriegs (vgl. Twele 1995: 10–11) wie auch den nationalen Expansionsinteressen der USA (vgl. Tetzlaff 1980: 189) entscheidend beeinflusst wurden. Die sogenannten *Bretton Woods Zwillinge* dienten als Werkzeug, um den sowohl ökonomisch größten Zusammenbruch als auch den schwerwiegendsten Krieg aller Zeiten hinter sich zu lassen. Durch eine Neuorganisation der Weltwirtschaft nebst einem global angestrebten ökonomischen Wachstum sollten die Ziele Frieden, Freiheit und Sicherheit verwirklicht werden (vgl. Rich 1994: 55). Aus den *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development* ist die politische Verflechtung beider Institutionen zu entnehmen: »The original members of the Bank shall be those members of the International Monetary Fund which accept membership in the Bank« (WB 2012a: 3).

Gemäß den *Articles of Agreement* (ebd.: 51) bestand das Ziel der Gründung darin, langfristige Darlehen für den Wiederaufbau des kriegszerstörten Europas vor allem durch die Finanzierung von Infrastruktur- und Energieprojekten bereitzustellen. Letztlich hat der *Marshall-Plan* diese Funktion übernommen. Die WB musste sich somit früh umorientieren, um einen Weg zu finden ihr institutionelles Überleben zu sichern. Dabei schreckte die WB trotz aktueller VN-Resolutionen nicht davor zurück, ökonomische Unterstützung für die kriegsführenden Niederlande, den Apartheidstaat Südafrika oder die damalige Kolonialmacht Portugal bereitzustellen. Die WB berief sich auf ihre Gründungspapiere, die besagen, dass sich die WB nicht in die politischen Angelegenheiten ihrer Kreditnehmer einmischen dürfe. In Reaktion auf den Kreditvergabedruck erfolgte die Umorientierung von Wiederaufbau zu *Entwicklungsfinanzierung* (vgl. Rich 1994: 6–8).

Die institutionelle Wandelbarkeit der WB war nicht auf die programmatische Umorientierung beschränkt, sondern materialisierte sich in Form institutioneller Ausweitungen. Im Jahr 1956 als erste Tochtergesellschaft gegründet, vergab die IFC Kredite an Privatunternehmen. So erweiterte die WB ihr Einsatzspektrum, denn bis dato waren Kredite lediglich an Regierungen vergeben worden. Die Erweiterung stellte eine Reaktion auf die zunehmende internationale Konkurrenz dar (vgl. Kell 2012: 131–132). Es folgte

die Gründung der IDA im Jahr 1960. Die institutionelle Erweiterung durch die Gründung der IDA wurde als notwendig erachtet, da die Kredite der IBRD zu üblichen Marktbedingungen für die blockfreien Staaten nicht erschwinglich waren (vgl. Tetzlaff 1980: 260).

Neben der Herausforderung günstigere Kredite zu gewähren, lässt sich die Gründung der IDA und ihre Angliederung an die IBRD als eine geopolitische Reaktion auf den politischen Druck interpretieren, der aus dem Versuch resultierte, den *Special United Nations Fund for Economic Development* (SUNFED) innerhalb der VN zu gründen. Vor allem die USA als größter Anteilseigner der IBRD betrachteten die zunehmende Zustimmung zu SUNFED, der nicht nur günstige Kredite zur Verfügung stellen würde, sondern zudem nach dem VN-Prinzip *one-country-one-vote* durch seine Mitgliedsstaaten geleitet würde, als Bedrohung für die Rolle der IBRD und den Einfluss der USA. Nach anfänglichem Widerstand der USA gegenüber der Idee, nahezu zinslose Kredite zu vergeben, erfolgte der Vorschlag zur Gründung der IDA, die an die IBRD angegliedert und zudem durch die bestehenden institutionellen Strukturen und nach den bestehenden Stimmrechten administriert würde. So gelang es die Gründung von SUNFED und die damit einhergehende potenzielle Konkurrenzsituation zur IBRD abzuwenden (vgl. Kapur 2000: 13; Shaw 2002: 72–93).

Hinsichtlich der institutionellen Verflechtungen der IDA und der IBRD ist anzumerken, dass das Management, das Exekutivdirektorium, der Gouverneursrat sowie der Präsident nahezu identisch sind. Gehören die jeweiligen Staaten zudem der IFC und MIGA an, beaufsichtigt die Exekutivdirektorin eines Anteilseigners in der Regel das Management aller zugehörigen Institutionen. Zudem steht allen Institutionen derselbe Präsident vor.

Durch die Refinanzierung aus dem von den Mitgliedsstaaten bereitgestellten Kapital kann die IDA zinslose Kredite an Staaten mit geringer Bonität vergeben. Während die IBRD auf ihre Zinserträge sowie auf kürzere Rückzahlungszeiträume zurückgreifen kann, ist die IDA auf die Wiederauffüllung ihrer Mittel (*IDA-Replenishment*) durch ihre Anteilseigner angewiesen, die alle drei Jahre stattfindet. Die Verhandlungsphase in Vorbereitung auf das *IDA-Replenishment* ermöglicht es den Anteilseignern, Anforderungen an ihre Zusagen zu formulieren. Welcher politischer Druck in dieser Phase erzeugt werden kann, habe ich anhand der Entstehungsgeschichte des IP skizziert (Kap. 1.1).

Im Gouverneursrat (*Board of Governors*) sitzen durch die Mitgliedsstaaten entsandte Ministerinnen als höchste Instanz. Die Mitglieder des Gouverneursrats werden auf fünf Jahre ernannt. Die Gouverneure vertreten die jeweiligen Mitgliedsstaaten als Anteilseigner und besitzen die Entscheidungsbefugnis unter Berücksichtigung der Stimmrechte. Das Aufgabengebiet des Gouverneursrats umfasst die Aufnahme sowie den Ausschluss von Staaten, entscheidet über Erhöhung des Stammkapitals und die Verwendung des Nettogewinns. Die zu den Frühjahrs- und Herbsttagungen stattfindende Versammlung der Gouverneure verdeutlicht dabei, dass in diesem Gremium keine zeitintensiven Entscheidungsprozesse umgesetzt werden (vgl. Kell 2012: 153). Die *Articles of Agreement* bewirken eine vollständige Übertragung der geschäftsleitenden Kompetenzen (operative Entscheidungen wie Kreditzusagen) auf das Exekutivdirektorium. Infolgedessen bezeichnet Kell (2012) den Gouverneursrat, jenes Gremium, in welchem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, als eine »machtpolitische Mogelpackung« (ebd.: 153–154).

Das aus 25 EDs bestehende Exekutivdirektorium (*Board of Directors*) ist zuständig für die Führung des täglichen Geschäfts der WB und stellt die Schnittstelle zu den federführenden Ministerien der Mitgliedsstaaten dar. Insbesondere die Stimmrechtsverteilung nach Anteilen am Stammkapital anstatt entlang des VN-Prinzips *one-country-one-vote*, stellt Anlass für eine seit Jahrzehnten wiederholte Kritik an der WB als VN-Sonderorganisation dar (vgl. Tetzlaff 1980: 160). Um den Ursprung dieser undemokratischen Grundausrichtung der WBG und die politischen Machtverhältnisse zu verstehen, sei daran erinnert, dass die Gründung der IBRD und die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in einer Zeit erfolgte, in der viele Mitgliedsstaaten noch kolonisiert waren oder erst kurz zuvor die formale Unabhängigkeit erkämpft hatten.<sup>16</sup> Die Kopplung des Stimmrechts an die Kapitaleinlage der Mitgliedsstaaten führt dazu, dass den USA, Deutschland, Japan, Großbritannien, Frankreich und mittlerweile China eine eigene ED zukommt. Die übrigen 19 EDs werden unter Ausnahme Saudi-Arabiens von Staatengruppen gewählt. Trotz dieser strukturellen Machtungleichgewichte lässt sich die kapitalabhängige Stimmenvergabe alleinstehend nicht mehr als Begründung für einseitige Interessenausrichtungen aufführen (vgl. Kell 2012: 146). Was für die Gründungsphase zutreffend war, greift für die IBRD seit den 1970er Jahren zu kurz. Den internationalen Kapitalmärkten sowie den Zinsrückläufen aus den ausgegebenen Krediten kommt eine größere Rolle als den Kapitaleinlagen der Mitgliedsstaaten zu. Die IBRD kann daher zumindest finanzpolitisch »als weitgehend unabhängig von ihren Mitgliedsländern bewertet werden« (ebd.).

Dass dies nicht für die IDA zutrifft, verdeutlicht die Entstehungsgeschichte des IP. Aber auch die IDA hat im April 2018 damit begonnen, die eigene Refinanzierung unabhängiger von den Beiträgen der Mitgliedsstaaten zu gestalten, indem sie eigene Anleihen vergibt und somit neben Zinsrückläufen Gewinne über internationale Kapitalmärkte erzielen kann (vgl. IDA 2021: 3). Nichtsdestotrotz gehen mit der grundsätzlichen Ausrichtung, Entscheidungsmacht an die finanzielle Tragfähigkeit der Mitgliedsstaaten zu koppeln, ungleiche Stimmenverhältnisse einher. Dreher (2003) resümiert aus einer politisch-ökonomischen Perspektive, dass dies wirtschaftlich stärkeren Staaten zu einem höheren politischen Gewicht verhilft, da diesen eine größere Rolle für die Weltwirtschaft zu Teil werde (ebd.: 39).

Das dritte zentrale Organ, der Präsident der WBG, wird durch das Exekutivdirektorium für eine wiederholbare Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Als Vorgesetzter des Exekutivdirektoriums ist es dem Präsidenten nur im Falle einer Stimmengleichheit gestattet abzustimmen. Begründet durch ein informelles Übereinkommen erfolgt die Wahl auf Empfehlung des US-Präsidenten. Alle bisherigen WB-Präsidenten waren demzufolge US-Amerikaner. Entgegen der berechtigten Kritik an diesem Verfahren spiegeln sich die Interessen der jeweiligen US-Regierungen nicht ohne weiteres in der Politikausrichtung der WB-Präsidenten wider (vgl. Kell 2012: 353–368).

Nach der Skizzierung der Entstehungsgeschichte sowie der *Governance*-Strukturen als politisch-institutionellen Kontext des IP werde ich im Folgenden die theoretischen Vorannahmen skizzieren, mit denen ich mich dem Untersuchungsgegenstand nähere. Zudem werde ich die Herleitung der Forschungsfragen darlegen.

16 Für eine Übersicht der Beitrittsjahre aller Mitgliedsstaaten der IBRD siehe: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members> (letzter Aufruf: 30.08.2023).