

Raphaela Kell

Die strukturelle Reformunfähigkeit der Weltbank

Hintergründe und Argumentationslinien



Raphaella Kell

Die strukturelle Reformunfähigkeit der Weltbank.
Hintergründe und Argumentationslinien

Zugl. Univ.Diss.,RWTH Aachen 2011

Umschlagabbildung: © www.shutterstock.com | robmarmion

© Tectum Verlag Marburg, 2012

ISBN 978-3-8288-5556-4

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der
ISBN 978-3-8288-2918-3 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Für Niklas

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Professor Rotte, der mich von Anfang an darin unterstützt hat, mit meinen Forschungsansätzen gegen den Strom zu schwimmen.

Danken möchte ich insbesondere auch Dr. Jürgen Jansen, der mich zu diesem Vorhaben anspornte und der durch seine vielen wertvollen und kritischen Anregungen wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat.

Vielen Dank auch an meine Freundin Kristina Hamers, die sich dem Lektorat meiner Arbeit gewidmet hat.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XIII
A / EINLEITUNG	1
B / 1 THEORETISCH-METHODISCHER FORSCHUNGSRAHMEN	11
1.1 Der Weltbank-Diskurs im Kontext des Theorienstreits der internationalen Beziehungen	14
1.1.1 Hauptströmungen im Theoriendiskurs über internationale Organisationen	16
1.1.2 Gründe für einen wissenschaftlichen Perspektivwechsel	19
1.2 Der Global-Governance-Ansatz – eine theoretisch-methodische Schnittstelle zwischen den Theorien der internationalen Organisationen und der Organisationssoziologie?	21
1.3 Der Weltbank-Diskurs aus der Untersuchungsperspektive der Organisationstheorien	27
1.3.1 Organisationssoziologische Aspekte in Max Webers idealtypischem Bürokratiemodell	29
1.3.2 Die Agency-Theorie	37
1.3.3 Der Human-Relations-Ansatz	48
2 GRÜNDUNGSGESCHICHTE DER BRETTON-WOODS-INSTITUTIONEN: EINE HISTORISCHE ANNÄHERUNG AN DEN UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	53
2.1 Die Entstehung eines internationalen Währungs- und Handelsregimes im wirtschaftshistorischen Kontext der beiden Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise	56
2.1.1 Ausgangssituationen Großbritanniens und der USA	58
2.1.1.1 Großbritannien	58
2.1.1.2 Die USA	64
2.1.1.3 Die außen- und wirtschaftspolitischen Interessen und Divergenzen Großbritanniens und der USA in den Bretton-Woods-Verhandlungen	68
2.1.2 Bretton-Woods: konzipiert als hegemonialpolitisches Machtinstrument der USA?	74
2.1.2.1 Motive und Kontinuität des US-amerikanischen Expansionismus aus politikwissenschaftlicher Sicht	78
2.1.2.2 Alternativbetrachtungen und Fragestellungen zum Vorwurf imperialistischer, hegemonialpolitischer Instrumentalisierungsintentionen der USA in Bretton-Woods	88
2.1.3 Stellenwert der Entwicklungspolitik in Bretton-Woods	98
2.1.3.1 Wiederaufbau oder Entwicklung: Prioritätenwechsel	99
2.1.3.2 Die entwicklungspolitische Orientierungslosigkeit in Bretton-Woods: Interessensunterschiede der Teilnehmerstaaten	102

2.1.3.2.1	Die besondere Situation und Erwartungshaltung der „weniger entwickelten Länder“	102
2.1.3.2.2	Die entwicklungspolitischen Interessen der drei Großmächte USA, Großbritannien und Sowjetunion in der Nachkriegsplanung	106
2.1.4	Zwischenfazit	112
2.2	Maßgaben, Kriterien und Konflikte beim Aufbau der Organisations- und Personalstrukturen der Weltbank	113
2.2.1	Aufbau und Kompetenzzuweisung der Weltbankgremien im Bretton-Woods-Abkommen	114
2.2.1.1	Der Gouverneursrat (Board of Governors)	115
2.2.1.2	Das Exekutiv-Direktorium	116
2.2.1.3	Der Präsident der Weltbank	117
2.2.2	Kompetenz- und Loyalitätskonflikte der ersten Führungsgremien und ihre machtpolitischen Folgewirkungen	117
3	FORMALER STRUKTUR- UND ORGANISATIONSAUFBAU DER WELTBANK UNTER MACHTPOLITISCHEN ASPEKTEN	127
3.1	Korrelationen der Weltbank mit anderen Weltorganisationen	127
3.1.1	Die Weltbank im Institutionenverbund der UNO	127
3.1.2	Die Weltbankgruppe	131
3.1.3	Weltbank und IWF	136
3.2	Die politische Organisation der Weltbank: „Externe“ Einflüsse	139
3.2.1	Die machtpolitische Relevanz der Stimmrechtsregelung, des Veto-Rechts und des Finanzsystems der Weltbank	139
3.2.2	Machtpolitische Relevanz des Gouverneurrates und des Exekutiv-Direktoriums	152
3.2.2.1	Der Gouverneursrat	153
3.2.2.2	Das Exekutiv-Direktorium	154
3.2.3	Zwischenfazit und weitere Untersuchungsaspekte	159
3.3	Formale „interne“ Organisationsstruktur: Kompetenzfelder, Projektbewilligungsverfahren und Autoritätslinien	162
3.3.1	Anmerkungen zur Methode und zum Forschungsstand	162
3.3.2	Die Organisationsstruktur	165
3.3.2.1	Kompetenzfelder und Hierarchielinien	172
3.3.2.1.1	Die wirtschaftlichen und politischen Zielvorgaben im oberen Kompetenzfeld: Strukturanpassungsprogramme und Washington Consensus	173
3.3.2.1.2	Die Projektbearbeitung im unteren Kompetenzfeld	176
3.3.2.2	Zentralismus und Handlungsautonomie der neuen Regionalabteilungen	177
3.3.2.3	Die Projektpolitik: Zyklus und Kreditbewilligungsverfahren; „Alte“ und „Neue“ Entscheidungsverfahren	179
3.3.2.3.1	Das derzeitige Vergabeverfahren	179
3.3.2.3.1.1	Projektidentifikationen	182
3.3.2.3.1.2	Projektbewertung und Verhandlung	183
3.3.2.3.1.3	Implementation (Durchführungsphase) und Supervision	184
3.3.2.3.1.4	Evaluation	184

3.3.2.3.2	Das „alte“ Bewilligungsprozedere	185
3.3.2.3.3	Bewertung des formalen Vergabeverfahrens im Hinblick auf die machtpolitische Ausgangsthese der Weltbankkritik	188
4	ÖKONOMISCHE HINTERGRÜNDE UND AUSWIRKUNGEN DER WELT-BANKFINANZIERTEN ENTWICKLUNGSPROJEKTE AUF MENSCH UND NATUR ANHAND VON PRAXISBEISPIELEN	193
4.1	McNamaras „Grüne Revolution“ und Siedlungspolitik	194
4.2	Energiewirtschaftliche Großprojekte	199
4.2.1	Staudammprojekte	199
4.2.2	Entwicklungsprojekte im Bereich „Fossile Energieförderung“:	
Kohle-, Erdöl- und Erdgas		210
4.2.2.1	Abbau und Transport fossiler Energieträger	211
4.2.2.1.1	Kohle	211
4.2.2.1.2	Erdölförderung	214
4.2.2.1.3	Pipelinebau	217
4.2.2.1.4	Fossilbrennstoff-Kraftwerke	223
4.3	Entwicklungsprojekte zur Nutzung natürlicher Rohstoffe	225
4.4	Zwischenfazit	229
5	REAKTIONEN DER WELTBANK AUF DIE PROJEKT-KRITIK	231
5.1	Politische Zielvorgaben, ökonomische Paradigmen und entwicklungspolitische Strategien im oberen Kompetenzfeld	232
5.1.1	McNamaras Postulat der Armutsbekämpfung: Erste und Zweite Phase der Entwicklungsstrategie	233
5.1.2	Von McNamara zu Alden W. Clausen (1981–1986): Strukturanpassung und die Dritte Phase der Entwicklungsstrategie	236
5.1.3	Barber B. Conable (1986–1991) und die <i>Vierte Phase</i> der Entwicklungsstrategie	244
5.1.4	Lewis Thompson Preston (1991–1995)	255
5.1.5	James Wolfensohn (1995–2005): Die Fünfte entwicklungspolitische Phase der Weltbank	259
5.1.6	Paul Dundes Wolfowitz (2005–2007)	273
5.1.7	Robert Bruce Zoellick: Entwicklungspolitische Visionen und die neue Weltwirtschaftskrise	279
5.1.8	Bilanz der Paradigmenwechsel und Reforminitiativen	285
5.1.8.1	Robert McNamara und der Beginn einer Tradition des Scheiterns	285
5.1.8.2	Zur Frage der Reformfähigkeit der Weltbank während der Präsidentschaft von Alden Clausen, Barber Conable und Lewis Preston	290
5.1.8.3	Bilanz der Reforminitiativen von James Wolfensohn unter Einbeziehung ihrer Fortführung durch Paul Wolfowitz und Robert Zoellick	291
5.1.8.3.1	Die Umsetzungsbilanz der Prinzipien „ownership“ und „participation“:	292
5.1.8.3.2	Das PRSP-Konzept als bankinterne Hintertür zur politischen Einflussnahme	295
5.1.8.4	Zwischenfazit	307

5.2 Reformanweisungen im unteren Kompetenzfeld: Hintergründe und Umsetzungsbilanz bankinterner Safeguards und Reorganisationen	309
5.2.1 Robert McNamara: Auftakt zur ersten großen Reorganisation der Weltbank	310
5.2.2 Das Operation Evaluation Department (OED)	311
5.2.3 Das zweigleisige Reformprogramm von Barber Conable	316
5.2.4 Morse- und Wapenhans-Berichte erzwingen weitere Umstrukturierungen	321
5.2.5 Das Inspection Panel der Weltbank	324
5.2.6 „Kultureller Wandel“, „Dezentralisierung“ und „Wissens-Management: Wolfensohns Rahmenprogramm zur Reorganisation der Weltbank	341
5.2.7 Die Personalpolitik von Paul Wolfowitz: Antikorruptionskampagne als Reorganisationsversuch durch die Hintertür?	347
5.2.8 Robert Zoellick	350
5.3 Weltbank-Präsidenten als Verbündete der US-Administrationen? Neue Aspekte zur Reform des Nominierungsverfahrens	353
5.4 Reformbilanzen – eine Frage des Ermessens und das Dilemma der NGOs	368
5.5 Zwischenfazit	383
6 INNERORGANISATORISCHE REFORMWIDERSTÄNDE, INFORMATIONSSASYMMETRIEN UND INFORMELLE EINFLUSSFAKTOREN IN DEN BEIDEN KOMPETENZFELDERN	387
6.1 Ein- und Abgrenzungsprobleme zwischen den Kompetenz- und Hierarchielinien	387
6.2 Innerorganisatorische Informations- und Machtasymmetrien und das Problem defizitärer Kooperationsstrukturen	392
6.3 Motive und Mechanismen informeller Strukturen in der Weltbank	430
6.3.1 Die Motivebene	435
6.3.1.1 Idealistische Motive als Grundlage für informelles Handeln	435
6.3.1.2 Systemimmanente Sachzwänge	441
6.3.1.3 Opportunismus	447
6.3.1.4 Klientelismus	451
6.3.2 Informelle Verfahren und Strategien	451
6.3.2.1 Kooperationsebene	452
6.3.2.2 Projektebene	454
C / FAZIT	463
D / LITERATURVERZEICHNIS	471

Abkürzungsverzeichnis

Bfai: Bundesagentur für Außenwirtschaft
BNP: Bruttonationaleinkommen
CAS: Country Assistance Strategy
CASS: Chotanagpur Adivasi Sewa Samati
CD: Country Director
CDF: Comprehensive Evelopment Framework
CIDSE: Caritas International Cooperation for Development and Solidarity
CIL: Coal India.Limited
CMU: Country Management Units
COINBIO: Indigenous and Community Biodiversity Project
COMO: Consulting für Projektmanagement und Organisation
CPIA: Country Policy and Institutional Assessments
CSO: Civil Society Organisation
DIHK: Deutsche Industrie- und Handelskammer
EA: Environmental Assessment Report
ECOSOC: Economic and Social Council
eed: evangelischer Entwicklungsdienst
EESRSP: Emergency Economic and Social Reunification Support Project
EIR: Extractive Industries Review
ESSD: Environmental, Social and Sustainable Development
EURODAD: European Network on Debt and Development
FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations
FSC: Forest Stewardship Council
GG: Grundgesetz
Gtz: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC: Heavingly Indepted Poor Countrys
ICSID: International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA: International Development Association
IEG: Independent Evaluation Group
IFC: International Finanz-Corporation
IMF: Internationale Monetary Fund
INRA: Institut National de Recherche Agronomique
IRN: International Rivers Network
ISDS: Die Integrated Safeguards Data Sheets
IWF: internationaler Währungsfond
JSA: Joint Staff Assessment
MdB: Minister des Bundes
MDG: Millennium Development Goals
MIGA: Multilateral Investment Guarantee Agency

MOS: Monthly Operational Summaries
MSSP: Manila Second Sewerage Project
NGO: Non-Governmental Organization
NRO: Nicht-Regierungs Organisation
NSO: Nichtstaatliche Organisation
OCP: Oleoducto de Crudos Pesados
ODI: Overseas Development Institute
OED: Operations Evaluation Department
OMB: Office of Management and Budget
P&B: Programming and Budgeting
PAD: Project Appraisal Document
PGD: Program Document
PID: Das Project Information Document
PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC: Poverty Reduction Support Credits
PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers
PSIA: Poverty and Social Impact Assessment
SAL: Structural adjustment loans
SAP: Structural adjustment program
SAP: Struktur Anpassungsprogramm
SIP: Small-Investment-Program
TFAP: Tropical Forest Action Plan
TSERO: Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation
UNDP: United Nations Development Programme
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural
Organization
UNIDO: United Nations Industrial Development Organization
UNRISD: United Nations Research Institute for Social Development
VENRO: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungs-
organisationen
WCD: World Commission on Dams
weed: World economy & ecology Development
WHO: World Health Organization
WTO: World Trade Organization

A/ Einleitung

Auf ihrer Frühjahrstagung im April 2010 einigten sich die Mitgliedsstaaten der Weltbank, die, neben dem Internationalen Währungsfonds, auch als Bretton-Woods-Institution bezeichnet wird, auf eine Neuordnung der Stimmgewichte zugunsten der aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländer.¹ Wenngleich sich diese Stimmgewichtung für die Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt um nur wenige Prozentpunkte erhöhte, sprach Weltbank-Präsident Robert Zoellick von einem „bedeutsamen Schritt“² hin zu einer ausgeglicheneren, demokratischeren Governance-Struktur in der Weltbank.

Seit Jahrzehnten forderten Kritiker bereits, die Stimmrechtsregelung der Weltbank zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer zu demokratisieren und damit gleichzeitig den Einfluss der bisherigen Hauptanteilseigner USA, Europa und Japan auf die formalen Entscheidungsinstanzen der Weltbank einzuschränken. An eine Neugewichtung der formalen Machtverhältnisse wird unter anderem die Hoffnung geknüpft, dass sich die angenommenen interessenbedingten Widerstände der bisherigen Hauptanteilseigner gegen eine wirtschafts- und entwicklungspolitische Neuausrichtung der Weltbank aufbrechen lassen und der Weg für weitreichende Reformen geebnet werden kann.

Eine Neuausrichtung bzw. Reformierung der Bank gilt nicht zuletzt angesichts ihrer unzureichenden Erfolge bei der weltweiten Armutsbekämpfung und in Anbetracht der zum Teil immensen Folgeschäden einiger mit ihrer Hilfe finanzierter Entwicklungsprojekte als dringend geboten.

Die Erwartung, dass die Fortführung des Demokratisierungsprozesses die Voraussetzungen für eine *Reform* der Weltbank verbessern wird, gründet sich unter anderem auf zwei Annahmen: Zum einen, dass eine diesbezügliche Reformierung der Weltbank bislang durch die bisherigen Hauptanteilseigner unzureichend unterstützt oder sogar blockiert wurde. Und zum anderen, dass die formalen Entscheidungsinstanzen der

1 Während der Machtzuwachs Brasiliens, Indiens und Mexikos noch geringfügig ausfiel, profitierte insbesondere China von der Angleichung und wurde aufgrund seines zunehmenden Finanzgewichtes drittgrößter Kapitalgeber bzw. Anteilseigner der Weltbank. Vgl. Piper (2010), in: sueddeutsche.de, <http://www.sueddeutsche.de/geld/stimmgewichte-bei-der-weltbank-china-ueberholt-deutschland-1.933835>

2 Die Presse (2010), <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/560802/index.do>.

Bank, in denen die Hauptanteilseigner aufgrund ihrer Stimmrechte formal das größte Einflusspotential besitzen, auch den faktisch entscheidenden Einfluss auf die Politik und die Arbeit der Institution nehmen.

Dieses Annahmen-Set basiert dabei weniger auf konkreten Beobachtungen über die bankinternen Entscheidungsabläufe. Es baut vielmehr auf ein komplexes Thesen- und Theoriengerüst auf, in welchem die Weltbank und die ihr zugeschriebene strukturelle *Reformunfähigkeit* vorrangig aus einer macht- und interessenpolitisch bewertenden Perspektive betrachtet werden. Diese politische Perspektive, die den Weltbank-Diskurs maßgeblich prägt, ist insbesondere in den Theorien der Internationalen Beziehungen verwurzelt. Im Verständnis dieser Theorieansätze sind internationale Organisationen wie die Weltbank vornehmlich vor dem Hintergrund hegemonialpolitischer Interessen entstanden und konzipiert worden. Die Weltbank wird hiernach weniger als eigenständige Akteurin, sondern als ein interessenpolitisches Machtinstrument ihrer Hauptanteilseigner, allen voran der USA, verstanden, die mit Hilfe dieser Organisation sowohl ihre politische Vormachtstellung, aber vor allem ihre wirtschaftliche Zukunft sichern wollen.³

Diese Instrumentalisierungs-These spiegelt sich letztlich in den Protestbekundungen und in den Reformforderungen jener Weltbank-Kritiker wider, die vor allem auf eine formale Entmachtung der USA in den Entscheidungsgremien der internationalen Organisationen hinarbeiten.

Was aber, wenn sich diese US-zentristische Grundannahme als ungenügend fundiert oder gar als Fehlinterpretation der Bretton-Woods-Geschichte herausstellt und der faktische Einfluss der Hauptanteilseigner auf die Arbeit der Weltbank überbewertet wird?

Das entwicklungs- und reformpolitische Scheitern der Weltbank wäre dann in einem weiteren, wenn nicht sogar neuen, wissenschaftlichen Kontext zu diskutieren. Dazu hat der bisherige Weltbank-Diskurs jedoch noch keine weiterführenden Fragestellungen entwickelt, die der Vielschichtigkeit des Themengebietes gerecht werden könnten. Bislang wird der Diskurs um die Neuordnung der Verantwortungsstrukturen aus einer sehr eingegrenzten interessenpolitischen und zum Teil US-zentristischen Untersuchungsperspektive geführt. Die Suche nach weiteren Verantwortungsstrukturen im Umfeld und innerhalb international einflussreicher Organisationen wie der Weltbank ist in Anbetracht ihrer zunehmenden Bedeutung für den Globalisierungsprozess dringend erforderlich. Nicht zuletzt auch, um eine breit angelegte Forschungsagenda zu initiieren, in der jenseits von rein interessenpolitisch begründeten Er-

3 Vgl. Tetzlaff (1980).

klärungsmodellen nach neuen entwicklungs- wie auch reformpolitischen Lösungsmodellen geforscht wird.

Das zentrale Anliegen dieser Arbeit besteht darin, die Weltbank- und die ihr zugeschriebene Reformproblematik aus ihrem bisherigen oft sehr eng gefassten und generalisierenden Diskurs-Korsett auszubrechen und einen wissenschaftlichen Perspektivwechsel anzuregen, der insgesamt die Rolle und die Funktionsweisen internationaler Organisationen, konkret der Weltbank, neu ausleuchtet.

Zu diesem Zweck sind in dieser Arbeit mehrere Forschungsstränge zu entwickeln. Die beiden maßgeblichen, miteinander verbundenen Untersuchungsstränge, die den Forschungsrahmen dieser Studie vorgeben, ergeben sich bereits aus dem Titel. Sowohl die Reformproblematik selber wie auch der darüber geführte Diskurs sind die zentralen Analyse-Schwerpunkte dieser Arbeit. Während einerseits zu überprüfen ist, ob die Weltbank tatsächlich eine strukturell bedingte *Reformunfähigkeit* aufweist, sind andererseits die zentralen Diskurs-Thesen bzw. Argumentationslinien zu untersuchen, mit denen die mutmaßliche *Reformunfähigkeit* der Bank erklärt wird.

Wenngleich es im Rahmen eines Forschungsprojektes durchaus üblich ist, den jeweiligen Diskussionstand bzw. den wissenschaftlichen Diskurs über das zu analysierende Thema darzulegen, ist mein Ansatz in diesem Forschungsstrang weiter gefasst. Die Aufarbeitung des wissenschaftlichen Diskurses über die Weltbank dient hier nicht nur der Darstellung des aktuellen Forschungsstands sowie der Entwicklung einer eigenen Fragestellung und einer eigenen Synthese, sondern ist vielmehr *diskurs-analytisch* angelegt. Die im Rahmen einer kritischen Diskursanalyse aufzudeckenden und ggfs. aufzuklärenden Fehlsätze und interpretativen Verzerrungen, von denen die Weltbankdebatte zum Teil erheblich gekennzeichnet ist, dienen vor allem dazu, den hier angestrebten wissenschaftlichen Perspektivwechsel im Hinblick auf die Weltbank- und Reformdebatte fundiert verteidigen zu können. Auf der Grundlage meiner Diskurs-Kritik soll die Notwendigkeit ersichtlich werden, dass die Weltbank- und Entwicklungsproblematik, jenseits der klassischen Fragestellungen der Internationalen Politik, aus einer erweiterten und zwar dezidiert organisationssoziologischen Perspektive analysiert werden sollte.

Ein diesbezüglicher Perspektivwechsel wurde ansatzweise von Martin Koch vorbereitet, der sich dem Thema *Internationale Organisationen* jedoch aus einer allgemeineren, eher systemtheoretischen, Perspektive nähert, um letztlich deren Verselbständigungsprozesse gegenüber ihren Anteilseignern herauszuarbeiten. Der von ihm erzielte Erkenntnisgewinn über diese Prozesse stützt meinen Ansatz, auch die Weltbank nicht

primär in der Rolle eines von außen gesteuerten Machtinstrumentes zu begreifen. Während Koch diesen Perspektivwechsel auf einer weiter gefassten theoretischen Ebene einleitet, konkretisiert die Politikwissenschaftlerin Catherine Weaver mit Blick auf die Weltbank diesen Perspektivwechsel, indem sie auf der innerorganisatorischen Ebene untersucht, wie sich die von ihr konstatierte Diskrepanz zwischen der Außendarstellung der Weltbank und ihrer tatsächlichen Arbeit erklären lässt. Auch ihre Ergebnisse stützen den hier gewählten Untersuchungsansatz.⁴

Weitere Studien, die sich konkret mit organisationssoziologisch analysierten Verselbständigungs- und Machtaspekten der Weltbank befassen, liegen bislang nicht vor.

Dies verdeutlicht, dass der in dieser Arbeit angestrebte wissenschaftliche Perspektivwechsel gegenwärtig noch nicht auf einer breiteren wissenschaftlichen Ebene stattgefunden hat.

Obwohl sich die hier verwendeten organisationstheoretischen Studien konkret nicht mit der Weltbank befassen, dienen ihre Erklärungsmodelle, die im 1. Kapitel beschrieben werden dazu, etwaige strukturelle Machtkonflikte und daraus resultierende Reformwiderstände als *innerorganisatorische* Muster zu erkennen und auf die Gegebenheiten in der Weltbank zu übertragen. Diese Muster werden unter anderem in der Human-Relations-Theorie wie auch in der Principal-Agent-Theorie behandelt. Ihre Erklärungsmodelle zu Macht- und Hierarchiekonflikten fließen in meine Untersuchungen ein, wenngleich ich auch die Erkenntnisgrenzen dieser Erklärungsmodelle herausarbeiten werde, die besonders im Zusammenhang mit der Weltbank zu berücksichtigen sind.

Die wichtigsten Einführungs-Monographien in die organisationssoziologischen Denkansätze sind im Rahmen dieser Untersuchung die Studien von Peter Preisendörfer, Jutta Allmendinger und Thomas Hinz sowie die Dissertationen von Nicole J. Saam und Adem Alparlam. Das im Zusammenhang mit Organisationen häufig zitierte Standard-Werk Max Webers, in dem Weber den Zusammenhang zwischen Herrschaft, Verwaltung und Hierarchien herstellt, findet hier zwar insofern Berücksichtigung, als das von ihm konzipierte Bürokratiemodell letztlich in der späteren Organisationstheorie reflektiert und weiterentwickelt wurde. Doch im Hinblick auf die in dieser Studie herauszuarbeitenden *innerorganisatorischen* Strukturen und etwaigen Machtkonflikte sind der Übertragung und Anwendung von Webers Überlegungen sehr enge Grenzen gesetzt.

4 Vgl. Weaver (2003), vgl. Weaver (2008), vgl. Weaver / Leiteritz (2005), in: Global Governance (2005), S. 369-388.

Der im 1. Kapitel theoretisch vorbereitete Perspektivwechsel kann nur dann nachvollziehbar hergeleitet werden, wenn der aktuelle Forschungsrahmen präsent ist. Daher wird neben der von mir angestrebten organisationssoziologischen Annäherung an eine neue Untersuchungsperspektive auch der bisher dominierende Forschungsansatz kurz skizziert, der sich aus dem Theoriengerüst der Internationalen Beziehungen ableitet. Auf eine ausführliche Wiedergabe und Diskussion dieses Forschungsansatzes wird hier jedoch verzichtet, da er bereits in vielen Monographien eingehend besprochen wurde und zudem keine hilfreichen Erkenntnisbeiträge für meine Untersuchungslinie leisten kann. Weiterführende Erläuterungen finden sich in dem Standard-Werk über *Internationale Organisationen* von Volker Rittberger, Bernhard Zangl und Matthias Staisch.

Während im 1. Kapitel noch keine diskurs-analytischen Elemente herausarbeiten sind, werden Kapitel 2 („*Gründungsgeschichte der Bretton-Woods-Institutionen*“) und Kapitel 3 („*Formaler Struktur- und Organisationsaufbau der Weltbank unter machtpolitischen Aspekten*“) darauf ausgerichtet, die maßgeblichen Diskursthesen zu hinterfragen und etwaige Fehlansätze und Fehlinterpretationen aufzudecken, die sich möglicherweise im Rahmen der Weltbank-Debatte zu Lasten einer entwicklungspolitisch fundierten Reformagenda verfestigt haben.

In Kapitel 2 überprüfe ich daher zunächst, inwieweit die historisch begründeten US-zentristischen Ansätze einiger Weltbank-Kritiker sich tatsächlich aus dem Gründungs-Kontext der Bretton-Woods-Organisation ableiten lassen. Hier möchte ich, über die allgemein üblichen Darstellungen zum Gründungskontext beider Organisationen hinaus deutlich tiefere Einblicke in die wirtschafts- und machtpolitische Ausgangssituationen der maßgeblichen Konferenzteilnehmer gewinnen. Beispielsweise sind in diesem Zusammenhang die mutmaßlichen hegemonialpolitischen Ambitionen der USA, die vorgeblich den politischen Hintergrund der Bretton-Woods-Konferenz bildeten und die später in der Instrumentalisierungsthese mündeten, ausführlicher zu untersuchen. Die Ursachen und Folgen der machtpolitischen Verschiebungen zwischen den damaligen Großmächten USA und Großbritannien sind ebenso in diesem Gründungskontext einzubeziehen wie das anfängliche Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der USA und die Situation der wirtschaftlich kaum entwickelten Länder gegen Ende des Zweiten Weltkriegs und kurz danach. Insbesondere die von Edward S. Mason und Robert E. Asher verfasste Weltbank-Chronologie sowie die von R. F. Harrod publizierte Keynes-Biographie und die Monographien von William A. Williams und Hans-Ulrich Wehler zur Frage des US-ameri-

kanischen Imperialismus dienen sowohl der Klärung US-zentristischer Aspekte wie auch der angenommenen Konkurrenzsituation zwischen den USA und Großbritannien. Hier geben vor allem die Berichte von Mason und Asher über die Anfangsphase der Weltbank wichtige weiterführende Hinweise auf einen machtpolitischen Verdrängungsprozess zugunsten einer größeren institutionellen Souveränität der Weltbank gegenüber den Hauptanteilseignern USA.

Auch in Kapitel 3, in dem die formale Struktur und der Organisationsaufbau der Weltbank sowie die innerbetrieblichen Abläufe in der Projektarbeit rekonstruiert werden, wird sich insofern mit US-zentristischen Fragestellungen zu beschäftigen sein, als zu überprüfen ist, ob und inwieweit die formal festgelegte Organisationsstruktur der Weltbank, die die internationalen Machtverhältnisse spiegelt, den Hauptanteilseignern auch tatsächlich als machtpolitischer Einflusskanal dienen kann. Darüber hinaus ist dieses Kapitel jedoch in erster Linie darauf ausgerichtet, den *Organismus Weltbank* mit seinen innerbetrieblichen Wechselwirkungen zwischen den Hierarchien und Arbeitsfeldern verständlich zu machen. Zugleich möchte ich den Blick für etwaige machtpolitische, informelle Entscheidungsstrukturen schärfen, die sich jenseits der formellen Organisationsstrukturen entwickelt haben könnten und die ggfs. die Weltbank gegen externe, formal festgelegte Einflüsse immunisieren könnten. Fragen der Organisationsstruktur werden in der einschlägigen Literatur zum Thema *Weltbank* insgesamt eher vordergründig abgehandelt und auf die Darstellung der formal festgelegten Entscheidungsinstanzen Gouverneurs-Rat, Exekutiv-Direktorium und Weltbank-Präsident reduziert. Die Studien von Bettina Hürni und Gerd Wiegand sowie die umfassenden Ausführungen von Mason und Asher ermöglichen zwar einen tiefgehenden und differenzierten Einblick in die Organisationsstruktur der Weltbank, dies jedoch nur für den Zeitraum bis etwa 1980. Mit Hilfe der 2007 vom deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Consulting-Studie zur Verbesserung der Beteiligung deutscher Unternehmen an weltbankfinanzierten Entwicklungsprojekten lassen sich sowohl die Organisationsstruktur als auch die innerorganisatorischen Arbeitsabläufe, insbesondere in den Projektbeurteilungsverfahren, aktualisieren.

Während sich in Kapitel 1 bis 3 dem Thema Weltbank zunächst aus einem theoretischen, dann historischen und darauf aufbauend aus einem formal-juristischen Blickwinkel genähert wird und zugleich die diskurskritischen Aspekte der Weltbank-Debatte beleuchtet werden, steht in Kapitel 4 und 5 die im Rahmen der Weltbank-Debatte kritisierte *Reformunfähigkeit* im Zentrum meiner Diskurs-Analyse. Bevor im abschließen-

den 6. Kapitel nach möglichen Ursachen und Erklärungen für das mutmaßliche reformpolitische Scheitern der Weltbank gesucht wird, möchte ich in Kapitel 4 und 5 zunächst bilanzieren, inwieweit überhaupt von einer diesbezüglichen Unfähigkeit der Organisation gesprochen werden kann. An diese Fragestellung knüpft sich der zweite Forschungsstrang dieser Arbeit an, der zwar in weiten Teilen noch diskurs-kritische Elemente aufweist, zugleich jedoch neue und eigene Untersuchungsschwerpunkte festlegt. Hierzu zählen insbesondere die Rekonstruktion der Reformgeschichte der Weltbank und die Ausleuchtung des Leadership-Aspektes, dem im 5. Kapitel insofern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, als ich die Reformgeschichte der Weltbank gezielt auf den Einfluss der jeweiligen Weltbankpräsidenten abtaste, deren Bedeutung für den Reformersfolg bislang kaum diskutiert wird. Meine Untersuchungen beginnen bei der Präsidentschaft Robert McNamaras, der erstmalig das Entwicklungskonzept der Bank reformierte.

Um die jeweiligen Hintergründe des Reformprozesses verständlich zu machen, befasst sich Kapitel 4 jedoch zunächst eingehend mit den auslösenden Faktoren der weltweiten Kritikwelle, auf die die Weltbank dann mehrfach mit der Ankündigung einzelner Reformschritte reagierte. Ausgelöst wurde die bis heute andauernde Kritik durch einige von der Weltbank finanzierten Entwicklungsprojekte, die in den ökonomisch *unterentwickelten* Regionen zu dringend benötigtem wirtschaftlichem Wachstum und damit zur Reduzierung der Armut in der Bevölkerung beitragen sollten. Doch statt zur Armutsminderung beizutragen, lösten diese Projekte in erster Linie soziale und ökologische Notstände in den betroffenen Regionen aus. Die Projektarbeit der Weltbank entwickelte sich zum Dreh- und Angelpunkt der Weltbankkritik. Erstens aufgrund ihrer desaströsen direkten Folgewirkungen und zweitens, weil die groß angelegten, vorgeblich auf Wachstums zielenden, Projekte den Beweis zu erbringen schienen, dass die neoliberalen, wachstums-fixierten und den Entwicklungsländern zudem aufoktroierten Wirtschafts- und Entwicklungsstrategien untauglich waren im Kampf gegen Armut. Die anfängliche Projekt-Kritik, in der der Bank vor allem vorgeworfen wurde, mit Hilfe der Entwicklungsprojekte vornehmlich die Wirtschaftsinteressen der Hauptanteilseigner der Bank bedienen zu wollen, vertiefte sich zu einer wirtschaftspolitischen Grundsatzkritik, in deren Vorwurfslinien sich letztlich die Instrumentalisierungsthese widerspiegelt.

Während Kapitel 4 schildert, was die Kritik an der Weltbank auslöste, zeigt Kapitel 5, wie und mit welchem Erfolg – sowohl dem faktischen wie auch dem von der Öffentlichkeit wahrgenommenen Erfolg – die Bank auf diese Kritik reagierte. Im Rahmen dieser Reformbilanz werden

gleichzeitig erste Hinweise auf innerorganisatorische Reformwiderstände herausgearbeitet, die sich unter anderem am Beispiel der ersten bank-internen Kontrollgremien rekonstruieren lassen und die in den Untersuchungsberichten sowohl der sogenannten Wapenhans- wie auch der Morse-Kommission dokumentiert wurden.

Die unter anderem von dem früheren Weltbank-Berater und späteren Weltbank-Kritiker Bruce Rich aufgedeckten innerorganisatorischen Reformwiderstände begründen den dritten Forschungsstrang dieser Arbeit. Mit Hilfe sowohl der von Bruce Rich, Jochen Kraske und von Sebastian Mallaby dokumentierten innerorganisatorischen Kooperationskonflikte, soll verdeutlicht werden, dass die bisherige Reform-Debatte wichtige einflussstarke Faktoren ausklammert und durch ihre Konzentration auf externe Einflussfaktoren zum Teil ineffiziente Reformforderungen hervorbrachte, da diese vornehmlich auf eine Änderung der formal festgelegten Governance-Strukturen der Weltbank und nicht auf eine innerorganisatorische Konfliktlösung ausgerichtet sind.

Abschließend möchte ich auf der Grundlage der vorangegangenen Ergebnisse die Hintergründe bzw. Motive und Mechanismen dieser innerorganisatorischen Konflikte und der daraus resultierenden Reformwiderstände reflektieren. Dabei scheinen sich diese innerorganisatorischen Widerstände, die sich in mangelnder Kooperationsbereitschaft zwischen den Hierarchieinstanzen der Weltbank darstellen, letztlich als idealtypische *Principal-Agent*-Konflikte interpretieren zu lassen, die durch den Erklärungsansatz der Human-Relations-Theorie ergänzt werden müssen.

Die Literaturlage zu meinem Forschungsthema erweist sich insgesamt als schwierig. Die wenigen Fachbücher zum Thema Weltbank befassen sich vorrangig mit Analysen der wirtschaftspolitischen Strategien und / oder mit der Kreditvergabepolitik der Weltbank, während machtpolitische Aspekte hier nur am Rande angesprochen werden. Zudem sind viele Fachbücher weitgehend veraltet und können hier nur insofern berücksichtigt werden, als sie Aussagen über die Entstehungsgeschichte und den groben Organisationsaufbau der Weltbank machen. Wenngleich auch die Monographien von Rainer Tetzlaff im Prinzip als veraltet eingestuft werden müssen, sind sie im Rahmen dieser Studie dennoch insofern von zentraler Bedeutung, als insbesondere Tetzlaff die im Mittelpunkt des Weltbank-Diskurses stehende Instrumentalisierungsthese stützt.

Die von Jochen Kraske publizierte biographische Aufarbeitung der Präsidenschaften von 1946 bis 1991 kann nur in Ansätzen dazu beitragen, innerorganisatorische Konflikte zu belegen oder eine Reformbilanz zu erstellen, da seine Arbeit mit der Präsidentschaft von Lewis Preston en-

det. Für die Amtsphase von Weltbank-Präsident James Wolfensohn verschafft die von Sebastian Mallaby verfasste Biographie einen kurzen Einblick in die innerorganisatorischen Probleme, mit denen Wolfensohn sich konfrontiert sah.

Im Hinblick auf das Offenlegen innerorganisatorischer Kooperationsdefizite ermöglicht vor allem die Monographie von Bruce Rich, in der die umstrittene Projektarbeit der Weltbank weitgehend chronologisch aufgearbeitet wird, wichtige Einblicke in bankinterne Abläufe bzw. Kompetenzkonflikte. Weitere Quellen in diesem Zusammenhang erschließen sich aus der Tagespresse und den darin enthaltenden Interviews sowie Auszügen aus Ansprachen, Biographien und Erfahrungsberichte ehemaliger Weltbank-Mitarbeiter sowie offene Briefe und Resolutionen. Aber auch die weitgehend öffentlich zugänglichen Dokumentationen, die die Weltbank auf ihrer Internetseite hinterlegt, stellen eine wichtige, wenn auch besonders kritisch zu überprüfende Informationsquelle dar.

Fachbücher, in denen eine fundierte Reformbilanz der Weltbank erarbeitet wurde, sind mir nicht bekannt. Insofern kann eine solche Bilanz nur unter Zuhilfenahme der von den *Non-Governmental Organizations*, kurz NGOs, veröffentlichten Berichte und Projektdokumentationen sowie ihrer an die Weltbank adressierten Resolutionen rekonstruiert werden. Da diese meist über die Internetforen der jeweiligen NGOs der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, besteht ein erheblicher Teil meiner Literaturangaben aus Internetquellen. Die häufige Verwendung von Internetquellen erschließt sich zudem aus der Tatsache, dass der Weltbank-Diskurs weitgehend zwischen den weltweit vernetzten NGOs und ihren Experten geführt wird, deren maßgebliche politische Plattform das Internet ist.

Die Jahre 2007/2008 stellen im Hinblick auf die weltweite Auseinandersetzung mit der Weltbank eine Kehrtwende dar. Seither finden sich sowohl auf den Internet-Seiten der weltbank-kritischen NGOs als auch in der Tagespresse und den sachbezogenen Bibliographien kaum noch neue Veröffentlichungen. Aktuellere Meldungen der Tagespresse, die in Verbindung mit der Weltbank veröffentlicht wurden, befassen sich meist mit den Einschätzungen des gegenwärtigen Weltbank-Präsidenten Robert Zoellick zur weltweiten Wirtschaftskrise und weniger mit konkreten Fragen und Themen der Weltbankpolitik. Das Abflachen der Kritikwelle ist umso erstaunlicher, als sich die Weltbank seit einigen Jahren erneut in solchen Projektkategorien engagiert, aus denen sie sich aufgrund der zahlreichen Protestbekundungen einst zurückgezogen hatte.

Inwieweit sich das offenkundige und abrupte Abdrängen der Weltbankthemen aus den politischen und wissenschaftlichen Agenden negativ auf

einen konstruktiven Kritik- wie auch Reformprozess auswirken wird, ist gegenwärtig nicht einzuschätzen. Aus entwicklungspolitischer Sicht könnten durch den sich hier andeutenden wissenschaftlichen Stillstand wesentliche Chancen vertan werden, die Weltbank im Sinne einer effizienten, zukunftsweisenden Entwicklungspolitik umzugestalten. Durch das umfassende Wissen, das sich beide Bretton-Woods-Organisationen im Verlauf der letzten Jahrzehnte über internationale Beziehungen und entwicklungspolitische Strategien sowie technologische Entwicklungen und technisches *Know-how* und zunehmend auch über klimapolitisch relevante Energie-Alternativen aneignen konnten, sind beide Organisationen meines Erachtens nach wie vor prädestiniert, eine Schlüsselstellung im Globalisierungsprozess einzunehmen. In der Vielschichtigkeit der Themengebiete, mit denen die Weltbank sich beschäftigt, liegen auch meine Beweggründe, mich mit dieser Institution zu befassen und meine bisherigen Forschungsinteressen, die unter anderem der Internationalen Wirtschaftspolitik sowie der politischen Ökonomie und der Entwicklungspolitik gelten, einzubringen.

B/1 Theoretisch-methodischer Forschungsrahmen

Das zentrale Forschungsziel dieser Studie besteht darin, den bisherigen Weltbank-Diskurs mit neuen Fragestellungen zu konfrontieren und zu verdeutlichen, dass die im Rahmen des Weltbank-Diskurses aufgestellten Kritikansätze im Hinblick auf die behauptete strukturelle Reformunfähigkeit der Weltbank grundsätzlich neu zu überdenken und in ihrer bisherigen Gewichtung in Frage zu stellen sind. Diese Studie soll dazu beitragen, den Weltbank-Diskurs und die mit ihm eng verknüpfte Reform-Debatte aus einem bislang politisch wie auch wissenschaftlich weitgehend vernachlässigten Blickwinkel zu betrachten und neu auszu-leuchten.

Eine so angeregte Neuausrichtung und Neugewichtung der Kritiklinien kann helfen, die politische Sackgasse, in die sich die Weltbank nach Auffassung vieler Kritiker manövriert hat, zu öffnen, indem das machtpolitische Potential jener Verantwortungsträger und Akteure neu bemessen wird, das in der bisherigen Reform-Debatte weitgehend ausgeblendet wurde und dadurch zu wenig effizienten Reformforderungen führte.

Um dieses Ziel zu erreichen, bieten sich zunächst zwei Untersuchungsperspektiven an, aus denen die Weltbankproblematik zu analysieren ist:

Zum einen durch ihr Einbetten in den Theoriendiskurs der internationalen Beziehungen. Im Rahmen dieses Diskurses wird erforscht, welche Bedeutung und Funktion internationale Organisationen wie die Weltbank im Machtgeflecht der internationalen Akteure haben, und wie sich die Interessen der staatlichen Akteure auf die politischen Strategien dieser Organisation auswirken. Diese Untersuchungsperspektive determiniert bis dato weitgehend den Forschungsrahmen, innerhalb dessen die Weltbank besprochen wird.

Zum anderen erschließt sich aus der hier anvisierten Zielsetzung eine bislang weniger beleuchtete Untersuchungsperspektive, die sich der Thematik aus organisationstheoretischer Sicht annähert. Dieser Forschungsansatz versucht, insbesondere die Funktionsweise und politische Entwicklung einer Organisation durch eine Fokussierung auf innerorganisatorische Strukturen zu erklären.

Beide Untersuchungsperspektiven werden auch aus dem Blickwinkel der Neuen Institutionenökonomik entwickelt, deren Kernaussage sich im Wesentlichen auf die zentrale Aussage reduzieren lässt, dass Institutionen, und damit auch die sie tragenden Organisationen, für regionale, nationale oder auch internationale Wirtschaftsprozesse bedeutsam sind.

Dabei entwickelt die Neue Institutionenökonomik ihre Ansätze vornehmlich aus einer wirtschaftsspezifischen Betrachtungsweise.

Eine Analyse der Institution bzw. Organisation Weltbank aus diesem ökonomischen Betrachtungswinkel wird jedoch in dieser Studie nicht angestrebt, da hier in erster Linie die politischen, d.h. machtpolitischen Dimensionen der Weltbankproblematik im Vordergrund stehen. Allerdings wird im Kontext dieser ökonomischen, genauer gesagt betriebswirtschaftlichen Bilanzierungen, die im Fokus der Neuen Institutionenökonomik stehen, auch die Principal-Agent-Theorie diskutiert, auf die weiter unten näher einzugehen sein wird. Obwohl die Principal-Agent-Theorie meist der hier nicht weiter einbezogenen Neuen Institutionenökonomik zugeordnet wird, lassen sich ihre Forschungslinien in mehreren Teildisziplinen verorten, zu denen eben auch die hier besprochenen Organisationstheorien gehören.

Bevor sich nachfolgend den für diese Arbeit relevanten Theoriefeldern gewidmet wird, sei zunächst der Begriff *Organisation* näher definiert und gegen den *Institutionen*-Begriff abgegrenzt. Unter einer Vielzahl von möglichen Definitionen in den diversen Fachdisziplinen, spiegelt sich das Wesen der Weltbank in besonderem Maße in der Beschreibung der Soziologen Jutta Allmendinger und Thomas Hinz.

„Als Organisation wird ein kollektives oder korporatives soziales System bezeichnet, das vor allem Koordinations- und Kooperationsprobleme lösen soll. Es gibt die Organisation kennzeichnenden Ziele, es sind Mitglieder der Organisation vorhanden, es gibt ein Innenverhältnis, das sich durch eine Mischung aus formalisierten und informellen Handlungen und Strukturen auszeichnet und es bestehen Außenverhältnisse zu anderen Organisationen sowie Anpassungs- und Austauschbeziehungen mit einer vielfältigen Umwelt. Organisationen sind Akteure zweiter Ordnung, in denen Ressourcen von Akteuren erster Ordnung zusammengeführt werden, um spezifische Zwecke zu verfolgen (...).“⁵

Der Soziologe Günter Endruweit listet zur besseren Orientierung die spezifischen Merkmale einer Organisation wie folgt:

- Orientierung auf bestimmte Ziele,
- Errichtung speziell zum Zweck der Erreichung von ausdrücklich definierten Zielen,
- Besitz einer formalen Struktur,

5 Allmendinger / Hinz (2002), S. 10.

- Arbeitsteilung, einschließlich Machtdifferenzierung und Verantwortungsdelegation
- Einrichtung auf Dauer oder zumindest langfristige Existenz,
- Kontrolle durch spezielle Machtzentren (z.B. innerorganisatorische Kontrollgremien, Exekutiv-Direktorien),
- Optimierung des Personals durch qualitätsorientierten Austausch,
- rationale Koordination des Handelns,
- genau feststellbarer Mitgliederkreis und Verfahren für Aufnahme und Ausschluss
- oder allgemein: ein sehr komplexes Interaktions- und Kooperationsystem.⁶

Was genau unter die Begrifflichkeit der Organisation zu zählen ist, unterliegt einer großen Spannweite. Sowohl Unternehmen, Verbände, Kirchen, Krankenhäuser, das Militär, politische Parteien, Universitäten, Schulen, Hochschulen Vereine, staatliche wie auch nichtstaatliche Verwaltungen und auch NGOs sind als Organisation zu bezeichnen.

Die Unterscheidungsmerkmale zwischen *Organisation* und dem auch im Zusammenhang mit der Weltbank gleichsam verwendeten Begriff *Institution* sind insbesondere in der Alltagssprache fließend und nicht konsistent. In den Sozial- und Politischen Wissenschaften wird der Begriff *Organisation* vom Begriff *Institution* insofern unterschieden, als eine Organisation, wie oben skizziert, ein bewusst gegründetes, zielorientiertes, vor allem aber formalisiertes und hierarchisch aufgebautes bzw. durch einen Mitarbeiterstab verwaltetes Konstrukt ist, das letztlich dem weiter unten zu erläuternden Bürokratiemodell Max Webers entspricht, während eine Institution ein Regelwerk von Verhaltensnormen ist, dem jedoch nicht zwingend eine Verwaltungsstruktur zugrunde liegt.

In einer vom Bundesministerium für politische Bildung veröffentlichten Definition heißt es zum Begriff *Institution*:

„Institution ist ein politisch-soziologischer Begriff für stabile, auf Dauer angelegte Einrichtungen zur Regelung, Herstellung oder Durchführung bestimmter Zwecke. Im Einzelnen kann der Begriff unterschiedliche Bedeutungen haben: 1) Institution meint eine soziale Verhaltensweise oder Norm (wie z.B. die Institution "Ehe"). 2) Institution meint konkrete materielle zweckgerichtete Einrichtungen (wie z.B. das Parlament, das Amt des Bundeskanz-

6 Vgl. Endruweit (2004), S. 19f.

lers, die öffentliche Verwaltung, die Parteien); 3) Institution meint abstrakte immaterielle zweckgerichtete Einrichtungen (wie z.B. das GG, die demokratische Mehrheitsregel“.⁷

So wird insbesondere im Zusammenhang mit der Gründungsphase von IWF und Weltbank verstärkt von den Bretton-Woods-*Institutionen* gesprochen, da die internationale Staatengemeinschaft zu diesem Zeitpunkt noch in erster Linie darum bemüht war, allgemein gültige und vor allem akzeptable ökonomische Handlungsnormen festzulegen. Eine dieser gemeinsam festgelegten Verhaltensnormen war die unbedingte Aufrechterhaltung der Währungsstabilität und die Verankerung einer neuen Leitwährung, die in die Verantwortung des IWFs überstellt wurde, während die Weltbank die damals kaum konkretisierten Ziele „*wirtschaftliche und soziale Entwicklung*“ zu erfüllen hatte. Solange vornehmlich diese Zielvorgaben im Vordergrund stehen, ist die Anwendung des Begriffs *Institution* zwar wissenschaftlich exakter, doch da bereits die Gründungsstatuten von IWF und Weltbank jeweils eine dezidiert festgelegte Organisations- bzw. Verwaltungsstruktur enthielten, ist auch die Verwendung des Begriffs *Organisation* sowohl für IWF als auch Weltbank wissenschaftlich korrekt.

1.1 Der Weltbank-Diskurs im Kontext des Theorienstreits der internationalen Beziehungen

Die Gründung der beiden Bretton-Woods-Organisationen ist unmittelbar im Kontext der sich 1944 neu entwickelnden internationalen Machtverhältnisse zu betrachten, die unter anderem vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise um 1930, der beiden Weltkriege und des damit einhergehenden Niedergangs des britischen Kolonialreichs und des Aufstiegs der Vereinigten Staaten von Amerika als neue internationale und ökonomische Großmacht zu verstehen sind.

Seit Bestehen beider Bretton-Woods-Organisationen bestimmt dieser Gründungskontext maßgeblich den theoretischen Forschungsrahmen, innerhalb dessen das weltweite politische Wirken der Organisationen reflektiert wird. Politische sowie entwicklungspolitische Zielvorgaben und etwaige paradigmatische Neuausrichtungen, die beide Organisationen im Verlauf ihrer Geschichte angestrebt und umgesetzt haben, werden somit bis in die Gegenwart vor dem Hintergrund nationaler Interessenpolitik der dominierenden Teilhaberstaaten, allen voran der USA, diskutiert.

7 Vgl. Schubert / Klein (2006), http://www1.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=S9DY3V.

Hierbei wird der Organisation selber die Rolle einer instrumentalisieren, von außen bestimmten Sekundär-Akteurin zugewiesen, deren politische Paradigmen und ökonomische Strategien sich in erster Linie an den Vorgaben insbesondere ihrer wichtigsten Anteilseignerin, den USA, ausrichten.

Der Politikwissenschaftler und Entwicklungsexperte Rainer Tetzlaff, selbst ehemaliger Mitarbeiter der Weltbank, knüpfte 1980 an diesen Blickwinkel an und hinterfragte die Organisation bereits im Titel seiner Weltbank-Monographie als „*Machtinstrument der USA*“⁸, womit er neben der Instrumentalisierungsthese auch die bis heute vorherrschende, stark US-zentristische Ausrichtung der Weltbank-Debatte stützte. Die Weltbank wird im Rahmen vieler Kritiken als ein Machtinstrument zur Stabilisierung der behaupteten Hegemonie der USA gezeichnet. Diese, in der Fachliteratur weit verbreitete, dem politischen Realismus zuzuordnende hegemonietheoretische Annäherung an beide Bretton-Woods-Institutionen, wird in dem hier kurz zu skizzierenden Theoriendiskurs über die internationalen Beziehungen aufgenommen.

Während sich dieser Diskurs anfänglich nur auf die Beziehungen zwischen Staaten bezog, wurde erst später das Entstehen und Wirken nicht-staatlicher Akteure, wie transnationale Konzerne, Zivilgesellschaften und eben internationale Organisationen in die Betrachtung und Analyse internationaler Politik einbezogen. Internationale Organisationen bildeten dann im Rahmen der Metatheorie über internationale Beziehungen ein eigenes Untersuchungsfeld. Dieses Feld beschäftigte sich vornehmlich mit der Bedeutung internationaler Organisationen für die internationale Politik, ihren staatlichen Interdependenzen und Korrelationen sowie den aus ihnen hervorgehenden wie auch auf sie einwirkenden Machtstrukturen. Dabei spiegeln sich das Untersuchungsfeld bzw. die Untersuchungsansätze der Theorien über internationale Organisationen im theoretischen Diskurs über die internationalen Beziehungen, wenngleich es zu unterschiedlichen Gewichtungen einzelner Aspekte kam.

Volker Rittberger und Bernhard Zangl stellen in dem von ihnen verfassten deutschen Grundlagenwerk zur Theorie und Geschichte der internationalen Organisationen die Bedeutung und Funktion internationaler Organisationen für die zwischenstaatlichen Beziehungen einführend dar und arbeiten die einzelnen Sichtweisen der unterschiedlichen Theorien auf die Bedeutung internationaler Organisationen heraus.⁹ Rittberger und Zangl differenzieren dabei drei Haupttheoriefelder mit ihren jewei-

8 Vgl. Tetzlaff (1980).

9 Vgl. Rittberger / Zangl (2003).

ligen Strömungen, deren Gliederung hier übernommen wird, wohl wissend, dass andere Autoren und Wissenschaftler eine andere Kategorisierung, Zuordnung und Auffächerung der Haupttheorien bevorzugen.¹⁰ Rittberger und Zangl bieten sich jedoch im vorgegebenen Rahmen als adäquate Einführung in die Thematik an. Somit werden zur besseren Nachvollziehbarkeit der späteren Argumentationsanalysen, die wesentlichen Ansätze hier in Anlehnung an die Darstellungen Rittbergers und Zangls kurz erklärt, ohne jedoch den theoretischen Diskurs hier in seinen zahlreichen Facetten wiederzugeben und ohne im Detail auf die Abgrenzungen zwischen den einzelnen Theorien einzugehen.

1.1.1 Hauptströmungen im Theoriendiskurs über internationale Organisationen

Rittberger und Zangl unterteilen die Theorien über internationale Organisationen in die Kategorien: Rationalistische Theorieschule, Institutionalistische Schule und Idealistische Schule.

Die **Realistische Schule** unterteilt sich hiernach in den Klassischen Realismus und den Neorealismus. Als führende Vertreter dieser Denkrichtung verweisen Rittberger und Zangl auf Morgenthau und Carr (Klassischer Realismus) und auf Waltz, Gilpin und Mearsheim (Neorealismus).¹¹

Beide Haupttheorien gehen von der Unerlässlichkeit einer hegemonialen Vormachtstellung eines Staates für das Entstehen und für die Fortdauer einer internationalen Institution bzw. Organisation aus, wobei das maßgebliche Interesse des Hegemons an der Gründung einer internationalen Organisation, neben dem Beenden eines kräftezehrenden Kampfes aller

10 Die Politikwissenschaftlerin Christiane Lemke differenziert in die Haupttheorien: Realismus, Liberaler Institutionalismus, Interdependenz- und Regimetheorie, Konstruktivismus, Marxismus und Feminismus, vgl. Lemke (2008), S. 12–39. Gert Krell unterteilt in: Realismus, Institutionalismus, Liberalismus, Marxismus, Feminismus, Konstruktivismus, vgl. Krell, in: Knapp / Krell (2003), S. 57–90. Günther Auth systematisiert sein Grundlagenwerk nach den Hauptströmungen: Realismus, Neorealismus, Neoliberalismus, Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus, Konstruktivismus, vgl. Auth (2008). Ursula Lehmkuhl bearbeitet in ihrer Einführung zur Internationalen Politik insbesondere die Theoriefelder: Realistische Schule, Integrationstheorien, Interdependenztheorien, Regimetheorien, vgl. Lehmkuhl (2001).

11 Vgl. Rode (2004), vgl. Mearsheimer (2001), vgl. Gilpin (2000), vgl. Carr (1964), vgl. Waltz (1979).

gegen alle', insbesondere eigennützigen, machtpolitischen Motiven entspringt.¹²

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit kommt diesem hegemonietheoretischen Aspekt insofern eine besondere Bedeutung zu, als durch die allgemein übliche Einbettung der Gründungsgeschichte von IWF und Weltbank in den Kontext der hegemonialen Machtverschiebungen von Großbritannien zu den Vereinigten Staaten von Amerika, die heute vor allem in linken Kreisen noch dominierenden US-zentristischen Argumentationslinien begründet werden. Diese US-zentristischen Sichtweisen münden meist in der von den Realistischen Schulen unterstellten Annahme, dass internationale Organisationen ihren Mitgliedsstaaten als Instrumente bzw. 'willenlose' Werkzeuge dienen¹³ und dass Staaten die einzigen machtpolitisch-relevanten Akteure im internationalen politischen System sind.

Inwieweit sowohl die USA wie auch die anderen Hauptanteileigner, im Sinne der Realistischen Schule, tatsächlich vornehmlich machtpolitischen Ambitionen folgend, die Gründung und Aufrechterhaltung der beiden Bretton-Woods-Organisationen anstrebten, wird im Rahmen der in Kapitel 2ff geplanten historischen Aufarbeitung der Gründungsgeschichte kritisch zu beleuchten sein.

Die **Institutionalistische Schule** gliedert sich nach Rittberger und Zangl auf in die Liberal-Institutionalistische Schule, die sich wiederum aufteilt in den Föderalismus, Funktionalismus und Neofunktionalismus sowie den Transaktionismus, die Interdependenzanalyse und den Neoinstitutionalismus. Die weitere Theorierichtung der Institutionalistischen Schule stellt der Neoinstitutionalismus dar, der unter anderem von Robert Owen Keohane und Stephen D. Krasner¹⁴ begründet wurde.

Im Gegensatz zur Realistischen Schule gehen die Institutionalistischen Theorien im Kern davon aus, dass die Gründung einer internationalen Organisation allen beteiligten Staaten Vorteile verschaffen soll. Insbesondere vor dem Hintergrund sich zunehmend komplexer ausbildenden Interdependenzen wird die Erkenntnis einer allseits wachsenden, vor allem wirtschaftlichen Verwundbarkeit, innerhalb des globalen Staatensystems zum maßgeblichen Garant für eine zwischenstaatliche Kooperationsbereitschaft. Die Einhaltung vereinbarter Normen und Regeln zur

12 Vgl. Rittberger / Zangl (2003), S. 35ff.

13 Koch (2008), S. 38.

14 Vgl. Keohane (1984), vgl. Krasner (1983), vgl. Zürn, Michael (1992), vgl. Mitrany (1966).

Lösung von Interdependenzproblemen wird einer internationalen Organisation übertragen, die ausschließen soll, dass einzelne Staaten zugunsten eigener Vorteilsnutzung aus dem Regelwerk ausscheren. Doch anders als in der Realistischen Schule bedarf es keines Hegemons, um die Organisation dauerhaft zu stabilisieren.¹⁵

Aus Sicht des dem Institutionalismus zuzuordnenden Funktionalismus bzw. Neofunktionalismus werden Organisationen zwar verstärkt als Akteure wahrgenommen, doch richtet sich deren Handeln immer noch an den Maßgaben und Erfordernissen ihrer Mitgliedsstaaten aus. Internationale Organisationen erhalten hiernach keine weiteren Handlungs- und Regelungskompetenzen als jene, die von den Mitgliedsstaaten festgelegt wurden, so dass sie als Akteure nur sehr eingeschränkte Entscheidungskompetenzen besitzen.¹⁶

Die **Idealistische Theorieschule** untergliedern Rittberger und Zangl in die beiden Theorien Normativer Idealismus und Sozialkonstruktivismus. Während in der Realistischen Schule materialistische und machtpolitische Ambitionen die bestimmenden Motive zur Errichtung einer internationalen Organisation sind, gehen die idealistischen Schulen davon aus, dass soziale Motive (Verteilungsgerechtigkeit, Armutsreduktion, Menschenrechte etc.) hinreichende Gründungsmotive darstellen. Hiernach setzt die internationale Gemeinschaft anstelle eines materiellen und machtpolitischen Strukturverständnisses ein ideelles.¹⁷

Letztlich unterliegen alle hier genannten Theorien in ihrem Versuch, die Entstehung, Aufrechterhaltung und Folgewirkungen internationaler Machtstrukturen bzw. die Motive für die Errichtung internationaler Organisationen zu erklären, einem deutlich staatsfixierten Analyseansatz, der in seiner Anwendung auf die internationalen Organisationen dazu führte, dass auch die Weltbank, in ihrer angenommenen Funktion als Machtinstrument und „Erfüllungsgehilfin“¹⁸ ihrer Anteilseigner, meist aus dieser Untersuchungsperspektive heraus reflektiert wird.

Die Weltbankproblematik und die mit ihr verknüpfte Reform-Debatte aus dieser Untersuchungsperspektive herauszubrechen, ist das zentrale Anliegen dieses Forschungsprojektes.

15 Vgl. Rittberger / Zangl (2003), S. 38ff.

16 Vgl. Koch (2008), S. 44f.

17 Vgl. Rittberger / Zangl (2003) S. 43ff.

18 Stiglitz (2002), S. 29, 33.