

# Mehr Geld, mehr Armut?

## Armutsbekämpfung durch Entwicklungsbanken am Beispiel der ADB

Von Andreas Jordan

**Zusammenfassung:** Der Beitrag stellt die Frage nach der operativen Verortung der Armutsbekämpfung in und durch Entwicklungsbanken am Beispiel der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB). Es wird argumentiert, dass sich im Anschluss an die preisbasierte Bilanzierung von Armut ein Spannungsfeld zwischen Selbstbeschreibung, Steuerung und Strategie ergibt, welches sich in der Formulierung von Projekten widerspiegelt. Einer konsistenten Analyse des operativen Aufgriffes von Armutsbekämpfung schließt sich mit der Fokussierung auf ein konkretes Projekt eine Rückbindung mit der Bekämpfungspraxis an. Mit dem Ziel, einen ›link‹ zwischen Organisations- und Armutsforschung zu explizieren, mündet der Beitrag schließlich in der Formulierung ebenso zusammenfassender wie allgemeiner Thesen.

### 1. Einleitung

Die Agenden der globalen Entwicklungshilfe weisen heute – neben der Förderung wirtschaftlichen Wachstums – als oberstes Ziel die *Bekämpfung von Armut*<sup>1</sup> aus. Spätestens mit der Formulierung der *Millennium Goals* hat sich diese Akzentuierung des Entwicklungsdiskurses durchgesetzt. Dies war freilich nicht seit jeher so artikuliert worden und spiegelt eine Art Desillusionierung und Enttäuschung von Hoffnungen und Gewissheiten wider, wie sie v.a. von den Modernisierern unter den Entwicklern gehegt wurden. Dieser Schwenk zu einer Sprache des ›pro-poor development‹ wurde wohl wesentlich mit Robert McNamaras Präsidentschaft der Weltbank begründet und nach und nach im gesamten Netzwerk der Entwicklungshilfe vollzogen. Dies gilt auch und besonders für die drei regionalen Entwicklungsbanken, die Interamerikanische (IADB), die Afrikanische (AfDB) und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB).<sup>2</sup> Letztere betont vor dem Hintergrund, dass »Asia and the Pacific remains home to two thirds of the world's poor« (<http://adb.org/About/>) die Bedeutung der Armutsbekämpfung auf besondere Weise. Mit ihr wollen wir uns in diesem Beitrag genauer beschäftigen.

Konsistente Beschreibungen dessen, was Entwicklungsbanken eigentlich machen, wenn sie Armut bekämpfen, sucht man in der Literatur vergeblich. Die vorhandenen Studien konzentrieren sich auf historische und strukturvergleichende Analysen (vgl. Mason/Asher 1973; White 1970; Hass 1974), wobei die Frage der Performanz von Entwicklungsbanken zumeist mittels *Interessenanalysen* behandelt wird.<sup>3</sup> Studien, welche die Operationen der Banken ins Visier nehmen, beschäftigen sich hingegen zumeist mit *Problemen* der Implementation von Projekten und artikulieren Kritik und Empfehlungen, zum Teil zwischen Zynismus und dem Anspruch der Optimierung schwankend (vgl. stellvertretend Reid 1965). Die wohl bekannteste reformistische Studie stammt von Tendler (1975), die Weltbankprojekte in Bezug auf organisationale Faktoren veranschlagt hat, durch welche die Inhalte von Projekten beein-

---

1) Hier und im folgenden ist mit Armut stets *globale* Armut gemeint, also Ungleichheit mit Referenz Weltgesellschaft.

2) Alle drei Banken sprechen von Armutsbekämpfung als eines ihrer *overarching goals*. Vgl. IADB 2005, S. 22; AfDB 2006, S. 14; ADB 2005, S. 1.

3) Daneben beschreiben imperialistische Akzentuierungen die Rolle der Entwicklungsbanken als Katalysatoren der Verbreitung kapitalistisch-hegemonialer Interessen des Westens. Vgl. Payer 1982; Feder 1977; Hayter 1974.

flusst werden. Als zentrale Funktion der Organisation benennt sie das Bewegen von Geldern unter dem Druck eines ständigen quantitativen Anstieges der aufzuwendenden Mittel. Es sei dies die organisationale Ursache eines Bias, welcher in standardisierten Großprojekten zum Ausdruck käme. Van der Laar (1979) indes hat gezeigt, dass sich an diesem Befund auch nach der McNamara-Wende nichts Wesentliches geändert hat.

Was in der Literatur gleichwohl fehlt, ist ein expliziter ›link‹ zwischen Organisations- und Armutsforschung in Bezug auf Entwicklungsfinanzierung. Eine fruchtbare Analyse wird indes genau dies leisten müssen. Das erfordert, *sowohl* die Operationsweise von Entwicklungsbanken zu begreifen, um Aussagen über Armut treffen, *als auch* die Funktion des Armutsbegriffes zu erkennen, um die Operationen von Entwicklungsbanken begreifen zu können.

An dieser Stelle wollen wir damit beginnen, Armut als operatives Konstrukt von Organisationssystemen zu behandeln. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Annahme, dass den bedeutenden Organisationen der Entwicklungsfinanzierung ein gesellschaftliches Quasi-Monopol in Fragen der Bekämpfung und damit der Konstruktion von Armut zugeschrieben werden kann. Tauchen Probleme auf, so mögen Details, eventuell Prämissen kritisiert werden: das Verweisungsverhältnis *per se* wird üblicherweise nicht in Frage gestellt.

Das darf zunächst durchaus verwundern, sieht doch die Bilanz der weltweiten Entwicklungsfinanzierung nach gut 50 Jahren schlicht ernüchternd aus. Nota bene: hierunter ist eine Selbstbeschreibung des Wirtschaftssystems – eine *Bilanz* eben – zu verstehen. Dass die Zahl der Menschen, welche weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben, niemals höher war als heute,<sup>4</sup> mag als Hinweis an dieser Stelle genügen. Dass es sich hierbei mit der zwangsweisen Kopplung von wirtschaftssystemischer Selbstreferenz (ein Dollar) und Fremdreferenz um eine wirtschaftliche Selbstbeschreibung handelt, darauf muss hingewiesen werden. Die alltägliche, die journalistische, die politische und nicht zuletzt die ökonomische Kommunikation mag sich über diesen Umstand wundern oder ärgern. Die Entwicklungsfinanzierung funktioniert dann eben noch nicht gut genug, um Armut wirkungsvoll zu bekämpfen.

Die Soziologie sollte sich über diese Verwunderung wundern. Jegliche Form von Überraschung setzte voraus, eine Reduzierung von Armut bzw. eine Besserstellung von Existenzen durch Projektfinanzierung zu erwarten. Anders ausgedrückt: dass Organisationen der Entwicklungsfinanzierung als zweckverfolgende (Armutsbekämpfung) Gebilde und Rückschlüsse als Imperfektionen zu beschreiben sind. Dieser Fokus erforderte jedoch eine Angabe dessen, was man unter Armut zu verstehen hat und damit gleichsam die stillschweigende Übernahme der durch Entwicklungsbanken aktualisierten (Begriffs-)Konstruktionen. Eine jede solche Beschreibung von Armutsbekämpfung wird dann Optimierungsbedarf feststellen und sich in *Imperfektionskritik* verlieren.<sup>5</sup>

Entwicklungsbanken sehen sich mit den unterschiedlichsten Forderungen und Erwartungen konfrontiert, welche allesamt in der Engführung auf ›Armutsbekämpfung‹ kulminieren. Wenn es heute darum geht, etwas gegen Armut zu tun, dann geht es um den Kampf gegen Hunger, den Schutz lebenswichtiger Ressourcen, die Ächtung verschiedener Formen der Unterdrückung von Frauen, die Ermöglichung von Bildung, die Sicherstellung von Gesundheitsversorgung, den Kampf gegen Seuchen, die Vorbeugung gegen Naturkatastrophen, den Kampf gegen Korruption und Unterdrückung, womöglich um ›ein Leben in Freiheit und Selbstbestimmung‹ etc. Wenn in diesem Sinne Spenden gesammelt, Schulden erlassen und

4) Dies geht aus einer Reihe von UN-Daten hervor. Vgl. z.B. <http://www.globalissues.org/TradeRelated/Facts.asp>

5) siehe z.B., stellvertretend für viele, Hass 1974.

Entwicklungsetats erhöht werden, soll das Ziel stets durch den *Transfer von Zahlungsfähigkeit* erreicht werden. Das schließt zwar eine ganze Menge ein, doch es ist auch klar, worum es damit nicht gehen kann. Die Forderung lautet eben nicht: ›Ändert das internationale politische System‹ oder ›Setzt ein globales juristisches Regelwerk‹ oder ›Schickt das Militär‹. Das heißt freilich nicht, dass politische oder juristische Aspekte keine Rolle spielten; doch zunächst geht es offenbar um die Befriedigung basaler ›Bedürfnisse‹ durch Bereitstellung von Geld. Man kann vor diesem Hintergrund die herausgehobene Stellung begreifen, welche Entwicklungsbanken wie die ADB als Organisationen der *Entwicklungsfinanzierung* in diesem Zusammenhang einnehmen.

Die zentrale Frage dieses Beitrages lautet demnach, was die organisierte Engführung auf den Transfer von Zahlungsfähigkeit für Projekte zur Armutsbekämpfung bedeutet und welche Programmatiken dadurch möglich werden und welche nicht. Zur Beantwortung dieser Frage werden wir die ADB, die die Bedeutung der Armutsbekämpfung besonders betont, exemplarisch beleuchten. Wir werden im folgenden Kapitel mit dem Ziel, ein möglichst zusammenhängendes Bild dessen zu zeichnen, was die ADB eigentlich macht, wenn sie Armut bekämpft, mit der Frage beginnen, auf welche Weise die Agenda der Armutsbekämpfung vom operativen Entscheidungszusammenhang aufgegriffen wird. Um diese Beschreibung mit der Praxis der Armutsreduktionsprojektierung rückzubinden, werden wir im dritten Kapitel mit dem ›Tonle Sap Sustainable Livelihood Project‹ (TSSLP) ein großangelegtes ADB-Projekt zur Armutsreduktion in Kambodscha fokussieren, welches aufgrund der Multidimensionalität des Kontextes eine besonders reichhaltige Empirie aufweist. Mit der beschränkten Theoriefähigkeit des Einzelfalles wollen wir umgehen, indem wir vor diesem Hintergrund schließlich ebenso zusammenfassende wie allgemeine Thesen formulieren, um jenen ›link‹ zwischen Organisations- und Armutsforschung in Bezug auf Entwicklungsfinanzierung zu explizieren, welcher der prüfenden Konfrontation mit anderen Projekten anderer Entwicklungsbanken bedarf.

## 2. ADB & Armutsbekämpfung

Die ADB definiert Armut als »deprivation of essential assets and opportunities to which every human is entitled« und expliziert darüber hinaus subjektive Kriterien, wie »feelings of powerlessness« und »lack of freedom to participate« (2004, S. 5). Gleichwohl seien Nahrungsmittelsicherheit »and other essentials« (ebd, S. 6) die bedeutendsten Maße des obersten Entwicklungsziels Armutsbekämpfung, dem alle anderen Kriterien strikt nachgeordnet sind. Es wird darauf hingewiesen, dass man weiterhin dafür Sorge trage, »to promote economic growth, develop human resources, improve the status of women, and protect the environment« (<http://adb.org/About/objectives.asp>). Weiterhin betrachte man die Reform lokaler Institutionen, regionale Kooperationen sowie die Entwicklung des privaten Sektors als »key development objectives« (ebd.). Doch all diese Faktoren »now serve its [ADB's] poverty reduction agenda«, welche auf drei Säulen beruht (vgl. auch im folgenden ADB 2000): ›pro-poor, sustainable growth‹, ›social development‹ sowie ›sound macroeconomic management & good governance‹.

Es ist mithin klar, dass ein selbstbeschreibendes Bekenntnis zu Umweltschutz, Frauenförderung, Nachhaltigkeit, Korruptionsbekämpfung, Besserstellung exkludierter Gruppen, good governance etc. keinen direktiven Charakter haben kann. Dieses Konglomerat von Wertformulierungen muss auf einer Ebene neben dem tatsächlich Durchgeführten angesiedelt werden, denn es ist schlicht nicht vorstellbar, auf welche Art und Weise dadurch Entscheidungen strukturiert werden könnten. Es ist dann anzunehmen, dass sich die Autopoiesis der Entscheidungskommunikation beispielsweise vom öffentlichen Eingeständnis, dass »[e]conomic growth and investment in human development are in themselves not sufficient to era-

dicate poverty« (<http://adb.org/About/objpov.asp>), das mit einer neuen Akzentuierung Reformbestrebungen verbindet, nur wenig beeindruckend lässt.

Gleichwohl ist es wahrscheinlich, dass kausale Verweisungsketten bis hin zur Konfundation mit der zweckbegründenden ›poverty alleviation‹ programmiert werden, denn gerade im Schutz von allgemeinen Wertvorstellungen lassen sich Zweck-Mittel-Relationen situations-sensibel austaxieren (vgl. Luhmann 1968). Die Frage bleibt, in welcher Form die Agenda der Armutsbekämpfung dann vom operativen Entscheidungszusammenhang aufgegriffen wird.

### 2.1 Der Primat der Effizienz

Bei Schmidt (2004, S. 23f) kann man nachlesen, dass sich ›poverty reduction‹ in der Praxis der Entwicklungshilfe auf eine Situation bezieht, in der Menschen einen durch steigendes monetäres Einkommen generierten Zuwachs des Wohlstandes über die Zeit erfahren sollen. An anderen, die Praxis überblickenden Stellen heißt es, dass »money has [always] been the central feature« (White 1968, S. 677), dass »moving money« der »basic organisational objective« (Wihtol 1988, S. 10) sei. Indem in der *Poverty Reduction Strategy* (PRS) expliziert wird, dass »the poor need access to affordable credit and savings for consumption smoothing and insurance against debt traps« (ADB 2000: 42) und darüber hinaus darauf verwiesen wird, dass »the factors underlying their poverty will be identified, as will their varying needs [and] demands« (ebd, S. 16), wird genau diese Semantik des Monetären von der ADB bedient. Gleiches gilt für die Aussage des ehemaligen Präsidenten Watanabe, es gäbe lediglich »one basic policy [...] to ensure that each loan conforms to the principles of sound banking, and that each project is based upon valid economic precepts« (1967, S. 700). Unter dem Schutz der Armutsbekämpfung schimmern hier Lichtpunkte des Operativen, Hinweise auf die Rückbindung in operative Entscheidungszusammenhänge durch. Nota bene: Hier kommen unterschiedliche Referenzen der Programmierung zum Ausdruck.

Indem sich die Entscheidungsprogramme der ADB der ökonomischen Codierung (›moving money‹) bedienen und Kriterien zum Umgang mit Geld angeben, wird die Formulierung eigener, preisbasierter Erwartungen (›affordable credits‹) und damit der Aufbau durch Reduktion von Komplexität ermöglicht. Hochgradig simplifizierende Aggregatsausdrücke des Mediums Geld werden so zu Dispositionskriterien, anhand welcher die ADB ihre Umwelt beobachten kann (›identification of factors underlying poverty‹). Auf der Ebene der Programme kann so eine entsprechend spezifische Bifurkation ansetzen: Die fremdreferentiellen und der Umwelt originär zugeschriebenen Kriterien in Form von Bedürfnissen und deren Befriedigung durch Investition auf der einen, die Autopoiesis des Systems in Form von Budgets und Liquiditäten auf der anderen Seite.

Die ADB kommuniziert eine Varietät an basalen Bedürfnissen, deren Befriedigung sie sich zum Ziel gesetzt hat: »Everyone should have access to basic education and primary health services« (ADB 2000, S. 5) sowie zu Arbeit, sauberem Wasser, sanitären Einrichtungen und menschenwürdigen Behausungen. Die Programmatik der Reduktionsstrategie dreht sich dabei ausschließlich um die Effizienz der Bereitstellung.<sup>6</sup> Je konkreter die Programmatik wird, umso deutlicher tritt dies zutage. Fragen der Diversität von Problem/Lösung oder Lösung/Konsequenz finden nicht statt. Die Zustimmungspflicht zur basalen Bedürfnisbefriedigung blendet das ›Wie‹ aus und betont das ›Dass‹. Insofern imprägniert sich der Pragmatismus gleichsam selbst, indem er verdeckt, dass die zu befriedigenden Bedürfnisse Gründe für Zahlungen sind und nichts sonst. Es geht darum, das zu bedienen, was bedient werden

6) So heißt es an hervorgehobener Stelle, man ziehe auf »enhancing the efficiency of health subsector investments« und wolle »improve the efficiency of delivery [of] water supply and sanitation«, <http://adb.org/About/objhird.asp>.

kann, und zwar möglichst wirkungsvoll, also durch größtmögliche Effizienz des Handels mit Zahlungsverprechen. Die Probleme folgen den Lösungen, nur solche hat die Bank im Angebot. Im Zweifel müsste man sich fragen, wie über psychologische Dispositionen, individuelle Wünsche, ›mind settings‹, subjektive Wahrnehmungen von Bedürftigkeit, also: Problemdefinitionen der Umwelt befunden (und dafür Lösungen bereitgehalten) werden könnte(n).

Wenn man sich vor Augen führt, dass ein Veranschlagen der »nature, intensity, and spread of poverty [requires to understand] the distributional effects of macroeconomic policies [and] the efficiency of public expenditures« (ADB 2000, S. 15), drängt sich eine Trennung von ›talk‹ und ›action‹ geradezu auf. Die ›factors underlying poverty‹ werden sozusagen neben und nachrangig einer ökonomischen Analyse unter dem Primat der Effizienz identifiziert. Der private Sektor, »the engine of growth« (ebd, S. 9), wird mithin ausschließlich als Keilriemen zur Sicherstellung der Wirksamkeit präsentiert und nicht etwa in politischer Semantik a lá Markt/Plan oder sonstiges. Im Strategiepapier zur Armutsbekämpfung findet sich der Terminus ›private sector‹ 21 Mal, und 21 Mal wird unmittelbar auf dessen Effizienz verwiesen. Insofern werden Lösungen bereitgestellt, für die entsprechende Probleme erst erzeugt werden müssen.

Genau hierfür benötigt die ADB die Disposition über Bedürfnisstrukturen. Die ›basic needs‹ sind demnach fremdreferentielle Ausdrücke systemeigener Informationsverarbeitung, mit welchen sich das System seiner Umwelt öffnet. Gleichwohl werden diese als Kategorien der Umwelt aus der Umwelt behandelt. Sie werden von der ADB sozusagen als Stellschrauben präsentiert, die es im Sinne effektiver Kreditvergabe gleichzurichten gilt. Wenn wir über Operationen der ADB sprechen, kann indes nur sie selbst der Ort der Beobachtung sein. Sie disponiert dann über Armut entsprechend ihrer Bekämpfung: durch Angabe von Gründen für Zahlungen in Form selbstkonstruierter und der Umwelt zugeschriebener Bedürfnisse. Aus der Instabilität der Fremdreferenz ergibt sich mithin eine gewisse Kontingenz der Zuschreibung: Sie muss durch eigene Instabilität aufgefangen werden.

Die Volatilität der Fremdreferenz hat es gleichwohl auf der anderen Seite der Gabelung mit der »strong emphasis on loans conforming to ›sound‹ banking principles« sowie der »steady expansion of loan commitments and disbursements« (Wihtol 1988, S. 11) zu tun.<sup>7</sup> Die ökonomisch codierte Programmierung der ADB kann dann auf Änderungen der Gründe für Zahlungen lediglich mit Entscheidungen über Zahlungen reagieren. Auf den zweiten ›Asian Development Survey‹ etwa, der die Bedürfnisstrukturen im Windschatten des McNamara-Shifts veränderte, reagierte die Bank mit einer Erhöhung des »level for agriculture and rural development by 20 per cent each year during the period 1979-82« (Wihtol 1988, S. 74). Die inhaltlichen Empfehlungen des Gutachtens wurden indes in internen ›policy papers‹ mindestens stark modifiziert, eher aber übergangen und ausgelassen (vgl. ADB 1978b; 1979a; 1979b). Beobachtungen dieser Art finden sich in der Literatur sehr häufig. Tandler (1975) argumentiert in ihrer Weltbank-Studie, dass die Engstellung von Entwicklungsbanken auf ›moving money‹ ausschlaggebend sei für den Inhalt von Entwicklungsprogrammen. White behauptet bereits 1968 mit Blick auf die ADB, dass »strict banking criteria [...] have become an end in themselves« mit der Folge, dass »[s]elf-congratulation replaces doubt [and] minds harden« (S. 685). In jüngerer Vergangenheit beobachtet Wihtol bei der ADB, dass »[w]hile changing development policies in the rural sector have called [...] for smaller innovative, multi-component projects, [...] the continuously increasing resources at the

7) Wihtol (1988) hat in diesem Zusammenhang einen operativ bestimmenden Zirkel der Kanalisierung von Geldmitteln beschrieben. Dieses *fund channelling* aus Mobilisierung, Verpflichtung und schneller Ausschüttung von Finanzressourcen sei in der ADB seit jeher von herausragender Bedeutung.

Bank's disposal have led the Bank's management to focus on the *efficient* – rather than the innovative – commitment of these resources« (1988, S. 81, Hervorhebung von mir).

## 2.2 Differenz & Minimierung

Der operative Aufgriff der Differenz reich/arm durch originär der Umwelt zugeschriebene Bedürfnisstrukturen zur Angabe von Gründen für Zahlungen bei gleichzeitiger Multidimensionalität der Texte führt zu einer Situation, in der durch fortwährende Komplexitätssteigerung des Programmes die Kontingenz der Beobachtung verdeckt wird. Die Reduktion von Armut durch breit angelegte Bedürfnisbefriedigung erhält so durch Ausweitung sowohl selbst- als auch fremdreferentieller Komplexität eine Art Widerspruchsresistenz. Dies rührt daher, dass der hochentwickelte Zyklus des *fund channelling* einerseits, die Ausgefeiltheit der Bedürfnisdisposition andererseits, mithin den Rahmen vorgibt, in welchem sich ›Kritik‹ kanalisiert. Mit Verweis auf die diskursive Diversität der Texte der Armutsbekämpfung sowie dem Gebot der Stunde, ›etwas zu tun‹, verbleiben kontingente *framings* im Ungefähren, werden sowohl Fragen nach primären Unterscheidungen als auch nach semantischen Aufbauapparaten entmutigt. Mit Verweis auf die schlichte Unmöglichkeit, den Sinngehalt von Armutsreduktion *an sich* in Frage zu stellen, werden ›feine Unterschiede‹ imponderabel. Dabei ist grundsätzlich eine Varietät an semantischen Apparaten zur Armutsbekämpfung denkbar – jedoch in Entwicklungsbanken nicht kommunikel. Insbesondere im Bereich des ›Natural Resource Management‹ stößt man etwa auf den Begriff der Armutsprävention, welcher nach Schmidt (2004, S. 23) die Aufrechterhaltung von Existenzen auf einem Niveau impliziert, welches das materielle, soziale und kulturelle Überleben des Einzelnen und seines Umfeldes sicherstellt. Die Betonung dieser Werte, die Bedeutung des Materiellen, Sozialen und Kulturellen findet man in allen einschlägigen Texten der ADB wieder. Doch wird nichts ›aufrechterhalten‹, nichts ›sichergestellt‹; es wird ›produziert‹ und ›hergestellt‹. In der PRS findet man den Wortstamm ›reduc‹ (reduce, reduction) 113, ›prevent‹ (prevention, preventative) dagegen nur zwei Mal. Auf ›produc‹ (produce, production, productive) stößt man 13 Mal, ›maint‹ (maintain, maintenance) sucht man vergeblich. Gleichwohl wird durch den Rekurs auf diverse zustimmungspflichtige Wertvorstellungen (›kulturelles Überleben‹ etc.) sowohl eigene Exzellenz als auch eigene Zuständigkeit erklärt und Kritik auf einen Imperfektionsdiskurs reduziert. Man hält sozusagen selbst das Zepter in der Hand und stellt durch eine Flut multidiskursiver Texte sowie den Verweis auf Multinationalität und hochqualifiziertes Personal sicher, dass es nicht abhanden kommt. Mit steigender Komplexität des Reduktionsapparates wird es so zumindest schwierig, die Kontingenz der programmierten Engstellung zu thematisieren. In dem Maße, in dem ›alles Mögliche‹ unter der Semantik des Reduktiven subsumiert wird, steigt die Generalisierung des Zweckes und nähert sich der grundlegenden Wertbestimmung der Armutsbekämpfung gleichsam asymptotisch an.<sup>8</sup>

Die Wiedereinführung der Differenz reich/arm in die ökonomische Kommunikation über fremdreferentielle Programmkriterien von Organisationen wird darüber hinaus durch eine gesellschaftliche Funktionszuschreibung der Inklusion von Exkludierten ergänzt. Es geht hier sozusagen um das Kehren an den Rändern des grundsätzlich auf Totalinklusion gestellten Funktionssystems. Und es geht um eine Verschiebung der Zurechnungsebene bei Zu-

8) Präventive Semantiken eignen sich grundsätzlich nicht für Steuerungskommunikationen, weil sie mit der Anlage einer Differenz im Sinne der Minimierung unvereinbar sind. Sie können nicht als Unterschiede davon in die Zukunft projiziert werden, was sonst der Fall wäre: Sie selbst sind ›Anderenfalls‹. Es geht hier schließlich nicht um Minimierung, sondern um Bewahrung vor Maximierung einer Differenz, die sich einstellt, wenn man es nicht verhindert. Dies ist der Hintergrund dafür, dass der allgemeine Begriff ›poverty alleviation‹ durch Organisationen der Entwicklungsfinanzierung mit Rekurs auf ›poverty reduction‹ auf buchstäblich entscheidende Weise respezifiziert wird.

schreibung gesellschaftlicher Steuerung durch organisierte Armutsreduktion. Steuerungskommunikation heißt dabei stets Verringerung einer selbst angelegten Differenz. Die Agenda der Armutsbekämpfung ist insofern Ausdruck einer Differenz (reich/arm), deren Zweck Asymmetrie und Verringerungsanspruch (Reduktion!) gleichermaßen kommuniziert. Einmal durch nachgeordnete Kausalrelationen gefestigt, schafft sie so in der Kopplung erinnerter Zukunft und Vergangenheit ihre selbsterfordernde Geschichte. Zum einen wird die ökonomische Kommunikation über Armut damit nicht nur möglich, sondern notwendig. Zum anderen aktualisiert der Rahmen der Steuerungsbeobachtung einen stetigen Optimierungsbedarf. Was man dann fordern kann, ist »more detailed and systematic analysis so as to optimize [!] the poverty reduction impact of the Bank's investment [sic] program« (ADB 1999, S. 29).

Die Kontingenz der Steuerungskommunikation durch die ADB bleibt indes insbesondere durch die originäre Zuschreibung der Bedürfnisstrukturen an die Umwelt unsichtbar. Vermittelt wird dies durch aufwändige Maßnahmen zur *Messung* von Armut, also durch Kollektion und Aggregation von Daten über Bedürfnisbefriedigungen. Nachdem dies nach eigenem Bekunden eine komplexe Angelegenheit ist, hilft die ADB »borrowing countries improve their capacity to generate timely and reliable data, as well as indicators that are comprehensible« (ADB 2000: 31). Die Anschlussfrage, *für wen* die Indikatoren verständlich sind bzw. sein sollen, legt die Kontingenz der steuernden Differenzierung offen; jedoch nicht, wenn durch die Umweltzuschreibung der Bedürfnisse generelle und indiskriminierte Zugänglichkeit propagiert wird. So kann man dann darauf abstellen, dass Repräsentationen »easily used« (ebd.) sein sollen.

Auf diese Weise konzentriert sich Kritik gemeinhin auf Imperfektion und betont gleichsam das operative Raster der ADB, indem Steuerungsfunktion zugeschrieben und die Steuerung, nicht aber die Zuschreibung in Frage gestellt wird. Die gesellschaftliche Beobachtung der organisierten Steuerung ist mithin ebenso kontingent wie die steuernde Differenz der Organisation. Kommentare und Aktionen kritisieren mangelnde Partizipation, ausufernde Korruption, die »Bankideologie« etc., es bilden sich »Anti-ADB Bewegungen« (vgl. Encarnacion Tadem 2003). Doch bewegt oder nicht, Forderungen richten sich stets auf Verbesserung und Optimierung: mehr Partizipation, weniger Korruption, Abschätzung von Nebenfolgen – »Hauptfolgen« werden vorausgesetzt.

### 2.3 Projektformulierung

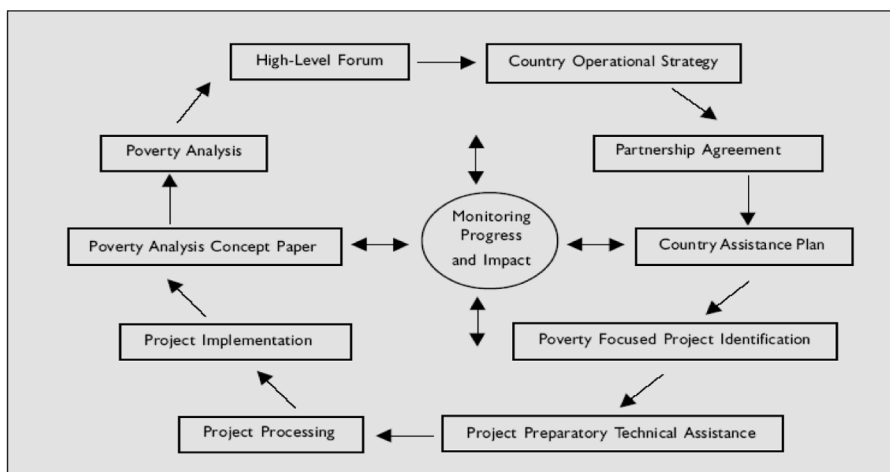
Banken sind sich auf Selbstreferenz spezialisierende Schnittstellen von Codierung und Programmierung. Ihre operative Spezifik besteht darin, dass sie »ihre Umwelt als Medium reinterpretieren, in dem eigene Formbildungen möglich sind« (Baecker 1991, S. 49). Damit soll gesagt sein, dass sie sich durch die Möglichkeit, Zahlungsfähigkeit aus Zahlungsunfähigkeit zu generieren, auf den Handel mit Zahlungsverprechen spezialisieren können. Sie können also mit Einheiten handeln, die »Formbildungen im Medium der Differenz von Zahlungen und Nicht-Zahlungen sind« (ebd, S. 51).

Die preisbasierte Umweltbeobachtung wird in Bankorganisationen durch Risikobeobachtung weiter enggeführt. Sie strukturiert Erwartungsbildungen im Hinblick auf die Umwelt und bildet damit die operative Grundlage für fremdreferentielle Konstruktionen, indem sie »die Differenz von Selbstreferenz und Fremdreferenz der Bankorganisation unter dem Gesichtspunkt der Einheit dieser Differenz« (ebd, S. 123f) verwaltet. Man könnte dann sagen, dass Banken ihre Projektierungen »riskant« bilanzieren, also nach Maßgabe jener Unterscheidung systemintern Repräsentationen der Umwelt konstruieren. Wenn Entwicklungsbanken Armut bekämpfen, ist es dann diese Unterscheidung, die dafür maßgeblich ist, was in den

Projekten als ›Armut‹ aktualisiert wird. Projekte zur Armutsbekämpfung sind insofern operative Sequenzen des Handelns mit Zahlungsversprechen.

Die ADB wird demzufolge ›Armut‹ entsprechend in ihren Projekten aktualisieren müssen, sodass der Projekteinhalt ›riskant‹ kommuniziert werden kann. Das Risiko mag dann von der ADB als Einschränkung von Entscheidungsfreiheit der Umwelt originär zugeschrieben und gleichsam verdunkelt werden, dass das Risiko selbst das Ergebnis systeminterner Entscheidungskommunikation ist. Indem sie ferner im Medium Geld über Geld disponiert, tauchen die Risiken stets in Form ungewisser Zahlungsfähigkeit auf. In diesem Sinne muss die in ADB-Projekten aktualisierte Armut stets ökonomische Armut und eine Projektformulierung stets eine Form im Medium der Differenz Zahlung/Nichtzahlung sein.

Abbildung 1: Der Projektierungskreislauf der ADB (2000, S. 18)



Die ADB selbst beschreibt einen Projektierungskreislauf (vgl. Abbildung 1), welcher Projektidentifikation unter Berücksichtigung von ›Country Strategies‹ vorsieht. Diese werden von der ADB im Anschluss an die Armutsanalyse eines ›High-Level Forums‹ formuliert, welchem die Bank unter dem formalen Vorsitz der Regierung neben verschiedenen anderen Gruppierungen beiwohnt. Die Bank sieht ihre Funktion hier primär in der Unterstützung ihrer Mitgliedsstaaten »[to] identify and prepare feasible projects« (<http://adb.org/Projects/cycle.asp>). Dabei wird betont, dass zu realisierende Projekte strengen Auswahlkriterien unterliegen und dass unter einer Vielzahl möglicher Anwendungen nur jene ausgewählt werden, »that promise the biggest return in terms of poverty reduction« (ADB 2000, S. 21). Kriterien zur Wahl liefern »specific assessment techniques« (ebd., S. 22), sowohl zur Veranschlagung zugrundeliegender Deprivationen (›fact-finding mission‹) als auch zur Abschätzung der Projektwirkungen, wofür »detailed project risks [!] analyses« (<http://adb.org/Projects/cycle.asp>) durchgeführt werden. Nach der Projektausarbeitung ›im Feld‹ folgt laut ADB die Stufe der bankinternen Beurteilung mit dem Ziel, einen ›loan proposal report‹ vorzulegen, welcher als Grundlage für Kreditverhandlungen dienen soll. Nach der Billigung des Verhandlungsergebnisses durch den Bankvorstand und der Erfüllung gestellter Bedingungen zur Sicherstellung von ›loan effectiveness‹, folgen Projektimplementation und schließlich eine Evaluation der Ergebnisse, welche wiederum Inputs für das ›High-Level Forum‹ liefern soll.

Wir dürfen nach allem diese Darstellung des Operationszyklus zur Projektformulierung nicht mit der Praxis verwechseln. Die offizielle Version, nach der die ADB aus einem reich-

haltigen Angebot von Investitionsmöglichkeiten nach strengen Kriterien die besten Projekte mit den besten Wirkungen zur Armutsreduktion auswählt, ist aus mehreren Gründen als von der operativen Ebene entkoppelte Selbstbeschreibung anzusehen. Zunächst kann eine Armutsanalyse durch ein Gremium der Umwelt, das unterschiedlichste gesellschaftliche Diskurse enthält, niemals operativ relevant, gleichsam durch Angabe von Gründen für Zahlungen minimierungsfähig werden. Was immer sich an Aspekten derartiger Veranschlagungen in konkreten Projekten wiederfindet, muss stets im Medium ökonomischer Kommunikation darstellbar sein. In der Projektierungspraxis kann lediglich Einzug halten, worüber im Sinne der Sicherstellung von Zahlungsfähigkeit riskant kommuniziert werden kann. Vor dem Hintergrund der operativ grundlegenden Bifurkation (siehe 2.1) ist es unmittelbar einsichtig, dass Projektformulierung nur und ausschließlich nach entsprechender Maßgabe und nicht etwa als Aufgriff externer Analysen geschehen kann. Dass der Anstoß zur Projektformulierung ein organisationsinterner ist und die Bank sich ihre Projekte nach eigenen Kriterien selbst schafft, dass die Projektbegutachtung zwar formal eine Reihe von Aspekten berücksichtigt, jedoch in der Praxis »with particular emphasis on a detailed economic and financial analysis« (Wihtol 1988, S. 90), kann man, in nur leicht verklausulierter Form, denn auch in einem im Namen der ADB publizierten Text eines externen Beraters nachlesen (vgl. ADB 1983).

Die ADB macht geltend, aus einer Vielzahl möglicher Investitionsmöglichkeiten durch einen komplexen Projektformulierungsablauf nur jene in die Tat umzusetzen, welche sowohl unter Einbezug aller beteiligter Diskurse zustande gekommen sind, als auch höchste Effizienz und Wirksamkeit versprechen. Dahinter steht die Theorie, dass Problemlösung daraus bestünde, aus einem reichhaltigen Angebot von Möglichkeiten bei gleichzeitiger Limitation der Ressourcen nach Rationalitätskriterien bestmöglich zu wählen. Unbefriedigende Ergebnisse, von wem auch immer als solche festgestellt, können dann als Folge »suboptimaler« Wahl dargestellt werden. Die »specific assessment techniques« etwa waren dann eben noch nicht spezifisch genug. Hier gilt es zu dann zu optimieren, denn es müssen ja immer neue und immer mehr Projekte formuliert werden. Schließlich gibt es jede Menge Armut, die reduziert werden will. Und das heißt: jede Menge Bedarf an Krediten.

Festzuhalten bleibt hier zunächst ein trade-off: mehr Geldausschüttung einerseits, strengere Projektkriterien andererseits. Dieser Zielkonflikt ist das Ergebnis von Zuschreibungsleistungen: der gesellschaftlichen Steuerungszuschreibung »Armutsreduktion« sowie der Bedürfniszuschreibung an die Organisationsumwelt. Beide Zuschreibungen ermöglichen es der ADB erst, *Zuständigkeit als Aufgriff von Notwendigkeit* geltend zu machen. Sie dienen insofern der Verdunkelung grundlegender Paradoxien und ermöglichen den Aufbau von Systemkomplexität. Es ist dann gerade die Präsentation als Stelle rationaler Wahl unter Einbezug aller erdenklicher Diskurse, die den trade-off sichtbar macht. Die Gleichzeitigkeit von Ungleichzeitigem wird sozusagen in Ungleichzeitigkeit von Gleichzeitigem transformiert. Das Problem des Zwanges zum Mittelabfluss beispielsweise führt dann, kommunikativ entsprechend gerahmt, zu Verwunderung und einem Bild von »Organisation« als optimierungsbedürftiges Hindernis effizienter Armutsbekämpfung. Vor diesem Hintergrund kann man begreifen, weshalb sich die ADB ganz wesentlich als Initiator und Wegbereiter begreift und im Übrigen, erst entsprechend stabilisiert, der Effizienz des Marktes vertraut.

Will man die Projektierungspraxis begreifen, sollte man zunächst zur Kenntnis nehmen, dass die ADB selbst darauf angewiesen ist, ständig neue Projekte zu generieren, um den Handel mit Zahlungsversprechen »am Laufen« zu halten (vgl. Hanke 1996). »Verleihdruck«, »Mittelabflusszwang« und »bunching« sind dann ebenso Folgen des notwendigen Geldanschlusses wie Ausdrücke notwendiger Paradoxieentfaltung via der Zeit. Sie sind insofern selbstreferentielle Pendants einer riskanten Umweltbeobachtung, auf welche die ADB im Sinne der sequentiellen Erzeugung *handelbarer* Zukunft angewiesen ist. Das Bezugsproblem

der Projektierungspraxis lautet demnach: *sequentielle Produktion absorbierbarer Zahlungsunsicherheit*. Das Risiko des negativen Nettotransfers auf der einen, die Engstellung simplifizierter Umweltbeobachtung auf der anderen Seite, legen mithin eine exakte Umkehrung des ADB-Textes nahe: Es stehen nicht etwa viele mögliche Optionen limitierten Ressourcen, sondern stetig steigende Ressourcen limitierten Optionen gegenüber. Es kann dann nicht verwundern, dass »in contrast to theory, the first stages of the [project] cycle have to a large extent taken place within the context of [...] low demand for bank loans, on the [one] hand, and relatively abundant Bank resources, on the other« (Wihtol 1988, S. 91). Ebenso kann man dann erwarten, dass die »specific assessment techniques« der Projektbegutachtung im Wesentlichen eine Art »*ex post facto* justification for projects already selected on a variety of other grounds« (ebd.)<sup>9</sup> darstellen.<sup>10</sup>

#### 2.4 Proliferation ökonomischer Kommunikation

Entsprechend formulierte Projekte sind gleichsam ein Katalysator ökonomischer Kommunikation. Sie subsumieren alle anderen Semantiken unter die Disposition über Zahlungs(un)fähigkeit. Insofern könnte man sagen, dass politische (»good governance«), rechtliche (»sound legal framework«), moralische (»participation«) und alle weiteren Aspekte »have to serve their economic agenda«. Indem sie von der ADB formuliert werden, werden gesellschaftliche Steuerungsbeobachtungen nach Maßgabe des Ökonomischen ventiliert. Die diesbezüglich besondere Bedeutung von Entwicklungsbanken im Unterschied zu allen anderen Varianten der Verbreitung von Geldkommunikation<sup>11</sup> ist indes genau hier – in der *gesellschaftlichen Steuerungszuschreibung* – zu suchen. Und insofern die Operation der ADB ein Kehren an den Rändern des grundsätzlich auf Totalinklusion gestellten Funktionssystems, insofern sie für die Inklusion der Exkludierten zuständig ist, muss man die Bank gleichsam als Initiator ökonomischer Kommunikation beschreiben.

Hintergrund ist der Bedarf zeitlicher Paradoxieauflösung durch die Festlegung auf Fristen, welche durch riskante Differenzierung unterschiedlicher Zeithorizonte und damit dem Problem der (Un-)Sicherheit zukünftiger Zahlungsfähigkeit notwendig werden. Die den Handel mit Zahlungsversprechen vermittelnden »ADB Country Strategies« etwa sind stets auf drei Jahre angelegt, bevor Evaluierungen stattfinden. Diese kommunizieren Optimierungsfähigkeit, die Armut ist schließlich nicht vollständig reduziert. Darüber hinaus entsteht Handlungsbedarf, der erst durch das evaluierte Projekt oder die überarbeitete Strategie entstanden bzw. sichtbar geworden ist. Insofern drängt sich ein »Operational Cycle« geradezu selbst auf. Einmal begonnen, stabilisiert sich ein Kreislauf durch ständig kommunikablen Bedarf zur Optimierung. Zielerreichung wird stets nur approximativ gedacht, Margen jedoch können minimiert werden. Zu Minimieren gibt es immer etwas, auch Asymptoten machen erst im Unendlichen keinen Unterschied mehr. Die ADB gibt beispielsweise die Losung aus, bis 2015 den Anteil der in extremer Armut lebenden Bevölkerung zu halbieren. Das sind die »harten Fälle«, hier geht es einzig und allein um »economic well-being«, und gemessen wird in

9) Ein ähnliches Argument für die Weltbank findet man bei Ayres 1984, S. 62ff.

10) Eine ADB-Strategie, mit den *unhappy returns* (Clad 1986) umzugehen, war es, dass »lending targets have been translated [...] into lending quotas for project divisions, against which professional performance is measured and on whose achievement career prospects hinge« (Wihtol 1988, S. 84). Darüber hinaus haben in die Praxis der Entwicklungsprojektierung Eingeweihte des öfteren, anfänglich hinter vorgehaltener Hand, verlauten lassen, dass das »project department« technische Aspekte, die den Prozess der Projektformulierung und –implementierung möglicherweise verlangsamt hätten, heruntergespielt und ignoriert und sogar Datenfälschung betrieben hätte, um vorgegebene Kreditziele zu erreichen (vgl. etwa Balfour 1986).

11) Oder durch das Wirtschaftssystem *per se*.

›\$ pro Tag‹. Zielerreichung bedeutete in diesem Fall gerade Bestätigung zum Weitermachen, etwa: weitere Halbierung in den nächsten fünfzehn Jahren. Wann könnte bei dieser Exponentialfunktion Problembeseitigung festgestellt werden? Und selbst wenn, man könnte sich immer noch auf die Kontingenz des Maßes berufen und die Grenze nach oben korrigieren.

Der operative Projektionskreislauf der ADB stabilisiert so die Sequentialität des (Nicht-)Zählens, indem er, einmal begonnen, sich selbst notwendig macht. Auf der einen Seite aktualisiert die Bank damit nicht nur ›Armut‹, sondern auch die Notwendigkeit ihrer Bekämpfung. Aufgrund des dauerhaft akuten Minimierungsbedarfes kann eine ständige Reaktualisierung dieser Verweisung gelingen, und insofern kann die ADB das Feld reproduzieren, das sie selbst bestellt. Sie kann, anders gesagt, durch die Art und Weise der Kommunikation über Probleme sicherstellen, dass ihre Lösungen angewandt werden können.

Auf der anderen Seite taucht die Frage auf, welche Wirkungen die laufende Reproduktion der Sequentialität des (Nicht-)Zählens auf die Umwelt haben kann. Es ist nach allem klar, dass sich für die Bank Nichtbeobachtbares einstellen wird. Preisbasiert bilanzierende Texte<sup>12</sup> können offensichtlich keine Beobachtung eigener Operation zweiter Ordnung, kein Wiedereintritt der System/Umwelt-Differenz in das System sein. Die Selbstinformation der ADB ist demnach zweifach simplifizierend: In Bezug auf Armut *und* deren Bekämpfung. Wechselwirkungen mit der Umwelt, die gerade durch die Initialisierung ökonomischer Kommunikation via Armutsbekämpfung entstehen, können ihrerseits lediglich preisbasiert kommuniziert werden.

Wenn wir von teilsystemischer Inklusion Exkludierter als Funktion der ADB sprechen, so werden solche Wechselwirkungen akut. Wir finden uns in diesem Fall mit einer Überschneidungssituation von durch die ADB vermittelter Geldwirtschaft und subsistenzuell geprägten Formen des Wirtschaftens konfrontiert, welche sich als Armutsbekämpfung zu erkennen gibt. Es sind solche Situationen, in welchen ökonomische Kommunikation durch ADB-Projekte gerade erst initiiert wird. Die gesellschaftliche Steuerungszuschreibung sowie der Rekurs auf die basalen Elemente menschlicher Existenz verleihen der Entwicklungsfinanzierung hier im Unterschied zu anderen Varianten der Vermittlung von Geldkommunikation besonderen Nachdruck. Jede Form der (nunmehr notwendigen) Auseinandersetzung mit Bankoperationen erfordert die Annahme eines entsprechenden kommunikativen Rahmens; man spricht dann über Effektivität, Wachstum, Investitionen und Startkapital für unternehmerische Leistungen. Insofern die ADB in ihrer preisbasierten Selektion ihre Umwelt strukturiert, wird es schwierig, sich ohne Annahme der Sinnselektion zu behaupten. Sich nicht auseinanderzusetzen heißt immer, sich seinem Schicksal zu fügen. Hier bedeutet das Gegenteil das Gleiche.

Ein Beispiel sind Situationen, in welchen die preisvermittelten Operationen der Bank in Regionen ohne strikt formulierte Eigentumsrechte ausgeführt werden. Von Seiten der ADB wird an vielen Stellen auf die zentrale Bedeutung eines legal-juristischen Settings hingewiesen (vgl. <http://adb.org/Law/default.asp>; ADB 2000, S. 21f), wobei man hier gleichsam eine notwendige strukturelle Kopplung der Wirtschaft sowie die notwendige Komplexitätsreduktion der Organisation vor Augen hat. Die Forderung nach ›Rechtssicherheit‹ und ›Good Governance‹ ist insofern eine Tugend in der Not, indem sie ein gerne beanspruchtes Erklärungsmuster für Versagen darstellt. Sie ist aber auch Ausdruck der grundlegenden Paradoxie der Knappheit, deren Entfaltung erschwert wird. Die Sekundärcodierung via Geld wird sozusagen ihrer eigentümlichen Grundlage beraubt. Die Forderung der Bank nach rechtlicher Deckung des Eigentums (›legal framework‹) verdeckt hier die eigentliche Inklusionsleistung. Bereits durch eine Beobachtung mittels der Differenz Eigentum/Nichteigentum wird wirtschaftliche Inklusion hergestellt. Es geht hier also nicht um rechtliche Fixierung von Eigentum, sondern um die Akzeptanz des Ausschlusses von ebensolchem. Wenn nun z.B. im Zuge

12) Etwa: Jahresberichte.

eines ADB-Projektes Nutzungsrechte an einem Gewässerabschnitt ausgewiesen werden,<sup>13</sup> muss der Ausschluss von vormalig Öffentlichem akzeptiert werden – oder nicht. Der zweite Fall wird im Unterschied zum ersten dann kriminalisiert.

Durch Akzeptanz des Ausschlusses wird mithin Knappheit produziert. In Bezug auf den Gewässerabschnitt ist man dann entweder Eigentümer oder Nichteigentümer und nichts sonst. Möglicherweise sind vormalig ganz andere Unterscheidungen Grundlage entsprechender Kommunikationen gewesen; unter Bedingungen der Knappheit wäre dies irrelevant. Schließlich geht es um die Sicherstellung von Existenzen (>livelihoods<) und >basic economic well-being<. Die ökonomische Kommunikation wird so durch den semantischen Apparat der Armutsreduzierung immunisiert. Wie könnte man sich Widerspruch vorstellen? Es ist jedenfalls auffällig, dass sich öffentlich wahrnehmbare Kritik stets *auf Grundlage* dieses semantischen Apparates formulieren muss. Sie mag dann dieses oder jenes fordern, um am ökonomischen Output *besser beteiligt* zu werden.<sup>14</sup>

Die Disposition im Medium Geld über Geld schafft hier neue Qualitäten und verweist wiederum auf die besondere Rolle von Entwicklungsbanken für die Verbreitung von Geldkommunikation. Der Verweis auf >Effizienz< wird auch hier zum entscheidenden Argument, das man gleichwohl als evolutives Faktum eines >structural drifts< zum Komplexitätsaufbau durch Informationsverlust verstehen muss, welcher einen Grad interner Instabilität aufrechtzuerhalten erlaubt, der kommunikative Verweisungen auf ein Minimum zu reduzieren und damit größtmögliche Anschlussfähigkeit herzustellen versteht. Im Falle der Überschneidung eines durch Projektierungen der ADB vermittelten, via Geld entparadoxierten Wirtschaftsystems mit subsistenzuell geprägten Formen des Wirtschaftens spricht dann alles dafür, dass diese Struktur weiter >ausdriftet<. ADB-Projekte zur Armutsbekämpfung sind so gesehen Proliferanten einer Ökonomie, die sich mittels des Geldes auf sich selbst zu beziehen und alles andere auszuschließen versteht, indem Armut als Bedürfnisse, deren Befriedigung als Preis und Preise für >alles Mögliche< angebbbar werden.

Es kann jetzt darum gehen, sich der Effizienzoptimierung zuzuwenden, was sich im Falle der ADB in einem tiefen konzeptionellen Vertrauen in >den Markt< widerspiegelt. In der PRS etwa sind »marketbased approaches [...] essential elements of this strategy« (ADB 2000, S. 28). Zentral sei die »introduction of competitive markets« (ebd, S. 30), wofür ein »removal of market-distorting interventions« (ebd, S. 9) strikte Priorität genieße. Schließlich sei der wesentliche Hebel zur Armutsreduktion der »market access of the poor« (ebd, S. 30). Festgestellt ist damit nichts anderes, als dass die Bank durch preisbasierte Umweltbeobachtung Preisbeobachtung in ihrer projektierten Umwelt implementiert. Damit wird gleichzeitig alles ausgeschlossen, was mit diesem Begriff vormalig verbunden worden sein mag. Immer unter Heranziehen des Argumentes effizienter Armutsbekämpfung wird der Markt auf Tausch und der Tausch auf den Umgang mit Knappheit (des Geldes) spezialisiert.

Wenn auf diese Weise Fluktuation zum Normalzustand wird, werden Verteilungsfragen akut. Die in Projektform konkretisierte Rede vom Markt zwingt mithin zur Strategie, zur antizipativen Reaktion auf gegenwärtige Preisbeobachtungen. Die Kappung aller nicht-ökonomischer Semantiken und der Aufbau von Erwartungen zur Zahlungs(un)fähigkeit wird dann zur notwendigen, nicht aber hinreichenden Bedingung von >Erfolg<. Der Markt erfordert einerseits rationale Strategien und »marketable skills« (ADB 2004, S. 8), macht es aber andererseits unmöglich, sie als solche zu identifizieren. Wenn die Rationalität an ihrer Beobachtung scheitert und die grundlegende Paradoxie nun als Unentscheidbarkeit durchscheint, wird auch das Unterdrücken eigener und das geschickte Ausnutzen der Zweifel Anderer zur

13) vgl. Kapitel 3.

14) So etwa die Anti-ADB-Bewegung in Thailand, vgl. Encarnacion Tadem 2003.

Erfolgsbedingung. Es ist dann zu erwarten, dass sich eine Asymmetrie zugunsten bereits Bessergestellter ergibt.<sup>15</sup> Und es ist letztlich diese sich aus Überschneidungssituationen ergebende Asymmetrie, von welcher die »skewed distribution of benefits« (Wihtol 1988, S. 144) herrührt, die bei ADB-Projekten so häufig festgestellt worden ist.

Alles deutet darauf hin, dass dies auch im Falle zielgruppenorientierter Armutsbekämpfungsprojekte gilt. Bei Wihtol etwa kann man nachlesen, dass auch »as projects have become more target group oriented, [...] it is clear that those owning or controlling productive assets are the main beneficiaries« (Wihtol 1988, S. 11). In der breiten Mehrheit der »lessons learned« findet sich ein entsprechender Hinweis (vgl. stellvertretend Schmidt 2004). Wenn dann die ADB unter der Einsicht, dass »[m]arket driven growth typically benefits better-offs« (ADB 2004, S. 7), noch stärkere Zielgruppenbezogenheit zum Ziel erklärt und mit Maßnahmen zur Verbesserung des Mikrofinanzsektors reagiert,<sup>16</sup> dann folgt daraus die Abschwächung einer durch Initialisierung ökonomischer Kommunikation bedingten Asymmetrie durch Erleichterung von Zahlungen, also mithin durch jenes, was wir als Kehren an den Rändern bezeichnet haben. Man muss sehen, dass hierbei die Absicht der Nivellierung asymmetrischer Verteilungseffekte die Asymmetrie determinierende Struktur stabilisiert.

### 3. ADB & Projektpraxis

Es ist schließlich unverzichtbar, sich der konkreten Projektpraxis zuzuwenden. Nach dem Versuch, ein möglichst zusammenhängendes Bild dessen zu zeichnen, was die ADB eigentlich macht, wenn sie Armut bekämpft, ist es nunmehr von besonderer Bedeutung, dies mit der Praxis der Armutsreduktionsprojektierung rückzubinden, um zu sehen, was man jetzt zu sehen bekommt. Wir werden hierzu ein groß angelegtes Projekt zur Armutsreduktion in Kambodscha fokussieren: das »Tonle Sap Sustainable Livelihood Project« (TSSLP).<sup>17</sup>

#### 3.1 Problem & Lösung

Die ADB stellt in der Region um den Tonle Sap ein erhebliches Maß an Armut fest (vgl. Tabelle 1) und setzt sich deren Reduktion zum Ziel.

Entsprechend ihrer Lesart gilt als arm, wessen »level of consumption will be below the poverty line« (ADB 2005a, S. 69). Für Kambodscha wird diese »defined as adequate income to buy a daily 2,100-calorie food basket plus a small allowance for nonfood expenditure« (ADB 2000a, S. 14). Die Preisbasiertheit dieses Existenzminimums wird insbesondere in der darauf aufbauenden Berechnung deutlich, dass »an annual income transfer of less than \$20 per capita – or \$190 million for the country – would be required to raise the poor above this absolute poverty line«. Armut korrespondiert demnach mit der Zahlungsfähigkeit zur Befriedigung basaler Bedürfnisse in Form eines bestimmten Nahrungsbrennwertes sowie einer »kleinen weiteren Aufwendung«. In dieser Definition der ADB wird wirtschaftliche Selbstreferenz in Form eines in Geld kommunikablen und hochrechenbaren Ausdrucks (»adequate income«) mit fremdreferentiellen Verweisungen in Form von Bedürfnissen als Gründen für Zahlungen gekoppelt. Entscheidend ist der unmittelbare Verweis auf systeminterne Komple-

15) »Winners take all« (Hellman 1998) heißt es – wenn auch unter völlig anderen Vorzeichen – in der neueren politischen Transformationsforschung.

16) Expliziert in einem Exkurs zum Thema *Building Financial Systems for the Poor* (ADB 2004, S. 24ff).

17) Dieses Projekt steht in einem breiten Zusammenhang von Projekten der ADB zur Armutsreduktion im unteren Stromgebiet des Mekong und bezieht sich auf die Region um den Tonle Sap, ein Binnen- gewässer enormen Ausmaßes, das von zentraler Bedeutung für die Nahrungsmittelsicherheit v.a. der ländlichen Bevölkerung ist.

xität durch Reduktion auf Geldcodierung. Wenn dann modelltheoretische Nahrungsmittelkörbe aufgestellt, Preise für Kalorien in Abhängigkeit von Quantitäts- und Konvertierungsvektoren angegeben und schließlich Armutsgrenzen in Abhängigkeit von Preis- und Nutzenvariablen (der Bedürfnisbefriedigung) ausgedrückt werden können<sup>18</sup>, zeigt sich nicht nur die Verbindung zu Theorien rationaler Wahl. Es kommt vielmehr insbesondere die Möglichkeit internen Komplexitätsaufbaus *auf Grundlage* einer simplifizierenden weil preisbasierten Beobachtung zum Ausdruck, derer sich die ADB bedient.

Tabelle 1: Armutsmessung am Tonle Sap (ADB 2005a, S. 69)

Province	No of Communes	% Poor	Poverty Gap	Poverty Severity
National	1,594	39%	12%	5%
<b>Project Area</b>				
– Battambang	8	43%	12%	5%
– Kampong Chnang	3	52%	18%	8%
– Kampong Thom	3	53%	13%	6%
– Pursat	13	47%	13%	5%
– Siem Reap	10	62%	20%	9%

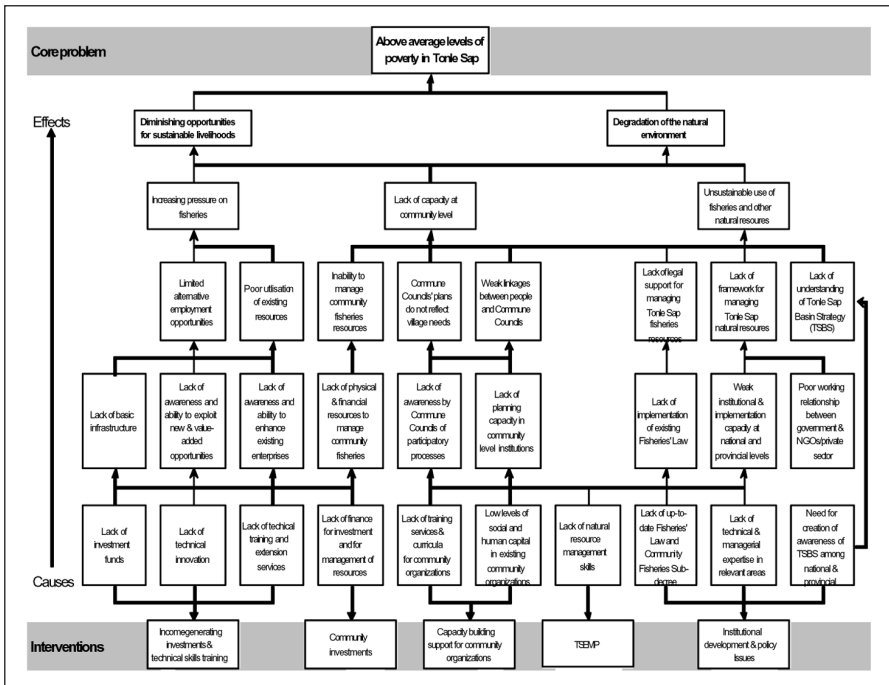
Beispielhaft hierfür sind die Kategorien ›Poverty Gap‹ und ›Poverty Severity‹, welche in Tabelle 1 ausgewiesen werden. Auf erstere haben wir oben bereits verwiesen. Die zweite Kategorie wird als Maß der Verteilung ausgewiesen: »[It] takes into account the inequality among the poor« (ADB 2005a, S. 69), indem jene in diesem Index stärker gewichtet werden, welcher weiter unter der Armutsgrenze liegen. Man erhält, fraglos nach stets optimierungsfähigen Algorithmen, Prozentwerte als operative Grundlage konkreter Projektierung. Entscheidend ist, dass diese hochkomplexen Indizes auf Grundlage hochsimplifizierender Beobachtungen ihrerseits in Preise und Fristen transformierbar sind und insofern über Zahlungs(un)fähigkeit *heute und morgen* informieren. Es sind diese selbstreferentiellen Formen des Komplexitätsaufbaus, die jene Verweisungen von Vergangenheit und Zukunft erzeugen, welcher sich die Bank erinnern kann. Hierauf kann dann etwa das Ziel der Eliminierung des ›Poverty Gap‹ aufbauen, und zu dessen Erreichung können Preise (›\$ 190 million‹) angegeben werden. Sind ›above average levels of poverty‹ einmal identifiziert, werden von der ADB auf der Ebene konkreter Projektierungen hochkomplexe Kausalzusammenhänge formuliert. Abbildung 2 zeigt die Variante des TSSLP.

Nach entsprechender Identifikation kann die ADB in der Beobachtung der Umwelt Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ausschließlich vor dem Hintergrund systemeigener Kausalitäten erkennen. Der das Problem laut Abbildung 2 im Wesentlichen begründende Geldmangel und die fehlende Kompetenz, es effizient auszugeben, weisen dabei auf die Selbstreferenz systeminterner Programmierungen hin, welche im System über Umweltkausalitäten disponieren. Darüber hinaus können wir mit Wihtol zur Kenntnis nehmen, dass es sich hier nicht etwa um eine spezifische Problembeschreibung, sondern um »relatively standardised [...] content« (Wihtol 1988, S. 146) handelt. Wenn wir hier demnach stabilisierte, routinisierte Kausalrelationen wahrnehmen und Zufall für unwahrscheinlich halten, beobachten wir die Beobachtung von Wiederholungen. Standardisierte Problembeschreibungen sind dann Ausdruck eines programmierten,

18) Ein Beispiel wäre Armutsgrenze  $z_{\bar{n}} = e(p_i, u_i)$ , mit Preis  $p$  und Nutzen  $u$ , vgl. ADB 2003, S. 11ff.

Identitäten kondensierenden Systemgedächtnisses. Wenn man sich zugleich die Unübersichtlichkeit und Mehrdeutigkeit der Umweltbedingungen vor Augen hält, wird man einsehen, dass sich die ADB ohne entsprechende Kondensierungen mit ständiger Interpretationsnotwendigkeit konfrontiert sehen würde. Wenn darüber hinaus in ständig neuen Projekten ständig neue Aufgaben unter Berücksichtigung von ›lessons learned‹ definiert werden sollen, werden besonders hohe Anforderungen an das Systemgedächtnis gestellt. Die Bank ist so darauf angewiesen, sich mit programmierter Eigenkomplexität für den Umgang mit Umweltkausalitäten zu rüsten und vieles zu vergessen, um nicht zu vergessen, wessen es sich zu erinnern gilt. Es kann dann nach entsprechender Maßgabe darüber befunden werden, welchen selbstkonstruierten und der Umwelt zugeschriebenen Ausschnitten kausale Wirkung beigemessen werden soll.

Abbildung 2: ›Problembaum‹ des TSSLP (aus ADB 2005, S. 6)



Mann muss nach allem den kausalen Verweisungsbaum genau ›gegen den Strich‹ lesen. Bedingung seiner eigenen Möglichkeit ist die Identifikation einer Armutsgrenze. Insofern ist die Hauptwirkung des Baumes die Identifikation einer Armutsgrenze. Die Faktoren ›diminishing opportunities for sustainable livelihoods‹ sind demnach von zentraler Identifikation deduzierte Aussagen, und Eingriffe können nur deswegen vorgenommen werden, weil es ein Problem gibt, vor dessen Hintergrund sie formuliert werden können. Dieses ist ebenso das Ergebnis systemeigener Komplexitätsreduktion, wie es in Form von Bedürftigkeit originär der Umwelt zugeschrieben wird. Im kausalen Verweisungsbaum wird das dann in ›Ermangelung‹ dessen übersetzt, wofür Lösungen bereitgehalten werden: Ermangelung an ›investment funds‹, ›finance for investment‹, ›technical innovation‹ etc.

Die exemplarische Steigerung programmatischer Komplexität führt mithin zu Rechtfertigungen für Zahlungen. In dem Maße, in dem der Oberzweck der Armutssenkung durch

nachrangige, interdependente Kausalzusammenhänge generalisiert wird, werden Sequenzen des Handels mit Zahlungsverprechen ermöglicht, die nicht Gefahr laufen, Zielerreichung oder die Unerreichbarkeit des Zieles zu offenbaren. Es können nunmehr Investitionssequenzen ansetzen, deren Notwendigkeit sich daraus ergibt, was als Aufgriff von Umweltkausalität ausgeflaggt worden ist. Wir dürfen dabei nicht übersehen, dass diese Bekämpfung von Ursachen auf einer Zuschreibung beruht, deren Ursache die bekämpfte Wirkung ist.

Selbstreferentielle Formen des Komplexitätsaufbaus erfordern (und ermöglichen gleichermaßen) im Übrigen die Formulierung von Fristen. Dazu nötigt nicht nur die Sequentialität des Handels mit Zahlungsverprechen; sie werden gleichsam zur Bedingung der Möglichkeit der Risiko- beobachtung. Die ADB weist in Bezug auf Maßnahmen zur Einkommensgenerierung beispielsweise auf das Risiko hin, dass zu implementierendes »marketing training [may] not [be] based on need« (ADB 2005a, S. 3). Riskant wird diese Aussage erst durch eigene Entscheidungen über Bedürfnisse und Maßnahmen zu deren Befriedigung im Unterschied zu allem anderen.

Die ADB freilich stellt Risiken als Einschränkungen, nicht als Ergebnis eigener Entscheidungen dar. Tabelle 2 zeigt, welche Fassungen eines Projektgerüsts dann möglich werden. Sie bestätigt des weiteren auch, dass die Notwendigkeiten der Praxis die multidimensionale Selbstbeschreibung der ADB in Form der PRS ganz Wesentlich auf eine tragende Säule reduzieren: das ökonomische Wachstum durch Produktionsausweitung. Wer würde dem Ziel, die Existenzen in der Region um den Tonle Sap nachhaltig und auf einer egalitären Basis zu verbessern, widersprechen? Doch womit kann begründet werden, dass dies zwangsläufig anhand einer Produktionsausweitung in Fischerei- und Forstwirtschaft sowie eines Anstieges des Pro-Kopf-Einkommens »from x to y« zu erreichen und zu messen ist? Die Antwort ist eine weitere Frage: Wie anders könnte man sich preisbasierte Selbstinformation vorstellen?

Tabelle 2: Projektgerüst des TSSLP (aus ADB 2005a, S. 1)

Design Summary	Performance Indicators and Targets	Monitoring Mechanisms	Assumptions and Risks
<b>Goal</b>			
Poverty eradicated in Tonle Sap		Government Income and Poverty Surveys	
<b>Purpose</b>			
Livelihoods in the flooded area of the Tonle Sap improved on a sustainable and equitable basis	Incomes per person increased from x to y Habitat quality and quantity improved Fish and forest production increased	Project managed household sample survey Commune databases MOE/MAFF records	Upper Mekong Basin works do not make significant negative impacts on the hydrology of the Tonle Sap

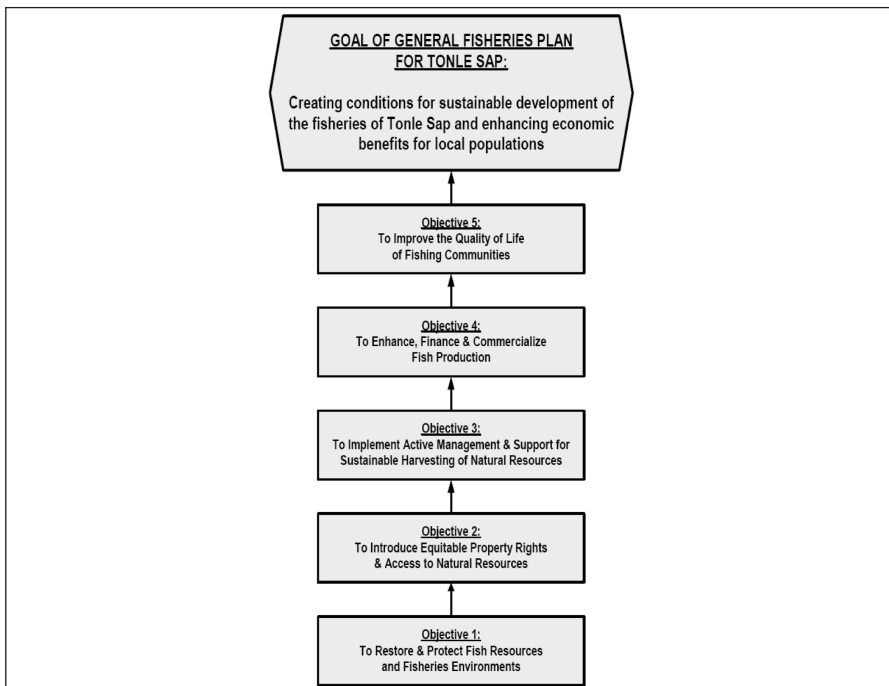
### 3.2 Ressourcenmanagement & ökonomische Kommunikation

Zur Tonle Sap Initiative gehört das sog. »Tonle Sap Environmental Management Project« (TSEMP), welches die Verbesserung des Fischereimanagements am Tonle Sap zum Ziel hat. Der »operational cycle« der ADB hat in diesem Zusammenhang einen »General Fisheries Plan for Management and Development of the Tonle Sap« (GFP) formuliert (vgl. auch im folgenden ADB 2004a, S. 1ff). Dieser stellt infolge »inadequately regulated natural resource

utilization« die Notwendigkeit fest »to restructure the fisheries sector of the Tonle Sap basin«. In diesem Sinne sollen »new and modified fisheries allocation [...] systems« aufgebaut werden, schließlich sei der »added value [...] hardly been developed to its full potential«. Darüber hinaus wirkten »unnecessary fees« marktverzerrend und verhinderten die Entwicklung des Exportsektors. Da die fischereiliche Infrastruktur darniederliege,<sup>19</sup> begreife es die ADB als zentrale Aufgabe, »wholesale and retail fish markets« zu implementieren.

Vor diesem Hintergrund formuliert der GFP die zentrale Zielsetzung, die »economic benefits for local populations« zu steigern. Ein erster Entwurf des GFP (ADB 2003a) hatte hierauf aufbauend drei zentrale Zweck-Mittel-Verweisungen ausgewiesen. Erstens hieß es hier, dass durch Installation entsprechender Marktstrukturen eine Steigerung des ökonomischen Outputs erreicht werden solle. Zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Verteilung des Outputs sollen, zweitens, »community fisheries« (CF) installiert werden. Und drittens: Dass durch entsprechende rechtliche Regularien destruktive Fischereipraktiken beseitigt werden sollen. In der Endfassung des GFP wurde diese Triade schließlich in fünf Einheiten unterteilt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Komponenten des GFP (aus ADB 2004, S. 3)



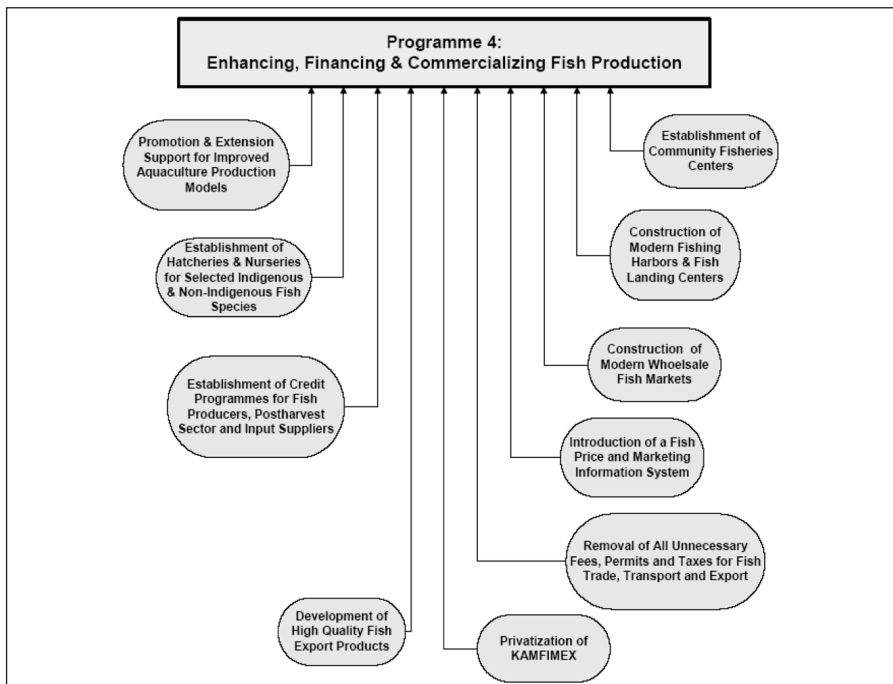
Während die allgemeine Projektzielformulierung Widerspruch zunächst unwahrscheinlich erscheinen lässt, ist indes umfassende Kritik an diesem Projektdesign formuliert worden. Schmidt (2004a) etwa attestiert dem Plan eine einseitige »Kommerzialisierungs- und Intensivierungskonzeption«, indem er darauf verweist, dass der GFP entgegen des holistischen Ansatzes der »terms of reference« neben einer »production an growth agenda« (ebd., S. 1) keine

19) Bis auf ein durch entsprechende Finanzleistungen zu unterstützendes Wachstum von »high value species for urban markets and for export by the aquaculture sector« (ADB 2004a, S. 3).

implementierbaren Strategien enthalte. Stattdessen bleibe er in Bezug auf die Notwendigkeit des nachhaltigen Ressourcenmanagements genauso unbestimmt wie in den Fragen eines verbesserten regulativen und legalen Rahmens und der Versorgung mit Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. Mit der Formulierung einzelner, im Wesentlichen kontraproduktiver Strategien verstoße der GFP damit gegen ADB-interne Bestimmungen wie etwa den ›Ecosystem Approach‹. Besonders kritisch sieht Schmidt dabei das Postulat »to enhance, finance and commercialize fish production«, da dieses »the social and poverty dimension of resource utilization« (ebd, S. 5) unberücksichtigt lasse. »If adopted«, heißt es weiter, werde der GFP »not provide for sustained benefits and sustainable resource use but pave the way for intensified commercial fisheries, with capital replacing labor and consequent losses of livelihoods, and fish consumption skewed towards affluent consumers« (ebd, S. 1).

Wir können diesen harschen Widerspruch zum GFP als eine Kritik dessen lesen, was wir als *Proliferation ökonomischer Kommunikation* bezeichnet haben. Es kommt hier letztlich eine Kritik des grundlegenden Bezugsproblems zum Ausdruck, welches mit der projektierten Schnittstelle ausdifferenzierter, marktvermittelter Geldwirtschaft und subsistenzuell geprägten Formen des Wirtschaftens zwangsläufig einhergeht: der *zunehmend* notwendigen Entparadoxierung der Knappheit. Kritische Argumente *gegen konkrete Aktionsprogramme* richten sich vornehmlich auf sichtbare Folgen dieser Überschneidungssituation: Auf Auswirkungen der strukturellen Asymmetrie zu Gunsten bereits Bessergestellter auf der einen sowie der Einführung von Endlichkeiten auf Knappheiten zu Lasten ›nachhaltiger‹ Ressourcennutzung auf der anderen Seite. Dies wird deutlich, wenn wir die zentrale Programmkomponente ›*Enhancing, Financing and Commercializing Fish Production*‹ (vgl. Abbildung 4) etwas genauer beleuchten.

Abbildung 4: Die zentrale Komponente des GFP (aus ADB 2004a, S. 20)



Zur Verbesserung der Fischereiaktivitäten am Tonle Sap sieht dieses Programm die Schaffung moderner Fischhäfen sowie groß angelegter Fischmärkte vor. Im Sinne einer effizienteren Synchronisation soll dazu ein Informationssystem für Fischmarketing entstehen. Durch ein spezielles Kreditprogramm soll dabei breiter Zugang und Zuspruch zur neu zu implementierender Infrastruktur sichergestellt werden. Darüber hinaus wird festgestellt, dass der Aquakultursektor ein ausgesprochen produktiver Wachstumssektor und als solcher jedoch bislang weitgehend vernachlässigt worden sei, obwohl »it has major potential for future expansion«. Insbesondere müssten hier Käfigkulturen gefördert werden, denn diese seien »focussed on high value species for urban and export markets« (ADB 2004a, S. 20).

Nach Schmidt führt die Konzeption dieses Programms wesentliche »lessons learned« des Fischereimanagements ad absurdum. So sieht er die Installation groß angelegter Fischmärkte unter Bedingungen kleiner, technisch wie geographisch diversifizierter Fischereieinheiten skeptisch. Zum einen gäbe es weltweit exemplarische Anschauungsbeispiele für Investitionsruinen; zum anderen machten diese »trade more vulnerable to monopolies« (Schmidt 2004a, S. 6). Es bestehe damit die Gefahr der Implementierung einer *strukturellen Verzerrung zu Gunsten »already better-offs«*. Die damit unmittelbar zusammenhängende Schaffung moderner Fischhäfen erfordere im Übrigen die Umsiedlung sog. »floating villages«. Dies sei nicht nur auf erheblichen Widerstand unter den intendierten Nutznießern gestoßen; es misse mithin die kontextuellen Spezifika der diversifizierten Nutzungsmuster. Das supplementäre Kreditprogramm müsse man nach den Erfahrungen in anderen Kontexten ebenso kritisch betrachten. Würde die Kleinkreditvergabe unter den angestrebten Bedingungen abgewickelt, wären diese »inaccessible to the poor because of their lack of collateral, thus favoring the polarization of wealth within the communities« (ebd, S. 5; Hervorhebung von mir). Darüber hinaus habe die Bereitstellung von Kleinkrediten für Fischerboote, Motoren und übrige Ausstattung unter Bedingungen einer zu Nachfragedominierung führenden Öffnung für Exportmärkte »intensified fishing, probably by outside investors, with adverse effects (displacement) on the remaining small scale operators and family fishers« (ebd, S. 5) zur Folge. Die angekündigte Forcierung kapitalintensiver, kommerzieller Fischerei mache demnach den Verlust von Existenzen wahrscheinlich.

In Bezug auf die geplante Ausweitung der Aquakulturen gibt Schmidt zu bedenken, dass diese ein gewisses Maß an Finanzmitteln sowie technisches und unternehmerisches Know-How sowie »the capacity to take risks« (ebd, S. 5), also *Durchhaltefähigkeit*, erforderten. Dies schließe in den meisten Fällen arme Bevölkerungsteile von einem solchen Engagement aus. Insbesondere gelte das für die sog. »last resort« Fischerei. Die geplante massive Ausweitung der Käfighaltung wird demnach zu einem »increase of the income of the already better off« (ebd, S. 5) führen. Dies werde durch die Überführung großer Mengen günstigen Fisches in kleine Mengen teuren Fisches vermittelt, mit verheerenden Folgen für die lokale Bedarfsdeckung und »the poor consumers being the first to suffer« (ebd, S. 6).

Mit der Schwerpunktlegung auf Wachstum und Produktion sieht Schmidt die »sustainability of resource [use] and the imminent needs for protection/conservation of the environment« (ebd, S. 2) gefährdet bzw. vernachlässigt. Die Multidimensionalität des Kontextes – die Diversität der Nutzungsmuster, die Fischerei des »last resort«, die institutionellen Unzulänglichkeiten etc. – werde durch die Engführung auf ökonomische Wachstumskriterien ignoriert. Die Nachhaltigkeit des Ressourcenmanagements beschränke sich so auf die Nachhaltigkeit des (geldcodierten) Ressourcenertrages. Dabei verkenne der GFP, dass »in the situation of finite resources, access to resource extraction has to be limited when resource pressure threatens sustainability« (ebd, S. 3). Wenn wir die Programmkomponenten überblicken, können wir gleichwohl die Idee der Beschränkung von Ressourcennutzung nicht finden.

Man mag sachlich dazu gegensätzliche Standpunkte vertreten können; entscheidend ist in unserem Zusammenhang, dass die Kontrolle der Ressourcennutzung im GFP keiner eigenen, explizierten Komponente bedarf. Programme zur Regulierung einer finiten Ressource, wie Schmidt sie fordert, werden nicht formuliert, weil derartige Aspekte nicht nach Maßgabe der Endlichkeit, sondern deren ökonomisch selbstreferentieller Substitution in den Entscheidungszusammenhang der ADB eingeführt werden. Forderungen nach ›equitable property rights‹ sind dann Auseinandersetzungen mit den Folgen der Engführung auf Knappheit; alle anderen Verweisungen – diverse Nutzungsmuster, Migrationen, ›last resort‹ etc. – werden gekappt und entsprechende Voraussetzungen an ›zuständige‹ Stellen delegiert und deren Umsetzung eingefordert: »These problems will continue to be addressed by RGC and DOF under the GFP«<sup>20</sup> (ADB 2004a, S. 7). Die Regulierung der limitierten Ressource Tonle Sap braucht dann keine eigene Projektkomponente, weil letztlich alle anderen Programme dies implizieren: für die effiziente Regulierung *knapper* Ressourcen ist schließlich der Markt zuständig.

#### 4. Schluss

Durch Rückbindung mit der Projektpraxis konnte schließlich vieles von dem konkretisiert werden, was wir mit Blick auf die ADB zuvor allgemein argumentiert hatten. Wir konnten so spezifizieren, auf welche Weise sich die operative Verortung der Armutsbekämpfung in und durch eine Organisation der Entwicklungsfinanzierung in der Projektierungspraxis visibilisiert.

Um dies zu ermöglichen, war es gleichwohl unerlässlich, zunächst die Frage zu klären, auf welche Weise die Agenda der Armutsbekämpfung vom operativen Entscheidungszusammenhang aufgegriffen wird. Wir konnten dabei nicht nur sehen, was die organisierte Engführung auf den Transfer von Zahlungsfähigkeit für Problemdefinition und Projektformulierung bedeutet, sondern auch erkennen, wie diese sich in Programmen zur Differenzminimierung ebenso widerspiegelt wie in der Proliferation ökonomischer Kommunikation. Zentral war dabei nicht zuletzt die Einsicht, dass die Bekämpfung von Ursachen auf einer Zuschreibung beruht, deren Ursache die bekämpfte Wirkung ist.

Vor diesem Hintergrund wollen wir nun abschließend vier ebenso zusammenfassende wie allgemeine Thesen formulieren, um einen in der Literatur bis dato vernachlässigten ›link‹ zwischen Organisations- und Armutsforschung in Bezug auf Entwicklungsfinanzierung zu explizieren:

Wenn Entwicklungsbanken Armut bekämpfen,

- a) formulieren sie ihre eigene Kontingenz verschleiernde Differenzminimierungsprogramme, welchen gesellschaftliche Steuerungsfunktion zugeschrieben wird. An diesen setzt eine spezifische Bifurkation mit fremdreferentiellen und der Umwelt originär zugeschriebenen Kriterien in Form von Bedürfnissen (›factors underlying poverty‹) und deren Befriedigung durch Investition auf der einen und der Autopoiesis des Systems in Form von Budgets und Liquiditäten (›fund channelling‹) auf der anderen Seite an. Vor dem Hintergrund dieser doppelten Verschiebung der Zurechnungsebene können sie Zuständigkeit als Aufgriff von Notwendigkeit dauerhaft geltend machen.
- b) formulieren sie Programme zu deren Reduktion, deren Oberzweck durch fortwährende programmatische Komplexitätssteigerung eine derartige Generalisierung erfährt, dass schließlich weder das Erreichen noch die Unerreichbarkeit dessen festgestellt werden kann

20) RGC: Royal Government of Cambodia; DOF: Department of Fisheries.

(>poverty reduction< = >poverty alleviation<). Semantiken der Prävention werden damit ebenso entmutigt, wie Kritik auf einen Optimierungsdiskurs reduziert.

- c) aktualisieren sie >Armut< in operativen Sequenzen (>Projekten<) des Handels mit Zahlungsverprechen. Indem sie diese Projekte >riskant< bilanzieren, verbleibt als Bezugsproblem der Praxis die sequentielle Produktion absorbierbarer Zahlungsunsicherheit.
- d) implementieren sie durch preisbasierte Umweltbeobachtung Preisbeobachtung in ihrer projektierten Umwelt. Durch Engführung auf Knappheit und Bereitstellungseffizienz werden Verteilungsfragen akut. Hierbei ist mit Asymmetrien zu rechnen, die das zu Reduzierende produzieren.

Diese Thesen wollen als skizzenhafter Umriss einer Antwort auf die Frage verstanden sein, was Entwicklungsbanken eigentlich machen, wenn sie Armut bekämpfen. Sie sollen dazu einladen, diesen Umriss mit anderen Entwicklungsbanken und anderen konkreten Projekten zu konfrontieren. In diesem Sinne wurde Wert auf Theoriekonsistenz gelegt, um Anschlussfähigkeit in Aussicht zu stellen. Dies gilt auch für den Anschluss politischer Analysen und etwa die Frage, was Doppelprogrammierung für das Bedürfnis nach riskanten Kausalitätskonstruktionen bedeuten kann. Vielerlei Anschluss ist denkbar und es bleibt die Hoffnung, dazu angeregt zu haben.

## Literatur

- AfDB (2006): Annual Report. [www.afdb.org/portal/page?\\_pageid=473,968735&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=473,968735&_dad=portal&_schema=PORTAL).
- ADB (1974): Summary of Proceedings. Seventh Annual Meeting of the Board of Governors, Kuala Lumpur.
- ADB (1978): Rural Asia. Challenge and Opportunity, Praeger, New York.
- ADB (1978b): Economic and Financial Appraisal of Bank assisted Projects. Occasional Papers Nr. 11, Manila.
- ADB (1979a): Bank's Role in Agriculture and Rural Development. Board of Directors Meeting, Manila.
- ADB (1979b): Sector Paper on Agriculture and Rural Development. Manila.
- ADB (1983): Economic Appraisal (Evaluation) of Agricultural and Rural Development Projects. Theoretical, Methodological and Operational Issues, Manila.
- ADB (2000): Fighting Poverty in Asia and the Pacific. The Poverty Reduction Strategy, [www.adb.org/publications/](http://www.adb.org/publications/).
- ADB (2000a): Cambodia, Enabling a Socioeconomic Renaissance. Country Operational Strategy Studies, [http://www.adb.org/Documents/COSSs/CAM/COSS\\_cam\\_2000.pdf](http://www.adb.org/Documents/COSSs/CAM/COSS_cam_2000.pdf).
- ADB (2003): Issues in Setting Absolute Poverty Lines. Poverty and Social Development Paper No. 3, Manila.
- ADB (2003a): General Fisheries Plan for Mangement and Development of the Tonle Sap. First Draft, Main Report, Tonle Sap Environmental Project, UM.
- ADB (2004): Enhancing the Fight Against Poverty in Asia and the Pacific. The Poverty Reduction Strategy Paper of the Asian Development Bank, [www.adb.org/publications/](http://www.adb.org/publications/).
- ADB (2004a): General Fisheries Plan for Mangement and Development of the Tonle Sap. Final Draft, Main Report, Tonle Sap Environmental Project, Phnom Penh.
- ADB (2005): Annual Report. [www.adb.org/publications/](http://www.adb.org/publications/).
- ADB (2005a): The Tonle Sap Sustainable Livelihoods. Phase 2, Final Report, Core Appendices, First Draft, Phnom Penh.
- Ayres, R. L. (1984): Banking on the Poor. The World Bank and World Poverty, The MIT Press, Cambridge & London.
- Baecker, D. (1991): Womit handeln Banken? Eine Untersuchung zur Risikoverarbeitung in der Wirtschaft, Suhrkamp, Frankfurt a.M.

- Balfour, F. (1986): Turning a Blind Eye, in: Far Eastern Economic Review.
- Caufield, C. (1996): Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations, Henry Holt, New York.
- Clad, J. (1986): Unhappy Returns, in: Far Eastern Economic Review.
- Encarnacion Tadem, T. S. (2003): Thai Social Movements and the Anti-ADB Campaign, in: Journal of Contemporary Asia, Vol. 33, Nr. 3.
- Fox, A.J. (2002): The World Bank Inspection Panel and the Limits of Accountability, in: Pincus, J.R. / Winters, J.A. (Hrg): Reinventing the World Bank, Cornell, London, S. 131-164.
- Hanke, S. (1996): Weiß die Weltbank, was sie tut? Über den Umgang mit Unsicherheit in einer Organisation der Entwicklungsfinanzierung, in: Soziale Systeme, Jg. 2, S. 331-360.
- Hass, M. (1974): Asian Development Bank, in: International Organisation, Vol. 28, Nr. 2, S. 281-296.
- Hellman, J. S. (1998): Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, in: World Politics 50.2, S. 203-234.
- IADB (2005): Annual Report. [www.iadb.org/ext/ar2005/index.cfm?language=EN](http://www.iadb.org/ext/ar2005/index.cfm?language=EN).
- Luhmann, N. (1968): Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Mayntz, R. (Hg.): Bürokratische Organisation. Köln; Bonn: Kiepenheuer & Wietsch, S. 36-55.
- Mason, E. / Asher, R. (1973): The World Bank since Bretton Woods. The Origins, Policies, Operations, and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the other Members of the Bank, Brookings, Washington.
- Payer, C. (1982): The World Bank. A Critical Analysis, Monthly Review Press, New York & London.
- Reid, E. (1965): The Future of the World Bank, International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.
- Schmidt, U. W. (2004): Summary of concerns regarding the final draft of the General Fisheries Plan for management and development of the Tonle Sap, uM.
- Schmidt, U. W. (2004a): Decentralization, Governance and Poverty: Determinants of Unsustainability. Lessons Learned from the Visayan Sea, Philippines, and the Tonle Sap Great Lake, Cambodia, Third FAO Workshop on Factors of Unsustainability, Siem Reap.
- Tendler, J. (1975): Inside Foreign Aid. Johns Hopkins University Press, Baltimore & London.
- Van de Laar, A. (1979) : The World Bank and the Poor. The Hague, Martinus Nijhoff Publishing.
- Watanabe, T. (1967): The Asian Development Bank Starts Functioning, in: Contemporary Japan, Vol. 27.
- White, J. (1968): The Asian Development Bank: A Question of Style, in: International Affairs, Vol. 4, London, S. 677-690.
- White, J. (1970): Regional Development Banks, Overseas Development Institute, London.
- Wihtol, R. (1988): The Asian Development Bank and Rural Development. Policy and Practice, St. Martin's Press, New York.

#### Internetquellen

- <http://www.adb.org/About/objectives.asp>  
<http://www.adb.org/About/objhrd.asp>  
<http://www.adb.org/About/objpov.asp>  
<http://www.adb.org/Projects/cycle.asp>  
<http://www.adb.org/Law/default.asp>  
<http://www.globalissues.org/TradeRelated/Facts.asp>

Andreas Jordan

Blumenstr. 18

82407 Wielenbach

e-mail: [jordanonair@gmx.net](mailto:jordanonair@gmx.net)