

Querschnittsvorhaben Armutsbekämpfung (QVA)  
Kompetenzfeld nachhaltige soziale Sicherheit

**Auswertung der mit deutscher Unterstützung durchgeführten  
Poverty and Social Impact Analyses (PSIAs)  
in Malawi, Ghana und Kambodscha**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>0. Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Hintergrund</b> .....	<b>8</b>
1.1 Was ist PSIA? .....	8
1.2 Entwicklungspolitischer Kontext .....	9
1.3 Bisherige deutsche Beteiligung an PSIA .....	10
<b>2. Zusammenfassung der drei Länderfälle</b> .....	<b>12</b>
2.1 PSIA zur Privatisierung der landwirtschaftlichen Vermarktungsagentur (Agricultural Development and Marketing Corporation - ADMARC) in Malawi .....	12
2.2 PSIA zu Dezentralisierung in Ghana .....	14
2.3 PSIA zu sozialen Landkonzessionen in Kambodscha .....	16
<b>3. Lessons Learned für das methodische Vorgehen bei PSIAs</b> .....	<b>19</b>
3.1 Definition der Fragestellung .....	19
3.2 Design des methodischen Ansatzes .....	20
3.4 Aufbau der Wirkungszusammenhänge .....	20
<b>4. Lessons Learned für die Prozessgestaltung der PSIAs</b> .....	<b>22</b>
4.1 Beteiligung nationaler Akteure am PSIA-Prozess .....	22
4.2 Schwierigkeiten bei der Beteiligung nationaler Akteure .....	22
4.3 Steuerung des PSIA-Prozesses .....	23
4.4 Rolle der deutschen EZ .....	24
<b>5. Schlussfolgerungen</b> .....	<b>25</b>
5.1 Auswirkungen der PSIA-Studien auf die politische Entscheidungsfindung .....	25
5.2 Einbettung von PSIA in langfristige politische Reformprozesse .....	26
5.3 Nutzen von PSIA .....	27
<b>6. Empfehlungen für die deutsche EZ</b> .....	<b>29</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>32</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABiC	Agribusiness Institute Cambodia
ADB	Asian Development Bank
ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation of Malawi
AP-2015	Aktionsprogramm 2015
CAS	Country Assistance Strategy
DACF	District Assembly Common Fund
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department for International Development
DO	Durchführungsorganisationen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IWF	Internationaler Währungsfond
LMAP	Land Management and Administration Program
MLMUPC	Ministry for Land Management, Urban Planning and Construction In Cambodia
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
PAMS	Poverty Analysis Macroeconomic Simulator
PRA	Participatory Rural Assessment
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SSP	Sektorstrategiepapiere
TF	Trust Fund
TIPS	Tools for Institutional, Social and Political Analysis
ToR	Terms of Reference
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme
WB	World Bank
WB/OED	World Bank Operations Evaluation Department

Formatiert

## 0. Zusammenfassung

*Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)* ist ein neuer Ansatz der Politikfolgenabschätzung in bezug auf Armutsminderung. PSIA analysiert die Auswirkungen von Reformmaßnahmen auf die Wohlfahrt verschiedener Bevölkerungsgruppen, insbesondere auf arme und benachteiligte Schichten. PSIA ist flexibler Ansatz, der aus drei Kernelementen besteht: einem methodischen Analyserahmen, der die wichtigsten Analysebereiche und Fragen darstellt, einem breiten und offenen Instrumentenkasten und einem politischen Dialogprozess, in dem PSIA eingebettet werden soll.

Die deutsche EZ hat aus Mitteln des Studienfonds Subsahara-Afrika eine PSIA zur Privatisierung der landwirtschaftlichen Vermarktungsagentur (ADMARC) in Malawi, und aus Mitteln des Sektorvorhabens Armutsbekämpfung zwei PSIAs zu Dezentralisierung in Ghana, respektiv zu soziale Landreform in Kambodscha gefördert. Im Rahmen einer Maßnahme des Querschnittsvorhabens Armutsbekämpfung wurden die drei Pilotmaßnahmen ausgewertet. Die Ergebnisse sind in diesem Dokument dargestellt und zusammengefasst.

### Zusammenfassung der drei Länderfälle

Die *Privatisierung ADMARCs* war eine der Schlüsselkomponenten des malawischen PRSPs und eine der WB und IWF – Konditionalitäten, die von sehr heftigen Kontroversen umgeben war. Auf der einen Seite wird ADMARC als eine Institution gesehen, die maßgeblich zur Ernährungssicherheit in Malawi beiträgt. Auf der anderen Seite werden Ineffizienz, Korruptionsvorwürfe, die starke Belastung des staatlichen Haushalts und die Verdrängung des Privatsektors aus landwirtschaftlichen Vermarktungsaktivitäten angeführt.

Die PSIA wurde von der Weltbank initiiert und die GTZ unterstützte die qualitative Komponente der Analyse. Die PSIA belegte, dass ADMARC den Zugang ländlicher Haushalte zu einem fairen Markt für den Kauf von Mais und von Saatgut und Dünger verbessere und dass die Nähe zu ADMARC-Märkten sich, besonders in entlegenen Regionen, positiv auf den Konsum der ländlichen Haushalte auswirkt.

Trotz geringer Beteiligung der Regierung, verspäteter Veröffentlichung der Ergebnisse und starker zivilgesellschaftlicher Kritik an dem hauptsächlich von der Weltbank gesteuerten Prozess, hat die PSIA entscheidend dazu beigetragen, die Wichtigkeit von ADMARC für Ernährungssicherheit auf die WB-Agenda zu bringen. Man kann davon ausgehen, dass die PSIA dadurch die Ablaufsteuerung (sequencing) der Reform beeinflusst hat und so geholfen hat, die sozialen Kosten, die durch die Privatisierung der ländlichen Märkte entstanden wären, zu reduzieren.

Sichtbare Fortschritte bei der *Dezentralisierungspolitik* der ghanaischen Regierung waren Teil der PRSC-Konditionalitäten für Ghana. Im Rahmen eines Workshops mit Teilnehmer aus Regierungs- und Geberinstitutionen wurde Dezentralisierung als eines von fünf prioritären Themen für PSIA ausgewählt und die deutsche Seite (KfW/ GTZ) entschied sich, diese PSIA zu unterstützen. Für jede PSIA wurde ein Steuerungsausschuss auf politischer Ebene und ein technischer Ausschuss auf fachlicher Ebene organisiert, die die Durchführung der Analysen und die Verwendung der Ergebnisse betreuen sollten.

PSIA Ghana versuchte die Auswirkungen von Dezentralisierungsreformen auf die Armen zu analysieren. Die zentralen Fragen bezogen sich auf vier Schlüsselaspekte: Ressourcen, Kapazitäten, rechtliches Mandat und Partizipation und Partnerschaften auf Distriktebene.

Die Fertigstellung der Studie an sich, ohne Berücksichtigung der Qualität oder Aussagekraft, wurde als ein PRSC-Trigger in dem Bereich Dezentralisierung genommen. Es ergaben sich Spannungen zwischen dem Bedarf, die Studie termingerecht zu liefern, und dem Zeitraum, den die Absprachen im Rahmen der Koordinationsstruktur in Anspruch nahmen. Hinzu kam auch die geringe Erfahrung der nationalen Gutachter mit dem PSIA-Ansatz und die nur punktuelle Begleitung durch eine mit PSIA vertraute Fachkraft. Das führte dazu, dass die Qualität der Studie im Endeffekt nicht diejenige war, die von den Beteiligten erwartet wurde.

Der begrenzte Zugang zu Land und die zunehmende Landlosigkeit gehören zu den wichtigsten Ursachen der Armut in Kambodscha. Unklarheiten und mangelnde Durchsetzung des rechtlichen Rahmens, Ängste über die Zunahme von Landkonflikten und Unsicherheit über die notwendigen Voraussetzungen und die möglichen Auswirkungen von sozialen Landkonzessionen behinderten die Entwicklung eines kohärenten und effektiven *sozialen Landreformprogramms*.

Der Vorschlag für die Durchführung einer PSIA zu dem Thema kam von der WB, die PSIA wurde aber als gemeinsames Vorhaben des kambodschanischen Ministeriums für Landmanagement, Stadtplanung und Bau (MLMUPC), der Weltbank, OXFAM und der GTZ durchgeführt und von einem internationalen Experten betreut und koordiniert. Das Ziel der PSIA war, die Auswirkungen der sozialen Landkonzessionen auf die Armut, sowie die Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Landreformprogramms zu analysieren.

Eine große Anzahl verschiedener Akteure wurde, im Rahmen von verschiedenen technischen Workshops und Diskussionsforen, in der Festlegung der Fragestellung und Methodologie, sowie in der Auswertung der Ergebnisse der PSIA involviert. Die partizipative Vorgehensweise war entscheidend dafür, dass die Ergebnisse von der Regierung akzeptiert und getragen wurden und der Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft gefördert wurde. Dadurch wurde ein breiterer Konsens bezüglich der Reform, sowie ein Dialogforum geschaffen, die einen wichtigen Beitrag zur Weiterführung der Reform darstellen. Die Ergebnisse der Studie sollen in die Ausgestaltung eines neuen WB-Programms zur Unterstützung der Landreform einfließen, bei dem die deutsche EZ über das TZ-Programm zu Landmanagement auch weiterhin beteiligt sein soll.

### **Empfehlungen für das methodische Vorgehen bei PSIA**

- Bei der Definition der Fragestellung sollte auf die „*angemessene*“ *Komplexität* des Untersuchungsgegenstandes geachtet werden. Die Analyse sollte sich auf ein spezifisches Problem konzentrieren, das zentral für die Reform ist. Die Wahl eines bestimmten Fokus muss für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar sein.
- Die zentralen Forschungsfragen, sowie die Datenerhebungs- und Analyseinstrumente, die zur Anwendung kommen sollen, sollten in einem *Konzeptentwurf* erläutert werden. Vorab sollte die vorhandene Sekundärliteratur zu dem Thema ausgewertet werden.
- Das PSIA-Instrumentarium ist flexibel zu handhaben. PSIA ist *kein Instrument* im Sinne eines standardisierten Ablaufschemas, sondern ein *Ansatz* zur Analyse der Verteilungswirkungen von Politiken.
- Es sollte angestrebt werden, *quantitative und qualitative Instrumente* zu kombinieren. Qualitative Instrumente können dazu dienen, Hypothesen zu erstellen, die durch quantitative Methoden validiert werden können, unerwartete Wirkungen oder Risiken zu identifizieren und ggf. auch fehlende quantitative Daten zu kompensieren.
- Die Analyse sollte sich auf *Wirkungszusammenhänge*, nicht nur auf Wirkungen, konzentrieren. Ein wichtiges Element in diesen Wirkungszusammenhängen sind die Institutionen und die Organisationen, die die Umsetzung der Reform beeinflussen oder bestimmen.

## Empfehlungen für die Prozessgestaltung einer PSIA

- Steuerungskomitees können einen guten Konsultationsmechanismus darstellen, es ist es aber immer wichtig, eine Person/ Organisation - idealerweise mit erwiesener PSIA-Kompetenz - als klar *federführend* zu bestimmen.
- Die *Formalisierung von Steuerungsstrukturen* mit Beteiligung der Regierungsinstitutionen ist kein Garant für nationale Eigenregie. Andererseits, auch wenn die PSIA nicht maßgeblich von der Regierung selber initiiert wurde, kann die Identifizierung der Regierung mit den Ergebnissen, im Falle einer *politisch und öffentlich relevanten Reform und einer partizipativen Prozessgestaltung*, doch beträchtlich sein.
- Bei Reformen mit potenziell hohen Armutsauswirkungen, ist eine PSIA auch dann zu empfehlen, wenn die Regierung kein starkes Interesse daran hat. Partner für die Geber können in diesem Falle auch *zivilgesellschaftliche Organisationen* sein, die die PSIA und deren Ergebnisse in die Öffentlichkeit tragen.
- Eine solide und umfassende Analyse braucht Zeit, und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren kann ein langer Prozess sein. Die *Zeitplanung* bzw. der Umfang der PSIA müssen dementsprechend von Anfang an realistisch angepasst sein.
- Eine PSIA-Studie sollte von *Capacity-Building-Maßnahmen* für lokale Fachkräfte und von Beratung und Unterstützung der beteiligten Regierungsinstitutionen begleitet werden. Die Maßnahmen müssen auch zeitlich und finanziell mit budgetiert werden. In Ländern mit begrenzten Forschungskapazitäten, sollte internationale Expertise mehr als nur punktuell dazugezogen werden, wenn möglich sogar federführend.

## Nutzen von PSIA

PSIA Malawi und PSIA Kambodscha haben beide wichtige Erkenntnisse für die weitere Gestaltung der Reform zu Tage gebracht. Indem diese in die Öffentlichkeit gebracht wurden, haben sie zu Änderungen in der Position der Schlüsselakteure geführt und dadurch einen wichtigen Beitrag zu den jeweiligen politischen Diskussionen und Entscheidungsprozessen geleistet. Der zentrale Mehrwert von PSIA ist, dass diese hilft, die grundsätzlichen Annahmen, auf denen die Reformen gebaut sind, zu analysieren und ihre Schwachstellen oder Informationslücken zu entdecken. Dadurch wird zum einen die Grundlage geschaffen, um Reformen stärker auf Armutsminderung auszurichten. Zum anderen können dadurch auch die Positionen verschiedener Akteure kritisch durchleuchtet werden und durch die Veröffentlichung der Ergebnisse können Regierung und Geber dazu verpflichtet werden, kritische Elemente für die Umsetzung der Reform verstärkt anzugehen.

## Empfehlungen für die deutsche EZ

PSIAs können wichtige Aussagen über die Armutsorientierung der jeweiligen Reformmaßnahmen der Partnerländer treffen und Anknüpfungspunkte für bilaterale Projekte liefern, indem sie die Schwachpunkte der Reformen und notwendige Kompensationsmaßnahmen identifizieren. *Projekte und Programme* der deutschen EZ mit Politikberatungskomponenten auf der Makroebene können die Partner bei deren Beteiligung an die PSIA beraten und deren Kapazitäten dazu stärken. So können die komparativen Vorteile der deutschen EZ – Partnernähe, Prozess- und Implementierungskompetenz – für die Verankerung der PSIA auf der Ebene des Partnerlandes besser verwertet werden. Um bei politisch dringenden und brisanten Themen eine PSIA unterstützen zu können, muss man sich Optionen offen halten, um auch im Falle eines begrenzten finanziellen Spielrahmens der Projekte flexibel auf die Nachfrage nach PSIAs zu reagieren.

Eine PSIA kann auch im Rahmen der *Schwerpunktstrategiepapiere* vereinbart werden, um dadurch die Regierung bei der Erhöhung der Armutsorientierung der jeweiligen Sektorpolitik zu unterstützen. Durch die hohe politische Verankerung kann PSIA die Sichtbarkeit der deutschen EZ in den Schwerpunktssektoren erhöhen, das fachliche Profil der deutschen EZ besser darstellen und so diese als Dialogpartner der WB und anderer Geber besser positionie-

ren. Dadurch kann auch eine bessere Verzahnung zwischen der bi- und der multilateralen EZ gefördert werden.

Auch die Erkenntnisse von PSIAs, die nicht mit deutscher Unterstützung durchgeführt wurden, könnten von der deutschen EZ verwertet werden. Wichtig ist dabei auch die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch mit anderen Gebern zu analytischen Arbeiten über die Reformen des Partnerlandes, unter denen PSIA eine wichtige Rolle spielt. So kann PSIA auch zu einer Stärkung der *Geberkoordination* beitragen. Besonders im Falle einer Beteiligung an verschiedenen Formen programmorientierter EZ, v.a. an PRSC-Kofinanzierungen, Budget- oder Korbfinanzierungen kann PSIA für die beteiligten Geber wichtige Informationen über die tatsächliche Armutsorientierung der unterstützten Politik- und Reformmaßnahmen liefern.

Auf politischer Ebene sollte - im Rahmen verschiedener Foren, in denen die deutsche EZ ein Verhandlungsmandat hat - auf die Transparenz der (WB-) PSIA-Prozesse im allgemeinen und auf die tatsächliche Umsetzung der PSIA-Empfehlungen durch die Regierung geachtet werden.

# 1. Hintergrund

## 1.1 Was ist PSIA?

Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) ist ein neuer Ansatz der Politikfolgenabschätzung in bezug auf Armutsminderung. PSIA analysiert die Auswirkungen von Reformmaßnahmen auf die Wohlfahrt verschiedener Bevölkerungsgruppen, insbesondere auf arme und benachteiligte Schichten. Durch die systematische Anwendung von PSIA soll gewährleistet werden, dass sektorale, strukturelle und makroökonomische Reformmaßnahmen im Einklang mit den Zielen der Armutsbekämpfungsstrategien stehen und deren negative Auswirkungen auf die Armutssituation der Bevölkerung begrenzt und kompensiert werden. Der Erfolg einer PSIA hängt maßgeblich davon ab, ob und wie es gelingt, die relevanten nationalen – und meistens auch internationalen – Akteure an dem PSIA-Prozess zu beteiligen. Erst dadurch kann PSIA zu einem transparenten und evidenzbasierten Politikdialog beitragen und eine bessere Ausrichtung von Reformen auf Armutsminderung bewirken.

PSIA ist dementsprechend kein standardisiertes Instrument, sondern ein flexibler Ansatz, der aus drei Kernelementen besteht:

- einem methodischen Analyserahmen, der die wichtigsten Analysebereiche und Fragen darstellt. Analysiert werden sollten:
  - die wichtigsten Akteure (stakeholders) die die Reform beeinflussen können oder die von der Reform betroffen werden;
  - die Institutionen, die die Reform umsetzen sollen oder für deren Erfolg notwendig sind;
  - die Transmissionskanäle, die die Wirkungen der Reformmaßnahmen vermitteln (Preise, Beschäftigung, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Besitztümer (assets), Transferleistungen und Steuern);
  - die Wirkungen, die durch die Reform auf die Lebenssituation der Betroffenen hervorgerufen werden (können);
  - die Risiken, dass die Reform nicht wie geplant durchgeführt wird, dass sie die erwünschten Wirkungen nicht entfalten kann oder dass sie negative Folgen haben kann.
- einem breiten und offenen Instrumentenkasten, der quantitative und qualitative, soziale, politische und ökonomische Datenerhebungs- und/oder Analyseinstrumente enthält.
- einem politischen Dialogprozess, in dem PSIA eingebettet werden soll.

Die Analyseinstrumente, die bei PSIA verwendet werden, sind an sich nicht unbedingt neu. PSIA hat aber eine intensivere Auseinandersetzung mit interdisziplinären Analysemethoden sowie mit Instrumenten zur besseren Verknüpfung von Maßnahmen auf der Makroebene mit Entwicklungen/ Wirkungen auf der Mikroebene bewirkt. Neu ist vor allem auch der explizite Armutsfokus, die Betonung der ex-ante Analyse und deren Integration in die Entscheidungsprozesse der Weltbank und in die nationalen Politikprozesse des Partnerlandes.

## **1.2 Entwicklungspolitischer Kontext**

PSIA ordnet sich in den im letzten Jahrzehnt vollzogenen Wandel im Orientierungsrahmen für die internationale EZ und in den seit der HIPC II und dem Weltentwicklungsbericht (WDR) 2000/2001 auch von der WB getragenen neuen Ansatz zur Armutsbekämpfung ein. Es ist eine der Antworten auf die Kritik an den traditionellen Strukturanpassungsprogrammen der WB und des IWFs, die v.a. in den 80er Jahren systematisch verschrieben wurden: dass diese die sozialen Auswirkungen von Reformen ignorieren und dass sie Standardrezepte verschreiben, die die spezifischen Gegebenheiten der Partnerländer kaum berücksichtigen und ihnen wenig Spielraum lassen, reformpolitische Entscheidungen eigenständig zu treffen.

Ein anderer Grund für die schnelle Akzeptanz und Verbreitung des PSIA-Ansatzes ist, dass dieser verspricht, Schwachpunkte der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) und -prozesse aufzugreifen. Ein Aspekt hierbei ist die schwache analytische Untermauerung der Strategien. Selbst die WB/OED und IWF-Evaluierungen der PRS-Prozesse kritisieren, dass der Zusammenhang zwischen den im Rahmen des PRSP vorgesehenen Reformen und die effektivere Reduktion der Armut ungenügend erforscht und nachgewiesen ist. Zum anderen bietet die Analyse und Diskussion spezifischer Reformschritte, die durch PSIA vorgenommen werden, die Gelegenheit, den PRS-Partizipationsprozess über die allgemeinen und in der Regel wenig fokussierten Konsultationen hinaus auszuweiten. Man erhofft sich dadurch der Verlagerung von wichtigen armutsrelevanten Entscheidungen<sup>1</sup> außerhalb der PRSP-Partizipationsprozesse und dem Abflauen der Partizipation nach der Formulierung der Strategien entgegenwirken zu können.

Die Analyse der potentiellen Armutswirkungen von wichtigen Reformmaßnahmen ist Bestandteil der neuen „operational policy“ der Weltbank für die künftige Programmentwicklung und Kreditvergabe. In der dazugehörigen „Good Practice Note“ für PSIA wird die Notwendigkeit der stärkeren Beteiligung und Eigenregie („country-ownership“) der Partnerländer bei der

Auswahl und Steuerung der Analysen betont. Allerdings setzt das sowohl fachliche als auch politische Kapazitäten voraus, die in den meisten Ländern noch nicht vorhanden sind. Die durchgehende Anwendung und Unterstützung von PSIA bei wichtigen Reformmaßnahmen kann keine EZ-Organisation alleine fördern. Diese Einstellung wird von der WB geteilt. Sie bemüht sich aktiv um Partnerschaften mit anderen Gebern und Forschungsinstituten, um die Voraussetzung für die breite Umsetzung des Ansatzes zu fördern.

Vor allem für zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch für bilaterale Geber, stellt der PSIA-Ansatz eine gute Möglichkeit dar, sich stärker an konzeptionellen Debatten zu Reformmaßnahmen zu beteiligen und WB Empfehlungen transparent zu machen, öffentlich zu diskutieren und dadurch zu beeinflussen, sowie die Eigenregie der Regierung bei der Planung und Durchführung von Reformen zu stärken.

### **1.3 Bisherige deutsche Beteiligung an PSIA**

Die deutsche EZ ist eine der wenigen, die sich schon von Anfang an an der Pilotierung und Entwicklung des Ansatzes beteiligt hat. Das geschah in einer ersten Phase durch die Unterstützung einer PSIA zur Privatisierung der landwirtschaftlichen Vermarktungsagentur (ADMARC) in Malawi aus Mitteln des Studienfonds Subsahara-Afrika. Die GTZ finanzierte und betreute dabei die qualitative Komponente der Analyse.

Aus Mitteln des Sektorvorhabens Armutsbekämpfung wurden zwei PSIA Maßnahmen von deutscher Seite gefördert: „Dezentralisierung in Ghana“, an der sich die KfW und die GTZ gemeinsam beteiligten, sowie „soziale Landreform in Kambodscha“, die die GTZ in Zusammenarbeit mit der Weltbank unterstützte.

Die GTZ hat, im Auftrag des BMZ, einen Trust Fund bei der Weltbank eingerichtet, aus dem Ländermaßnahmen zu PSIA finanziert werden. Der TF hat unter anderem zum Ziel, die Kapazitäten sowohl in der Weltbank als auch in Klientenländern für Analysen der armuts- und sozialpolitischen Auswirkungen zu stärken und die bessere Verzahnung von deutscher bi- und multilateraler EZ v.a. auf Länderebene zu fördern.

Aus dem TF wurden bisher sechs PSIA-Studien finanziert: Rentenreform in Kenia, Hindernisse für Wachstum auf regionaler Ebene in Indonesien, Landreform in Sri Lanka, Reform der lokalen Steuern in Tansania, Einführung des Poverty Analysis Macroeconomic Simulator (PAMS) in Burkina Faso, Benin, Guinea und Mauretanien, sowie Reform des Wassersektors

---

<sup>1</sup> Bsp.: makroökonomische Verhandlungen mit dem IWF, Handelsliberalisierung, Privatisierung öffent-

in Nicaragua. Die Studien befinden sich zur Zeit in der Phase der Fertigstellung des Konzeptentwurfs und des Anfangs der Feldforschungsphase.

Im Rahmen der durch den TF finanzierten Länderfälle finden zur Zeit Kooperationen zwischen der deutschen EZ und der WB in Tansania und zu PAMS statt. In Tansania beteiligt sich die GTZ an der Verbreitung der Ergebnisse des PSIAs, während bei PAMS die Kooperation auf der seit 2003 laufenden Zusammenarbeit zwischen der GTZ und der WB bei der Entwicklung und Umsetzung des PAMS in Burkina Faso aufbaut. Kontakt zwischen WB und GTZ zu einer eventuellen Beteiligung an den PSIAs wurde auch in Indonesien und Sri Lanka hergestellt. Die KfW plant, sich an dem PSIA zu Wasser in Nicaragua zu beteiligen und konkretere Details für eine Zusammenarbeit werden zwischen dem KfW- und dem WB-Büro vor Ort besprochen.

In Armenien unterstützt ein GTZ-Projekt eine PSIA zur Arbeitsmarktreform, dass einen partizipativeren und prozessorientierten Ansatz zu pilotieren versucht. Darüber hinaus wurden Kommentare und Beiträge zu der methodischen Weiterentwicklung des Ansatzes erbracht. So sollen drei von der GTZ unterstützte Instrumente (CoIMPACT, Think Tools und Governance Questionnaire) in dem sich in Erstellung befindenden Handbuch für soziale, institutionelle und politische Analyse in PSIA (TIPS) aufgenommen werden.

Im Rahmen einer Maßnahme des Querschnittsvorhabens Armutsbekämpfung wurden die drei Pilotmaßnahmen in Malawi, Ghana und Kambodscha ausgewertet. Das Ziel war, die „lessons learned“ aus den drei Fällen aufzuarbeiten und Empfehlungen für den methodischen Ansatz, die Gestaltung der PSIA-Prozesse sowie für die weitere Beteiligung der deutschen EZ an PSIA abzuleiten. Die Ergebnisse sind in diesem Dokument dargestellt und zusammengefasst.

## 2. Zusammenfassung der drei Länderfälle

### 2.1 PSIA zur Privatisierung der landwirtschaftlichen Vermarktungsagentur (Agricultural Development and Marketing Corporation - ADMARC) in Malawi

PSIA ADMARC Malawi ist wahrscheinlich eine der am meisten analysierten und in der Öffentlichkeit diskutierten PSIAs. Dazu trägt der Pilotcharakter, die kontroverse Natur der Reform und die starke Mobilisierung der Zivilgesellschaft bei.

#### Reformkontext

Die Privatisierung ADMARCs war eine der Schlüsselkomponenten des malawischen PRSPs und eine der IFI-Konditionalitäten. Sie war und ist aber von sehr heftigen Kontroversen umgeben. Zivilgesellschaftliche Organisationen und ein großer Teil der malawischen Öffentlichkeit sehen in ADMARC eine soziale Institution, die maßgeblich zur Ernährungssicherheit in Malawi beiträgt.

Auf der anderen Seite zitieren die Anhänger der Privatisierung von ADMARC – allen voran die Weltbank und IWF – die Ineffizienz ADMARCs bei der Verwaltung und dem Verkauf von Mais-Reserven, Korruptionsvorwürfe und die starke Belastung des staatlichen Haushalts durch das ADMARC-Konglomerat. Ein weiteres Argument ist, dass ADMARC den Privatsektor aus landwirtschaftlichen Vermarktungsaktivitäten verdrängt und dadurch die Entwicklung eines funktionierenden Marktes für Mais und landwirtschaftlichen Inputs verhindert.

#### Inhalte der PSIA

Die PSIA wurde Ende 2001 von der Weltbank initiiert. Das *Ziel* war, die möglichen Auswirkungen der Privatisierung oder Schließung von ADMARC-Märkten auf ländliche Haushalte abzuschätzen. Die Studie bestand aus einer qualitativen und zwei quantitativen Analysen, von denen allerdings eine, wegen der mangelhaften Datengrundlage, keine verlässliche Ergebnisse lieferte. Die *zentrale Frage der qualitativen Analyse* war, welche Auswirkungen frühere Liberalisierungsmaßnahmen und Schließungen von ADMARC-Märkten in entlegenen ländlichen Regionen gehabt haben und was man daraus über die potentiellen Wirkungen der Privatisierung weiterer Märkte lernen kann. Der methodische Ansatz baute auf den Erfahrungen und den Erhebungsmethoden des mit Unterstützung eines deutschen sozialpolitischen Beratungsprojektes entwickelten Qualitative Impact Monitorings (QUIM) auf. Die *zentrale*

*Frage der quantitativen Analysen* war, welchen Einfluss der Zugang zu funktionierenden ADMARC-Märkten auf die Pro-Kopf Ausgaben der Haushalte hat.

Obwohl die quantitativen und die qualitativen Analysen von unterschiedlichen Annahmen ausgingen<sup>2</sup>, kamen beide zu *Ergebnissen*, die sich gegenseitig bestätigen: Dass ADMARC den Zugang ländlicher Haushalte zu einem fairen Markt für den Kauf von Mais und von Saatgut und Dünger verbessere (qualitative Komponente) und dass der Konsum zwischen 11% und 20% höher sei in Haushalten, die näher an ADMARC-Märkten wohnen, besonders in entlegenen Regionen (quantitative Komponente).

### **PSIA - Prozess**

Anfang 2002 führte OXFAM eine Studie mit einer praktisch identischen Fragenstellung und ähnlichen qualitativen Forschungsmethoden durch, die zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen kam. Trotzdem war die zivilgesellschaftliche Kritik an der WB-PSIA – besonders an der Prozessgestaltung – und an den darauf folgenden Politikentscheidungen sehr heftig.

Die Beteiligung der Regierung an der PSIA war in der Tat begrenzt. Die Verbreitung der Ergebnisse fand erst nach der Verabschiedung eines Gesetzes, das den Weg für die Privatisierung von ADMARC freimachte, statt. Dies hing aber nicht nur mit einer ablehnenden Haltung der WB zusammen, sondern ergab sich aus den unterschiedlichen Positionen und machtpolitischen Interessen, die auch innerhalb der malawischen Regierung in Bezug auf ADMARC existierten.

Die, wenn auch begrenzte, Beteiligung der malawischen Regierung an der PSIA ist in erster Reihe der deutschen Unterstützung zu verdanken. Das ist ersichtlich aus der stärkeren Beteiligung nationaler Akteure an dem qualitativen Teil der Analyse, die durch die GTZ finanziert und durch eine zu der WB entsandte deutsche Fachkraft betreut wurde.

### **Auswirkungen der PSIA**

Trotz der geringen Beteiligung der Regierung in der Anfangsphase hatten die PSIA und der Workshop eine wichtige Rolle dabei, die verschiedenen Positionen zu fokussieren und zu klären, d.h. die verschiedenen Argumente für und gegen die Reform auf eine sachlichere Basis zu stellen. Die PSIA hat entscheidend dazu beigetragen, die Wichtigkeit von ADMARC

---

<sup>2</sup> Die Hypothese der quantitativen Analysen war, dass ADMARC die Entwicklung des Marktes für Mais und landwirtschaftlichen Inputs behindert und damit eine negative Auswirkung auf ländliche Haushalte

für Ernährungssicherheit auf die WB-Agenda zu bringen. Die Schlussfolgerungen der PSIA haben Eingang in die Country Assistance Strategy und in der Kreditvergabe<sup>3</sup> der Weltbank gefunden. Man kann davon ausgehen, dass die PSIA die Ablaufsteuerung (sequencing) der Reform beeinflusst hat und auf diese Weise dazu beigetragen hat, die sozialen Kosten, die durch die Privatisierung der ländlichen Märkte entstanden wären, zu reduzieren.

Die PSIA zu ADMARC hat, als eine der ersten Pilot-PSIAs überhaupt, durch die deutsche Unterstützung den Mehrwert qualitativer Analysen darstellen können und somit beispielhaft die Umsetzung eines interdisziplinären PSIA-Ansatzes demonstriert.

## **2.2 PSIA zu Dezentralisierung in Ghana**

Die PSIA in Ghana war insofern ein Sonderfall, da die Komplexität des Reformbereichs und der Fragestellung sehr hohe methodische Anforderungen an das nationale Gutachterteam stellen, was dieses überforderte.

### **Reformkontext**

Die Vertiefung des Dezentralisierungsprozesses ist ein Kernelement der guten Regierungsführung im Rahmen der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie (GPRS). Die Distrikte sollen dabei eine zentrale Rolle spielen, sind aber durch mangelnde personelle und finanzielle Kapazitäten behindert. Trotz öffentlicher Bekenntnisse zur Unterstützung der Dezentralisierungsreform seitens der ghanaischen Regierung, waren zu dem Zeitpunkt der Auswahl der PSIA wenige konkrete Ergebnisse in diesem Bereich erzielt worden. Sichtbare Fortschritte bei der Dezentralisierungspolitik waren aber Teil der PRSC-Konditionalitäten für Ghana.

### **Inhalte der PSIA**

PSIA Ghana versuchte die Auswirkungen von Dezentralisierungsreformen auf die Armen zu analysieren. Die Studie sollte helfen, Politikalternativen abzuwägen, Empfehlungen für die Ablaufsteuerung (sequencing) der Reform zu liefern, Risiken für die Reform zu identifizieren und Kompensationsmaßnahmen für die eventuellen negativen Auswirkungen zu gestalten. Die zwei *zentralen Fragen* waren:

- Welche Wirkungen haben zusätzliche Ressourcen auf Distriktebene auf die lokale soziale und wirtschaftliche Entwicklung?

---

hat. Die Hypothese der qualitativen Analysen war hingegen, dass ADMARC Märkte den Zugang der ländlichen Bevölkerung zu Mais und landwirtschaftlichen Inputs verbessern.

<sup>3</sup> Fiscal Management and Accelerating Growth Program.

- Welche Kapazitätsprobleme bei der Dienstleistungserbringung für die Armen gibt es auf dezentraler Ebene und inwiefern sind die aktuellen Vorschläge für Capacity-Building auf die Behebung dieser Probleme ausgerichtet?

Der von dem Gutachterteam erstellte Konzeptentwurf (Concept Note) erweiterte die ToRs um zwei weitere Aspekte der Dezentralisierung: rechtliches Mandat der Distriktregierungen und Partizipation und Partnerschaften auf Distriktebene.

Die größte Schwachstelle der Studie ist, dass es nicht gelang, Hypothesen über den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Armutsbekämpfung herzustellen, und diese empirischen zu validieren. So zählt die Analyse im Rahmen eines makroökonomischen Modells die übergeordneten Faktoren auf, die zur Armutsreduzierung beitragen. Wie Dezentralisierung selbst zur Armutsreduzierung beitragen kann, wird aber nicht angesprochen. Zusätzlich wird auf der Basis der Auswertung einer Meinungsumfrage festgestellt, dass die Dezentralisierung bisher wenig Auswirkung auf Produktion, Beschäftigung, Preise oder Vermögen der ländlichen Bevölkerung gehabt hat. Warum das so ist, wird aber nicht weiter untersucht. Letztendlich werden nur relativ vage Erwartungen eines Teils der Befragten in bezug auf einigen Aspekten der Dezentralisierung<sup>4</sup> dargestellt und die Empfehlungen scheinen hauptsächlich auf subjektive Meinungen zu basieren.

### **PSIA-Prozess**

Im Rahmen eines Workshops mit Teilnehmer aus Regierungs- und Geberinstitutionen wurde Dezentralisierung als eines von fünf prioritären Themen für PSIA<sup>5</sup> ausgewählt und die deutsche Seite (KfW/ GTZ) entschied sich, diese PSIA zu unterstützen. Für jede PSIA wurde ein Steuerungsausschuss (Steering Committee) auf politischer Ebene und ein technischer Ausschuss (Technical Committee) auf fachlicher Ebene organisiert. Diese sollten die Durchführung der Analysen und die Verwendung der Ergebnisse betreuen.

Die PSIA wurde von einem lokalen Gutachterteam durchgeführt, das durch eine Ausschreibung ausgewählt wurde. Das lokale Gutachterteam wurde punktuell von einem deutschen Gutachter – als Unterauftragnehmer – beraten, jedoch hatten seine Vorschläge nur geringen Einfluss auf die inhaltliche und methodische Ausgestaltung der Studie.

---

<sup>4</sup> Verwendung der zusätzlichen District Assembly Common Fund (DACF) - Mittel und Wahl der District Chief Executives und der District Assembly-Mitglieder.

<sup>5</sup> Die anderen Themen, die von der WB, UNDP und DFID unterstützt wurden, waren: Elektrizitätsreform, Ölpreisfestlegung, Vulnerabilität und landwirtschaftliche Modernisierung.

Die vorgegebene Koordinationsstruktur und die Abstimmungsschritte sollten vor allem die ghanaische Entscheidungsfindung in bezug auf die PSIAs fördern, aber auch die Koordination GTZ-KfW stärken. In der Praxis ergaben sich aber daraus Spannungen zwischen dem Bedarf, die Studie termingerecht zu liefern, und dem Zeitraum, den solche Absprachen – auch innerhalb des deutschen EZ Systems - in Anspruch nehmen. Der hohe Zeitdruck, unter dem die Studie erstellt werden sollte, die geringe Erfahrung der nationalen Gutachter mit dem PSIA-Ansatz und die nur punktuelle Begleitung durch eine mit PSIA vertraute Fachkraft führten dazu, dass die Qualität der Studie im Endeffekt nicht diejenige war, die von den Beteiligten erwartet wurde. So verlor auch der auf politische Relevanz ausgerichtete PSIA-Prozess an inhaltlicher Substanz und damit an Bedeutung.

Trotz formaler Beteiligung und Federführung der PSIA durch die Regierung gibt es Zweifel über deren Interesse an der Erarbeitung valider Aussagen zum Zusammenhang von Dezentralisierung und Armutsbekämpfung und der Ableitung entsprechender Politikempfehlungen. Die Fertigstellung der Studie an sich wurde als Erfüllung eines PRSC-Triggers in dem Bereich Dezentralisierung genommen, ohne dabei die Qualität der Ergebnisse in Betracht zu ziehen. Damit fehlte auch für die ghanaische Regierung ein Anreiz, um entschlossen auf eine inhaltliche Verbesserung der Studie zu drängen.

### **Auswirkungen**

Die PSIA-Studie zu Dezentralisierung und einige ihrer Empfehlungen wurden in dem PRSP-Fortschrittsbericht, gemeinsam mit den anderen durchgeführten PSIAs erwähnt. Die sehr allgemeine Natur der Empfehlungen und deren schwache analytische Untermauerung mindert aber deren Relevanz für den politischen Entscheidungsprozess. Es ist noch offen, ob die PSIA trotz der schwachen Qualität der Analyse einen Impuls für eine stärkere Auseinandersetzung mit der Dezentralisierungspolitik geben kann.

### **2.3 PSIA zu sozialen Landkonzessionen in Kambodscha**

Die PSIA zu sozialen Landkonzessionen in Kambodscha gilt als Best-Practice für eine partizipative Prozessgestaltung der Analyse und des damit verbundenen Politikdialogs.

#### **Der Reformkontext**

Der begrenzte Zugang zu Land wird als eine der wichtigsten Ursachen der Armut in Kambodscha angesehen. Dabei wurde in den letzten Jahren sogar eine Zunahme der Landlosigkeit beobachtet. Die Erwartungen an der Verteilung von sozialen Landkonzessionen waren

sehr hoch, und die Diskussion um die Ausgestaltung der Reform kontrovers. Unklarheiten und mangelnde Durchsetzung des rechtlichen Rahmens, Ängste über die Zunahme von Landkonflikten und Unsicherheit über die notwendigen Voraussetzungen und die möglichen Auswirkungen von sozialen Landkonzessionen behinderten die Entwicklung eines kohärenten und effektiven sozialen Landreformprogramms.

### **Inhalte der PSIA**

Das *Ziel* der PSIA war es, die Auswirkungen der sozialen Landkonzessionen auf die Armut, sowie die Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Landreformprogramms zu analysieren. Dazu gehörten:

- Die Erfassung der Landlosigkeit und der Ursachen deren Zunahme,
- Die Abschätzung der potentiellen Auswirkungen der Verteilung von sozialen Landkonzessionen auf die Armut und auf die soziale Situation der ländlichen Bevölkerung,
- Die Analyse der erforderlichen institutionellen Arrangements, der physischen und sozialen Infrastruktur sowie der Beratungssysteme zur nachhaltigen Sicherung der sozialen Landkonzessionen,
- Die Abschätzung und Identifizierung der für die sozialen Konzessionen verfügbaren und für nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Flächen.

Die PSIA bestand aus drei Komponenten: eine qualitative Analyse der Landlosigkeit (OXFAM), eine Erhebung des vorhandenen Landes zur Umverteilung durch soziale Konzessionen (MLMUPC) und eine Studie über die möglichen institutionellen Arrangements und die möglichen Auswirkungen des Programms zu sozialen Landkonzessionen (das Forschungsinstitut Agribusiness Institute Cambodia, ABiC).

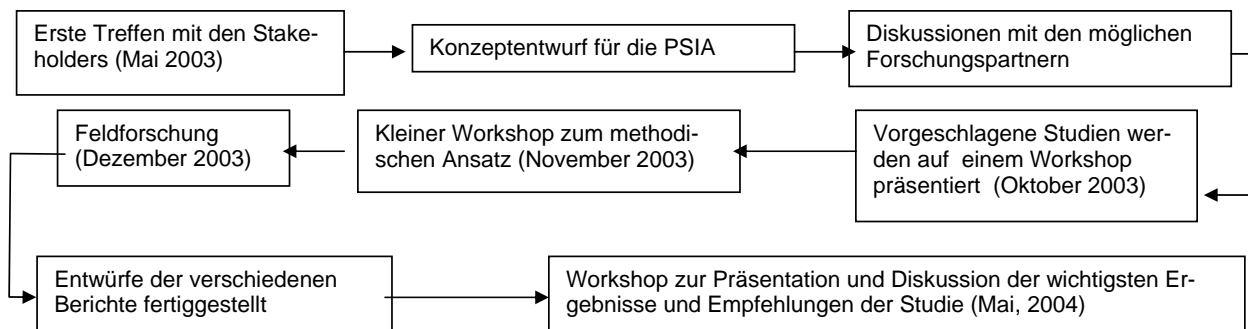
Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der PSIA decken eine große Breite von rechtlichen, institutionellen und sozialen Aspekten ab. Die PSIA hat dazu beigetragen, entscheidende Schwachpunkte der aktuellen Reformstrategie zu identifizieren und deren technische und rechtliche Weiterentwicklung zu beschleunigen.

### **Der PSIA-Prozess**

Der Vorschlag für die Durchführung einer PSIA kam von der WB, die PSIA wurde aber als gemeinsames Vorhaben des kambodschanischen Ministeriums für Landmanagement, Stadtplanung und Bau (MLMUPC), der Weltbank, OXFAM und der GTZ durchgeführt. Die GTZ finanzierte die OXFAM-Studie und beriet das MLMUPC bei der Erfassung des Landes und

bei der Teilnahme an dem PSIA-Prozess. Die PSIA wurde von einem WB-Gutachter betreut und koordiniert. Dieser übernahm auch die Moderation und Beratung des Prozesses.

Die Forschungsvorschläge wurden von Anfang an in verschiedenen technischen Workshops und Diskussionsforen besprochen. So wurde eine große Anzahl verschiedener Akteure bei der Festlegung der Fragestellung und Methodologie, sowie bei der Auswertung der Ergebnisse der PSIA involviert. Die Erkenntnisse der Studien wurden in einem breiten Disseminationsworkshop diskutiert und in einem Workshopbericht auf Englisch und Khmer festgehalten. Das Ablaufschema der Konsultationen zu PSIA sah wie folgt aus<sup>6</sup>:



### Auswirkungen

Die partizipative Vorgehensweise war entscheidend dafür, dass die Ergebnisse der PSIA von der Regierung akzeptiert und getragen wurden. Die PSIA hat den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft gefördert und so zu einem breiteren Konsens bezüglich des sozialen Landreformprogramms beigetragen. Dadurch wurde ein Dialogforum geschaffen, das auch über die Beendigung der PSIA hinaus einen wichtigen Beitrag zur Weiterführung der Reform darstellt. Die Ergebnisse der Studie sollen in die Ausgestaltung eines neuen WB-Programms zur Unterstützung der Landreform einfließen. Bei der Konzeption des neuen Programms soll die deutsche EZ über das TZ-Programm zu Landmanagement auch weiterhin beteiligt sein. Die PSIA und deren Ergebnisse integrierten sich in das laufende GTZ-Projekt, das Teil des Multigeberprogramms LMAP war, und flossen in der Konzipierung einer AP-2015-Maßnahme zur Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung einer armutsorientierten Landverteilungsstrategie, sowie in der Fortschreibung des Schwerpunktstrategiepapiers der deutschen EZ zu ländlicher Entwicklung in Kambodscha ein.

Das methodische Konzept der PSIA in Kambodscha wurde für ähnliche Fragestellungen repliziert (PSIA Landreform Sri Lanka).

<sup>6</sup> Srey Chanty, 2004

### 3. Lessons Learned für das methodische Vorgehen bei PSIAs

Die PSIA zu Dezentralisierung in Ghana und die PSIA zu sozialen Landkonzessionen in Kambodscha analysierten sehr umfassende und komplexe Reformen, während die PSIA zur landwirtschaftlichen Vermarktungsagentur (ADMARC) in Malawi sich auf einen spezifischen Teil eines größeren Reformpaketes konzentrierte. Die PSIAs in Ghana und Kambodscha behandelten vor allem die Frage, *wie* man die Reform ausgestalten kann, damit positive Auswirkungen auf die Armutsreduzierung sichergestellt werden. Die Malawi-PSIA konzentrierte sich vor allem auf die Frage, *welche* Auswirkung auf die Armut eine bereits festgelegte Reform hat.

#### 3.1 Definition der Fragestellung

In der Praxis geht es selten um enge, klar eingrenzbare Reformen, sondern viel mehr um Reformpakete, deren Erfolg ihrerseits von anderen komplementären Maßnahmen abhängt. Die PSIAs in Malawi und in Ghana haben gezeigt, dass die „*angemessene*“ *Komplexität* des Untersuchungsgegenstandes für die Analyse eine schwierige Entscheidung bei der Entwicklung des PSIA Designs ist.

Eine zu enge Fokussierung der Analyse birgt die Gefahr in sich, entscheidende Fragestellungen auszuklammern und politisch irrelevant zu werden. Auf der anderen Seite bietet sich dadurch – besonders bei sehr kontroversen Reformen, wie der ADMARC Privatisierung – eine größere Angriffsfläche für diejenigen, die mit den Ergebnissen nicht einverstanden sind. Idealerweise sollte man vor der eigentlichen Analyse das Kernproblem identifizieren, das den Erfolg oder Misserfolg der Reform ausmachen kann, und die Analyse darauf fokussieren. Allerdings ist es meistens schwierig, ein alleiniges Problem als ausschlaggebend für die Reform zu betrachten. Die Wahl eines bestimmten Fokus muss in jedem Fall für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar sein.

Im Rahmen einer PSIA kann man zwar verschiedene Analysen bündeln, um komplexe Fragestellungen zu analysieren. Es wird aber nie möglich sein, *alle* Fragestellungen in einer punktuellen Analyse zu behandeln, da eine übermäßige Komplexität analytisch nicht mehr erfassbar ist. Vielmehr muss man, um *systematisch auf die wichtigsten Fragestellungen* antworten zu können, eine Serie von hintereinander geschalteten Analysen anstreben, die sukzessive offen gebliebene und neue Fragen der vorherigen Analyse aufnehmen und in den Politikprozess systematisch integrieren.

### 3.2 Design des methodischen Ansatzes

PSIA ADMARC Malawi hat die Bedeutung eines zwischen den wichtigsten Beteiligten abgestimmten *Konzeptentwurfs* (concept note) für die PSIA gezeigt. Solch ein Konzeptentwurf erläutert die zentralen Forschungsfragen, sowie die Datenerhebungs- und Analyseinstrumente, die zur Anwendung kommen sollen. So kann man *sicherstellen, dass die verschiedenen Komponenten der PSIA von den gleichen Annahmen ausgehen und sich gegenseitig ergänzen*. Es ist empfehlenswert, *vorab* die Sekundärliteratur zu dem Thema auszuwerten und wenn möglich auch Erfahrungen aus anderen Ländern mit einzubeziehen. So kann sichergestellt werden, dass bereits existierende Daten und Informationen verwertet und Redundanzen vermieden werden. Damit lassen sich auch der Aufwand und die Kosten für die Erhebung von Primärdaten erheblich verringern. Falls der Konzeptentwurf auf schon existierenden Terms of Reference aufbaut – wie im Falle der PSIA in Ghana, sollte dieser darauf abzielen, die ToRs zu fokussieren und zu vertiefen, anstatt diese stärker auszuweiten.

Die Analysebereiche einer PSIA sollten sich aus der Fragestellung ergeben und nicht direkt aus dem PSIA User`s Guide der Weltbank übernommen werden. Der User`s Guide gibt einen guten Überblick darüber, was bei der Analyse einer Reform berücksichtigt werden sollte und kann als Ausgangspunkt für die Konzeptionalisierung der Analyse verwendet werden. In der Praxis wird es aber oft schwer sein, komplexe Fragestellungen nach einem starren analytischen Schema zu behandeln. Deshalb wird auch immer unterstrichen, dass PSIA *kein Instrument* im Sinne eines standardisierten Ablaufschemas ist, sondern ein *Ansatz* zur Analyse der Verteilungswirkungen von Politiken. Die spezifische Auswahl der verschiedenen Elemente hängt letztlich stark von dem gegebenen Kontext ab.

Die malawische Erfahrung bestätigt den Mehrwert der *Kombination qualitativer und quantitativer Methoden*. Qualitative Informationen dienen dazu, Hypothesen zu erstellen, die durch quantitative Methoden validiert werden können, bzw. zum Aufbau von quantitativen Modellen beitragen. Qualitative Ergebnisse helfen, die Wirkungszusammenhänge zu erklären, während quantitative Ergebnisse die Zusammenhänge nachweisen. Der Malawi-Fall und der Kambodscha-Fall bestätigen ferner, dass qualitative Analysen ggf. auch fehlende quantitative Daten kompensieren können. Beide belegen auch die Nützlichkeit von qualitativer Instrumenten bei der Identifikation von unerwarteten Wirkungen oder Risiken der Reform.

### 3.4 Aufbau der Wirkungszusammenhänge

Es empfiehlt sich im allgemeinen *stärker auf Wirkungszusammenhänge* und nicht nur auf Wirkungen zu achten, d.h. nicht nur statistische Zusammenhänge zwischen aggregierten

Variablen zu analysieren, sondern stärker darauf zu achten, *wie* diese Zusammenhänge entstehen. Dazu wurde schon der wesentliche Beitrag von qualitativen Analysen dargestellt. Quantitative Analysen könnten aber Indikatoren auf verschiedenen Wirkungsebenen definieren und die statistischen Zusammenhänge zwischen diesen analysieren. Dadurch könnte die „Zuordnungslücke“ verringert werden.

Ein wichtiges Element in diesen Wirkungszusammenhängen sind die Institutionen und die Organisationen, die die Umsetzung der Reform beeinflussen oder bestimmen. Die Wichtigkeit einer soliden *Institutionenanalyse* wurde in allen drei Fällen bestätigt. Die in dem PSIA User's Guide der Weltbank genannten Übertragungsmechanismen oder Transmissionskanäle (Preise, Beschäftigung, Zugang, „Besitz“(assets) sowie staatliche Transfers und Steuern) hängen sehr stark von institutionellen Voraussetzungen ab. Zum Beispiel wird die Preisentwicklung von Änderungen der Marktregeln, von dem Verhalten der Anbieter, von Informationsasymmetrien etc. beeinflusst, oder der Zugang zu und der Besitz von Land hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften ab. Indem man versucht, direkt den Einfluss der sogenannten Transmissionskanäle auf die Armut abzuschätzen, überspringt man die Analyse der Zusammenhänge zwischen den Reformmaßnahmen und den Transmissionskanälen. Damit werden wichtige Elemente in der Wirkungskette bei der Analyse übersehen. Es ist demnach notwendig zu analysieren (a) inwiefern die Organisationen, die an der Umsetzung einer Reform beteiligt sind, diese auch wie vorgesehen umsetzen können, (b) wie eine Änderung der „Spielregeln“ das Verhalten von verschiedenen Akteuren beeinflusst und (c) wie diese Änderungen die sogenannten Transmissionskanäle beeinflussen.

## 4. Lessons Learned für die Prozessgestaltung der PSIAs

### 4.1 Beteiligung nationaler Akteure am PSIA-Prozess

Die drei untersuchten Fälle zeigen ein sehr unterschiedliches Bild der *Beteiligung der Regierung* an die jeweilige PSIA: in Malawi kann von einer verhaltenen Beteiligung während des gesamten Prozesses gesprochen werden, während in Kambodscha ein wachsendes Interesse und eine rege Beteiligung an einer von der WB initiierten PSIA zu verzeichnen war. In Ghana hingegen gab es eine formal starke Beteiligung der Regierung, was sich allerdings weniger in der konkreten Steuerung und politischen Verwertung der Studie niederschlug.

Auch die *zivilgesellschaftliche Beteiligung* war sehr unterschiedlich in den drei Fällen. Sowohl in Malawi wie auch in Kambodscha gab es ein starkes zivilgesellschaftliches Interesse in bezug auf die anstehende Reform und die PSIAs an sich. In Ghana hingegen war dieses nicht der Fall. Während es in Kambodscha gelang, die Zivilgesellschaft konstruktiv in den Prozess einzubeziehen und dadurch die Konsensbildung zwischen den verschiedenen Akteuren zu fördern, wurde diese Gelegenheit in Malawi nicht genügend aufgegriffen.

Eine interessante Frage, die sich aus den unterschiedlichen Erfahrungen ableiten lässt, ist, inwiefern die Eigenregie der Regierung für PSIA ein „Muss“ ist und woran sich diese Eigenregie messen lässt. Die PSIA in Ghana zeigt, dass die Formalisierung von Steuerungsstrukturen mit Beteiligung der Regierungsinstitutionen kein Garant für nationale Eigenregie ist. Andererseits hat die PSIA in Kambodscha gezeigt, dass, auch wenn die PSIA nicht maßgeblich von der Regierung selber initiiert wurde, im Falle einer politisch und öffentlich relevanten Reform und einer partizipativen Prozessgestaltung, die Identifizierung der Regierung mit den Ergebnissen doch beträchtlich sein kann. Wichtig hierbei ist die technische Beratung und Unterstützung der beteiligten Regierungsinstitutionen, um diese zu befähigen, einen solchen Prozess zu gestalten. Die Beteiligung nationaler Fachkräfte aus den Behörden kann zur Entwicklung oder Stärkung der sogenannten „country-ownership“ und zur Sensibilisierung der Beamten gegenüber schwierigen Fragestellungen und Problemen der armen Bevölkerung beitragen. Durch on-the-job-training nationaler Fachkräfte in Zusammenhang mit einer PSIA kann auch zu institutionellem Capacity-Building beigetragen werden.

### 4.2 Schwierigkeiten bei der Beteiligung nationaler Akteure

Die Steuerung der PSIA durch die *Regierung*, bzw. die starke Beteiligung der Regierung kann aber auch dazu führen, dass wichtige, aber zu *politische Fragen*, die eine zu starke

Kritik der Regierung mit sich bringen könnten, aus der Analyse und / oder der Diskussion ausgeklammert werden. Bei kontroversen Reformen, mit potenziell hohen Armutsauswirkungen, ist eine PSIA auch dann zu empfehlen, wenn die Regierung kein starkes Interesse daran hat. Partner für die Geber können in diesem Falle auch zivilgesellschaftliche Organisationen sein, die die PSIA und deren Ergebnisse in die Öffentlichkeit tragen und dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Debatte leisten.

Die Eigenregie der *Regierung* setzt auch angemessene *Kapazitäten* voraus, um PSIA-Studien in Auftrag zu geben, die Fragestellungen zu definieren, die geeigneten Methoden und Instrumente für die Studie zu identifizieren sowie die Betreuung und die Qualitätssicherung der Studie wahrzunehmen. In der Regel sind diese Kapazitäten aber nicht gegeben, deshalb sollte eine PSIA-Studie von Capacity-Building-Maßnahmen für die beteiligten Regierungsinstitutionen begleitet werden. Diese können im Rahmen der TZ-Projekte stattfinden, die die PSIA begleiten und/oder müssen bei der Aufstellung des Kostenrahmens und der Zeitplanung für die PSIA berücksichtigt werden.

Es existiert manchmal ein Spannungsfeld zwischen nationaler Beteiligung und Steuerung, der hohen Komplexität des Forschungsgegenstandes und den Qualitätsansprüchen, die ein PSIA erfüllen muss. In Ländern mit begrenzten *Forschungskapazitäten*, sollte internationale Expertise mehr als nur punktuell dazugezogen werden, wenn möglich sogar federführend (Bsp. Kambodscha). Um die Beteiligung lokaler Fachkräfte zu fördern, sollten Capacity-Building Maßnahmen für nationale Gutachter Bestandteil des PSIA-Konzepts sein, d.h. auch zeitlich und finanziell budgetiert werden.

#### **4.3 Steuerung des PSIA-Prozesses**

Bei der Beteiligung der relevanten nationalen Akteure (politischer Entscheidungsträger und technischer Fachkräfte, Repräsentanten der betroffenen Gruppen) ist es wichtig klar darzustellen, wann politischer und wann fachlicher Input notwendig ist. Steuerungskomitees können einen guten *Konsultationsmechanismus* darstellen. Dabei ist es aber immer wichtig, eine Person/ Organisation - idealerweise mit erwiesener PSIA-Kompetenz - als klar federführend zu bestimmen. PSIA kann zwar dazu beitragen, einen öffentlichen Konsens zu einer bestimmten Reformmaßnahme zu stärken, sie kann aber nicht in allen Schritten konsensabhängig konzipiert sein. Das macht den PSIA-Prozess sehr schwer steuerbar und kann zu erheblichen Verzögerungen und zur Überfrachtung der Studie führen.

Es existiert ein Spannungsfeld zwischen dem *Zeitdruck*, unter welchem politische Entscheidungen manchmal getroffen werden müssen, der Notwendigkeit der Abstimmung zwischen

den Akteuren und den Ansprüchen einer soliden und umfassenden Analyse. Alle drei Studien haben gezeigt, dass solche Abstimmungsprozesse sowohl organisationsintern, wie auch zwischen unterschiedlichen Akteuren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Dieses Spannungsfeld muss von Anfang an klar thematisiert werden und die Zeitplanung bzw. der Umfang der PSIA muss dementsprechend *realistisch angepasst* sein.

#### **4.4 Rolle der deutschen EZ**

Die Kombination aus Ko-Finanzierung von WB-PSIAs und deren Mitbetreuung durch eine zu der WB entsandte Fachkraft hat sich als sehr erfolgsversprechend erwiesen. Es eröffnet Verhandlungs- und Einflussmöglichkeiten, die durch eine reine Finanzierung nicht gegeben sind und die von außerhalb der WB-Strukturen voraussichtlich auch schwieriger ist. Auch die Kombination aus Ko-Finanzierung von WB-PSIAs und die Beratung der Partner durch existierende EZ-Projekte, um deren Beteiligung an die PSIA zu fördern und deren Kapazitäten dazu zu stärken, hat sich als erfolgreich erwiesen. So können die komparativen Vorteile der deutschen EZ – Partnernähe, Prozess- und Implementierungskompetenz – für die Verankerung der PSIA auf der Ebene des Partnerlandes besser verwertet werden.

Die Beteiligung der GTZ hat sowohl in Malawi wie auch in Kambodscha dazu beigetragen, die Partner stärker in die PSIA einzubinden. PSIA Kambodscha ist das beste Beispiel dafür, wie man die Beteiligung an eine PSIA mit „klassischen“ TZ-Vorhaben integrieren kann, um dadurch sowohl für die PSIA, wie auch für die weiteren Beratungs- und Capacity-Building-Maßnahmen der TZ-Programme einen Mehrwert zu schaffen. Dies war vor allem deshalb möglich, weil sich die Fragestellungen der PSIA in einem engen Zusammenhang mit den bis dahin durchgeführten und geplanten Maßnahmen des Programms befanden.

Um die Relevanz der Ergebnisse für das deutsche EZ-Portfolio an sich sicherzustellen, sollte das Thema der PSIA in Zusammenhang mit einem deutschen Schwerpunkt vor Ort stehen und die deutschen EZ-Strukturen vor Ort sollten die Verantwortung für die PSIA übernehmen. Diese können die Partner bei deren Beteiligung an die PSIA beraten und deren Kapazitäten dazu stärken. Dabei muss darauf geachtet werden, dass der zeitliche Aufwand, den die Betreuung der PSIA-Studie mit sich bringt, berücksichtigt und eingeplant wird. Dass setzt auch eine stärkere Vertrautheit mit dem PSIA-Ansatz und den Erwartungen, die man an so einer Studie haben kann, voraus. Dazu sollte man das Angebot an PSIA-bezogenen Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen erhöhen.

## **5. Schlussfolgerungen**

In allen drei untersuchten Fällen handelte es sich um Reformen mit potentiell hohen Auswirkungen auf die Armut. Sowohl PSIA ADMARC Malawi, wie auch PSIA soziale Landkonzessionen Kambodscha bestanden aus qualitativ guten und professionellen Studien. Dementsprechend war auch der analytische und politische Mehrwert der Studien erheblich. Die Qualitätssicherung im Falle Ghana war leider weniger gelungen. Eine wichtige Lektion, die man daraus lernen kann, ist, dass auch bei nationaler Eigenregie die Betreuung der Studie durch eine mit PSIA vertraute Fachkraft, die auch eine Rolle in der Förderung und Moderation des politischen Dialogs spielen kann, notwendig ist.

### **5.1 Auswirkungen der PSIA-Studien auf die politische Entscheidungsfindung**

PSIA Malawi und PSIA Kambodscha haben beide wichtige Erkenntnisse für die weitere Gestaltung der Reform zu Tage gebracht. Sie haben soziale und ökonomische Risiken im ursprünglich formulierten Reformkonzept identifiziert und so einerseits die Bereiche für eine vertiefte Analyse klarer definiert und andererseits zur vorsichtigeren Ablaufsteuerung (sequencing) und zur Planung von Kompensations- oder Ergänzungsmaßnahmen beigetragen. Beide PSIAs unterstrichen darüber hinaus, dass die vorgeschlagenen Reformen mit anderen entwicklungspolitischen Reformmaßnahmen konsistent sein müssen, respektive von anderen Maßnahmen begleitet werden müssen, wie z.B. von dem Ausbau der Infrastruktur oder dem Angebot von zusätzlichen Dienstleistungen oder Unterstützungsmaßnahmen für die betroffene Bevölkerung. Beide PSIAs haben auch zur methodischen Weiterentwicklung des Ansatzes beigetragen.

Indem die Ergebnisse der beiden PSIAs – wenn auch auf verschiedene Arten – in die Öffentlichkeit gebracht wurden, haben sie zu Änderungen in der Position der Schlüsselakteure geführt und dadurch einen wichtigen Beitrag zu den jeweiligen politischen Diskussionen und Entscheidungsprozessen geleistet. Sie haben es geschafft, Probleme, die von verschiedenen Seiten unterschätzt wurden, klar darzustellen, eine öffentliche intensivere inhaltliche Diskussion zu fördern und dadurch sowohl einen Kristallisationspunkt für die Argumente wie auch eine bessere Voraussetzung für die Umsetzung der Reformen zu schaffen.

Die PSIA zu ADMARC zeigt, dass trotz geringer Beteiligung der Regierung die PSIA einen signifikanten Einfluss auf die politische Debatte und die Entscheidungsfindung haben kann. Das geschah vor allem durch die Änderung der Position der WB selber, auf der Basis der PSIA und durch die starke zivilgesellschaftliche Mobilisierung in bezug auf die PSIA.

In Kambodscha bewirkte die PSIA weniger eine offensichtliche Kursänderung, sondern ein höheres Engagement seitens der verschiedenen Akteure, v.a. der Regierung und der WB. Aus der Sicht aller beteiligten Akteure hat die PSIA zur Bewusstseinsbildung gegenüber der Notwendigkeit und den Herausforderungen einer sozialen Landreform beigetragen und eine Plattform für den weiteren Dialog in der Gestaltung und Umsetzung der Reform geschaffen.

Die Umsetzung der anvisierten Reformen befindet sich sowohl in Malawi wie auch in Kambodscha am Anfang. In beiden Ländern sollen weitere Studien – die nicht als PSIA gelten können – durchgeführt werden, um die wichtigsten offen gebliebenen Fragen zu beantworten. Die grundsätzlichen Empfehlungen der PSIA – z.B. die Beibehaltung sozialer Märkte in entlegenen Regionen in Malawi, die Notwendigkeit in Kambodscha bei der Landverteilung die Angemessenheit der Flächen für die Existenzsicherung der Armen zu berücksichtigen und dafür den rechtlichen Rahmen zu verbessern – können bei der weiteren Gestaltung der Reformen nicht ignoriert werden. Dazu hat auch die intensive öffentliche Diskussion beigetragen. Die konkrete Umsetzung dieser Empfehlungen in der Praxis steht aber noch aus.

## **5.2 Einbettung von PSIA in langfristige politische Reformprozesse**

Eine der Kontroversen in bezug auf PSIA ist, ob diese „nur“ die Gewinner und Verlierer einer schon festgelegten Reform analysieren und zur Bestimmung von Kompensationsmaßnahmen helfen soll, oder ob sie jenseits der rein kompensatorischen Funktion zur konstruktiven Gestaltung von Reformprogrammen beitragen kann. Die ausgewerteten Fälle zeigen, dass weder *die Minimal- noch die Maximalinterpretation von PSIA sinnvoll ist*. Eine reine Analyse der Gewinner und Verlierer, ohne daraus Konsequenzen für die Ausgestaltung der Reform zu ziehen, wäre politisch nicht sinnvoll und würde die hohen Kosten einer PSIA nicht rechtfertigen. Die Verwendung der PSIA Ergebnisse zur Erhöhung der positiven Auswirkungen von Reformmaßnahmen setzt voraus, dass gezielte Änderungen in der Ausgestaltung der Reform vorgenommen werden können. Dabei kann man durchaus, von Anfang an, verschiedene Optionen für die Ausgestaltung der Reform in Betracht ziehen. Die Auswahl und Priorisierung verschiedener Reformen kann aber durch den PSIA-Ansatz nicht geleistet werden. Diese sind Bestandteil politischer Aushandlungsprozesse, die im Rahmen von z.B. PRSP-Konsultationsprozessen durchgeführt werden müssen. Für die Untermauerung solcher Entscheidungen wären andere analytische Instrumente notwendig.

Ein PSIA kann dementsprechend nicht alle Fragen bezüglich der Ausgestaltung von komplexen Reformprozessen beantworten. Diese müssten durch weitergehendere Analysen gedeckt werden. Dazu ist ein flankierender analytischer Prozess notwendig, der Politikgestal-

tung und -umsetzung bedarfs- und problemorientiert begleitet. PSIA ist dementsprechend Teil eines Kreislaufs von Analyse – Politikgestaltung – Umsetzung – Monitoring – Analyse – Anpassung der Politik, der nachhaltig gestaltet und in die PRSP-Monitoring- und – Konsultationsprozessen integriert werden muss. Deshalb ist es wichtig, die öffentliche Debatte über die Reform und die Reformschritte, sowie die tatsächliche Umsetzung der Reform längerfristig zu begleiten. Gerade hier liegt das Potential für die stärkere Beteiligung der deutschen EZ an PSIAs, die durch die Entsendung von Langzeitberatern zur Unterstützung der Partnerregierungen gut aufgestellt ist, um solche längerfristigen Prozesse zu begleiten.

### 5.3 Nutzen von PSIA

PSIA hat sich als starker und professioneller Ansatz zur Abschätzung der Armutswirkungen von Reformmaßnahmen erwiesen. Die besonderen Merkmale sind dabei:

- Fokussierung auf konkrete, in der Regel anstehende Reformen der Partnerregierungen,
- das explizite Ziel, den Zusammenhang zwischen der Reform und die Reduzierung der Armut herzustellen,
- die empirische Tiefe der Analyse,
- die Verbindung von Analyse mit politischen Entscheidungsprozessen.

Die *Verknüpfung* dieser Merkmale *miteinander* kann in dem aktuellen EZ-Kontext als exemplarisch eingestuft werden.

Der zentrale Mehrwert von PSIA ist, dass diese hilft, die grundsätzlichen Annahmen, auf denen die Reformen gebaut sind, zu analysieren und ihre Schwachstellen oder Informationslücken zu entdecken. Dadurch wird zum einen die Grundlage geschaffen, um Reformen stärker auf Armutsminderung auszurichten. Zum anderen können dadurch auch die Positionen verschiedener Akteure kritisch durchleuchtet werden und durch die Veröffentlichung der Ergebnisse kann die Definitionsmacht v.a. der WB, aber oft auch der Regierung, eingeschränkt werden und diese dazu verpflichtet werden, kritische Elemente für die Umsetzung der Reform verstärkt anzugehen. Auch in den Fällen, in denen die Partnerregierung selber kein ausgeprägtes Interesse hat, eine tiefergehende Analyse durchzuführen – was aus politischen Gründen und Machtverhältnissen durchaus möglich ist – kann ein PSIA einen wertvollen Beitrag zum politischen Prozess – im Sinne der Erhöhung der Transparenz und unter Umständen auch der Partizipation – erbringen.

Eine Kosten-Nutzen-Analyse von PSIA auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist schwer möglich, da die Wirkungsketten zu lang sind und eine eindeutige Zuordnung der Wirkungen auf die Lebenssituation der Bevölkerung schwer vorzunehmen ist. Mit Hilfe einer PSIA können zwar bedeutsame soziale Verluste vermieden werden. Das ist aber nicht automatisch der Fall,

sondern hängt sehr stark davon ab: 1., inwiefern die ausgewählte Reform signifikante Auswirkungen die Bevölkerung haben kann, 2., inwiefern die Analyse qualitativ angemessen ist, 3., ob und wie die Empfehlungen der PSIA umgesetzt werden und 4., welche weiteren Faktoren den Erfolg oder Misserfolg der Reform bestimmen können. Die ersten beiden Voraussetzungen stehen noch unmittelbar mit der PSIA in Zusammenhang. Dasselbe gilt im bestimmten Maße auch für die dritte Voraussetzung, wobei hier das politische Umfeld (Machtverhältnisse) und die politischen Verhandlungen eine weitaus größere Rolle spielen. Darüber hinaus tauchen aber Zuordnungsprobleme auf, die eine fundierte Kosten-Nutzen-Analyse auf dieser Ebene nicht mehr erlauben.

## 6. Empfehlungen für die deutsche EZ

PSIAs können wichtige Aussagen über die Armutsorientierung der jeweiligen Reformmaßnahmen der Partnerländer treffen und Anknüpfungspunkte für bilaterale Projekte liefern, indem sie die Schwachpunkte der Reformen und notwendige Kompensationsmaßnahmen identifizieren. Dadurch können sich Empfehlungen für Capacity-Development- und Politikberatungsmaßnahmen der deutschen EZ ableiten lassen. Wichtig ist dabei, dass der Partner selber durch PSIA die Probleme bei der Entwicklung und Umsetzung einer Reform analysieren und verstehen lernt.

Die drei Pilotfälle deuten darauf hin, dass **PSIA zu einer besseren Verzahnung bi- und multilateraler EZ beitragen kann**. Dabei haben aber Malawi und Kambodscha gezeigt, dass gemeinsame PSIAs am ehesten dann stattfinden, wenn schon etablierte Kooperations- und Kommunikationsmechanismen zwischen den Institutionen existieren. Auf der anderen Seite haben beide PSIAs auch dazu beigetragen, das fachliche Profil der GTZ besser darzustellen und diese als Dialogpartner der WB besser zu positionieren. Dass dieses nicht zu einer weiteren verstärkten Zusammenarbeit zwischen WB und GTZ auf operationaler Ebene beigetragen hat, liegt vor allem an der Änderung der Schwerpunktsetzung in Malawi und an der schon existierenden intensiven Kooperation zwischen WB und GTZ in Kambodscha. Man kann aber davon ausgehen, dass die gemeinsame Durchführung von PSIAs in anderen Situationen eine gute Einstiegsmöglichkeit für eine stärkere Kooperation liefern kann.

Die Beteiligung deutscher EZ-Organisationen an PSIA kann nur gemäß deren jeweiligen Mandaten stattfinden, d.h politische Steuerung durch das BMZ und technische oder finanzielle Unterstützung durch die Durchführungsorganisationen.

**Auf politischer Ebene sollte man auf die Transparenz der (WB-) PSIA-Prozesse im allgemeinen und auf die tatsächliche Umsetzung der PSIA-Empfehlungen durch die Regierung achten**. Das kann im Rahmen verschiedener Foren stattfinden, in denen die deutsche EZ ein Verhandlungsmandat hat, wie z.B.: Regierungsverhandlungen, Verhandlungen zu den SSPs, Geberkoordinationstreffen oder – foren, Beteiligung an programmorientierter EZ und Gemeinschaftsfinanzierungen, Stellungnahmen der deutschen Exekutivdirektoren bei den IFIs. Das tatsächliche Monitoring im Detail und die Unterstützung der Umsetzung der Empfehlungen kann durch die DOs vorgenommen werden. Die deutsche TZ kann dabei die fachliche Gültigkeit der PSIA-Empfehlungen überprüfen, respektiv die Erkenntnisse der PSIA in der fachlichen Debatte im Lande einbringen und Beiträge zum Capacity-Building für die armutsorientierte Umsetzung der Reform liefern.

**PSIA kann einen wichtigen Beitrag im Rahmen von Projekten und Programmen mit stark ausgeprägten Politikberatungskomponenten auf der Makroebene erbringen.** Das gilt sowohl für sektorspezifische Programme, wie auch für die Unterstützung von PSIA im Rahmen von PSRP-Beratungsmaßnahmen, wie es derzeit in verschiedenen Ländern außerhalb der drei untersuchten Beispiele stattfindet<sup>7</sup>. PSIA kann und soll zur Zielerreichung solcher bilateralen Projekte beitragen – vor allem weil diese darauf ausgerichtet sind, die Partnerregierungen bei der Konzipierung und Umsetzung armutsorientierter Politiken zu unterstützen. In allen Fällen muss aber darauf geachtet werden, dass eine angemessene Betreuung der PSIA durch deutsche Fachkräfte vor Ort sichergestellt ist. Die Zentralen der DON können dabei unterstützend und beratend zur Seite stehen. Neben dieser Unterstützung wird es auch wichtig sein, die Strukturen vor Ort über die Risiken und Potentiale von PSIA besser zu informieren und deren Kapazitäten zur Betreuung von PSIAs zu stärken.

Eine konkrete PSIA-Studie kann bei Neuvorhaben nur dann explizit eingeplant und budgetiert werden, wenn schon in der Konzeptionalisierungsphase des Projektes oder Programms die Reformmaßnahmen<sup>8</sup> und die Kontroversen absehbar sind. Aus Barmittelgründen wird es aber schwierig sein, schnell auf PSIA-Bedarf zu reagieren, wenn nicht von Anfang genügend Spielraum für solche Studien eingeplant wird. Das ist in den derzeitig laufenden Projekten und Programme voraussichtlich nicht der Fall. Um bei politisch dringenden und hochbrisanten Themen dennoch durch die Unterstützung einer PSIA eingreifen zu können, muss man sich Optionen offen halten, um flexibler auf die Nachfrage nach PSIAs zu reagieren (Bsp.: durch die Studien- und Fachkräftefonds oder andere potentielle Fonds).

Die Durchführung einer PSIA *nur* um die **Gestaltung des deutschen EZ-Portfolios** gemeinsam mit dem Partner zu entscheiden – zum Beispiel als Vorbereitung zur Erstellung eines Schwerpunktstrategiepapiers – wäre voraussichtlich zu aufwendig. Analytische Instrumente zur besseren Ausgestaltung und Armutsorientierung des deutschen EZ-Portfolios können auf den Prinzipien, den Instrumenten und den Erfahrungen von PSIA aufbauen. Dabei ist aber die Entwicklung eines „entschlackten“ Ansatzes notwendig. Allerdings könnte man im Rahmen der SSPs eine PSIA vorsehen, um dadurch die Regierung bei der Erhöhung der Armutsorientierung der jeweiligen Sektorpolitik zu unterstützen. Durch die hohe politische Verankerung kann PSIA auch entscheidend dazu beitragen, die Sichtbarkeit der deutschen EZ in den Schwerpunktsektoren zu erhöhen.

---

<sup>7</sup> z.B. in Armenien - PSIA zur Arbeitsmarktreform, oder die Einführung eines makroökonomischen Modells (PAMS) in Burkina Faso, das für PSIAs verwendet werden kann.

<sup>8</sup> Bsp. Handelsliberalisierung, Steuerreformen, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Abbau von Subventionen, Einführen von Nutzergebühren für soziale Dienstleistungen, Landreformen etc.

Auch die Erkenntnisse von PSIA, die nicht mit deutscher Unterstützung durchgeführt wurden, könnten von der deutschen EZ verwertet werden. Solange die Ergebnisse relevant sind und in der Öffentlichkeit präsentiert werden, kann man daraus auch Nutzen für die Gestaltung des eigenen Portfolios ziehen. Wichtig ist dabei, neben dem Dialog mit der Regierung und der Zivilgesellschaft, die Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch mit anderen Gebern zu analytischen Arbeiten über die Reformen des Partnerlandes, unter denen PSIA eine wichtige Rolle spielt. So kann PSIA auch zu einer besseren **Geberkoordination** beitragen. Eine große Relevanz von PSIA für die deutsche EZ ergibt sich **im Falle einer Beteiligung an verschiedenen Formen programmorientierter EZ**, v.a. an PRSC-Kofinanzierungen, Budget- oder Korbfinanzierungen. Hier kann PSIA für die beteiligten Geber wichtige Informationen über die tatsächliche Armutsorientierung der unterstützten Politik- und Reformmaßnahmen liefern.

## Bibliographie

GTZ, WB, IFAD (forthcoming): *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) and Agricultural Policy in PRSP Countries. Workshop Proceedings*. Rome, 15 - 16 September 2004

World Bank (2004): *Good Practice Note. Using Poverty and Social Impact Analysis to support Development Policy Operations*. Washington DC.

World Bank Operations Evaluation Department (2004): *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003 – 2004*. The World Bank, Washington, D.C.

International Monetary Fund/ Independent Evaluation Office (2004): *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facilities (PRGF)*, Washington, D.C , July 6, 2004

DFID (2003): PRSP Briefing Note 8. *Learning the Lessons on PSIA – A Synthesis of Experience from the DFID Pilot Studies*, October 2003

World Bank (2003): *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Poverty Reduction Group/ Social Development Department, Washington DC.

### Kambodscha

Agri-Business Institute of Cambodia with support from the World Bank, in collaboration with the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction (2004): *Cambodia: Poverty and Social Impact Assessment of Planned Social Land Concessions Program*. Phnom Penh, Cambodia March 2004

Chanty, Srey (2004): *PSIA and Cambodia's Land Reform Program*. A joint exercise of IMAP, OXFAM, GTZ, WB. Agri-Business Institute Cambodia. PP-Presentation at the conference "PSIA and Agricultural Policy in PRSP Countries". Rome, September 2004

Dreyer, Michael (2004): "PSIA on Social Land Concession Program - Cambodia" The Discussant's Input. Power-Point Presentation at the conference "PSIA and Agricultural Policy in PRSP Countries". Rome, September 2004

MLMUPC, GTZ-LMAP, Oxfam GB, WB (2004): *Potential Poverty and Social Impacts of Cambodia's proposed Social Land Concession Program – Presentation and Discussion of Results and Recommendations from the PSIA exercise. Workshop Documentation*. May 20, 2004. Prepared by Khorn Dinravy and Andreas Groetschel, June 2004

OXFAM, MLMUPC/LMAP/GTZ (2004): *Poverty and Social Impact Assessment of Social Land Concessions in Cambodia: Landlessness Assessment*. March 2004

*Poverty and Social Impact Analysis of Cambodia's proposed Social Land Concession Program. Executive Summary. First Draft*

*Concept Note (final draft). Assessment of Potential Impacts of 'Social Land Concessions' Cambodia*

Kirsch, Renate; Zimmermann, Willi (2003): *PRSP- Support. Country Proposal for Cambodia on PSIA in 2003*. Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung; Africa Department, Economic Affairs / PRSP Support,

## Ghana

Claydord Consult (2004): *FINAL REPORT. Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) Study on: Resource Allocation, Mobilization, Management and Capacity Building at District Level in Ghana*, August 2004

Claydord Consult (2004): *OUTPUT 1: COMPREHENSIVE CONCEPT NOTE. Process And Methodology of How To Operationalise The Terms Of Reference (TOR) Objectives.*

Claydord Consult (2004): *OUTPUT 2: INTERIM REPORT. LITERATURE REVIEW.*

Claydord Consult (2004): *OUTPUT 2: INTERIM REPORT. SCENARIO AND STAKEHOLDER ANALYSIS*

Schulz, Bernadette (2004): *Schlussbericht Ländervorschlag Ghana für 2003. Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung; Africa Department, Economic Affairs / PRSP Support*

KfW, GTZ (2004): *Ghana: Pro-Poor Decentralization Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). Comments on Final Report*

National Development and Planning Commission (2004): *Ghana Poverty Reduction Strategy. Annual Progress Report 2003. IMF Country Report No. 04/207*

Salzer, Walter Dr. (2003): *Kurzbericht Unterstützung der PSIA Studie zur Dezentralisierung in Ghana*. September 2003. GTZ-Gutachter

Terms of Reference: Enhancing Capacity for Pro-Poor Decentralization: Resource Allocation, Mobilization, Management and Capacity-Building at District Level

Schulz, Bernadette (2003): *PRSP- Unterstützung. Ländervorschlag Ghana für 2003. Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung; Africa Department, Economic Affairs / PRSP Support*

Gyan-Baffour, George (2003): *The Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): Experience from Ghana*. National Development Planning Commission. The Flagstaff House. Paper submitted to the DFID-DGIS workshop of bilaterals on PSIA, The Hague, October 2003

Susanne Hesselbarth (ohne Datum): *PSIA Ghana*. PP-Präsentation. KfW-Gurtachterin

*Ghana Poverty Reduction Strategy 2003&2005. An Agenda for Growth and Prosperity. Volume 1. Analysis and Policy Statement. February 2003*

## Malawi

McNeill, Desmond; Tostensen, Arne; Tsoka Maxton (2004): *Bridging Research and Policy: Poverty Reduction Strategies in Malawi*. Draft 30 November 2004

Bretton Woods Project (2004): *World Bank pushes Malawi agriculture privatisation*. News. 5th April 2004.

International Development Association (2004): *Program Document for a Credit to the republic of Malawi in the amount of SDR 33.8 Million (US\$ 50 Million equivalent) for the Fiscal Management and Accelerating Growth Program*, January 23,2004

Inputs Presented at the PSIA Dissemination Workshop, Lilongwe, January 2004:

- Nucifora, Antonio: *Reforming the Malawi Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC): Synthesis Report of the Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)*. Nucifora, Antonio: *How important is access to ADMARC markets in Malawi? A Quantitative Analysis based on 1997/98 Household Survey Data*. Report prepared by Janet Owens *Impact of ADMARC on Welfare of Malawian Households. An assessment made on the basis of IHS and CPS4 Data* Mvula, Peter M., Chirwa, K Ephraim W; Kadzandira, John (Wadonda Consult): *Poverty and Social Impact Assessment in Malawi: Closure of ADMARC Markets* Nthara, Khwima: "What needs to be done to improve the impact of ADMARC on the poor", Study Conducted for OXFAM
- Dr. U. Weyl: 'Reforming the Malawi Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC): Synthesis Report of the Poverty and Social Impact Analysis'. A Contribution Based on the Experience of BZDP in the context of the Kajikhomere Kulima Concept Project for resource poor smallholder farmers by GTZ BZDP / Kajikhomere Team. 12-13 January 2004
- Submission of the Civil Society Initiative on the Future of ADMARC to the ADMARC Studies Finding Dissemination Workshop.

World Bank, Africa Region (May 2003): *Memorandum of the President of the International Development Association and the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank for the Republic of Malawi*.

World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Africa Region (2003): *Reforming the Malawi Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC): Synthesis Report of the Poverty and Social Impact Analysis*.

Forster, Reiner (2003): *Policy Reforms in Agriculture. Relevance and importance of PSIA*. Power-Point Presentation. WB / Social Development Department. ESSD Week 2003

Mvula, Peter M., Chirwa, K Ephraim W; Kadzandira, John (Wadonda Consult) (October 2002): *Poverty and Social Impact Assessment in Malawi: Closure of ADMARC Markets. Draft Report*. Zomba, Malawi

Nthara, Khwima (2002): "What needs to be done to improve the impact of ADMARC on the poor", *Phase 1 Report*. Study Conducted for OXFAM.

Nthara, Khwima (2002): "What needs to be done to improve the impact of ADMARC on the poor", *Phase 2 Report*. Study Conducted for OXFAM.

Forster, Reiner, WB/SDV (September 2002): *Poverty and Social Impact Assessment of Agricultural Reforms in Malawi: Market Withdrawal of ADMARC. Research Design for Qualitative Component*