

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

## - 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. oiugp

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 Dezentalisierungsreformen 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 Voraussetzung 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 Schwerpunktsektoren erhöhen, das fachliche Profil der deutschen EZ bes-

ser darstellen und so diese als Dialogpartner der WB und anderer Geber besser positionieren. 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 *Geberkoordinierung* 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.