

Institut für  
Entwicklung  
und Frieden



**INEF**

UNIVERSITÄT  
**D U I S B U R G**  
**E S S E N**

*Offen im Denken*

*Frank Bliss*

**Soziale Sicherung in Dürregebieten in  
Äthiopien durch das Productive Safety Net  
Programme (PSNP)**

**AVE-Studie 16/2019**

## **BIBLIOGRAPHISCHE ANGABE:**

Bliss, Frank (2019): Soziale Sicherung in Dürregebieten in Äthiopien durch das Productive Safety Net Programme (PSNP). Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 16/2019, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).



Impressum

### **Herausgeber:**

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover design: Shahriar Assadi

### **© Institut für Entwicklung und Frieden**

Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420

Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

**ISSN 2511-5111**



*Frank Bliss*

**Soziale Sicherung in Dürregebieten in Äthiopien  
durch das Productive Safety Net Programme  
(PSNP)**

**AVE-Studie 16/2019**

**Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit**

Universität Duisburg-Essen  
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Institute for Development and Peace

## **AUTOR:**

**Dr. phil. Frank Bliss**, Prof. für Ethnologie (Entwicklungsethnologie) an der Universität Hamburg und Senior Research Fellow sowie Lehrbeauftragter an der Universität Duisburg-Essen (INEF). Forschungsarbeiten u.a. in Ägypten, im Maghreb, dem Sudan sowie in Zentralasien. Als Consultant vor allem im Wasserbereich, bei der Umsetzung von Social Safeguards in Infrastrukturprojekten sowie in der Politikberatung tätig.

E-Mail: [bliss.gaesing@t-online.de](mailto:bliss.gaesing@t-online.de)

Projekthomepage [www.inef-reachthepoorest.de](http://www.inef-reachthepoorest.de)

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) finanziert.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>7</b>
<b>Executive Summary</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>15</b>
<b>2. Sozioökonomische Grunddaten zu Äthiopien</b> .....	<b>16</b>
2.1 Zusammenfassende Wirtschafts- und Armutsanalyse .....	16
2.2 Die äthiopische Landwirtschaft in Zeiten des Klimawandels .....	18
2.3 Ernährung und Ernährungsunsicherheit.....	20
<b>3. Methodik der Untersuchung</b> .....	<b>21</b>
<b>4. Das Productive Safety Net Programme (PSNP)</b> .....	<b>23</b>
4.1 Einführung .....	23
4.2 Ziele, Maßnahmen und angestrebte Ergebnisse des PSNP.....	24
4.3 Grunddaten zum PSNP in den Untersuchungsgebieten Oromiya, Tigray und Amhara.....	26
4.4 Die Leistungen des PSNP .....	27
4.4.1 Geld oder Nahrungsmittel für Arbeit (Cash for Work / Food for Work).....	27
4.4.2 Bedingungsloser Geldtransfer für besonders vulnerable Gruppen .....	30
4.4.3 Die Livelihood-Komponente .....	31
4.4.4 Sonstige Leistungen des Programms .....	34
4.5 Struktur des PSNP.....	35
4.5.1 Die nationale und Länderebene .....	35
4.5.2 Arbeit auf Ebene der Woreda.....	35
4.5.3 Die Arbeit auf Zielgruppenebene .....	38
4.6 <i>Targeting</i> im Rahmen des PSNP .....	40
4.7 Die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen .....	43
<b>5. Wirkungen des Programms und bestehende Herausforderungen</b> .....	<b>45</b>
5.1 Wirkungen auf Ebene der Zielgruppen .....	45
5.1.1 Ernährungswirkungen .....	45
5.1.2 „Graduation“ aus Armut und Ernährungsunsicherheit .....	46
5.1.3 Wirkungen auf die lokale Ökonomie .....	48
5.1.4 Gender Wirkungen und soziale Wirkungen allgemein .....	49
5.2 Umweltwirkungen, volkswirtschaftliche und politische Bedeutung des PSNP.....	51
<b>6. Schlussfolgerungen</b> .....	<b>53</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>56</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
AVE	Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BOLSA	Bureau for Labour and Social Affairs
CSA	Central Statistical Agency
CIA	Central Intelligence Agency
DA	Development Agent
DFID	Department for International Development
EDRI	Ethiopian Development Research Institute
FfH	Food for the Hungry
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GoE	Government of Ethiopia
ha	Hektar
HABP	Household Asset Building Programme
HEW	Health Extension Worker
IDS	Institute für Development Studies
IFPRI	International Food Policy Research Institute
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
l	Liter
M+E	Monitoring und Evaluation
MOLSA	Ministry of Labour and Social Affairs
NRO	Nichtregierungsorganisation/en
OFSP	Other Food Security Programme
ORDA	Organization for Rehabilitation and Development in Amhara
p.a.	pro Jahr
p.c.	pro Person
PIM	Programme Implementation Manual
p.m.	pro Monat
PPP	purchasing power parity
PSNP	Productive Safety Net Programme
t	Tonne(n)
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
WOLSA	Woreda Office for Labour and Social Affairs



## Zusammenfassung

In diesem Beitrag des Forschungsvorhabens „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ geht es um das *Productive Safety Net Programme* (PSNP) in Äthiopien. Mit diesem Beitrag zur Sozialen Sicherung der Bevölkerung in von Dürren besonders betroffenen *Woredas* (Distrikten) erhalten heute über acht Millionen Menschen Leistungen, die vom Staat sowie der internationalen Gebergemeinschaft aufgebracht werden. Derzeit laufen die Maßnahmen in ihrer vierten Phase (2015 bis 2019).

Im Rahmen der vom Bundesministerium für wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten und durch das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen durchgeführten Untersuchungen vor Ort in Äthiopien wurden durch das Forschungsteam die vom PSNP implementierten Aktivitäten in den drei Bundesländern Oromiya, Amhara und Tigray besonders berücksichtigt. Hierzu wurden Gespräche mit Programmverantwortlichen auf nationaler und Länderebene sowie der Implementierungsbüros in den *Woredas* (Distrikt oder Landkreis) und der Kontaktpersonen in den Landgemeinden (*Kebeles*) geführt. Ausführlich konnte in jeder *Kebele* (Gemeinde) mit einer Gruppe vom Projekt begünstigter Männer und Frauen über die Leistungen, ihre Bedingungen und Wirkungen diskutiert werden, wobei auch sozio-ökonomische Haushaltsprofile aufgenommen wurden.

Das PSNP ist ein nationales Programm (begonnen 2005), das von der Weltbank (WB) und einer Reihe von dritten bi- und multilateralen Gebern unterstützt wird. Das laufende PSNP IV verfolgt das Ziel, die Ernährungssicherheit bei den begünstigten Haushalten einschließlich der Nahrungsqualität und allgemeiner Lebensbedingungen zu verbessern. Dies erfolgt im Wesentlichen durch zwei Komponenten: (i.) die Unterstützung von Systemen der Sozialen Sicherung und des Katastrophenschutz-Managements und (ii.) den Aufbau von produktiven Sicherheitsnetzen (*productive safety nets*) und die Verbindung zu Diensten, die die Lebensbedingungen verbessern helfen (*livelihood services*). Wichtig ist zudem die institutionelle Kapazitätsentwicklung der relevanten äthiopischen Behörden auf allen Ebenen und die Unterstützung im Projektmanagement.

Letzteres bezieht sich auf die PSNP-Struktur auf gesamtstaatlicher wie auf Länderebene des äthiopischen Bundesstaates und vor allem auch auf die operative Ebene des Programms in von Dürre bedrohten *Woredas*. Betroffen sind derzeit 349 von insgesamt 683 ländlichen *Woredas* im gesamten Land. Auf dieser Ebene sind in jedem *Woreda* Teams von rund 25 Fachleuten angesiedelt, die sich um die Implementierung der Aktivitäten kümmern, allein im Bereich von öffentlichen Arbeiten – der Hauptinterventionskomponente des PSNP – derzeit 46.000 Einzelmaßnahmen.

Die Leistungen des PSNP bestehen vor allem in der Förderung öffentlicher Arbeiten (*public works*), bei denen vorher identifizierte Personen bzw. Familien jeweils fünf Tage im Monat und dies sechs Monate im Jahr dafür bezahlt werden, dass sie zum Beispiel im Bereich des Ressourcenschutzes Terrassierungen vornehmen, Steindämme errichten und Erosionsrinnen verbauen. Daneben werden sie in Projekten der sozialen Infrastruktur eingesetzt, z.B. für Hilfsarbeiten beim Schulbau, der Errichtung von Gesundheitszentren oder der Reparatur von Pisten, Furten und Brücken. Die Bezahlung erfolgt als Geld für Arbeit (*cash for work*), in Form von Lebensmitteln (*food for work*) oder in Kombination von beidem, wobei derzeit aufgrund der stark steigenden Nahrungsmittelpreise in Äthiopien der Trend zur Bereitstellung von Lebensmitteln geht.

Menschen aus extrem armen Familien, in denen es keine arbeitsfähigen Personen gibt, mittellose Alte und Personen mit Behinderung sowie schwangere und stillende Frauen erhalten anstelle der bezahlten Arbeit Direkthilfen (*direct support*) in Form von unkonditionierten Geldtransfers oder mindestens deren Wert in Nahrungsmitteln. Auch sie werden wie die Arbeitskräfte für die öffentlichen Arbeiten in einem recht transparenten Verfahren in von Dürre besonders betroffenen Landkreisen in den äthiopischen Bundesstaaten identifiziert und für Unterstützungsleistungen ausgewählt. Dieses *targeting* erfolgt mit Unterstützung durch das *Woreda*-Projektteam des PSNP direkt durch die Landgemeinden (*Kebeles*), die hierfür spezielle Komitees wählen.

Eine weitere, sehr effektive Form der Direktförderung besteht aus dem einmaligen, nicht rückzahlbaren Transfer von Geld, um eine wirtschaftliche Existenz aufbauen zu können. Der 2014/2015 noch ansehnliche, heute aber durch Inflation eher bescheidene Betrag von 4.000 Birr (ca. 100 Euro) erlaubt jedoch – oft zusammen mit einem kleinen Bankkredit – den Erwerb von einem Zugochsen, einigen Ziegen und/oder Schafen, Bienenstöcken, etwas Kleinbewässerungsmaterial usw. Damit wird bisher völlig mittellosen Familien der Start als Viehzüchter oder (spezialisierte) Bauern ermöglicht. Begleitet wird diese Programmkomponente von *financial training* und der Unterstützung der Begünstigten bei der Kontaktaufnahme mit Kreditorganisationen. In einer Reihe von Fällen hat dies zur Erweiterung der Investitionen, z.B. in Tiere oder in landwirtschaftliche Inputs, und damit zu einer noch breiteren wirtschaftlichen Aufstellung der Haushalte bis hin zum absehbar nachhaltigen Weg aus der Armut geführt.

Da extrem arme Menschen kaum die Mittel haben, ihr Geld im häufig weit von den Dörfern entfernten *Woreda*-Zentrum abzuholen, wird zunehmend auf dezentrale Auszahlung gesetzt, bei der Agenten in den Dörfern die Rolle der Ausgabekassen übernehmen und über das Smartphone ihre Anweisungen (Empfängerdaten) erhalten. An einer vollständig digitalen Geldüberweisung wird gearbeitet.

Ein strategisch guter Beitrag ist die Anpassung der Form der Zahlungen (d.h. ob Bargeld oder Lebensmittel) an die örtlichen Bedingungen und Marktentwicklungen, wann immer dies aus Budgetgründen möglich ist. So sollen massive Lebensmitteltransfers nicht den Markt gefährden und dazu beitragen, die Erzeugerpreise bei den Kleinbauern in der Region zu drücken. Aus diesem Grund wurde in der aktuellen Phase zunächst die Bezahlung in Form von Bargeld favorisiert. Da jedoch seit 2014/2015 die Preise für Nahrungsmittel, vor allem für Getreide, massiv gestiegen sind, werden zunehmend statt Geld Grundnahrungsmittel ausgegeben. Deren Wert orientiert sich noch an ihrem anfänglichen Marktpreis, so dass die EmpfängerInnen heute nach vier Jahren etwa doppelt so viel Getreide erhalten, als sie sich kaufen könnten, wenn sie die ebenfalls 2014/2015 festgesetzten Geldzahlungen erhielten.

In einer Reihe von *Woredas* werden mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) Modellmaßnahmen durchgeführt. Dort erhält das Programm fachliche und materielle Unterstützung, um zwischenzeitlich aufgetretenen Problemen wie der massiven Erhöhung der Grundnahrungsmittelpreise entgegenwirken zu können.

Allein von seinem Umfang her und den Leistungen in Geld und/oder Nahrungsmitteln ist das PSNP für Millionen von Menschen in Äthiopien unverzichtbar. Die nachhaltigen Wirkungen der Maßnahmen sowohl im Bereich *public works* wie bei den Direktzahlungen an besonders vulnerable Haushalte sind allerdings begrenzt. Dies betrifft sowohl die Gesamtzahl der Begünstigten (und damit die extrem arme, vulnerable und ernährungsunsichere Gesamtbevölkerung Äthiopiens) als auch die tatsächlich berücksichtigten Personen und Familien.

Hinsichtlich der möglichen Zielgruppe, d.h. denjenigen, die soziale Sicherungsbeiträge dringend benötigen, wird geschätzt nur ein Drittel einbezogen; zählt man die vulnerablen Gruppen hinzu, nur ein Fünftel. Was die Zahlungen für die Teilnahme an öffentlichen Arbeiten wie auch die Höhe der Direktzuwendungen betrifft, so sind diese fast immer nicht ausreichend, um die EmpfängerInnen nachhaltig aus ihrer Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit, geschweige der Armutssituation herauszuholen. Nur ein kleiner Teil der Familien, vor allem die EmpfängerInnen von den deutlich höheren Einmalzahlungen, scheint auf dem guten Wege zu sein, sich eine hinreichend gute wirtschaftliche Basis aufbauen zu können.

Sie wie auch die meisten Beteiligten an den *public works*-Maßnahmen würden wahrscheinlich erheblich mehr profitieren, wenn alle geplanten und konzeptionell durchaus gut durchdachten Begleitmaßnahmen wirklich überall in der geplanten Intensität umgesetzt werden könnten. Aber auch hier sind die sehr begrenzten finanziellen Mittel des PSNP dafür verantwortlich, dass bestimmte Förderbeiträge noch gar nicht angelaufen sind und andere, vor allem mangels Transportmitteln, nicht bis in die Dörfer zu den Menschen getragen werden können. Hierzu gehören insbesondere auch die Bereiche Ernährungssicherungsberatung bzw. praktische Arbeiten mit der Bevölkerung, um zu einer besseren Nahrungsdiversität zu kommen (Komponente *nutrition*) und kommunikative Maßnahmen, die eine Einstellungsänderung hinsichtlich der Ernährungszusammensetzung bewirken sollen (*behaviour change communication*).

Andere Beratungsbereiche werden je nach Verfügbarkeit (vor allem an Transportmitteln) umgesetzt, aber nicht überall im geplanten Umfang. Hierzu gehört beispielsweise die Beratung in Finanzaspekten: Zwar sind Finanzdienstleister bereit, an einzelne Bäuerinnen und Bauern und vor allem an bäuerliche Gruppen (*associations, cooperatives*) Geld auszuleihen, aber die Zahl der Kredite ist noch gering. Die derzeit erbringbaren Beratungsleistungen in den Dörfern reichen nicht aus, um wirklich die Masse der PSNP-Begünstigten auf Kreditanträge vorbereiten, sie mit Kreditinstitutionen zusammenbringen und später auch bei der Inwertsetzung der finanzierten Investitionen individuell betreuen zu können.

Explizit sprechen Evaluationen von nachweisbaren Wirkungen im Bereich der Diversität der Nahrungsmittel bei der Klientel des PSNP. Vor allem die Kinderernährung scheint in den vom Programm unterstützten Haushalten besser geworden zu sein. Allerdings konnte nicht bestätigt werden, dass der Subsistenzanbau hiervon maßgeblich beeinflusst werden konnte. Angesichts der Tatsachen, dass trotz geringer individueller Zuwendungen in einem einzigen *Woreda* Zahlungen in Höhe von mehr als einer Million US\$ im Jahr geleistet werden, und arme Haushalte die erhaltenen Gelder mehrheitlich für Nahrungsmittel ausgeben und auch sonst eher lokale Produkte kaufen bzw. Dienstleistungen in Anspruch nehmen, ist von erheblichen lokalen wirtschaftlichen Wirkungen auszugehen.

Allein aufgrund der Tatsache, dass die Mehrzahl der PSNP-geförderten Personen Frauen sind, muss es zumindest zu einer Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage ihres Haushaltes kommen. Daneben sind Frauen hinsichtlich der Mitwirkung an allen Programmkomponenten gleichberechtigt. Da sie in Äthiopien nach geltendem Recht Miteigentümerinnen des Landes sind und als Witwe oder bei Scheidung in jedem Fall Land erben oder behalten, können sie auch von den Direktzuwendungen des PSNP (*livelihood*-Zahlungen) und ggf. ergänzenden Bankkrediten profitieren.

Angesichts erheblicher sozialer Mobilisierung im Rahmen der Projektimplementierung sollte auch erwartet werden, dass Frauen hierbei hinsichtlich ihrer Selbstorganisations- und Partizipationsbefähigung an lokalen Entscheidungen gestärkt werden, d.h. strategische

Gender-Wirkungen eintreten. Dies ist sicher der Fall, aber der Effekt ist möglicherweise geringer als in anderen vergleichbaren Ländern, da auf der Ebene der *Kebele* in Äthiopien bereits seit längerer Zeit eine erhebliche soziale Mobilisierung zum Tagesgeschäft gehört. Überall sind zahlreiche in der Dorfentwicklung tätige Gruppen aktiv, Komitees, *reconciliation courts* bzw. „soziale Gerichte“, Nachbarschaftsgruppen; hier sind stets auch zahlreiche Frauen beteiligt. Gegebenenfalls bewirkt das PSNP eine etwas schneller steigende Tendenz bei ihrer Mitwirkung in diesen Gremien.

Eine große Herausforderung für die PlanerInnen bei der Fortsetzung des sehr wichtigen und weiterhin zwingend benötigten Programms ist dessen derzeitige Unterfinanzierung. Dies betrifft sowohl die Betriebsmittel des steuernden und implementierten Apparates, vor allem aber die *food/cash for work*-Komponente wie auch die sozialen Gelddirekttransfers. Dies äußert sich zum einen in der Begrenzung der geförderten Personen. Selbst bei strenger Abgrenzung des Programms (Dürregefahr und tatsächliche Dürreereignisse) von anderen Maßnahmen (z.B. zugunsten Armer in städtischen oder ländlichen Gunstzonen) sind es deutlich mehr als die derzeit acht Millionen geförderten Individuen, welche der Unterstützung bedürften. Zum anderen aber wäre es dringend notwendig, die Löhne bzw. Lohnverrechnungen in Nahrungsmitteln für die Arbeitskräfte zu erhöhen wie auch die Geldbeträge pro Person im Rahmen des sozialen Geldtransfers deutlich zu steigern. Eine solche Erhöhung begründet sich automatisch durch (i.) die aktuelle Inflation, die sich vor allem in überproportional steigenden Lebensmittelpreisen bemerkbar macht, (ii.) die extrem niedrig angesetzten Löhne, die weit unterhalb des üblichen Marktniveaus liegen bzw. (iii.) der immer mehr an Kaufkraft verlierenden Zuwendungsbeträge für die SozialhilfeempfängerInnen.

Im Rahmen einer Mittelerhöhung könnte auch das Problem der beschränkten Feldarbeitsmöglichkeiten der in den *Woredas* stationieren PSNP-Teams angesichts fehlender Transport- und Betriebsmittel reduziert werden. Auf diese Weise könnte der Kontakt mit den vom Programm geförderten Personen deutlich intensiviert und z.B. die im Programm vorgesehene individuelle Beratung und weitere Hilfestellung verbessert werden. Eine bessere finanzielle Ausstattung würde es auch ermöglichen, die bisher wegen Geldmangel kaum umgesetzten Komponenten „Maßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherung“ (*nutrition based activities*) und „Dialog zur Förderung von Verhaltensänderungen“ (*behaviour change communication*) stärker in den Fokus der Aktivitäten bzw. überhaupt in Angriff zu nehmen. Bei ersterem geht es um die konkrete Beratung, wie mit einfachsten Mitteln der Dorfbevölkerung eine bessere Zusammenstellung von Nahrung vor allem auch für Kleinkinder erfolgen kann, bei dem zweiten Thema um neue Kommunikationsmethoden, aber auch inhaltliche Themen aus dem Umfeld, zum Beispiel Ressourcenschutzmanagement.

*Ernährungssicherung, soziale Sicherung, Ressourcenschutz, Äthiopien*

## Executive Summary

This contribution to the research project "Ways out of extreme poverty, vulnerability and food insecurity" deals with the Productive Safety Net Programme (PSNP) in Ethiopia. With this contribution to the social security of the population in *woredas* (districts) particularly affected by drought, more than eight million people today receive benefits provided by the state and the international donor community. The measures are currently in their fourth phase (2015 to 2019).

Within the framework of the on-site investigations in Ethiopia, funded by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and conducted by the Institute for Development and Peace (INEF) of the University of Duisburg-Essen, the research team paid particular attention to the activities implemented by PSNP in the three federal states of Oromiya, Amhara and Tigray. Discussions were held with programme managers at national and state level as well as with the implementation offices in the *woredas* (district or county) and the contact persons in the rural communities (*kebeles*). In each *kebele* (municipality), a group of men and women benefiting from the project was able to discuss the services, their conditions and impacts in detail, including socio-economic household profiles.

The PSNP is a national programme (launched in 2005) supported by the World Bank and a number of third-party bilateral and multilateral donors. The objective of the current PSNP IV is to improve food security in beneficiary households, including food quality and general living conditions. This essentially takes place via two components: (i) the support of social security and disaster management systems and (ii) the development of productive safety nets and livelihood services. Institutional capacity development of the relevant Ethiopian authorities at all levels and support in project management are also important.

The latter relates to the PSNP structure at regional and national level in the Ethiopian federal state and, in particular, at the operational level of the *woredas* Drought Programme. Currently, 349 of a total of 683 rural *woredas* throughout the country are affected. At this level, each *woreda* has teams of around 25 experts responsible for the implementation of the activities, and there are 46,000 individual measures in the field of public works alone – the main intervention component of the PSNP.

The services of the PSNP consist primarily in the promotion of public works, in which previously identified persons or families are paid five days a month and six months a year to work, for instance in the area of resource conservation to make terraces, erect stone dams and fill in erosion gullies. They are also used in social infrastructure projects, e.g. for auxiliary work in school construction, the construction of health centres or the repair of tracks, fords and bridges. Payment is made in the form of cash for work, food for work or a combination of both, with the current trend towards food provision due to the sharp rise in food prices in Ethiopia.

People from extremely poor families in which there are no people capable of work, destitute elderly and disabled persons as well as pregnant and breastfeeding women receive direct support in the form of unconditional money transfers or at least their value in food instead of paid work. Like the workers for public works, they are also identified and selected for support services in a fairly transparent procedure in drought-affected districts in the Ethiopian states. This *targeting* is supported by the *woreda* project team of the PSNP and directly by the rural communities (*kebeles*), which elect special committees for this purpose.

Another very effective form of direct support is the one-off, non-repayable transfer of money to build up a livelihood. The amount of 4,000 Birr (approx. 100 Euro), which was still

considerable in 2014/2015 but today rather modest due to inflation, allows – often together with a small bank loan – the purchase of a draught ox, some goats and/or sheep, beehives, some small-scale irrigation equipment, etc. This makes it possible for families who have so far been completely destitute to start out as cattle breeders or (specialised) farmers. This programme component is accompanied by financial training and support for beneficiaries in making contact with credit organisations. In a number of cases, this has led to an expansion of investments, e.g. in animals or agricultural inputs, and thus to an even broader economic base of households, which may foreseeably provide a sustainable way out of poverty.

Since extremely poor people hardly have the means to collect their money in the *woreda* centre, which is often far away from the villages, decentralised payments are increasingly being used, in which agents in the villages take on the role of spending funds and receive their instructions (recipient data) via smartphone. A completely digital money transfer process is being worked on.

A good strategic contribution is to adapt the form of payments (i.e. whether cash or food) to local conditions and market developments whenever possible for budgetary reasons. For example, massive food transfers should not jeopardise the market and help to contribute towards pushing down producer prices among small farmers in the region. For this reason, payment in the form of cash was initially favoured in the current phase. However, since 2014/2015 food prices, especially for cereals, have risen massively, staple foods are increasingly being distributed instead of money. Their value is still based on their initial market price, so that after four years the recipients today receive about twice as much grain as they could buy if they also received the cash payments set in 2014/2015.

In a number of *woredas*, model measures are being implemented with the support of non-governmental organisations (NGOs). There the programme receives technical and material support in order to counteract problems that have arisen in the meantime, such as the massive increase in staple food prices.

The PSNP is indispensable for millions of people in Ethiopia simply because of its size and the services it provides in money and/or food. However, the sustainable effects of the measures, both in the area of public works and in direct payments to particularly vulnerable households, are limited. This concerns both the total number of beneficiaries (and thus the extremely poor, vulnerable and food-insecure total population of Ethiopia) and the persons and families actually included.

With regard to the possible target group, i.e. those who urgently need social security contributions, it is estimated that only one third is included; if vulnerable groups are added, only one fifth. As far as payments for participation in public works and the level of direct grants are concerned, these are almost always insufficient to sustainably lift beneficiaries out of their vulnerability and food insecurity, let alone poverty. Only a small part of the families, especially the recipients of the significantly higher one-off payments, seem to be well on the way to establishing a sufficiently good economic basis for themselves.

They, like most of the participants in the public works measures, would probably benefit considerably more if all the planned and conceptually well thought-out accompanying measures could really be implemented everywhere with the planned intensity. But here too, the very limited financial resources of the PSNP are responsible for the fact that the provision of certain funds has not yet started and others cannot be carried as far as the villages to the people, above all due to a lack of means of transport. This includes in particular the areas of food security counselling and practical work with the population in order to achieve better food diversity (the nutrition component) and communicative measures which are intended to

bring about a change of attitude with regard to the composition of food (behaviour change communication).

Other consulting areas are implemented depending on availability (especially means of transport), but not everywhere to the extent planned. This includes, for example, advice on financial aspects: although financial service providers are willing to lend money to individual farmers and above all to farming groups (associations and cooperatives), the number of loans is still low. The advisory services currently available in the villages are not sufficient to really prepare the mass of PSNP beneficiaries for loan applications, to bring them together with credit institutions and later to provide individual support in the valorisation of the financed investments.

Evaluations explicitly speak of demonstrable effects on food diversity among PSNP clients. In particular, child nutrition seems to have improved in the households supported by the programme. However, it could not be confirmed that subsistence cultivation could be significantly influenced by this. In view of the fact that, despite small individual contributions, payments of more than US\$ 1 million per year are made in a single *woreda*, and that poor households spend the majority of the money received on food and tend to buy local products or services, considerable local economic effects can be expected.

The mere fact that the majority of PSNP-supported persons are women means that there must at least be an improvement in the economic and social situation of their household. In addition, women have equal rights to participate in all programme components. Since they are co-owners of the country in Ethiopia according to applicable law and inherit or retain land in any case as widows or in the event of divorce, they can also benefit from the direct grants of the PSNP (livelihood payments) and, if necessary, supplementary bank loans.

In view of the considerable social mobilisation within the framework of project implementation, it should also be expected that women will be strengthened in their ability to organise themselves and participate in local decisions, i.e. that strategic gender effects will occur. This is certainly the case, but the effect may be smaller than in other comparable countries, since at the level of the *kebele* in Ethiopia a considerable social mobilisation has been part of daily business for quite some time. Everywhere numerous groups active in village development are active, committees, reconciliation courts or "social courts", neighbourhood groups; numerous women are always involved. Where appropriate, the PSNP will lead to a somewhat faster upward trend in their participation in these bodies.

A major challenge for the planners in continuing the very important and still urgently needed programme is its current underfunding. This concerns both the operating resources of the controlling and implemented apparatus, but above all the food/cash for work component as well as the direct social money transfers. On the one hand, this is reflected in the limitation of the number of persons supported. Even if the programme were strictly delimited (as relating to the risk of drought and actual droughts) from other measures (e.g. in favour of poor people in urban or rural favoured areas), the number of people in need of support would still significantly more than the eight million currently supported. On the other hand, however, it is urgently necessary to increase the wages or equivalent food provision for the labour force and also to significantly increase the amounts of money per person within the framework of social money transfers. Such an increase is automatically justified by (i.) the current inflation, which is reflected above all in disproportionately rising food prices, (ii.) the extremely low wages, which are far below the usual market level, or (iii.) the ever-lowering amounts of social assistance benefits.

An increase in funding could also reduce the problem of the limited fieldwork capabilities of the PSNP teams stationed in the *woredas* due to a lack of transport and operating resources. In this way, contact with the persons supported by the programme could be significantly intensified and, for example, the individual counselling and further assistance provided in the programme could be improved. Better financial resources would also make it possible to focus more on (or even to initiate) the components "nutrition-based activities" and "behaviour change communication", which so far have hardly been implemented due to lack of funds. The first is about concrete advice on how to improve the composition of food, especially for small children, using the simplest means for the village population; the second is about new communication methods, but also about substantive issues relating to the environment, such as resource conservation management.

*Food security, social security, resource conservation, Ethiopia*

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der extrem armen Menschen in vielen Entwicklungsländern trotz vielfacher Bemühungen nicht rückläufig ist, führt das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen ein vierjähriges Forschungsprojekt zu „Wegen aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ (AVE) durch. Ziel des Projektes ist es, Empfehlungen für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hinsichtlich der besseren Erreichbarkeit von extrem armen, vulnerablen und ernährungsunsicheren Bevölkerungsgruppen und der nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebenssituation zu entwickeln. Der Fokus unserer Forschung liegt auf der Untersuchung von Projekten, die schwerpunktmäßig vor allem innerhalb folgender Themenbereiche arbeiten: (i) Zugang zu Land und Rechtssicherheit bei Landbesitz sowie -nutzung, (ii) Wertschöpfungsketten und (iii) soziale Sicherung. In den Fokusländern Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Kenia und Kambodscha wurden zu den genannten Schwerpunktthemen sogenannte *Good Practice*-Vorhaben identifiziert und in einem zweiten Schritt vor Ort auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.

In Äthiopien wurde das Productive Safety Net Programme (PSNP), eine Zusammenfügung von verschiedenen staatlichen Programmen zur Armutsbekämpfung, Sozialen Sicherung sowie zur Folgenminderung von klimatischen Ereignissen im ländlichen Raum ausgewählt. Für eine detaillierte Untersuchung der Wirkung des Programmes im Rahmen des Forschungsprojekts wurden die vom PSNP implementierten Aktivitäten in den drei Bundesländern Oromiya, Tigray und Amhara in Äthiopien detaillierter analysiert.

Hauptziel der Studie ist es, zu überprüfen, inwiefern das Vorhaben als ein *Good Practice*-Beispiel der Armuts- und Hungerbekämpfung eingestuft werden kann und daraus Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit abzuleiten. Folgende Fragestellungen standen bei der Untersuchung im Vordergrund:

- 1) Armutswirkung: Wurden die Ärmsten der Armen durch die Maßnahmen erreicht? Hat sich die Lebenssituation der am Projekt Teilnehmenden verbessert? Welche Komponenten oder Maßnahmen des Projekts wirken sich besonders positiv auf die Nachhaltigkeit der Armutswirkungen aus?
- 2) Ernährungssicherung: Konnte das Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Ernährung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Weise leisten? Wodurch wurde das erreicht?
- 3) Gender- und soziokulturelle Dimension: Inwiefern werden Frauen bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Projekts eingebunden? Welche Wirkungen konnten hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen erzielt werden? Wie wird die Implementierung des Projekts den sozio-kulturellen Gegebenheiten in der Projektregion gerecht?
- 4) Partizipation: Wie werden die Begünstigten des Vorhabens identifiziert? Welche Möglichkeiten der Mitsprache und Gestaltung hat die lokale Bevölkerung bei Planung und Implementierung von Maßnahmen?

## 2. Sozioökonomische Grunddaten zu Äthiopien

### 2.1 Zusammenfassende Wirtschafts- und Armutsanalyse

Äthiopien hat derzeit rund 105,35 Mio. EinwohnerInnen bei einer Zuwachsrate p.a. von 2,5% (Schätzung CIA 2016) bis 2,85% (Schätzung Tradingeconomics 2017)<sup>1</sup>. Das Land steht an 174. Stelle (von 188 Ländern) des Human Development Index (HDI) und ist damit eines der ärmsten Länder der Welt (vgl. UNDP 2016/2018). Seit dem Jahr 2000 hat Äthiopien allerdings deutliche Fortschritte bei der Armutsminderung gemacht. Während das Land im Jahre 2000 mit 56% (Armutsgrenze von 1,25 US\$, kaufkraftangeglichen (*purchasing power parity, ppp*)) eine auch im internationalen Vergleich sehr hohe Armutsrate hatte, lebten 2011 „nur“ noch knapp 31% der Bevölkerung in Armut und 2014 geschätzt 29,6%. Lagen die Unterschiede im Jahr 2000 zwischen ländlicher (45,4%) und städtischer Armut (36,9%) noch bei 8,5 Prozentpunkten, waren es 2011 nur noch 5,1 Prozentpunkte (ländliche Armut 30,4% und städtische 25,7%) (WB 2015: XXIII; vgl. auch WB 2016a: 8-21).

Mit fast 30% ist die Armutsrate Äthiopiens trotz aller Fortschritte weiterhin hoch, zudem ist die Tiefe der Armut erheblich. Hiermit ist die Positionierung der betroffenen Armen unterhalb der Armutsgrenze gemeint. Wenn die nationale Grenze der absoluten Armut weiterhin auf 3.781 Birr<sup>2</sup> pro Erwachsenem pro Jahr auf dem Preisniveau von 2011 festgelegt ist, dann befinden sich sogar alle Armen des Landes – im Vergleich mit der seit 2015 neuen internationalen Armutsgrenze von 1,9 US\$ p.c./p.d. – in tiefster Armut.

Die prekäre monetäre Lage der Bevölkerung wird auch durch die niedrigen Pro-Kopf-Werte des Bruttonationaleinkommens (BNE) deutlich: Wenn von einem nominellen BNE von derzeit 550 US\$ p.c./p.a. ausgegangen werden muss und einem an die Kaufkraft (ppp) angepassten BNE von 1.730 US\$ (Schätzung für Dezember 2017)<sup>3</sup>, dann liegt das durchschnittliche Einkommen im Land pro Kopf gerade einmal beim Zweieinhalbfachen der

---

<sup>1</sup> Wichtige Quellen zur sozioökonomischen Situation Äthiopiens sind die Central Intelligence Agency (CIA)- und Weltbank-Länderberichte sowie die aus verschiedenen Quellen zusammengestellten Daten von Tradingeconomics (<http://tradingeconomics.com/ethiopia/indicators> [4-2019]). Die Daten des letzten Weltbank-Poverty-Assessment (2015) beziehen sich dabei auf 2011. Häufig finden sich in den Datensammlungen dieser Organisationen unterschiedliche Zahlen. Die meisten Angaben für die Jahre 2017 und 2018 (für einzelne Bereiche wie die Arbeitslosigkeit zurück bis 2012) basieren zudem auf Schätzungen. Da der letzte Zensus 2007 stattfand und seitdem mehrfach verschoben wurde, zuletzt im November 2017 und erneut im April 2018, beruhen alle demographischen Daten seitdem auf Hochrechnungen.

<sup>2</sup> Äthiopische Währungseinheit, 1 EUR = 40 Birr oder 30 US\$ (Marktpreis 5/2018). 2011 waren dies 153,42 €; im Mai 2018 aufgrund der Geldabwertung nur noch 115,30 € (staatlich festgelegter Bankkurs) bzw. weniger als 95 € (Marktkurs).

<sup>3</sup> Nach Tradingeconomics (vgl. Fußnote 1), wohingegen der CIA-Länderbericht das BNE für das gleiche Jahr geschätzt 2.100 US\$ (ppp) angibt. Generell sind die ppp-Anpassungsdaten, die weitgehend auf Berechnungen der Weltbank basieren, mit größter Vorsicht zu betrachten, da sie den Warenkorb der extrem Armen oft nur unzureichend berücksichtigen. So sind in Äthiopien wie andernorts die Preise für Grundnahrungsmittel, für die Arme in der Regel rund 70% ihres Einkommens ausgeben müssen, wie auch Energiekosten ganz überwiegend auf Weltmarktniveau, wodurch eine armenorientierte ppp-Anpassung zu sehr viel niedrigeren Verrechnungswerten führen müsste – und zur Feststellung noch tieferer Armut bei den Betroffenen bzw. deutlich höheren Armenzahlen.

Armutsgrenze. Ohne Kaufkraftausgleich betrachtet würde das Durchschnittseinkommen in Äthiopien sogar unterhalb der Armutsgrenze liegen.

Für Äthiopien gilt in ganz besonderem Maße, dass die Armutszahlen zudem darüber hinwegtäuschen, dass ein sehr großer Anteil der ländlichen Bevölkerung vulnerabel bis extrem vulnerabel ist, womit zweierlei gemeint ist: Zum einen leben sehr viele Menschen auf einem Niveau, das unterhalb des doppelten Einkommens der bekanntlich sehr niedrig angelegten Armutsgrenze liegt, viele sogar nur knapp oberhalb dieser Grenze. Nach obigen Angaben müssten auf Basis des BNE pro Kopf sicher vier von fünf äthiopischen Haushalten als vulnerabel eingestuft werden. Zweitens aber sind diese monetär vulnerablen und selbst zahlreiche durchaus auch besser situierten Haushalte in zunehmendem Umfang von den Folgen des Klimawandels betroffen und z.B. in Gefahr, als ViehhalterInnen bei in immer schnellerer Folge eintretenden Dürren ihr gesamtes Vieh zu verlieren. Dies trifft sie besonders hart, da Tiere sowohl Betriebsmittel wie Reservekapital darstellen.

Zu dieser Entwicklung passt die Feststellung der Weltbank, dass vor allem die extrem Armen zwischen 2005 und 2011 (letztes verfügbare Erhebungsjahr) keinerlei Verbesserungen ihrer Lebensumstände erfahren haben und im Gegenteil sogar ihren Konsum reduzieren mussten (vgl. WB 2015: XVI), was bei Menschen, die in der Regel 70% ihres Einkommens für Grundnahrungsmittel ausgeben müssen, allgemein auf die überproportional steigenden Lebensmittelpreise in Äthiopien zurückgeführt werden muss.

Neben den Einkommensindikatoren deuten auch zahlreiche weitere soziale und ökonomische Indikatoren auf die unbefriedigenden Lebensbedingungen eines Großteils der äthiopischen Bevölkerung hin. So haben nur 48,6% der ländlichen Bevölkerung Zugang zu „sicheren“ Trinkwasserquellen und sogar nur 28,2% können sich sanitärer Anlagen (meistens einfache Latrinen) bedienen, ein Wert der sogar noch geringfügig besser ist als in den urbanen Zentren des Landes (27,2%) (vgl. CIA 2019). Entsprechend schlecht sind die Gesundheitsdaten, etwa die Prävalenz von Diarrhö nicht nur bei Kleinkindern. Frühe Heiraten (mit 19 Jahren haben bereits fast ein Drittel aller jungen Frauen Kinder) bei armutsbedingt schlecht ernährten Müttern führen zu untergewichtigen Kindern bereits bei der Geburt (siehe Kapitel 2.3).

Die Arbeitslosigkeit in Äthiopien wird mit 17,5% (Schätzung für 2012) bzw. 26,7% (2014) für die Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren angegeben. Deutlich größer dürfte die Unterbeschäftigung sein, auf dem Land aufgrund der im Durchschnitt zu geringen landwirtschaftlichen Flächen pro Haushalt, in den Städten aufgrund der vorherrschenden informellen Tätigkeit.

Gleichwohl weist Äthiopien erhebliche wirtschaftliche Wachstumsdaten aus. 2015 stieg das BNE um 10,4%, 2016 um 8,0% und 2017 um geschätzte 8,5%, was erheblich über dem Bevölkerungszuwachs liegt. Allerdings sind die von der Weltbank erhobenen Daten zur Wirtschaftspraxis (Doing Business; vgl. WB 2018a) trotz einiger Verbesserungen eher negativ. So liegt das Land hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Investitionen und die Tätigkeit von Betrieben einschließlich des Kreditwesens und Steuersystems weit abgeschlagen hinter Ruanda (41. Platz von weltweit 190) auf Rang 161 und damit noch etwas schlechter als der Durchschnitt Subsahara-Afrikas. Dies liegt vor allem auch an der sich nach Aussagen wichtiger Beobachter zwar tendenziell verbessernden, aber weiterhin unzureichenden Regierungsführung (governance), die zudem für die zunehmende Ungleichheit bei den Einkommenszuwächsen im Land verantwortlich sein dürfte (vgl. WB 2015: XVI; zu „shared prosperity“ vgl. auch WB 2016b).

Korruption ist in diesem Kontext ein wichtiger Faktor, der neben anderen dazu führt, dass Transparency International Äthiopien auf dem „Corruption Perception Index 2017“ mit dem wenig respektablen Wert 65 einstuft (gegenüber 75 in 2003)<sup>4</sup>. Das ist allerdings etwas besser als der afrikanische Durchschnittswert, der mit 67,5 angegeben wird und deutet auf eine kontinuierliche Verbesserung hin.<sup>5</sup> Diese Entwicklung ist wichtig für die Beurteilung der großen nationalen Förder- und Armutsbekämpfungsprogramme, deren Umsetzung dennoch überwiegend als erfolgreich eingestuft wird (siehe Kapitel 4 - 6).



Abb. 1: Sehr armes Dorf in Amhara, die Gebäude sind aus Naturstein mit Lehm gemauert und mit Hirsestroh gedeckt. Es gibt weder eine verbesserte Wasserstelle noch Strom. Rund 2 Stunden Fahrtdauer zur nächsten festen Straße.

## 2.2 Die äthiopische Landwirtschaft in Zeiten des Klimawandels

Nach neusten Schätzungen rangiert die Landwirtschaft in Äthiopien mit einem Anteil von 35,8% am BNE an zweiter Stelle vor der Industrie mit 22,2%<sup>6</sup>, jedoch hinter den Dienstleistungen, die mit 42% deutlich den ersten Rang einnehmen (vgl. CIA 2018). Aufgrund der Zahl der Beschäftigten – etwa 80% der arbeitsfähigen Bevölkerung sind hier zumindest nebenbei tätig – spielt die Landwirtschaft weiterhin eine wichtige Rolle für die äthiopische Wirtschaft und die mit Abstand wichtigste Rolle für den Lebensunterhalt der Haushalte im Land. Noch 2015/2016<sup>7</sup> soll die landwirtschaftliche Produktion zu 95% von kleinbäuerlichen Betrieben erwirtschaftet worden sein, wobei 85% der Betriebe nur weniger als zwei Hektar Land bestellen konnten und 40% sogar weniger als einen halben Hektar.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> 100 ist dabei der schlechteste und 0 der bestmögliche Wert, vgl. [www.transparency.org](http://www.transparency.org) [3-2019].

<sup>5</sup> Dies sieht ein Bericht der Weltbank allerdings anders: Hier wird von geringer Korruption in der Vergangenheit ausgegangen, die derzeit (2016) zunehme (vgl. WB 2016: 87).

<sup>6</sup> Allerdings hat die Industrie sehr große Fortschritte gemacht von 15.6% 2014/2015 auf nunmehr 22,3%, die nach Vorgaben des nationalen Entwicklungsplanes von 2016 (Growth and Transformation Plan II, GTP) mit 22,8% erst für 2019/2020 geplant waren (vgl. auch Woldehanna et al 2018: 12f.). Allerdings ist im Vergleich mit den beiden anderen Sektoren die Zahl der Beschäftigten in mittleren und großen Industriebetrieben mit 380.000 Jobs 2014/2015 und selbst erwarteten 750.000 Arbeitsplätzen 2019/2020 – bei allerdings erheblich größerer Wertschöpfung pro Arbeitsplatz - eher gering.

<sup>7</sup> Für Äthiopien werden oft zwei Bezugsjahre angegeben, was daran liegt, dass die Jahresrechnung hier geringfügig vom Gregorianischen Kalender abweicht. Äthiopien nutzt den Augustinischen Kalender für seine Zeitrechnung, wobei das Jahr in 2007 z.B. am 11.9.2007 begann und am 10.9.2008 endete.

<sup>8</sup> Vgl. <http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/ethiopia> [3-2019].

Die Landwirtschaft in Äthiopien basiert im Allgemeinen auf drei Produktionssystemen: (i) dem Ackerbau, der durch Einkommen aus der Tierhaltung ergänzt wird; (ii) der mobilen Viehhaltung (Pastoralismus) in den südlichen und östlichen Landesteilen, in denen zu wenig Niederschlag fällt, um Ackerbau betreiben zu können und (iii) dem Agro-Pastoralismus dort, wo in den vorrangig pastoralen Gebieten durch die Höhenlage oder Nähe zu Flüssen neben der Viehhaltung auch Ackerbau möglich ist. In den im Rahmen dieser Studie untersuchten Bundesländern Oromiya, Amhara und Tigray dominiert der Ackerbau mit ergänzender Tierhaltung.

Hierbei ist der Besitz von Zugochsen zum Pflügen und von einem Esel im Haushalt für den Transport von Gütern (vor allem von Trinkwasser in den abgelegenen Zonen) besonders wichtig. Allerdings besitzen viele Haushalte kein oder nur ein einziges Zugtier, so dass sie sich für die Feldbestellung mit Nachbarn zusammentun oder sich Ochsen ausleihen müssen. Auch Schafe und an Grenzertragsstandorten vor allem Ziegen sind aufgrund der breiten Armut bei Ackerbauern wenig häufig. Während ein Nomadenhaushalt in Somali oder Affar nicht selten über Herden von 50 bis über 100 Tieren verfügt, sind es in den Referenzregionen fast immer weniger als 10 Tiere.

Landlose in den ländlichen Gebieten oder Familien mit sehr kleinen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen erwirtschaften ihr Geldeinkommen hauptsächlich durch Gelegenheitsarbeiten, Klein(st)handel und diverse andere Tätigkeiten. Hierzu gehört wegen der kaum vorhandenen Alternativen in ländlichen Räumen auch das Pachten von Land unter *share-cropping*-Bedingungen, was in der Regel zur Abgabe von der Hälfte der Ernte verpflichtet. Land besitzende Witwen oder Frauen, deren Männer auswärts arbeiten, sind die wichtigsten Quellen für Pachtland.

Um nicht zu sehr ins Detail zu gehen, soll hier stellvertretend für die in dieser Studie berücksichtigten drei Bundesländer Äthiopiens nur ein kurzer Überblick zur Landwirtschaftssituation in Amhara gegeben werden. Hier sollen nach Angaben der Provinzregierung rund 93% der Haushalte im ländlichen Raum in der Landwirtschaft tätig sein. Dabei werden zwischen 60% und 80% der Ernteerträge für den eigenen Konsum (Subsistenz) genutzt, nur der Rest steht zum Verkauf. Ungefähr 88% der Haushalte besitzen hier auch Vieh, wobei allerdings das oben Gesagte zu den zumeist sehr kleinen Beständen pro Familie gilt.

Ein Vergleich zwischen männlich und weiblich geführten Haushalten ergab, dass der Landbesitz von weiblich geführten Haushalten kleiner ist als der von männlich geführten (1,1 ha und 1,4 ha). Eine genderspezifische Studie des *World Economic Forum* zu Amhara wies sogar durchschnittliche Werte von nur 0,69 ha bei weiblich geführten Haushalten aus (vgl. Country Economy 2014). Außerdem auffällig ist, dass nur 5,9% der männlich geführten Haushalte, aber 16,7% der weiblich geführten Haushalte ihr Land verpachten (vgl. GoE, CSA 2013: 33).<sup>9</sup> In der Region besitzen 93% der Haushalte das Land, das sie bewirtschaften, gleichzeitig pachten 47% der Haushalte Land und ca. 17% verpachten Land an dritte Personen (ebd. 34f). Bezüglich der Tierbestände werden in Amhara vor allen Dingen Rinder (94% der Haushalte) und Esel (59%) gehalten (ebd. 38).

Die Anpassung an den Klimawandel, vor allem in Form von immer häufiger auftretenden Dürren bzw. größer werdender Variabilität der Niederschläge, erfolgt durch den Versuch der Diversifizierung der Landwirtschaft bzw. der Einkommen. In den besonders von Dürre

---

<sup>9</sup> Was bei dem üblichen „crop sharing“ dazu führt, dass sie traditionell, wenn sie keine Inputs stellen, die Hälfte der Ernteerträge bekommen.

betroffenen Gebieten ist die Arbeitsmigrationsrate überdurchschnittlich groß, wobei sich diese bei bäuerlichen Familien vor allem auf relativ kurze Lohnarbeitseinsätze in der Landwirtschaft in Gunstgebieten beschränkt. Verstärkte Anpassungen der Kulturtechniken an den Klimawandel sind in Amhara zu beobachten, sie sind aber generell deutlich weniger ausgeprägt als etwa in Tigray, wo die Pflicht zu wasser- und bodenkonservierenden Maßnahmen und Arbeitseinsätzen per *community work* quasi Gesetzesrang hat.

### 2.3 Ernährung und Ernährungsunsicherheit

In den Jahren zwischen 2000 bis 2015 sank nicht nur die Armutsrage in Äthiopien, sondern es verbesserte sich auch die Ernährungssituation der Bevölkerung. Nach offiziellen äthiopischen Statistiken (GoE, CSA 2016: 11) litten 2000 noch deutlich mehr als die Hälfte (= 58%) der äthiopischen Kinder unter fünf Jahren an Untergewicht (*stunting*), während ihr Anteil 2011 auf 44% gesunken war<sup>10</sup> und bis 2016 auf nunmehr 38% erneut abnahm (vgl. EC 2017, USAID 2018). Dies stellt aber immer noch im weltweiten Vergleich einen der höchsten Werte dar und die Europäische Kommission geht davon aus, dass Äthiopien weder die eigenen Ziele zum Rückgang von *stunting* für 2020 noch die Ziele der World Health Assembly für 2025 erreichen wird (ebd.). Es besteht eine hohe Korrelation zwischen Armut und dem Bildungsgrad der Mütter sowie der Ernährungssituation der Kinder, wobei Kinder aus den ärmsten Haushalten und aus Familien, in denen die Mutter über keine Schulbildung verfügt, am ehesten unter Untergewicht leiden (vgl. GoE, CSA 2016).

Allgemein haben sich die Mangelernährungsraten für die Gesamtbevölkerung seit 1995 mehr als halbiert, im Jahr 2015 galten jedoch noch immer noch 32% der Menschen als mangelernährt (IFPRI 2015a: 2). In Äthiopien ist die Nahrungsunsicherheit vor allem ein saisonales Problem. Besonders während der Pflanz- und Wachstumsperiode der Nahrungsmittelpflanzen von April bis Oktober kommt es häufig zu Nahrungsmittelengpässen. 26,3% der Haushalte haben im Untersuchungszeitraum einer Studie 2015/2016 pro Jahr in mindestens einem Monat Nahrungsmittelknappheit gemeldet (ebd.).

Zu den häufigsten Gründen für Hunger zählt landesweit in Äthiopien der Ausfall eines arbeitsfähigen Haushaltsmitgliedes (etwa durch Unfall, Krankheit oder Tod), eine Dürre bzw. sehr ungünstig verteilte Niederschläge sowie der überproportionale Anstieg der Preise für Lebensmittel und landwirtschaftlichen Bedarf. Knapp ein Prozent der Befragten einer Weltbankstudie gaben an, dass Landverlust in Folge von Regierungsprojekten die Ursache für Hunger war (WB 2017: 49ff).

Die Gründe für Mangelernährung in Äthiopien sind, anders als in Südostasien, in allenfalls vernachlässigbarem Umfang durch kulturelle und/oder historische Umstände bedingt – etwa weil ein bestimmtes Grundnahrungsmittel in Übermaß gegessen wird, ohne dass dem Körper dadurch hinreichend Vitamine und andere wichtige Nahrungsbestandteile zugeführt werden. Es ist bei den Betroffenen schlichtweg die unzureichende Subsistenzproduktion in den Haushalten selbst und das Fehlen von Bargeld, um sich ergänzende Nahrung kaufen zu können. Erst danach folgt als Problem der Ernährungssicherung die unzureichende Diversität der Nahrungsmittel als eventuelles Kenntnisdefizit.

<sup>10</sup> 2011 waren damit zusammenhängend auch 29% der Kinder untergewichtig (WB 2015: XXIII).

### 3. Methodik der Untersuchung

Im Rahmen der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten und durch das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen durchgeführten Untersuchungen vor Ort in Äthiopien wurden durch das Forschungsteam die vom Productive Safety Net Programme (PSNP) implementierten Aktivitäten in den drei Bundesländern Oromiya, Tigray und Amhara besonders berücksichtigt. Diese Bundesländer stellen den mit Abstand größten Teil der geförderten Bevölkerung, zurzeit 1,738 Mio. der insgesamt geförderten acht Millionen Menschen allein in Oromiya.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen des Programms wurden Gespräche mit Programmverantwortlichen auf nationaler und Länderebene<sup>11</sup> sowie der Implementierungsbüros in den Landkreisen (*Woredas*)<sup>12</sup> und der Kontaktpersonen für das PSNP in den Landgemeinden (*Kebeles*)<sup>13</sup> geführt. Im Rahmen eines Einführungsgesprächs mit dem Direktor der Implementierungseinheit im Landwirtschaftsministerium in Addis Ababa wurden die Zielausrichtung des Programms, die verschiedenen Maßnahmenpakete sowie finanzielle Aspekte vorgestellt und die Planungen für die Besuche in den drei angeführten Bundesländern besprochen. Das Ministerium informierte anschließend die Direktoren auf Länderebene, die das Besuchsprogramm durch umfassende Präsentationen zur Programmumsetzung in ihrem Verantwortungsbereich und Vorbereitungen für die *Woreda*- und *Kebele*-Besuche unterstützten.

Bundesland	Woreda	EinwohnerInnen in Woreda*	Zielgruppe cash / food for work	Zielgruppe unconditioned Cash Transfer
Oromiya	Adami Tulu	235.565	19.985	3.774
	Bosat	142.112	4.195	882
Tigray	Adua	110.451	15.849	6.288
	Hintalo Wajirat	184.000	32.991	14.056
Amhara	Sokota	178.000	43.583	7.110
	Misrak Belesa	137.000	17.630	5.451

\* Hochgerechnet auf Basis des letzten Zensus 2007 (138.000 EinwohnerInnen)

Neben der Struktur der Landwirtschaftsministerien standen in den drei Bundesländern auch die Leitungen der Sozialabteilungen (Bureau of Labour and Social Affairs, BOLSA) zu Gesprächen zur Verfügung, die im Rahmen des PSNP für das *targeting* der durch direkte unkonditionierte Geldzahlungen Begünstigten und den anschließenden Monitoringprozess verantwortlich zeichnen. Die überaus freundlichen Angebote ständiger Telefonkontakte

<sup>11</sup> Der Bundesstaat Äthiopien besteht de jure aus einzelnen Ländern, die jedoch im Vergleich mit den deutschen Bundesländern weniger Unabhängigkeit genießen und im nationalen Sprachgebrauch als Regionen bezeichnet werden.

<sup>12</sup> Amhara für Distrikt oder Landkreis.

<sup>13</sup> Kebeles für Gemeinde, Dorf, Stadtteil, hier im Sinne von Landgemeinde bzw. Verbandsgemeinde.

ermöglichten es, offene Fragen seitens aller Verantwortlichen zeitnah auch an späteren Tagen zu klären.

Die praktische Feldphase umfasste den Besuch von jeweils zwei *Woredas* in Oromiya, Amhara und Tigray und jeweils zweier *Kebeles*, so dass insgesamt sechs Implementierungseinheiten für MitarbeiterInnengespräche besucht werden konnten und 12 Landgemeinden, in denen es zu Treffen mit jeweils einer Gruppe von Begünstigten des PSNP kam und zudem mit VertreterInnen des lokalen Rates (*Kebele council*) Hintergrundgespräche geführt wurden.

In jedem *Woreda* stand dem Untersuchungsteam praktisch das gesamte Implementierungsteam des Programms zur Verfügung und bei Bedarf konnten weitere MitarbeiterInnen der *Woreda administration* hinzugezogen werden. Dies waren z.B. die VertreterInnen der Sozial-abteilungen für alle Fragen zu den EmpfängerInnen der Direktzahlungen bzw. der Finanzverwaltung, die für den Mitteltransfer auch in technischer Hinsicht zuständig sind.



Abb. 2: Während einer Diskussion am Rande eines Dorfes in Tigray

Ausführlich konnte in jeder *Kebele* mit einer vorab informierten Gruppe von vom Projekt begünstigten Männern und Frauen über die erbrachten, aber auch erwarteten Leistungen, ihre Bedingungen und natürlich die Wirkungen diskutiert werden. Dabei wurde darauf geachtet, sowohl aktiv Beteiligte an den *cash-* bzw. *food for work*-Maßnahmen einzuladen wie auch EmpfängerInnen der unkonditionierten Direktgeldleistungen (*direct support* oder *direct cash transfers*). Hinzu kamen in Tigray stets auch Personen, die an dem dortigen Existenzgründungsprogramm teilgenommen hatten, bei dem ein Haushalt für Investitionen 4.000 Birr erhält, die nicht zurückgezahlt werden müssen.

Insgesamt wurden zusätzlich 60 Einzelgespräche mit VertreterInnen aller drei Gruppen geführt mit dem Ziel, einen Einblick in ihre sozio-ökonomische Situation zu bekommen, unter anderem den Landbesitz sowie den Besitz von Tieren oder anderen Produktionsmitteln (*assets*) und – soweit möglich – erfassbare Veränderungen in den *assets* durch die PSNP-Unterstützung.

Zur Vorbereitung der Studie stand in sehr großem Umfang Dokumentationsmaterial des PSNP selbst zur Verfügung, das dem Untersuchungsteam dankenswerterweise unbürokratisch überlassen wurde. Von der Weltbank als wichtigstem Geber sind üblicherweise und so auch in diesem Fall alle relevanten Standardprojektdokumente öffentlich im Netz zugänglich.<sup>14</sup> Angesichts der Bedeutung des PSNP hat sich auch das renommierte britische Institute für Development Studies (IDS) wiederholt mit dem Programm und seiner Implementierungspraxis beschäftigt. Auch andere Forschungseinrichtungen wie das Ethiopian Development Research Institute (EDRI) und das International Food Policy Research Institute (IFPRI) lieferten Beiträge.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Siehe die projektbezogene Homepage der Weltbank <http://projects.worldbank.org/P146883?lang=en> [3-2019]

<sup>15</sup> Vgl. u.a. für IDS Devereux et al. (2006), Sabates-Wheeler / Devereux (2010), Béné et al (2012).

## 4. Das Productive Safety Net Programme (PSNP)

Das Productive Safety Net Programme (PSNP I – IV) befindet sich derzeit in seiner vierten Implementierungsphase (von 2015 bis 2020). Dieser Beitrag behandelt im Wesentlichen die Implementierung dieser aktuellen Phase, wobei die Wirkungsanalysen mindestens auch die vorangegangene Phase III mit einbeziehen.

### 4.1 Einführung

Bei dem PSNP handelt es sich um eine seit 2005 erfolgte Zusammenfügung von verschiedenen staatlichen Programmen zur Armutsbekämpfung sowie zur Folgenminderung von klimatischen Ereignissen (vor allem Dürren) in einem dem Landwirtschaftsministerium unterstellten Programm zur Sozialen Sicherung im ländlichen Raum Äthiopiens. Mit acht Millionen Begünstigten (Ziel 2020: 8,3 Mio. Personen) und einem geplanten Budget von 3,6 Mrd. US\$ für die laufende Phase ist es das zweitgrößte Programm seiner Art in Subsahara-Afrika.<sup>16</sup> Als größter Geber steuert die Weltbank insgesamt 700 Mio. US\$ bei, die Regierung der Vereinigten Staaten durch US-AID 300 Mio. US\$, das britische Department for International Development (DFID) 122 Mio. US\$ und diverse andere Geber Zuwendungen zwischen 12 und 75 Mio. US\$, darunter auch Deutschland mit einem Betrag von 36 Mio. US\$ (vgl. WB 2016c: VI).

Der Implementation Status & Results Report der Weltbank vom April 2018 stellt fest, dass das Programm zu diesem Zeitpunkt in 349 *Woredas* Äthiopiens tätig war und 46.000 Untermaßnahmen im Bereich öffentlicher Arbeiten (*public works*) beinhaltete, die meisten davon angesiedelt im Bereich der Wasser- und Bodenkonservierung (WB 2018b).

Gemäß Programme Implementation Manual (PIM) ist das PSNP „...Ethiopia’s safety net for food insecure households. The programme covers households in Afar, Amhara, Dire Dawa, Harari, Oromiya, Southern Nations, Nationalities and Peoples (SNNP), Somali and Tigray, and targets households that are chronically and transitorily food insecure. The programme provides cash and/or food transfers to these households“ (GoE, MoA 2014a: 21).

Es gibt eine relativ geringe Schnittmenge mit drittfinitzierten staatlichen Maßnahmen: einem gerade eingeleiteten ähnlichen Programm für den städtischen Bereich und einer Maßnahme des Ministeriums für Arbeit und Soziales über die *Woreda*-Verwaltungen, die sich speziell an schwangere (ab 4. Monat) und stillende Frauen (weitere 12 Monate) richtet. Nur in Tigray gibt es ein weiteres, sich mit dem PSNP überschneidendes Programm, das einem Teil der Bürgerkriegsveteranen aus den 1970er Jahren sowie Opfern des Krieges mit Eritrea bei hundertprozentiger Erwerbsunfähigkeit gesonderte Unterstützung bietet.

Mögliche geringfügige Überschneidungen gibt es auch mit Schulernährungsmaßnahmen, die allerdings nur in akuten Krisenfällen durchgeführt werden, sowie den Projekten zahlreicher NRO, die möglicherweise auch Begünstigte seitens des PSNP noch einmal erreichen. Dies wird allerdings seitens des Programms in keiner Weise kritisch gesehen, da

---

<sup>16</sup> Maßnahmen der Republik Südafrika werden in diesem Kontext als das bezogen auf die Zahl der Begünstigten größte vergleichbare Programm in Subsahara-Afrika genannt, ohne dass hier ein Nachweis über den Spitzenplatz geführt werden soll. Das ebenfalls sehr große Hunger Safety Net Programme in Kenia (vgl. Gaesing/Mahla 2017) ist mit etwa 100.825 begünstigten Haushalten aber bereits deutlich kleiner.

man sich bewusst ist, dass die Unterstützung durch das PSNP lediglich eine sehr limitierte Überlebenshilfe darstellt.

Seit 2017 wird ein Teil der Maßnahmen des PSNP für besonders vulnerable Zielgruppen, die statt Geld oder Nahrung für Arbeitsleistungen nur reine Geldtransfers erhalten, nicht mehr unmittelbar durch die Strukturen des Agrarministeriums, sondern durch jene des Ministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt, allerdings im Rahmen des PSNP-Budgets. Hierbei handelt es sich um alle Personengruppen, die nicht arbeitsfähig sind bzw. um Haushalte ohne ein arbeitsfähiges Mitglied wie Kinder (ohne Eltern), behinderte Menschen, Alte ohne Familie oder HIV/AIDS-positive Personen, die nicht (mehr) arbeiten können.

Neben dem PSNP gibt es zwei weitere Programme, die teilweise die Maßnahmen des PSNP im Bereich *public works* ergänzen, aber keine direkten Sozialtransfers beinhalten. Oft werden die Vorhaben in demselben *Woreda* jedoch völlig unabhängig voneinander implementiert:

(I.) Das *Sustainable Land Management Project* (SLMP): Dieses konzentriert sich auf vulnerable *Woredas* mit hoher Bodenerosion und Bodendegradation. Es wird auf Basis von Wassereinzugsgebieten (*watersheds*) durchgeführt und beinhaltet Maßnahmen des Boden- und Wasserschutzes wie Aufforstung der oberen Teile der Hänge und Kuppen, Anlage von Erosionsschutzstreifen und Terrassen sowie Ravinenverbau zum Stoppen der Vergrößerung von Erosionsrinnen. Da die Interventionsworedas des SLMP in erheblichem Umfang auch von Dürre heimgesucht werden, gibt es zahlreiche Überschneidungen mit dem PSNP.

(II.) Das *Agricultural Growth Programme* (AGP): Das Programm interveniert in ernährungssicheren *Woredas* mit vorhandenen Potenzialen für landwirtschaftliche Produktion (z.B. gute Böden, Wasserverfügbarkeit) (vgl. Berhane et al. 2013a). Dabei wird u.a. die Mechanisierung der Landwirtschaft und die Verstärkung von Wertschöpfungsketten gefördert, was aber nicht unbedingt den Ärmsten der Armen zugute kommt. Überschneidungen mit dem PSNP sind selten.

Nach weiteren Maßnahmen in den sechs Referenzworedas gefragt, wurde zudem stets auf die Anwesenheit von nationalen und internationalen NRO hingewiesen, die aber ihre Tätigkeit nur dann mit dem PSNP koordinieren, wenn sie unmittelbare Auftragnehmer des PSNP sind<sup>17</sup>. Schließlich kann eine besonders schwere Dürre in einer *Woreda* über die PSNP-Maßnahmen hinaus Handlungsbedarf erforderlich machen. In diesem Fall entscheidet die *Ethiopian Disaster Risk Management Commission* über Sonderunterstützung, die z.B. auf eine nationale Nahrungsmittelreserve zurückgreifen kann.

## 4.2 Ziele, Maßnahmen und angestrebte Ergebnisse des PSNP

Das laufende PSNP IV verfolgt das Ziel, die Ernährungssicherheit einschließlich der Nahrungsqualität und allgemeiner Lebensbedingungen bei den begünstigten Haushalten zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, werden drei Komponenten implementiert (vgl. Woldehanna et al. 2018: 16f): (i.) Die Unterstützung von Systemen der Sozialen Sicherung und des Katastrophenschutz-Managements, (ii.) produktive Sicherheitsnetze (*productive safety*

---

<sup>17</sup> Die dann aber häufig direkt von Gebern, vor allem der United States Agency for International Development (USAID) bezahlt werden. Obwohl Äthiopien die Arbeit von ausländischen NRO überdurchschnittlich stark reguliert, gibt es relativ wenig Kommunikation und Koordination zwischen den NRO-Maßnahmen und staatlichen Programmen.

nets) und die Verbindung zu Diensten, die die Lebensbedingungen verbessern helfen (*livelihood services*) und (iii.) institutionelle Kapazitätsentwicklung und Unterstützung im Projektmanagement.

Als Programmziel (*outcome*) wird im PIM angeführt: „Enhanced participation in improved rural safety net, livelihood and nutrition services by food insecure female/male headed households“ (GoE, MoA 2014a: 2-3). Um dieses Ergebnis zu erreichen, sind im Rahmen des PSNP-Logframes fünf Ergebnisse (*outputs*) aufgeführt, die kurz formuliert lauten: (i.) Prioritäre Instrumente und Mittel sind verfügbar für ein effektives System Sozialer Sicherung und Katastrophenrisiko-Management, (ii.) angemessene, pünktliche und zugängliche Transfers zugunsten der identifizierten (bedürftigen) Männer und Frauen, (iii.) nachhaltig verfügbare Ressourcen auf Gemeinschaftsebene aufgebaut und Zugang zu sozialen Dienstleistungen verbessert, (iv.) durch drei Ansätze Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensbedingungen gefördert: Ackerbau und Viehhaltung, Einkommen außerhalb der Landwirtschaft und allgemeine Beschäftigung, sowie (v.) effektive Management- und Betriebsprozesse für die Programmdurchführung etabliert (ebd. 17-2f.).



Abb. 3: Gruppendiskussion in einem Hochlanddorf im nördlichen Amhara.

Ein Programmindikator wird realistischerweise im Rahmen planerischer Vorgaben des Staates wie z.B. des nationalen Growth and Transformation Plan formuliert, zu denen das PSNP nur beitragen kann: „Number of clients raised above poverty line“, wobei allerdings im PIM keine Zielgröße für den Beitrag des PSNP zur nationalen Entwicklung angegeben wird (GoE, MoA 2014a: 2-1f.). Im Kontext der Sozialen Sicherungspolitik Äthiopiens heißt es: „Number of safety net clients expressed as a percentage of people living below poverty line“, was sich bei 30 Millionen extrem Armen und bei aufgrund des limitierten Budgets quasi festgeschriebenen nur ca. acht Millionen PSNP-Begünstigten sicher bei weitem nicht erreichen lässt. Ein weiterer Indikator ist u.a. „Reduction in the number of children in operational areas affected by severe malnutrition“. Dies ist sicher ein angemessener Indikator, der aber bezogen auf den Beitrag des PSNP zur Gesamtentwicklung in Äthiopien ebenfalls ohne Zielgröße bleibt. Hierzu gehört auch „Reduction in % of stunting children under 5 in operational areas“ und „% of land covered by improved watershed and rangeland management structures and practices“ (ebd.).

Indikatoren für die *Outcomes* allein bezogen auf die Maßnahmen des PSNP werden im PIM dagegen sehr detailliert aufgelistet. Hier findet sich z.B. die Aussage, dass sich die Ernährungsunsicherheit zwischen den Jahren 2017 und 2019 bei den Personen, die bereits

durch PSNP III gefördert wurden, von 1,5 auf nunmehr 1,0 Monate reduziert haben sollte und bei allen Begünstigten, also auch den neu Hinzugekommenen in der Phase IV, von 2,9 auf 2,3 Monate. Ein weiterer Indikator bezieht sich auf die Zahl der Haushalte, die durch Mitwirkung/Unterstützung des PSNP zwischen 2017 und 2019 zusätzliche Einkommensquellen erzielen sollen, nämlich 5% im Jahr 2017, 20% in 2019 und 30% zu Ende der Phase im Jahre 2020 (GoE, MoA 2014a: 17-21ff). Insgesamt sind die Zielgrößen eher bescheiden, aber im Bewusstsein der finanziellen Mittel des Programms durchaus angemessen.

### 4.3 Grunddaten zum PSNP in den Untersuchungsgebieten Oromiya, Tigray und Amhara

Landesweit erreicht das Programm in Äthiopien zurzeit rund acht Mio. Personen in den ländlichen Gebieten. Städte sind explizit ausgeklammert. In den untersuchten drei Bundesländern werden derzeit Leistungen wie folgt erbracht<sup>18</sup>:

In *Oromiya* gibt es insgesamt 287 *Woredas*, von denen 90 *Woredas* in 10 *Zones* vom PSNP betreut werden. Das sind nur rund 30% der Landkreise (im Gegensatz zu der sehr viel breiteren Abdeckung etwa in Tigray). Rund 1.733.800 Individuen werden vom PSNP erreicht, davon 1.505.000 Personen, die im *public works*-Bereich tätig sind, d.h. in *cash for work*- und/oder in *food for work*-Maßnahmen einbezogen werden (= zusammen 86,8%) sowie 228.800 Personen, die wegen fehlender Arbeitskapazitäten (Alte, Menschen mit Behinderung, chronisch Kranke usw.) als ZuwendungsempfängerInnen von unkonditionierten Geld- oder Nahrungsmitteltransferleistungen (*direct support*) gelistet sind (= 13,2%).

Da es im Bundesland derzeit insgesamt eine hinreichende Nahrungsmittelproduktion gibt, sollen bis auf weiteres alle Leistungen ausschließlich in Form von Geldzahlungen erfolgen. Auf das damit verbundene Problem wird später hingewiesen.

*Tigray* hat insgesamt 34 ländliche *Woredas*, von denen bis auf drei alle im Rahmen des PSNP abgedeckt werden. Nur die drei westlich gelegenen Landkreise gelten als weniger ernährungsunsicher. In den 31 betreuten *Woredas* finden in insgesamt 632 Landgemeinden (*Kebeles*) Programmmaßnahmen statt.

Da die Ernährungsunsicherheit in Tigray derzeit auch insgesamt gesehen durch unzureichende Nahrungsmittelproduktion begleitet wird, erhalten hier nur die Begünstigten in 10 *Woredas* ausschließlich Geldzahlungen, während in 19 *Woredas* sowohl Geld wie Nahrungsmittel ausgezahlt bzw. ausgegeben werden und in zwei *Woredas* ausschließlich Nahrungsmittel.

In Tigray erreicht das PSNP derzeit insgesamt ca. 1.010.850 Individuen (562.800 = 55,7% weiblich und 448.500 männlich). Von diesen erhalten 786.000 Personen (= 77,8%) „*cash*“ und/oder „*food for work*“-Leistungen sowie 224.690 Personen (22,2%) bedingungslose Geldtransferleistungen bzw. Lebensmittel.

In *Amhara* werden von insgesamt 163 ländlichen *Woredas* 70 durch das PSNP abgedeckt. Diese liegen vor allem im Osten (Wollo, Ost-Godjan, Nord-Shoa) und eher im Zentrum (Süd-Gondar). Die 70 Programm-Landkreise umfassen 1.532 *Kebeles*. Viele dieser Landgemeinden liegen extrem weit von der nächsten befestigten Straße entfernt. Im Hochland bestehen sie

<sup>18</sup> Die Personenzahlen beziehen sich auf Individuen, die bereits Leistungen seitens des PSNP erhalten oder ausgewählt wurden, um im Jahr 2017/2018 beginnend noch Leistungen zu erhalten.

gelegentlich fast ausschließlich aus Einzelgehöften in einem Gebiet von 15 bis 25 km Durchmesser, die zumeist mit Fahrzeugen nicht erreichbar sind.

Amhara weist derzeit 1.890.885 EmpfängerInnen von PSNP-Leistungen auf, davon sind rund 52,4% weiblich. 1.625.150 Personen nehmen an „food/cash for work“-Maßnahmen teil (= 85,9%), während 265.800 arbeitsunfähige Individuen bedingungslose Geld- oder Nahrungsmitteltransferleistungen erhalten (= 14,1%).

#### 4.4 Die Leistungen des PSNP

In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Leistungen des PSNP zusammengefasst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hier im Mittelpunkt stehenden Transferleistungen durch eine Vielzahl von Beratungs- und Schulungsbeiträgen begleitet werden, die aber nur im Kontext der *livelihood*-Komponente (siehe Kapitel 4.2) und einer kurzen Zusammenfassung weiterer Aktivitäten (siehe Kapitel 4.4.3 - 4.4.4) gestreift werden sollen.

##### 4.4.1 Geld oder Nahrungsmittel für Arbeit (Cash for Work / Food for Work)

Die Zahlen des letzten Abschnitts (4.3.) zeigen, dass der Schwerpunkt der PSNP-Förderung eindeutig in den drei besuchten Bundesländern mit 77,8% (Tigray) bis 86,0% (Oromiya) der geförderten Personen auf der *public works*-Komponente liegt.

Diese umfasst im öffentlichen Interesse liegende Baumaßnahmen, die sich auf den Ressourcenschutz und die soziale Infrastruktur konzentrieren. Im ersteren Bereich werden vor allem Terrassierungen an Hängen durchgeführt mit dem Ziel, Erosion zu reduzieren und Niederschläge besser binden zu können. Zum Teil wird dies mit Aufforstungen verbunden (siehe Abb. 4). Daneben spielt der Ravinenverbau eine wichtige Rolle, d.h. Versuche, durch Wasserabflüsse verursachte Erosionsrinnen durch Gabionen, Böschungsbepflanzungen und vor allem bodendeckende Bepflanzung im Bereich der Rinnenentstehung an der Ausweitung zu hindern bzw. diese sogar zurückzubauen. Im optimalen Fall kann so das Land wieder für landwirtschaftliche Zwecke oder Beweidung zurückgewonnen werden. Andere Maßnahmen im Bereich des Erosionsschutzes sind die Anlage von Steinreihen auf den Konturlinien und von Gräben, die die Wasserinfiltration begünstigen sollen.



Abb. 4: Terrassierungsarbeiten im Rahmen der *public works*-Komponente des PSNP in Tigray

Erosionsschutzarbeiten werden in der Regel in größeren Gruppen von Menschen (bis zu 100) aus einem Dorf (oder einer *Kebele*) durchgeführt und von den *Kebele*-Entwicklungsfachkräften beaufsichtigt. Die Arbeitskräfte erhalten eine eher ärmliche Basisausstattung an Geräten, die im Dorf gelagert wird und arbeiten ca. acht Stunden zuzüglich Pausen, während der sie sich ggf. selbst verpflegen müssen. Die Aufsicht führt auch über die Beteiligung Buch und soll dafür sorgen, dass Frauen nach der Hälfte der Regelarbeitszeit gehen dürfen und grundsätzlich leichtere Arbeiten zugewiesen bekommen.

Der zweite große Bereich öffentlicher Beschäftigung betrifft Bauarbeiten im Kontext der sozialen Infrastruktur, wozu vor allem Schulgebäude und Gesundheitszentren gehören, aber auch der Unterhalt von Pisten und ggf. Furten und/oder einfachen Brücken. Ferner werden Treffpunkte (einfache Säle) auf *Kebele*-Ebene zur Fortbildung bzw. für diverse Arten von Gruppentreffen gebaut und/oder bestehende repariert. Auch die zumeist sehr einfachen Gebäude der *Kebele*-Verwaltungen gehören bei Bedarf hierzu. Wie bei den Erosionsschutzmaßnahmen werden seitens des *Woreda*-PSNP-Teams oder durch andere Abteilungen der *Woreda*-Administration Fachleute (v.a. Ingenieure) zu den Arbeiten hinzugezogen. Auch Facharbeiter sind meistens zugegen, weil die Dorfbevölkerung abgesehen von einigen Männern, die bisher schon Lohnarbeit im Bauwesen verrichten, kaum über handwerkliche Qualifikationen verfügt.

Begünstigte der *public works*-Komponente (zu deren Identifizierung und Auswahl siehe Kapitel 4.6) werden an fünf Tagen pro Monat zur Arbeit „eingeladen“, dies insgesamt für sechs Monate im Jahr. Aus einer Familie können zwei erwachsene Mitglieder arbeiten, früher wohl auch bis zu drei Personen.<sup>19</sup> In der Regel bleiben die Betroffenen im Programm, d.h. PSNP IV arbeitet heute weitgehend mit den schon durch PSNP III Geförderten. Nur wer „graduiert“, d.h. aus Armut herausgefunden hat, wird nicht mehr berücksichtigt, was aber in der Praxis die Ausnahme darstellt (dazu siehe Kapitel 5.1.2).

Die Leistungen des PSNP werden individuell berechnet und ggf. pro Haushalt ausgezahlt, wobei allerdings derzeit ein Haushalt nur maximal fünf Personen angerechnet bekommt. Ob diese Limitierung eine Folge der beschränkten finanziellen Mittel des Programms ist oder ein Beitrag, der bevölkerungspolitische Elemente aufgreift (d.h. Geburtenbeschränkung), ließ sich im Rahmen der Gespräche nicht herausbekommen und auch die Literatur sagt hierzu nichts aus.

### **Die Bezahlung für die öffentlichen Arbeiten**

Die 2014/2015 für die Phase IV eingeführten Löhne bzw. Entschädigungen in Form von Nahrungsmitteln (fast immer Getreide) orientierten sich ursprünglich am Nahrungsbedarf der am Programm Teilnehmenden, der im Durchschnitt den Wert von 2.100 kcal erreichen sollte. Um dies wiederum zu erzielen, wurde ein Wert von 15 kg Getreide (*cereals*) und 4 kg Hülsenfrüchten (*pulses*) im Monat festgelegt (GoE, MoA 2014a: 4-1; GoE, MoA 2014b), der wiederum mit 8-10 Birr/kg verrechnet werden konnte. Dies führte zu einem Lohn von 34 Birr pro Tag oder 170 Birr im Monat unter Berücksichtigung von fünf Arbeitstagen *public works* im Monat seitens der ZuwendungsempfängerInnen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Dies geht implizit aus den Statistiken bei Berhane et al. hervor, wonach 2012 in Tigray die Zahl der Tage pro Haushalt und Jahr einen Median von 75 auswies und in Amhara sogar von 80 (Tagen). Nur in Oromiya lag der Median bei 41 Tagen (2017: 12).

<sup>20</sup> Dies gilt für Oromiya, in Amhara und Tigray liegen die Beträge mit 28 Birr und 25 Birr noch darunter.

In den Jahren zwischen 2015 und 2018 geriet das PSNP angesichts überproportional steigender Nahrungspreise in Äthiopien unter Druck, seine eigentlich als sinnvolle Reform eingeführte Priorität des *cash for work* gegenüber *food for work* zu überdenken und zumindest eine größtmögliche Flexibilität bezüglich der Entlohnungsart einzuführen.



Abb. 5: Eine sehr große Ravine durchzieht das Ackerland eines Dorfes in Tigray.



Abb. 6: Beginnend am Oberlauf wird die Ravine derzeit durch den Einsatz von *public works* verbaut.

Das PSNP will nach Aussagen des nationalen Direktors mit seiner möglichst regionalspezifischen und möglicherweise mehrmals im Jahr neu zu treffenden Entscheidung, ob die Leistungen als Bargeldauszahlung oder Gegenwert in Lebensmitteln verteilt werden sollen, zweierlei erreichen: Zum ersten soll ein maximaler Nutzen bei den Begünstigten erzielt, d.h. die größtmögliche Nahrungsmenge verfügbar gemacht werden. Wenn aber Nahrungsmittelmangel auch auf dem Markt herrscht und die Preise entsprechend hoch sind, dann ist Geld für die Menschen deutlich weniger wert als ein Grundnahrungsmittel, das zum Normal- bzw. Ausgangspreis 2014 verrechnet wird. So können bei Mais die Preise um 100 bis 200% höher als im langjährigen Mittel üblich liegen. Entsprechend ist für die Begünstigten Geld im Vergleich mit Nahrungsmittel nur noch die Hälfte oder sogar nur ein Drittel wert.

Zum Untersuchungszeitpunkt (Mai 2018) kostete ein kg ungemahlener Weizen 18 Birr, während die Zahlungen für einen Arbeitstag (und eine Person in der Familie) in Oromiya bei

34 Birr und in einer Zone von Tigray nur bei 25 Birr lagen. Dafür hätte in Tigray nicht einmal 1,5 kg Getreide gekauft werden können. Daher erhielten die hiesigen Arbeitskräfte die oben angeführten drei kg Weizen pro Tag ausgegeben, was für sie einen monetären Wert von 54 Birr hat, also mehr als das Doppelte einer Geldzahlung.

Dagegen strebt das PSNP-Management an, im Fall von sinkenden Erzeugerpreisen für Nahrung diese Entwicklung nicht noch anzuheizen, indem in Gegenden mit reichlicher Ernte und damit reichlicher Verfügbarkeit von Getreide die Preise der Bauern durch die massenhafte Ausgabe von Nahrungsmitteln zusätzlich unter Druck geraten. Ob dieser Fall allerdings jemals wieder eintreten wird, muss bezweifelt werden, weil dann die Preise beispielsweise für Weizen unter die Marke von acht bis zehn Birr je kg fallen müssten. Immerhin zeigt allein die Existenz dieser Doppelstrategie ein erhebliches Maß an konzeptioneller Qualität. Dagegen kann derzeit aus Budgetgründen die zweite Grundforderung eigentlich aller Beteiligten<sup>21</sup> an das Programm, endlich nach vier Jahren eine massive Erhöhung der 2014 festgelegten Honorierung der *public works*-Arbeitskräfte vorzunehmen, nicht eingelöst werden.

#### 4.4.2 Bedingungsloser Geldtransfer für besonders vulnerable Gruppen

Seit 2017 arbeitet das Programm eng mit den Strukturen des Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA) bei der Implementierung der zweiten wichtigen Hilfe für die Bevölkerung der Dürre-betroffenen Woredas zusammen, dem *direct support*, den wir in diesem Beitrag auch als unkonditionierten Geldtransfer bezeichnen. Die Zahlungen gehen an diejenigen Subgruppen der von Ernährungsunsicherheit betroffenen Bevölkerung, die nicht arbeitsfähig sind. Dies sind nach Auskunft der GesprächspartnerInnen in den Regionalregierungen und auf Woreda-Ebene vor allem schwangere und stillende Frauen, die wie schon erwähnt ab dem 4. Schwangerschaftsmonat in den *public works*-Listen gestrichen und in die Listen für den *direct support* übernommen werden sollen. Neben diesen sind MitgliederInnen von Haushalten förderfähig, in denen keine arbeitsfähigen Personen leben, weil es nur alte Menschen oder Personen mit Behinderung im Haushalt gibt, welche keine familiäre Unterstützung genießen.

Abgesehen von den Frauen aus „normal“ armen Haushalten, denen auf diese Weise eine sonst bis auf wenige Tage vor und nach Geburt drückende Last abgenommen wird, sind die ZuwendungsempfängerInnen der Geldtransfers also diejenigen, die man in der Armutsdiskussion als *Ultra-Poor* bezeichnen könnte, d.h. die Ärmsten der Armen, die keine auf Arbeit basierende Einkommensquelle haben und am Rande der Gesellschaft von Wohltätigkeit überleben.

Im Rahmen des allgemeinen *targeting* (siehe Kapitel 4.6) werden die für den Geldtransfer in Frage kommenden Personen identifiziert und die Listen den Arbeitsstellen des MOLSA in den Länderregierungen und deren *Woreda*-Verwaltungen zugewiesen, diese nehmen eine ergänzende Überprüfung vor und veranlassen in den *Woredas* die Zahlung. Diese erfolgt durch das gleiche Verfahren wie bei „*cash for work*“-Zahlungen, allerdings durch MOLSA und nicht durch die Natural Resource Departments. Vor Ort soll nach Möglichkeit dezentral eine Auszahlung durch AgentInnen erfolgen.

---

<sup>21</sup> Die überfällige Anpassung der Entlohnung ist eine von den DiskussionspartnerInnen in den Dorfrunden heftig vorgetragene, aber auch praktisch vom gesamten PSNP-Personal auf allen Ebenen nachhaltig unterstützte Forderung.

Für die Höhe des *direct support* wurden die gleichen Kriterien angelegt wie für den *public works*-Bereich, d.h. auf Basis der 2.100 zuzuführenden Kalorien und der entsprechenden 15 kg Getreide und 4 kg Hülsenfrüchte im Monat pro Person. Und auch hier gelten die Höchstzahlen für die Begünstigten pro Familie, d.h. fünf Personen. Wenn also eine ultra-arme Familie sieben Kinder hat, so bekäme sie für die beiden Elternteile und für drei der Kinder jeweils 170 Birr pro Monat, zusammen also den auszahlbaren Höchstbetrag im PSNP von 850 Birr. Leben aber noch die beiden nicht arbeitsfähigen Großeltern, so würden sie als separate Familie 340 Birr ausgezahlt bekommen – sofern sie auf die Liste kämen, denn die Zahl der durch das PSNP wegen fehlender Mittel nicht begünstigten extrem armen und ernährungsunsicheren Menschen im ländlichen Äthiopien ist immens.

#### 4.4.3 Die Livelihood-Komponente

Im Rahmen der später noch einmal aufzugreifenden *livelihood*-Komponente des PSNP gibt es einen sehr interessanten Leistungsbereich für arme Haushalte, den man als halb-konditionierten, durch Beratungsleistungen ergänzten Geldtransfer bezeichnen könnte. Hierbei erhalten ausgewählte Familien auf der Basis eines einfachen vorher entwickelten Geschäftsplans einen nicht rückzahlbaren Einmalbetrag von 4.000 Birr zugeteilt, den sie für die Etablierung eines Gewerbes oder die Investition in Ackerbau und/oder Viehzucht verwenden können (siehe Box 1). Diese Maßnahme fand zum Zeitpunkt der INEF-Untersuchungen allerdings erst in acht *Woredas* statt, wo bisher etwas über 8.300 Haushalte von den Geldüberweisungen profitieren konnten (vgl. WB 2018b). In zwei *Woredas* in Tigray waren es in den Jahren 2016 bis Mai 2018 insgesamt 961 Personen bzw. Haushalte. In diesem Bundesland sollen ab sofort in vier bis fünf weiteren *Woredas* mit Unterstützung einer Kofinanzierung durch USAID allein 6.000 weitere Zuschüsse ausgezahlt werden. Dabei steht die Überlegung im Raum, die einzelne Zuwendung mit einem Verrechnungswert von 200 US\$ anzusetzen, was sogar geringfügig höher wäre als die ursprüngliche Festlegung 2014/2015 auf 4.000 Birr (seinerzeit rund 200 US\$).

Wichtig war den GesprächspartnerInnen des Forschungsteam der Hinweis, dass die Zahlung insofern an Bedingungen geknüpft ist, als die EmpfängerInnen vorab an mehreren Kursen teilnehmen müssen, bei denen sie mit unternehmerischem Denken vertraut gemacht werden, eine einfache Kosten-Nutzen-Kalkulation erlernen und spezifisch auf die Art der geplanten Investition ausgerichtetes Wissen vermittelt bekommen. Für die Viehhaltung ist dabei die Tierhygiene wichtig, im Bereich der Landwirtschaft werden Kulturtechniken (vor allem wasser- und bodenschützende Maßnahmen) vermittelt und bei den allerdings bisher wenigen Investitionen außerhalb von Landwirtschaft und Tierzucht (*off-farm business*) geht es darum, ihr Grundkapital von 4.000 Birr durch Bankkredite zu erweitern. Später musste das Team allerdings feststellen, dass eine solche intensive Vorbereitung mangels Betriebsmittel nicht in jedem *Woreda* möglich ist.

**Box 1: Aufbau nachhaltiger Tierhaltung aus dem Nichts**

Marjam L. ist eine etwa 30 Jahre alte Frau, die wegen Invalidität ihres Mannes „Chef des Haushaltes“ ist und sich um Mann und drei noch zur Schule gehende Kinder kümmern muss. Auf 0,5 ha Land kann sie für den Eigengebrauch im Wechsel etwas Teff\* (ein sehr kleinkörniges Getreide, das in Teilen Äthiopiens das wichtigste Grundnahrungsmittel ist und in Form von großen „Pfannkuchen“ gegessen wird), Weizen, Mais oder Pennisetum (Kolbenhirse) anbauen, was aber bei weitem nicht ausreicht. Marjam hat daher in den letzten Jahren als Lohnarbeiterin bei wohlhabenderen Familien gearbeitet, wo sie für maximal 30 Tage im Jahr bei schlechtester Bezahlung unterkommen konnte.

Durch das PSNP wurde ihr nach zwei Jahren Beteiligung an dem public works-Programm angeboten, in die livelihood-Förderung überzuwechseln, wo sie nach Teilnahme an einigen Gruppentrainings die Einmalzahlung von 4.000 Bir erhielt. Das war Mitte 2017 und obwohl schon damals das Geld nicht mehr so viel wert war wie während der Programmplanung 2014/2015, als man von einem Wertäquivalent von rund 200 US\$ ausging, konnte die Frau von dem Geld fünf junge Schafe und 30 Hühner kaufen. Die vorangegangene Fortbildung half ihr, auf Hygiene zu achten und Schafe und Hühner regelmäßig impfen zu lassen, so dass sie von den sonst üblichen Verlusten durch Tierkrankheiten unberührt blieben.

Im Mai 2018 während des Besuchs des INEF-Forschungsteams besaß Marjam sechs Schafe, die bereits die zweite Generation darstellten, denn die ersten fünf Tiere wurden von ihr bereits verkauft. Die heute rund 40 Hühner in einem sauberen Gehege stellen bereits die dritte Tiergeneration dar, d.h. sie konnte etwa 60 Tiere ebenfalls verkaufen. Dem Forschungsteam berichtete die Frau, dass sie in dem einen Jahr so viel Geld einnehmen konnte, dass sie nicht nur problemlos Lebensmittel einkaufen und die Kinder zur Schule schicken, sondern sogar eine beachtliche Reserve bilden konnte, mit der sie demnächst gedenkt, einen Ochsen zu kaufen, um dann zusammen mit einem Verwandten im Dorf (der den zweiten Ochsen beibringen soll) ein eigenes Gespann für die Feldbestellung zur Verfügung zu haben. Dies wiederum ermöglicht ihr, pünktlich zu Beginn der Regenzeit ihr Feld zu pflügen und nicht Wochen auf ein ausleihbares Gespann warten zu müssen, was stets mit geringerer Ernte verbunden ist. Zudem muss sie dann die Erträge nicht mit dem Eigentümer des Gespanns teilen.

Frau Marjam L. gehört damit zu den wenigen Begünstigten des PSNP, die tatsächlich und offensichtlich nachhaltig aus der Armut „graduieren“ konnten und mit Recht aus der Liste der Zuwendungsempfänger des Programms gestrichen werden können.

\* Teff ist eine sehr kleinkörnige Getreideart, die in Äthiopien ein wichtiges Grundnahrungsmittel darstellt

Zwei nicht wirklich von der Landwirtschaft unabhängige Investments sind die in Box 2 angeführten Beispiele der Lohnpflügerei oder der Honigbienenhaltung. In beiden Fällen zeigt sich die Bedeutung des *credit training*, bei dem die ZuwendungsempfängerInnen nicht nur über Kredite informiert werden, sondern die PSNP-BeraterInnen auch die Verbindung zur nächsterreichbaren Kreditagentur knüpfen helfen.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Die Vorbereitung auf und Vermittlung von Krediten war bis 2015 eine eigene Komponente, die durch ein Weltbank Programm gefördert wurde. Im *Woreda Adami Tulu* (Oromiya) war man diesbezüglich beispielsweise nur in 17 Kebeles tätig. Heute gehört die Beratung hinsichtlich von Sparen und Kreditwesen zum Standardprogramm der PSNP-Aktivitäten in allen *Woredas*.

**Box 2: Business im Umfeld der Landwirtschaft**

**Lohnpflügerei:** Bauer G. hat mit seinen vom Programm überwiesenen 4.000 Birr Ende 2016 einen Ochsen und einen Pflug gekauft. Mit einem Bekannten zusammen hat er eine Saison lang Lohnpflügerei (teilweise auch *crop-sharing*) betrieben. Während dieser Zeit konnte er etwas Geld ansparen und bekam dazu einen Bankkredit von 3.000 Bir, mit dem er sich einen zweiten Ochsen kaufte. Nun ist er unabhängig von Dritten und kann neben seinen 0,5 ha Land noch rund 10 ha in der Saison für andere Bauern und Bäuerinnen unter den Pflug nehmen. Die einen bezahlen ihn mit Bargeld, für die anderen betreibt er *crop-sharing* und bekommt je nach Aufwand bis zur Hälfte des Ertrages. Dies bedeutet, dass der Bauer mit seiner Familie gute Chancen hat, die Armutsgrenze bald zu überwinden.

**Diversifizierte Tierhaltung:** Bauer T. ist nahezu landlos. Zusammen mit seiner Frau und sechs Kindern verfügt die Familie gerade einmal über einen Achtel ha Land. Mit seinen 4.000 Birr als Startkapital konnte er ebenfalls Ende 2016 mit Unterstützung durch das PSNP-Team sofort einen zusätzlichen Bankkredit mobilisieren, der ihm die Anschaffung von fünf Schafen und 10 Bienenstöcken erlaubte. Mit dem Erlös von vier verkauften Schafen aus dem Nachwuchs konnte er den Kredit zwischenzeitlich zurückzahlen, während er vom Honigverkauf den Lebensunterhalt der Familie bestreitet. Nun denkt er daran, mit dem nächsten Nachwuchs aus der Schafzucht das Startkapital für eine Pacht-Landwirtschaft aufzubringen. Sein Ziel ist, in ein oder zwei Jahren ein eigens Ochsengespann zu haben und dann zwei oder mehr Hektar Land zu pachten oder mit einem *share cropping*-Vertrag zu bearbeiten.

**Exkurs: Geldtransfer als Herausforderung**

Der Geldtransfer an *cash for work*-TeilnehmerInnen beginnt mit der „normalen“ Bürokratie, die sich in Äthiopien hinter Geldauszahlungen durch den Staat verbirgt und im Falle des PSNP folgende Kette umfasst: (i.) Bestätigung der *public works participants list* durch die lokalen *Kebele development agents*, (ii.) Prüfung der Liste durch die *Kebele*-Verwaltung, (iii.) Prüfung der Liste durch das PSNP-Team auf *Woreda*-Ebene und (iv.) das *Natural Ressource Department* des *Agricultural Office* der *Woreda*-Administration, ihre (v.) Weiterreichung an das *Woreda Financial Office* und schließlich (vi.) im Falle von Oromiya an die *Oromiya Credit and Saving Company*.

Ab dieser Stufe kann das Geld ausgezahlt werden. Nur ist dies in den ländlichen Gebieten Äthiopiens schwer, denn es macht keinen Sinn, die extrem armen Menschen entweder unter großem Kostenaufwand oder mit langen Märschen zu Fuß die oft 20, 30 oder sogar 50 km bis zur nächsten Bank bewältigen zu lassen. Entsprechend sucht das PSNP sogenannte AgentInnen in den Dörfern und beauftragt sie mit der Auszahlung. Diese müssen über gewisse Bargeldreserven verfügen und die Zahlungsbeträge vorstrecken können. In Oromiya hat man dieses System in derzeit 27 von 90 *Woredas* eingeführt und will es auch in den übrigen zügig einrichten. Die Agenten erhalten auf digitalem Wege monatlich (die sich zwischenzeitlich wenig verändernden) Listen der begünstigten Personen und die jeweiligen Auszahlungsbeträge mitgeteilt. Für ihre Tätigkeit bekommen sie einen kleinen Prozentsatz Aufschlag auf die Auszahlungsgelder (vgl. Gaesing/Mahla 2018 für Kenia). Mindestens einmal im Monat müssen sie allerdings ihrerseits von den Banken mit Geld versorgt werden, was in der Regel durch einen von der Polizei begleiteten Transport erfolgt.

Da die Übernahme der Auszahlungen wegen der geringen Aufschläge für die AgentInnen wenig interessant ist, besteht in diesem System die Gefahr, dass diese kleine „Extragebühren“

von den ZahlungsempfängerInnen verlangen, weswegen derzeit an einem digitalen Zahlssystem gearbeitet wird. Hierfür bietet sich das im Nachbarland Kenia bereits erprobte und weit verbreitete M-Pesa Cash-System zur Nachahmung an, mit dem in weiten Teilen des Landes bereits zumeist kleinere Beträge zwischen Mobiltelefonbesitzern transferiert und ggf. in bestimmten Geschäften abgehoben werden können.<sup>23</sup>

Die ganz ausbleibenden oder wenigstens verspäteten Zahlungen nach der Teilnahme an *public works*-Maßnahmen – ein früher im Kontext von Geld die Menschen sehr bewegendes Problem – wurde während der INEF-Untersuchungen vor Ort in keinem *Woreda* mehr erwähnt. Dieses Thema spielte 2013 in den Stellungnahmen der Beteiligten, vor allem der PSNP-geförderten Personen gegenüber dem Evaluationsteam um Guush Berhane eine wichtige Rolle („a major concern“ und „...many beneficiaries indicate that there is considerable uncertainty regardings payment dates“) (Berhane et al. 2013a: 2).

#### 4.4.4 Sonstige Leistungen des Programms

Die Vermittlung von Finanzdienstleistungen kann als eine selbständige Aufgabe angesehen werden, die über die *public works*- und *livelihood*-Komponenten hinausgeht und theoretisch auch den EmpfängerInnen von *direct support* zugute kommen kann. Im *Woreda* Adua (Tigray) erhielten im Jahre 2017 zum Beispiel 772 Männer und 927 Frauen eine Beratung in allgemeinen finanziellen Fragen (vor allem auch hinsichtlich des Bewusstseins, Einnahmen und Kosten gegenrechnen zu müssen) sowie hinsichtlich der Kreditbeantragung. Dies führte dazu, dass hier im gleichen Jahr 2,8 Mio. Birr (ca. 70.000 EUR) an Krediten vergeben werden konnten.

In den Phasen I und II (2005-2009) des PSNP gab es eine weitere Komponente, das Other Food Security Programme (OFSP), durch das eine Reihe von Haushalten verbesserte Agrartechnologien einschließlich von Agarberatung, chemischen Düngemitteln und weiteren Dienstleistungen erhielten. Während der dritten Phase (2010-2014) wurde hieraus das Household Asset Building Programme (HABP) (vgl. Burchi et al 2016: 16), aus dem wohl wiederum die laufende *livelihood*-Komponente geworden ist. Jedenfalls fand das HABP in keinem Gespräch mehr Erwähnung.

Eine wichtige Subkomponente vor allem für die *livelihood*-Förderung, aber auch generell für Mitwirkende im *public-works*-Bereich, ist die *community-building*-Arbeit, die die Gruppenbildung allgemein in informellen oder formellen Assoziationen oder sogar über die Gründung von Kooperativen unterstützen soll. Die Assoziationen werden als Voraussetzung für den Zugang zu Krediten betrachtet, weil landwirtschaftliche Einzelkredite schwer zu bekommen sind, vor allem, wenn kein Eigenkapital vorhanden ist. Zudem lässt sich in der Gruppe auch eine Spargemeinschaft aufbauen. Auch für das Mästen von Tieren werden Assoziationen gebildet, da nur so der Einkauf von Viehfutter wie auch die Vermarktung der Tiere halbwegs effizient vonstatten gehen kann. Schließlich lässt sich gelegentlich auch Kleinbewässerung durch den Aufbau einer Assoziation organisieren oder ein bestehendes System rehabilitieren und/oder ausweiten. In einem der besuchten *Woredas* wurde aber betont, dass man sich angesichts der logistischen Schwierigkeiten (und wohl wegen des Geldmangels) bereits über den Aufbau einer einzigen Assoziation pro *Kebele* freuen müsste.

<sup>23</sup> Zu M-Pesa vgl. The Guardian „Zimbabwe and Kenya lead the way in Africa’s dash from cash“ vom 22.2.2018 unter <https://bit.ly/2CHcWCi> [3-2019]. Danach waren Anfang 2018 bereits 28 Mio. registrierte NutzerInnen verzeichnet, die am Tag mehr als 16 Mio. Transaktionen durchführen.

Ein auch in der Gebergemeinschaft beachteter kleiner Förderbereich ist die Erstetablierung von jungen Männern und Frauen auf Land, das z.B. durch Terrassierungsarbeiten im Rahmen von *public works* zusätzlich für die landwirtschaftliche Nutzung gewonnen wird. Gruppen von jungen Leuten erhalten neben dem Landnutzungstitel Unterweisung in angepassten Kulturtechniken und ggf. einen Startkredit für die Anschaffung von Gespannen, Gerätschaft und Saatgut.

In einzelnen Regionen des Landes laufen auch kleinere, zumeist gebergeförderte Sondermaßnahmen, die vom PSNP allein oder zusammen mit BOLSA implementiert werden. So unterstützt die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in 23 Woredas in Amhara und Tigray vier Jahre lang *nutrition-and-health*-Maßnahmen zugunsten von *public-works*-gelisteten Personen, bei denen neben der Bereitstellung von Nahrungsmitteln statt Geld Beratung stattfindet und die Beteiligten mit anderen Dienstleistern in Verbindung gebracht werden.

## 4.5 Struktur des PSNP

### 4.5.1 Die nationale und Länderebene

Auf gesamtstaatlicher (*federal*) Ebene ist das nationale Büro des PSNP mit Sitz im Landwirtschaftsministerium in Addis Ababa wichtigste Organisationseinheit des Programms und Hauptansprechpartner der internationalen Kooperation, obwohl Empfänger der Kredite der Weltbank und der Zuwendungen seitens der anderen Geber formell das äthiopische Ministry of Finance and Economic Cooperation ist. Theoretisch fasst das nationale Büro die Bedarfsanmeldungen aus den Ländern (*regions*) zusammen, um daraus den jährlichen Arbeitsplan und den Finanzbedarf auszuarbeiten. In der Praxis ist allerdings durch die Budgetvorhaben auch der Umfang der möglichen Maßnahmen, d.h. auch die Zahl der Zuwendungsempfänger, bereits zu Beginn weitestgehend festgelegt. Von daher liegt das Hauptgewicht der Arbeit des zentralen Büros im Monitoring der Implementierung, vor allem auch in der Kontrolle der programmgemäßen Durchführung, da diese Ebene den Gebern rechenschaftspflichtig ist.

Die Länder- oder Regionalstruktur des PSNP erscheint im PIM-Organigramm (GoE, MoA 2014a: 17-9) eher als eine wichtige Monitoring und Evaluations-Ebene, die Daten zusammenträgt und nach Addis Ababa weiterleitet, aber auch auf der Datengrundlage für die jeweils anstehende Jahresplanung eigene Akzente setzen soll. Zudem gibt es seitens der Länder- oder Regionalbüros eine gewisse Personalverantwortung, die Aus- und Fortbildungselemente einschließt. Vor allem die Monitoring-Aufgaben scheinen sehr minutiös wahrgenommen zu werden, denn die GesprächspartnerInnen in den Hauptstädten Addis Ababa, Makalle und Bahir Dar zeigten sich bestens selbst über Details der Implementierung informiert.

### 4.5.2 Arbeit auf Ebene der Woreda

Administrativ ist innerhalb der PSNP-Struktur dem *Woreda* noch eine zonale Ebene vorgeschaltet, die jeweils mehrere *Woredas* umfasst, aber im Wesentlichen nur Daten zusammenträgt und Monitoring- und Evaluationsaufgaben (M+E) wahrnimmt und entsprechend keine Relevanz für die praktische Arbeit mit den Begünstigten des PSNP hat.

Der *Woreda* bzw. der Landkreis, der zumeist zwischen 75.000 und 150.000 EinwohnerInnen zählt, ist die wichtigste Arbeitsebene des PSNP und hier sitzen auch die MitarbeiterInnen, die

sich mit dem *Targeting* und der Leistungserbringung für die Bevölkerung beschäftigen. Allein in den drei besuchten Bundesländern sind dies bei 191 *Woredas* auch genau so viele Arbeitsteams.<sup>24</sup> Die *Woreda*-Administration ist eine sehr wichtige Institution, weil sie die deutschen Funktionen einer (selbständigen) Kommune (Rathaus) und eines Landkreises (Landratsamt) vereinigt und zudem noch delegierte regionalstaatliche Aufgaben wahrnimmt. Entsprechend breit ist sie aufgestellt mit derzeit 28 Abteilungen oder Büros und mehreren Hundert MitarbeiterInnen. Neben Bildungsverwaltung und Gesundheitsbüro stellt die Landwirtschaftsverwaltung die wichtigste Arbeitseinheit dar, weil ein Großteil aller Entwicklungsaufgaben hier angesiedelt ist.



Abb. 7: Außergewöhnlich sorgfältige und aufwändige Terrassierungsarbeiten wurden an diesem Hang in Tigray durchgeführt.

Das PSNP arbeitet eng mit der lokalen Verwaltung zusammen, die in Äthiopien eine dezentrierte ist. Dies bedeutet, dass eine Reihe von staatlichen Aufgaben den *Woredas* übertragen sind, ohne dass diese jedoch originäre hoheitliche Rechte haben und über eigene gesetzliche Steuereinnahmenanteile verfügen, wie dies bei einer dezentralisierten Verwaltung der Fall ist. Das PSNP ist administrativ sogar direkt in die Landwirtschaftsverwaltung des *Woreda* integriert und stellt dort eine relativ große Arbeitseinheit dar. In der Regel sind dies rund 25 Personen je *Woreda*.

Diese Teams unterstehen administrativ der (Vize-)Direktion der Landwirtschaftsabteilung (Agricultural Department) der *Woreda*-Administration. Die für das PSNP rekrutierten Fachleute (sector specialists) werden in fachlicher Hinsicht von einem Mitarbeiter, seltener einer Mitarbeiterin (technical assistant) des jeweiligen Länder-Landwirtschaftsbüros koordiniert. Diese Person ist neben dem Direktor als einzige im Team verbeamtet, was in allen besuchten *Woredas* einen gewissen Unmut unter den übrigen TeamkollegInnen hervorruft, die alle nur zeitlich begrenzte Verträge haben. Obwohl die Teams in ganz Äthiopien gleich zusammengesetzt sein sollen, sind in den abgelegenen Gebieten immer wieder eine Reihe von Positionen unbesetzt.

Jedem Team gehört ein/e *food security officer*, ein/e *natural resource officer* und ein/e *livelihood specialist* (zuständig auch für die Beratung von Kooperativen) an. Immer soll auch ein/e

<sup>24</sup> In ganz Äthiopien gibt es 683 ländliche und ca. 100 urbane *Woredas*, allein in Oromiya beträgt die Zahl dieser Landkreise 287 (vgl. [http://www.geopostcodes.com/Ethiopia\\_Districts](http://www.geopostcodes.com/Ethiopia_Districts) [3-2019]).

*agricultural business officer*, ein/e *credit sector specialist* und ein/e *health coordinator* mitwirken. Je nach Bedarf muss die Landwirtschaftsabteilung der *Woreda*-Verwaltung weitere Fachleute abstellen, etwa Kulturtechniker, Bewässerungsfachleute oder Tierzuchtspezialisten. Dem erweiterten PSNP-Team gehören an VertreterInnen der Gesundheitsabteilung der *Woreda* und mit Blick auf die bedingungslosen Geld- oder Nahrungsmitteltransfers der/die LeiterIn bzw. MitarbeiterInnen des *Woreda Office for Labour and Social Affairs* (WOLSA), das auch die Rolle der Gender-Beratung übernimmt.

Es gibt im Rahmen des PSNP fünf Interventionsbereiche, die immer alle gleichzeitig angeboten werden sollen, sobald eine *Kebele* (unterste Verwaltungseinheit in Äthiopien als Landgemeinde oder urbaner Ortsteil) in das Programm aufgenommen wird (siehe Kapitel 4.4.3):

1. *Public Works* mit den Aktivitätenbereichen
  - 1.1. Biologischer Boden und Wasserschutz (*biological soil and water conservation*), vor allem Bau von Terrassen und Steinreihen, von kleinen Wasserfangmauern/-dämmen = *check dams*, von Wasserrückhaltegräben, Verbau von Erosionsrinnen, etc.);
  - 1.2. Soziale Infrastruktur mit Beiträgen zur Errichtung von Schulbauten, von dörflichen Gesundheitsposten, von Wohnhäusern für die abgeordneten *village health extension workers*, aller im PSNP benötigten Aus- und Fortbildungseinrichtungen, ggf. von lokalen Versammlungshäusern usw., Reparatur von Zugangswegen, Furten und Brücken, etc.;
  - 1.3. Agroforstwirtschaft (*agro-forestry*, vor allem als Aufforstung mit lokal nutzbaren Bäumen);
  - 1.4. (Unconditioned cash transfers / direct support)<sup>25</sup>.
2. *Livelihood Development* mit den Aktivitätenbereichen
  - 2.1. Förderung des Ackerbaus und der Viehhaltung (*crops and livestock promotion*), eine eher beratende Tätigkeit der Haushalte, die im Rahmen der *livelihood*-Komponente den nicht rückzahlbaren Betrag von 4.000 Birr zur Erarbeitung einer (landwirtschaftlichen oder außerlandwirtschaftlichen) Wirtschaftsgrundlage erhalten haben;
  - 2.2. Einkommensschaffende Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft (*off-farm activities*), eine im Rahmen der Gespräche wenig thematisierte Aktivität, die sich als besonders schwierig erwiesen hat, da sich gerade in den abgelegenen ländlichen Zonen zu Landwirtschaft und Viehhaltung kaum Alternativen anbieten bzw. gefördert werden können. Die individuelle Lösung der armen Haushalte ist hier die Lohnarbeit während der Anbausaison in Gunstgebieten Äthiopiens;
  - 2.3. Beschäftigungsförderung (*employment*): Obwohl bis 2019 15% aller Begünstigten Haushalte durch Unterstützung des PSNP eine Beschäftigung finden sollen, erfolgt neben der Beratung der Zuwendungsempfänger unter Position 2.1 in diesem Bereich so gut wie keine Aktivität;
  - 2.4. Vermittlung von Finanzdienstleistungen (*financial services*): Auch hier geht es primär darum, Haushalten, die mit den 4.000 Birr ein erfolgreiches Projekt begonnen haben, ergänzend auch zu Krediten zu verhelfen. Landesweit sind dies allerdings bisher nur wenige Dutzend Haushalte, im Rahmen der Befragungen der INEF-Teams genau zwei Männer bei über 100 an den Versammlungen teilnehmenden Personen.

---

<sup>25</sup> Hier wohl nur institutionell angegliedert, wobei das *targeting* separat im Rahmen des dritten Interventionbereichs unter Regie der WOLSA erfolgt.

3. *Gender and Social Development* mit den Bereichen
  - 3.1. Identifizierung der Personen, die direkte Geld- oder Nahrungsmitteltransfers bekommen sollen;
  - 3.2. Ummeldung von Frauen, die im 4. Monat schwanger sind, von der Liste der *Public Works*-Berechtigten zur Liste der Empfängerinnen von direkten Geld- oder Nahrungsmitteltransfers. Nach der Geburt werden die stillenden Frauen noch 12 Monate auf dieser Liste belassen und erst danach wieder zurückgemeldet (d.h. auf die Liste der *Public-Works*-Berechtigten).
  - 3.3. Betreuung von SeniorInnen (*caring for elderly people*): Auch hier geht es darum, die identifizierten Individuen oder Haushalte auf die Liste der EmpfängerInnen der direkten Geld- oder Nahrungsmitteltransfers zu setzen. Weitere Unterstützung erfolgt in der Regel nicht;
  - 3.4. Betreuung von Menschen mit Behinderung, die eine Teilnahme am Arbeitsleben unmöglich macht (*carrying for disabled persons*): wie unter 3.3.

Die Umsetzung der Maßnahmen zugunsten von Frauen in den *Public-Works*-Maßnahmen (Halbierung der zeitlichen Verpflichtung, Zuteilung leichterer Aufgaben) erfolgt automatisch und ist keinem Interventionsbereich zugeordnet.

#### 4. *Ernährungssicherung (Nutrition)*

Maßnahmen im Bereich der Ernährungssicherung (*nutrition based activities*): Diese Aktivitäten stehen auf dem Programm der Phase IV, werden aber bisher in keinem der besuchten sechs *Woredas* umgesetzt.

#### 5. *Behaviour Change Communication*

Auch hier ist bisher weder das Personal verfügbar noch wurden Aktivitäten eingeleitet. Diese Aufgabe soll ggf. von den *health extension workers* (HEW) der *Kebeles* wahrgenommen werden, wofür diese aber noch erheblichen Fortbildungsbedarf hätten.

### 4.5.3 Die Arbeit auf Zielgruppenebene

Während der *Woreda* für die Organisation des PSNP die wichtigste Ebene darstellt, findet die eigentliche Arbeit in den *Kebeles* und mit Hilfe der dortigen administrativen Strukturen sowie des hier eingesetzten staatlichen Personals statt. Für die ländliche Bevölkerung ist die *Kebele* und ihr Verwaltungapparat oft die einzige Stelle, mit der die Menschen überhaupt in staatlicher Hinsicht in Kontakt kommen.

Bei der *Kebele* im ländlichen Raum handelt es sich um eine Art von Verbandsgemeinde, bestehend jeweils aus einer kleinen Gruppe von Dörfern mit zusammen vereinzelt nur weniger als 1.000 bis zumeist 5.000 und mehr Personen. Ein *Woreda*, der im Durchschnitt 100.000 bis 150.000 Menschen umfasst, hat im Landesdurchschnitt rund 20 *Kebeles*, in sehr dünn besiedelten Gebieten Afars oder Somalis auch nur zwei oder drei, in Verdichtungsräumen 80 und mehr.<sup>26</sup>

Die *Kebele* ist nur teilselbständig, d.h. sie verfügt einerseits über einen gewählten Rat, der bis zu 100 Mitglieder umfassen kann, wird geleitet durch ein Exekutivkomitee aus fünf bis

<sup>26</sup> Landesweit sollen es rund 15.000 sein, 10.000 ländliche und 5.000 urbane (<http://www.ethiopia.gov.et/regional-state> [8-2018]).

sieben Personen<sup>27</sup>, sie verfügt zudem über eine Art von Gericht für niedrighschwellige Streitfälle und über die *Kebele guards*, eine Art von Volksmiliz, die für die Sicherheit sorgen sollen (Abb. 8). Rat und Exekutivkomitee haben die Aufgabe, einen jährlichen Entwicklungsplan für ihr Gebiet zu erstellen. Sie sind für die Steuereintreibung zuständig, sie sollen Streitigkeiten mittels der Gerichte (*social courts*) schlichten und, besonders wichtig im Kontext des PSNP, sie sollen die lokalen öffentlichen Arbeiten organisieren und dabei durchaus auch lokale Mittel mobilisieren.



Abb. 8: An einer Versammlung in Amhara nimmt auch dieser *Kebele-Guard* teil.

Dagegen, und dies schränkt die Autonomie grundsätzlich ein, gibt es andererseits kein festes Budget aus originären Einnahmen, sondern ausschließlich Zuwendungen der *Woreda* resp. diese bezahlt eigentlich regelmäßig nur den *Kebele-administrator* und möglicherweise ein Anerkennungshonorar für den Vorsitzenden des Rates. De jure sollen dem Rat auch 10% der eingezogenen Steuern zustehen.

Unterhalb von Rat und Komitee gibt es eine noch aus kommunistischer Zeit stammende sehr straffe Durchstrukturierung der Haushalte einer *Kebele* in Gruppen (*community committees* oder *community development teams*), sowie je nach Vorhandensein von Entwicklungsprojekten und sozialer Infrastruktur diverse Management-Komitees (beispielsweise für den Unterhalt von Trinkwasser- oder Kleinbewässerungssystemen). In einer einzigen *Kebele* kann es auf diese Weise leicht 30 bis 30 *community groups* geben, die jeweils 20 bis 30 Mitglieder haben. Ggf. werden diese noch einmal unterteilt in Nachbarschaften zu fünf Haushalten (so in Tigray berichtet).

Pro *Kebele* sind in Äthiopien die zwei bereits erwähnten HEW tätig, die vom Staat bezahlt werden. Während der *Kebele-administrator* (auch gelegentlich *Kebele-Manager* genannt) für die Mobilisierung der Bevölkerung in jeder Hinsicht zuständig ist, nehmen die HEW wichtige Funktionen gerade im Rahmen des PSNP wahr. So bestätigen sie (möglichst frühzeitig) Schwangerschaften, was für den direkten Geldtransfer wichtig ist und kümmern sich um schlecht ernährte Kinder, z.B. durch die gezielte Weiterleitung von befristeter Direkthilfe. De

---

<sup>27</sup> Idealerweise sind der Chef des *Kebele-Rates* (auch als *Kebele leader* bezeichnet), sein/e VertreterIn, die Repräsentantin der Dorffrauen und der bzw. die VertreterIn der Dorfjugend Mitglied im Rat, ferner in Erweiterung der *Kebele administrator*, ein/e *development agent* (DA), ein/e HEW und wenn eine Schule vorhanden ist, deren SchulleiterIn.

facto erfolgt auch ein Großteil des Monitoring durch die HEW wie die Führung von Journalen über die betreuten Frauen, aber auch über PSNP-unabhängige Entwicklungen wie Erkrankungen und z.B. die lokalen Fortschritte im Sanitärbereich.<sup>28</sup>

Hinzu kommen zwei oder drei ebenfalls vom Staat bezahlte *development agents* (DA = landwirtschaftliche BeraterInnen), die für die Unterstützung der Landwirtschaft (und hier wieder vor allem boden- und wasserkonservierender Aktivitäten) sowie jegliche andere Projekte mit Ausnahme des Gesundheitsbereichs verantwortlich sind. Sie helfen dem *Kebele*-Komitee bei der Organisation der öffentlichen Arbeiten und der „Ermutigung“ der PSNP-Klientel, ihren Pflichten nachzukommen. Die DA sollen auch über das PSNP informieren und ggf. beim *targeting* helfen (da die DA alle schriftkundig sind, nicht aber sämtliche Komiteemitglieder, die das *targeting* offiziell durchführen).

Das Exekutivkomitee, der *Kebele-administrator* und die DA sind für das PSNP also zentrale Anlaufstelle. Informationen werden durch sie an die *community group*-VertreterInnen weitergegeben, welche in ihrer Gruppe ggf. Anweisungen umzusetzen versuchen bzw. bei Fragen an die Gemeinschaft - etwa hinsichtlich der Prioritäten für öffentliche Arbeiten - Meinungsbilder einholen. Theoretisch sollen die Entscheidungen partizipativ unter Mitwirkung aller Männer und Frauen sowie der Jugendvertretung erfolgen. Dies scheint in der Praxis auch häufig so zu sein, jedoch sind die Vorgaben in diesem Zusammenhang bereits feststehend: Es muss in der Regel ein gefährdetes Wassereinzugsgebiet rehabilitiert werden, und nur selten gibt es dabei eine größere Auswahl. Natürlich könn(t)en Details diskutiert werden, allerdings entscheidet auch hier am Ende der Ingenieur des PSNP Teams, was die besten Lösungen an welcher Stelle sind. Trotzdem ist es bemerkenswert, dass in allen Diskussionen die TeilnehmerInnen die Auffassung vertraten, sie hätten an den Entscheidungen mitwirken können. Dies könnte daran liegen, dass die größten Probleme häufig so offensichtlich sind, dass alle (oder zumindest die meisten) TeilnehmerInnen die *public works*-Aufgaben der gleichen Priorität zuschreiben.

Seltener, jedoch keineswegs nur in Ausnahmefällen, können auch andere Prioritäten zusätzlich benannt werden, zum Beispiel die Herstellung einer Zugangspiste in die *Kebele* oder zumindest zum *Kebele*-Zentrum, der Bau eines Brunnens oder, wenn der Staat Grünes Licht gibt, der Bau einer Schule. In einer der besuchten *Kebele* werden derzeit sukzessive drei solcher Projekte abgearbeitet.

Auch das *targeting* (siehe unten) erfolgt über ein *Kebele*-Komitee. Ein zweites Komitee dient der Appellation, wenn sich jemand ungerecht im *targeting*-Verfahren behandelt fühlt.

#### 4.6 Targeting im Rahmen des PSNP<sup>29</sup>

Das *targeting*-System des PSNP für die Identifizierung der Begünstigten setzt sich aus geographischen und individuellen (Haushaltsebene) Komponenten zusammen. Prinzipiell soll das Programm in solchen Gebieten Äthiopiens arbeiten, in denen innerhalb der letzten

---

<sup>28</sup> Seinerzeit um 2010 einer der Hauptgründe für die Tätigkeit der HEW in den Dörfern, die dafür sorgen sollten, dass in jedem Haushalt eine einfache Latrine errichtet wird.

<sup>29</sup> Berichte zur Qualität des *targeting* im PSNP liegen u.a. aus den Jahren 2006 (Sharp et al.), 2012 (Ismael) und 2017 (Berhane et al.) vor, der Berichtszeitraum endet jedoch auch im jüngsten Bericht mit der Phase III. Die im Vergleich mit den Ergebnissen der älteren Berichte eher noch positiveren Bewertungen der heutigen Qualität des *targeting* durch die PSNP-*Woreda*-Teams konnten im Rahmen dieser INEF-Studie nicht empirisch überprüft werden.

fünf Jahre offiziell von der Regierung mindestens drei Dürrejahre festgestellt wurden. In einem solchen Fall wird ein *Woreda* als ernährungsunsicher klassifiziert. Innerhalb dieses Gebiets wird noch einmal nach gefährdeten *Kebeles* differenziert. Dies führt jedoch nicht selten zur Einbeziehung des gesamten *Woreda*.

Das *targeting* auf Haushaltsebene wird unter Anleitung des *Woreda*-Teams durch die *Kebele* unter Leitung des Verwalters durchgeführt. Praktisch geleistet wird die Arbeit durch ein speziell für die Identifizierung der PSNP-Begünstigten gewähltes Komitee. Diese sehr basisnahe Umsetzung des *targeting* entspricht damit teilweise dem allerdings deutlich ausgefeilteren ID Poor-System in Kambodscha (vgl. Bliss / Hennecke 2018). Auch die öffentliche Diskussion über die ausgewählten Haushalte einschließlich des allen zugänglichen Aushangs der Listen der PSNP-KandidatInnen wie auch die Möglichkeit, gegen die Aufnahme bzw. Nichtaufnahme in die Listen der Begünstigten Einspruch einlegen zu können, findet in ähnlicher Weise statt wie bei ID Poor in Kambodscha (vgl. Bliss / Hennecke 2018) und dem Hunger Safety Net Programme in Kenia (vgl. Gaesing / Mahla 2018).

Zu Beginn des PSNP war ein wichtiges Kriterium für die Aufnahme einer Person in das Hilfsprogramm die bereits erfolgte Erfassung des oder der Betroffenen durch ein vorangegangenes Ernährungssicherungsprogramm. Für die dritte Programmphase wurde die Ernährungsunsicherheit analog der Gesamtsituation im *Woreda* festgesetzt, d.h. drei Jahre lang musste die Person oder die Familie innerhalb der letzten fünf Jahre jeweils mindestens drei Monate lang unter Nahrungsdefiziten gelitten haben.

Weitere Kriterien für die Nahrungsunsicherheit und damit auch die Auswahl eines Haushaltes sind die Besitztümer (*assets*) wie vor allem Land (bzw. dessen Erträge) und Pflug mit Ochsespann sowie das Einkommen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit / Beschäftigung. Berhane et al. (2017) berichten, dass ein *Kebele*-Komitee eigene Kriterien aufstellen kann, wozu häufig der plötzliche Verlust von produktivem Kapital gehört. Die gleichen Autoren bescheinigen – wie viele GesprächspartnerInnen der vorliegenden Untersuchung – eine relativ hohe Qualität des *targeting*-Prozesses. Auch Berhane et al. (2013a) sprechen von einem anhaltend guten *targeting* (siehe dazu Box 3). Dagegen führt Ismael in einer Studie über die Praxis des *targeting* in einer *Woreda* in Somali durchaus vorkommende Inklusionsfehler und entsprechend Exklusionsfehler an, die vor allem dadurch zustande kämen, dass „*community leaders*“ auch bessergestellte Haushalte auf die Listen setzen würden (Ismael 2012: 24), was wiederum die Plätze für die wirklich Bedürftigen reduziert.

Andere Quellen verweisen auf die Anfangsprobleme wie auch auf wiederkehrende Schwierigkeiten, sprechen jedoch von laufenden Verbesserungen. In einer neueren IFPRI-Präsentation zu Beginn der Phase IV (IFPRI 2015b) wird festgestellt, dass die notwendigen demographischen Daten für das *targeting* in den *Kebeles* vorhanden seien, die administrativen Strukturen funktionierten und sich auch viele Frauen an der Umsetzung beteiligen würden. Allerdings verliere sich mit der Zeit die Information auf *Kebele*-Ebene zu den Details des *targeting*-Verfahrens, d.h. die *Woreda*-Verantwortlichen bemühen sich zu wenig, die Informationen permanent an der Basis aufzufrischen. So fühlten sich in 10 *Woredas* in Afar die Beteiligten nur in drei *Woredas* hinreichend über das, was sie zu tun hatten, informiert. In den vom INEF-Forschungsteam besuchten *Kebeles* war die Situation jedoch anders. Hier bestätigten die Mitglieder des *Kebele*-Vorstandes einstimmig, dass sie bestens wüssten, wie das *targeting* vorzunehmen sei.

**Box 3: 60 Begünstigte durch *public works***

Den Angaben der 60 im Hinblick auf ihre familiäre ökonomische Situation befragten TeilnehmerInnen der *Kebele*-Diskussionen zufolge lassen sich keine Inklusionsfehler beim *targeting* erkennen:

- Da ist die Frau, die mit ihren drei kleinen Kindern allein lebt, kein Land hat und lediglich über fünf Ziegen verfügt. Neben dem Einkommen, Geld oder dem Getreide, das sie für 30 Tage *cash / food for work* im Jahr erzielt (560\* Birr im Monat), bekommt sie für die Familie einen spärlichen Erlös aus der Herstellung von traditionellem Bier\*\*, das sie in der Nachbarschaft ein- oder zweimal in der Woche verkauft.
- Eine Frau mit zwei Kindern erhält im Monat 510 Birr und versucht zudem, ihr Einkommen mit dem Zusatzverdienst aus einem Kleinhandel aufzubessern. Auch sie ist landlos und besitzt zudem keine Tiere.
- Ein verwitweter Mann ohne Familie erhält für die Teilnahme an *public works* 140 Birr im Monat. Er kann für vielleicht 20 – 30 Tage im Jahr außerhalb des Dorfes Lohnarbeit finden, die mit 100 Birr am Tag gut bezahlt wird, jedoch weite Wege erfordert.
- Ein Familienvater mit Frau und drei Kindern besitzt 0,75 ha Land, hat aber keine Zugtiere. Diese kann er sich ausleihen, aber für eine gute Ernte bekommt er das Gespann in der Regel zu spät in der Anbausaison. Er zahlt dafür mit dem Stroh von Sorghum, Teff und Gerste. Er erhält 700 Birr im Monat aus seiner *public works*-Teilnahme.
- Eine verheiratete Frau mit arbeitsunfähigem Mann und zwei Kindern erhält aus ihrer Arbeit im Programm 560 Birr. Ihre 0,25 ha Land werden von Dritten bestellt, die dafür die Hälfte des Ertrages erhalten (*share cropping*). Sie besitzt keine Tiere und versucht durch Bierherstellung ihr Einkommen aufzubessern.

\* In einigen Zonen (*Oromiya*) werden 34 Birr am Tag pro Person (ad fünf hh-Mitglieder) gezahlt, woanders hingegen nur 28 Birr (*Amhara*) oder mit 25 Birr (vormals 35) in *Tigray* sogar noch weniger, daher die unterschiedlichen Einkommen bei gleicher Arbeit bzw. Personenzahl.

\*\* Diese Angabe kommt insgesamt rund ein Dutzend Mal innerhalb der Gruppe der befragten Frauen vor, ist also als Einkommensquelle sehr armer und oft vom Frauen geführter Haushalte weit verbreitet. Das erzielte Einkommen ist marginal, ein- oder zweimal 20-25 Birr in der Woche.

Über die Fristen für neue *targeting*-Runden sagt das Handbuch für die PSNP-Implementierung nichts aus. Man geht allerdings implizit von einem permanenten Prozess aus. Zu Beginn des Programms 2005 sollten öffentliche *targeting*-Runden alle sechs Monate stattfinden, was als deutlich zu anspruchsvoll kritisiert wurde (vgl. Sharp et al. 2006: VII). Allerdings waren damals auch die Förderzeiten durch das Programm deutlich kürzer als heute, sie betrug oft weniger als ein Jahr. Heute sieht es eher so aus, dass eine neue *targeting*-Runde nur dann sinnvoll ist, wenn „freie Plätze“ zur Verfügung stehen. In einer der besuchten *Woredas* hieß es hierzu sehr ehrlich, „von unserer Zielvorgabe für 2016/2017 von 300 *graduations* wurde keine einzige erreicht“, was bedeutet, dass überhaupt keine zusätzlichen Personen neu aufgenommen werden können, nicht für *public works* und wahrscheinlich auch nicht für den *direct support*-Bereich.

Die Identifizierung der KandidatInnen für PSNP-Leistungen scheint unter dem Strich mehr oder weniger reibungslos zu laufen. Allerdings wurde bei jedem Gespräch in den Dörfern auch dann, wenn dort neue Personen in das Programm aufgenommen wurden, die völlig unzulängliche Zahl der Listenplätze angesprochen, die das PSNP überhaupt zur Verfügung stellen kann, sowie die Zahl der Plätze für Neuaufnahmen. „Wir sind zwar sehr arm und deshalb ist es richtig, dass wir am Programm teilnehmen können“, ist eine immer wieder aufgenommene Aussage, die aber ebenso oft durch den Hinweis ergänzt wird, „aber ich kenne andere Familien, denen es mindestens so schlecht geht wie uns“.

Wer einmal auf die Liste der *public works*-Maßnahmen oder des *direct support* gesetzt wird, muss sich nicht rechtfertigen, wenn er oder sie von Dritter Seite noch zusätzliche Hilfe erhält. Erst im Rahmen einer neuen *targeting*-Runde könnte der Haushalt von der Liste gestrichen werden, d.h. wenn sich seine Lebensbedingungen zwischenzeitlich grundsätzlich zum Positiven hin verändert haben sollten, also ein „*graduation*“ stattfand (siehe Kapitel 5.1.2).

Grundsätzlich sollen die Zuwendungen an die PSNP-Begünstigten aber nicht durch andere staatliche Maßnahmen ergänzt werden, außer durch eine besondere Förderung im Gesundheitsbereich oder durch die gezielte Unterstützung von Kindern (Bsp. Schulspeisungen oder Schulbesuchsunterstützung). Dies sei vor allem gewünscht, um die nicht erreichten Haushalte relativ gesehen nicht noch zusätzlich zu benachteiligen, hieß es in einem *Woreda*-Treffen. Es gibt aber keine gesetzliche Regelung, die eine Mehrfachförderung ausschließt, zumal diese in der Regel durch die vielen privaten (NRO-)Projekte in jedem Fall erfolgen könnte. *Cash transfer* im Rahmen eines BOLSA-UNICEF-Projekts in Tigray zusätzlich zu *public works* soll dagegen ausgeschlossen werden, indem das *targeting* gemeinsam durchgeführt wird und eine Aufnahme in eine PSNP-Liste dann als Ausschlusskriterium für die BOLSA-Förderung gilt.

#### 4.7 Die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen

In einigen *Woredas* sind internationale wie auch nationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) an der Implementierung von Teilmaßnahmen des PSNP beteiligt, wobei dies aber grundsätzlich keine zusätzliche Mittelbereitstellung impliziert, sondern eine reine Auftragsarbeit bedeutet. Insgesamt sind vier verschiedene NRO bzw. Konsortien von NRO beteiligt: World Vision, Organization for Rehabilitation and Development in Amhara (ORDA) und Food for the Hungry (FfH)<sup>30</sup> allein in Amhara, erneut World Vision, zudem Christian Relief und Care Ethiopia in Oromiya, Relief Society of Tigray (REST)<sup>31</sup> in Tigray und andere NRO im Süden Äthiopiens.

Die Frage, welche Rolle im komplizierten Verhältnis des äthiopischen Staates zur Zivilgesellschaft (zumindest bis Mitte 2018) diese NRO einnehmen, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Es geht hier lediglich um die kurze Darstellung ihrer Tätigkeit, welche allerdings selbst den Leitern der *Woreda*-Teams des PSNP keineswegs grundsätzlich klar ist. So sind nur die unmittelbaren Aufträge an die NRO bekannt. Diese werden z.B. in Amhara in

---

<sup>30</sup> Eine explizit christliche NRO aus den USA, die in Amhara zumindest sehr viele Werbeschilder aufgestellt hat.

<sup>31</sup> REST war vormals der humanitäre Zweig der Tigray People's Liberation Front, nach Ende des Bürgerkrieges umgewandelt in eine regionale Entwicklungs-NRO mit Aufträgen vor allem von der Landesregierung von Tigray.

vier *Woredas* von World Vision und in weiteren vier von ORDA<sup>32</sup> wahrgenommen und betreffen das Management der Geldzahlungen für beide Komponenten, vor allem die Ausarbeitung von einfachen Wegen, um den Geldtransfer für die Begünstigten möglichst einfach zu gestalten.

Eine von USAID finanzierte dritte NRO „Food for the Hungry“ stellt im Rahmen der *food for work*-Maßnahmen in sechs *Woredas* von Amhara die benötigten Nahrungsmittel für die Bezahlung der teilnehmenden Arbeitskräfte bereit. ORDA und World Vision kümmern sich in dieser Hinsicht um weitere sieben *Woredas*. Um auch beim *direct support* wegen der gestiegenen Lebensmittelpreise eine Umstellung von Geldzahlungen in Lebensmittelzuweisungen vornehmen zu können, fehlen indes die Mittel.

Unklar bleibt, ob die Nahrungsmittel, die von den drei NRO im Rahmen der öffentlichen Arbeiten in Amhara verteilt werden, aus dem Budget des PSNP kommen oder ebenfalls von USAID finanziert werden, also einen Sonderfinanzierungsbeitrag darstellen.

Zumindest ORDA in Amhara ist zudem an Nahrungsmittelhilfe beteiligt, die in Notsituationen bereitgestellt wird und ohne institutionellen Bezug, aber in Abstimmung mit den PSNP-Maßnahmen verteilt wird.

---

<sup>32</sup> ORDA wurde in ihrer Anfangszeit von der deutschen NRO Welthungerhilfe gefördert und spielt heute unter den nationalen Entwicklungs-NRO in Amhara eine wichtige Rolle. Einen Teil der Aufträge erhält ORDA dabei vom äthiopischen Staat bzw. von der Regierung der Amhara-Region, ohne dass Gebermittel in die damit finanzierten Maßnahmen einfließen.

## 5. Wirkungen des Programms und bestehende Herausforderungen

Angesichts der Tatsache, dass in den meisten der Referenz-*Woredas* für das PSNP Dürren mit den Folgen Wassermangel und Nahrungsunsicherheit keine vorübergehenden Probleme mehr darstellen, sondern chronisch geworden sind, stellt das Programm einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Sozialen Sicherung der betroffenen Bevölkerung dar. Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass es sich um ein staatliches Programm handelt, bei dem Gebermittel zwar weiterhin eine wichtige Rolle spielen, aber die Abhängigkeit der Menschen von externer Nahrungsmittelhilfe durch das staatliche Engagement deutlich gemindert wurde. Die Untersuchungen legen nahe, dass die Ownership seitens der Zentralregierung wie auch der drei berücksichtigten Länderregierungen sehr groß ist, vielleicht deutlicher noch in Tigray als in Oromiya und Amhara.

### 5.1 Wirkungen auf Ebene der Zielgruppen

Für die Phasen I bis III des PSNP existieren diverse Evaluationsbeiträge, die dem Vorhaben gute Wirkungen bei weiterhin bestehenden Schwächen attestieren. Für die aktuelle Phase IV liegen unserer Kenntnis nach noch keine detaillierten Wirkungsanalysen vor. Auch neuere Papiere zwischen 2016 und 2018 greifen in der Regel auf ältere Daten zurück.<sup>33</sup> In Kapitel 4.2 wurden einige Indikatoren für die bisher untersuchten PSNP-Wirkungen auf Zielgruppenebene genannt und weitere Indikatoren werden im Programme Implementation Manual (PIM) für die laufenden Phase IV angeführt (GoE, MoA 2014a: 17-20). Für diese Indikatoren müssten allerdings erst die Daten zugänglich gemacht werden, um ggf. eine eigene Sekundäranalyse durchführen zu können. Daher berücksichtigen die folgenden Aussagen zu den Wirkungen des PSNP einerseits die älteren, durchaus auf empirischen Studien basierenden Drittanalysen, auf der anderen Seite wurden für die aktuelle Implementierungsphase die Aussagen der zahlreichen GesprächspartnerInnen verwendet, jedoch kein empirisches Datenmaterial ausgewertet.

#### 5.1.1 Ernährungswirkungen

Für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2010 kommen Debela et al. anhand einer Sekundäranalyse von älteren Studien zu dem Schluss, dass sich durch *food for work*-Beiträge die Nahrungsmitteldiversität bei den beteiligten Haushalten zwar erweitert habe, ohne dass sich diese Diversität allerdings auch im landwirtschaftlichen Anbau niedergeschlagen habe (Debela et al. 2017: 13, 26). Folglich wirke sich die Beteiligung an mit Nahrung bezahlten öffentlichen Arbeiten nicht auf die Anbauprioritäten der Beteiligten aus.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. Berhane et al. 2017, die Zahlenmaterial bis 2012 auswerten; auch Debela et al. (2017) werten Daten für die Jahre zwischen 2001 und 2010 aus; Woldehanna et al. (2018) berücksichtigen zwar Daten bis 2015/2016, gehen aber bei ihrer Analyse der Entwicklung der Armutsminderung und Ernährungssicherheit nicht explizit auf die Wirkungen des PSNP ein.

<sup>34</sup> Hierbei kann aufgrund von Aussagen einiger GesprächspartnerInnen, dass die USA als wichtigster Lieferant früherer Nahrungsmittelhilfe, die auch im PSNP für die *public works*-Entlohnung Verwendung fand, entweder Mais oder Weizen bereitstellten, den Bauern und Bäuerinnen allerdings kein Vorwurf gemacht werden. Mais und Weizen sind nicht überall in Äthiopien anbaubar und wo Teff als Grundnahrungsmittel bevorzugt wird, dürften Weizen und Mais grundsätzlich nur für den Markt und nicht für den eigenen Konsum angebaut worden sein.

Wichtig ist der Hinweis, dass in Haushalten mit Personen höherer Bildung die Nahrungsmitteldiversität größer sei als im Durchschnitt aller Haushalte. Ansonsten käme in den Beobachtungsjahren die Diversität im Nahrungsmittelbereich auch durch die Verteilung selbst zustande, d.h. die ArbeiterInnen erhielten Nahrungsmittel, die sie bisher wenig oder gar nicht nutzten (ebd. S. 20). Die Feststellung, dass mit steigender Anzahl der Beteiligten an *food-for-work*-Maßnahmen die Diversität der Nahrungsmittel (und sicher auch die verfügbare Menge) ansteigt (ebd. S. 25), stellt deshalb keine Überraschung dar. Immerhin lässt das Material der Untersuchung die in einer zweiten Publikation von Debela et al. getroffene Feststellung zu, dass *food for work* einen positiven Einfluss auf die Ernährungssituation der Kinder in den begünstigten Familien hat, und dass dies vor allem für Mädchen gilt (Debela et al. 2014: 21f.; vgl. auch Berhane et al. 2017).

Da bis 2010 die Alternative *cash-for-work* noch die Ausnahme darstellte, lassen sich aus der Studie von Debela et al. (2017) leider keine Aussagen darüber treffen, welcher Ansatz für die Qualität der Ernährung bei den TeilnehmerInnen die beste ist. Heute muss (leider) festgehalten werden, dass *food-for-work* hinsichtlich der Menge an verfügbaren Nahrungsmitteln und damit auch aus ernährungsphysiologischer Sicht wohl die bessere Alternative darstellt, allerdings nur vor dem Hintergrund der heute auf das Niveau von 2015/2015 eingefrorenen bzw. sogar reduzierten Geldbeträge pro Arbeitstag und Person bei gleichzeitig mindestens einer Verdoppelung der Getreidepreise.

Anne Bossuyt von UNICEF stellt in einem Vergleich von PSNP III und PSNP IV fest, dass zumindest konzeptionelle *nutrition* heute einen deutlich größeren Stellenwert als vormals hat und vor allem die *livelihood*-Komponente fest in das Programm aufgenommen wurde (vgl. Bossuyt 2015).

Aus den Gruppendiskussionen mit *public-works*-TeilnehmerInnen wurde deutlich, dass man den Betrag des PSNP für die Ernährung überaus schätzt, allerdings vor allem mit der Entlohnung in Geld sehr unzufrieden ist, während die Entlohnung mit Nahrungsmitteln (aus den genannten Gründen) im Vergleich positiver gesehen wird. Allerdings reiche die Menge bei fünf Tagen im Monat Arbeit und maximal fünf unterstützten Personen für die Familien nicht aus. Insofern leistet die *public-works*-Komponente durchaus einen Beitrag zur Ernährungssicherheit der Familien, diese sind aber trotzdem darauf angewiesen, weitere Erwerbsquellen zu finden. *Graduation* (siehe nächster Abschnitt) ist durch die Teilnahme an *public works* wohl nur in Ausnahmefällen möglich, nämlich dort, wo die *livelihood*-Komponente einsetzt, für die zuvor die Teilnahme an *public works* eine Voraussetzung ist.

Ernährungssicherung sollte im Rahmen des PSNP auch die Beratung der TeilnehmerInnen aller Förderkomponenten zu guter Ernährung beinhalten. Diesbezüglich allerdings hinterließen die Gespräche mit den *Woreda*-Teams und vor allem die dabei geäußerten Klagen über ihre mangelnden Transportmöglichkeiten den Eindruck, dass eine wirkliche Vor-Ort-Beratung nicht stattfindet. Auch wurde nirgendwo von einer expliziten Schulung der Health Extension Workers berichtet, die zwar ebenfalls die Aufgabe der Ernährungsberatung haben, dieser aber mangels Fachwissen kaum nachgehen können. Zudem war nur in einem Fall von *Kebele*-Gruppen die Rede, die sich mit Ernährungsfragen beschäftigen, obwohl es doch Tausende *community development teams* in den PSNP-*Woredas* gibt.

### 5.1.2 „Graduation“ aus Armut und Ernährungsunsicherheit

Die Feststellung der Weltbank, dass die äthiopische Regierung Armut auch durch die im Rahmen des PSNP erfolgten Transfers reduzieren half, ist ebenso wichtig wie der an gleicher Stelle angebrachte Hinweis auf die anhaltend guten Regenjahre (Berichtsjahr 2011!) und

öffentlichen Investitionen im Bereich der wirtschaftlichen wie auch sozialen Infrastruktur, die nicht im Zusammenhang mit dem PSNP stünden, aber doch vielen Menschen mitgeholfen hätten, aus der Armut zu entkommen (vgl. WB 2015: XIX). Entsprechend müsste bei der Frage nach der Rolle des PSNP bei der Herstellung von Wegen aus der Armut auch dieses positive Umfeld berücksichtigt werden, insbesondere für die Phasen I - II.

Nun handelt es sich bei der Klientel des PSNP um eine besonders schwierige Zielgruppe.: Der/die typische PSNP-Begünstigte lebt sozioökonomisch gesehen fast immer *sehr tief* unterhalb der Armutsgrenze.<sup>35</sup> Wenn in Äthiopien durch die allgemeinen Umstände eine erhebliche Zahl von Personen in jedem Jahr tatsächlich aus der Armut gelangt, dann sind es eher diejenigen, die nah an der Armutsgrenze oder zumindest nicht allzu tief unter ihr leben. Um diese Gruppe dürfte es sich vor allem bei den von der Weltbank beschriebenen positiven Entwicklungen handeln.

Das PSNP zielt darauf ab, sich bei seiner Klientel durch *graduation* überflüssig zu machen. Dabei werden in jedem Jahr konkrete Zielvorgaben je *Woreda* ausgearbeitet, wie viele Personen bzw. Haushalte diese *graduation* schaffen sollen, um entsprechende Plätze für neu hinzugekommene Haushalte frei zu machen. Unter *graduation* wird im Entwicklungsglossar der maßgeblich durch die in Bangladesch beheimatete NRO BRAC entwickelte Ansatz verstanden, konditionierte oder nicht konditionierte finanzielle Transferzahlungen durch Begleitmaßnahmen zu unterstützen, die bei den Begünstigten zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen führen sollen.

Die Frage, ob *graduation* bei extrem armen Zielgruppen, deren Einkommen wie beschrieben tief unterhalb der Armutsgrenze liegt, wirklich zu einer Überwindung der Armutsgrenze führen kann, ist jedoch äußerst umstritten (vgl. Bauer 2016). So würde ein Haushalt, dessen Einkommen bei 0,50 US\$ p.c./p.d. liegt (einmal den Wert der Subsistenzproduktion unberücksichtigt), bei einer vierzigprozentigen Einkommenssteigerung in vier Jahren - so eine typische BRAC-Annahme - erst ein Einkommen von 0,70 US\$ p.c./p.d. haben und benötigte folglich 16 Jahre, um das Ziel von 1,90 US\$ zu erreichen. Zwischenzeitlich würde allerdings die Zielvorgabe ebenfalls erheblich angehoben werden müssen, zumal in Äthiopien, wo die Getreide- und damit Grundnahrungsmittelpreise stärker als die allgemeine Inflation ansteigen.

Im Kontext des PSNP bedeutet *graduation* eher, dass die Begünstigten der *cash/food for work*- und *cash* Transferprogramme soweit aus chronischer Ernährungsunsicherheit herauskommen, dass man sie guten Gewissens von der Liste der PSNP-Begünstigten streichen kann, um neuen bedürftigen Personen Platz machen zu können. Eine Studie des PSNP aus dem Jahre 2014 - also mit Blick auf die Wirkungen der Phase III - spricht allerdings ganz offen davon, dass viele Personen oder Haushalte aus dem Programm entlassen worden seien<sup>36</sup>, ohne

---

<sup>35</sup> Als Beispiel seien die in Box drei genannten Haushalte angeführt, bei der vier Personen ca. 710 Birr im Monat zur Verfügung haben. Dies sind 20 US\$ im Monat. Selbst wenn man eine ppp von 300% ansetzt (was wie gesagt für Grundnahrungsmittel und vor allem Getreide kaum gelten kann), wären es nur 60 US\$ oder 15 US\$ p.c./p.m. oder 0,50 US\$ p.d. statt der für die weltweite Armutsgrenze angesetzten 1,9 US\$, also nur 26% des Geldes, das als Obergrenze für Armut gilt.

<sup>36</sup> In der Phase III wurden also eine Reihe von bisher Begünstigten aus den Listen der PSNP-Förderung gestrichen. Heute werden nach den Angaben der GesprächspartnerInnen in den sechs besuchten Woredas nur selten Personen wegen *graduation* aus dem Programm genommen werden können. Neu hinzukommen können vulnerable Personen und Haushalte deshalb fast nur noch aufgrund der plangemäßen (leichten) Ausweitung des Programms.

dass die Kriterien für *graduation* dabei beachtet worden wären. Manche Haushalte seien nur aufgrund der Tatsache, dass sie einen Kredit erhalten hätten, aus dem Programm genommen worden, obwohl man die Wirkungen der Kredite gar nicht festgestellt habe. In vielen Fällen seien die aus der Förderung entlassenen Menschen überhaupt nicht weniger vulnerabel gegen Schocks gewesen als zuvor. Schon in der nächsten Saison seien 60% der Betroffenen wieder ernährungsunsicher gewesen. Wichtig ist eine weitere Schlussfolgerung: So geht die Studie unter Berufung auf befragte Haushalte davon aus, dass weniger als 30% der unterstützten Personen überhaupt aus ihrer ernährungsunsicheren Situation herauskommen würden – trotz anhaltender Beteiligung an PSNP-Maßnahmen (GoE, MoA 2014b).

*Graduation*, verstanden als nachhaltiger Weg aus der Armut, funktioniert also auch in Äthiopien mit dem gewählten Ansatz nicht.<sup>37</sup> Selbst wenn damit lediglich erhöhte Resilienz gegen Ernährungsunsicherheit gemeint ist (d.h. eine Überschreitung der Armutsgrenze gar nicht angetrebt wird), gelingt dieser Schritt bei einer Vielzahl der PSNP-Begünstigten offensichtlich bisher nicht. Würde man *graduation* allerdings als Weg aus der Ultra-Armut verstehen, in der sich Menschen in so tiefer Armut befinden, wie sehr viele der PSNP-KlientInnen, dann sähe die Erfolgsgeschichte vermutlich anders aus, zumindest bei den Haushalten, die auf ein Mindestmaß an Eigenversorgung aus ihrer Landwirtschaft zurückgreifen können.

Das Gesagte gilt gleichermaßen für die Beteiligten an den öffentlichen Arbeiten und die EmpfängerInnen der unkonditionierten Direktzahlungen. Wer dagegen im Rahmen des *livelihood*-Beitrages die höheren Einmal-Direktzahlungen erhält, könnte bei geschickten Investitionen und viel harter Arbeit durchaus „graduieren“, insbesondere dann, wenn das so erhaltene Geld als Eigenbeteiligung für eine größere Investition im Rahmen eines Bankkredits verwendet wird (vgl. Box 2).

### 5.1.3 Wirkungen auf die lokale Ökonomie

Wenn bei einer Bevölkerung von 178.000 Menschen in der im Nordosten der Amhara-Region gelegene *Woreda* Sokota 50.700 Personen im Rahmen des PSNP gefördert werden, so ist ein Einfluss des Programms auch auf die lokale Ökonomie unausweichlich. Umso mehr erstaunt es, dass den Informationen unserer GesprächspartnerInnen zufolge bisher zu den lokalen wirtschaftlichen Wirkungen keine Untersuchungen durchgeführt wurden. Diese sind allerdings derzeit äußerst schwierig, da im Interesse der am Programm teilnehmenden Bevölkerung derzeit auf sechs Monate *public works* für fünf Monate Nahrungsmittel und nur für einen Monat Bargeld ausgegeben werden. Bei den ganzjährigen Direktzuwendungen werden in ähnlicher Weise derzeit in neun von 12 Monaten Nahrungsmittel ausgegeben und nur drei Monate lang Geldzahlungen geleistet.

---

<sup>37</sup> Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Ansatz an sich falsch ist. Allerdings sind die Geldzuwendungen oder die Beiträge zum Aufbau von Produktionsmitteln fast immer (natürlich auch und vor allem aus Gründen begrenzter Mittelverfügbarkeit) so niedrig gewählt, dass die in Fußnote 28 angesprochene Folge eintritt, dass die Einkommen zwar steigen, aber zu langsam, um angesichts der üblichen Inflationsraten und der Entwicklung der Nahrungsmittelpreise so Schritt halten zu können, dass ein Armutsende innerhalb der jetzt wirtschaftlich aktiven Generation realistisch wäre. Würde man dagegen die Unterstützung deutlich erhöhen - z.B. Einmalzahlungen für nachhaltige Investitionen in einer Mindesthöhe, die in Äthiopien vielleicht bei 1.500 US\$ liegen könnte – sähe die Situation völlig anders aus.

Da diese Splitting mit einem Fokus auf Nahrungsmittel eine zeitweise begrenzte Reaktion auf die gestiegenen Nahrungsmittelpreise darstellt und eigentlich Geldzahlungen innerhalb des PSNP die Regel sein sollten, ist es aber durchaus angemessen, eine Wertberechnung für die *public works*-Arbeiten in Geld vorzunehmen: Bei allerdings nur 28 Birr p.c./p.d. und 30 Arbeitstagen Beschäftigung im Jahr in Amhara, entfallen auf die Ausgaben für die Komponente *public works* immerhin für zusammen 1,307 Mio. geleistete Arbeitstage rund 36,6 Mio. Birr, das sind rund 1,220 Mio. US\$. Da erfahrungsgemäß arme Menschen rund 70% ihres Einkommens in Nahrungsmittel investieren müssen, würden 854.000 US\$ direkt in den lokalen Handel mit Lebensmitteln gelangen, der Rest würde in kleine Dienstleistungen (u.a. lokaler Transport, Gesundheitsversorgung), Kleidung, landwirtschaftliches Gerät usw. investiert werden, also in der Regel ebenfalls zu großen Teilen in der Region bleiben.

Durch die derzeit dominierenden Zahlungen in Form von Lebensmitteln, zumeist Getreide, ist natürlich dieser wichtige Impuls um rund 75% reduziert. Immerhin führen die Nahrungsmittelzuteilungen kaum zu einer Marktbeeinflussung, denn die aufgrund der nationalen Nachfrage hohen Preise für Getreide garantieren den ProduzentInnen, die auch in Sokota Überschüsse auf den Markt bringen können, nahezu konstante Einnahmen (abzüglich ggf. der Transportkosten, die bei stärkerer lokaler Nachfrage nach Getreide geringer wären).

#### 5.1.4 Gender Wirkungen und soziale Wirkungen allgemein

Frauen, die im Rahmen des PSNP an *cash* oder *food for work*-Maßnahmen teilnehmen, bekommen aufgrund ihrer explizit anerkannten Mehrfachbelastung als Mütter / Hausfrauen (die zudem Wasser und Feuerholz mühsam besorgen müssen) und zusätzlich als normale Arbeitskräfte in der häuslichen Landwirtschaft bei gleicher Entlohnung ein geringeres Stundendeputat als Männer zugewiesen. Außerdem sollen sie leichtere Arbeiten als diese übernehmen. Ersteres wird streng berücksichtigt, indem sie anstelle eines vollen Arbeitstages halbtags zu den kommunalen Aufgaben hinzugezogen werden. Dass den Frauen leichtere Arbeiten zugeteilt wurden, konnte allerdings beim Besuch einer Arbeitsstelle in Tigray mit rund 70 Frauen und Männern, bei der Flächen terrassiert und kleine Steindämme errichtet wurden, nicht beobachtet werden (siehe Abb. 10).



Abb. 9: Frauen nehmen an jeder Diskussion innerhalb der *Kebele* teil.

Es obliegt vor diesem Hintergrund der „vollständigen“ Familie (d.h. eine arbeitsfähige Frau und ein Mann) zu entscheiden, wer mehr Zeit zur Verfügung hat und an den public works-Maßnahmen teilnehmen soll. Im Woreda Sokota sind es beispielsweise zusammengerechnet in allen Kebeles 17.550 Männer (48,1%) und 18.925 Frauen (51,9%). Dieser leichte Überhang von Frauen ist der Tatsache geschuldet, dass sich unter den extrem armen und ernährungsunsicheren Haushalten besonders viele mit alleinerziehenden Frauen befinden oder solche, in denen der Mann arbeitsunfähig ist. Entsprechend ist für „vollständigen“ Familien der Schluss zu ziehen, dass sich hier mehrheitlich Männer zu den öffentlichen Arbeiten melden.

Da bei beiden Komponenten, *public works* und *direct support*, insgesamt aber mehr Frauen als Männer begünstigt sind, sollte man von einem leichten Vorteil des Programms für Frauen ausgehen, d.h. in jedem Fall kommt es zu praktischen Gender-Wirkungen.



Abb. 10: Frauen und Männer verrichten im Rahmen öffentlicher Arbeiten de facto die gleichen Tätigkeiten, nur können Frauen bereits nach einem halben Arbeitstag bei voller Bezahlung nach Hause gehen.

Strategische Gender-Wirkungen, verstanden als ein Empowerment von bisher benachteiligten Frauen, sind durch das PSNP – wenn überhaupt – nur in geringem Umfang zu erwarten. Im ökonomischen Bereich werden Frauen, als Individuum betrachtet, nicht bessergestellt als Männer. Lediglich Witwen ohne oder mit sehr wenig Land mögen zumindest materiell durch das PSNP etwas bessergestellt werden, was aber weit von einem ökonomischen Empowerment entfernt ist.

Dagegen lassen sich beschränkte zusätzliche Wirkungen durch die im PSNP stimulierten lokalen Entscheidungsprozessen erwarten, an denen Frauen in großem Umfang beteiligt sind. Sie sollen auch zunehmend in die *Kebele*-Gerichte gewählt werden, was aber wenig mit dem PSNP zu tun hat. *Grosso modo* gehen Berhane et al. auch davon aus, dass Frauen in den Gremien recht gut präsent sind, allerdings arbeitsmäßig erheblich belastet werden und auch deutlich weniger die angebotenen Kreditmöglichkeiten nutzen (Berhane et al. 2013a: 2).

Debela und Holden (2014) stellen in einer Studie zu den Wirkungen des PSNP in Nordäthiopien fest, dass durch das Einkommen aus den öffentlichen Arbeiten mehr als zuvor in die Erziehung der Kinder sowie in die Tierhaltung investiert wird. Hiervon sollten auch

Mädchen profitieren, die bisher in geringerem Umfang als Jungen in die Schule geschickt und bei familiärer Notlage als erste wieder aus der Schule genommen werden.

Soziale Wirkungen vom PSNP gehen nach dem oben Gesagten vor allem in Richtung einer Reduzierung von Ultra-Armut und den dadurch hervorgerufenen positiven Inklusionswirkungen bei den Begünstigten. Verstanden als Verbesserungen und Weiterentwicklungen im Bereich des *community development* sind die Wirkungen vermutlich dort am größten, wo es vor dem PSNP keine intensiven Projektaktivitäten gab, die auf eine Gruppenbildung und gesellschaftliche Mobilisierung abzielten. Im Vergleich mit anderen Ländern sollten die Impulse durch das Programm aber bescheidener sein, da die gesellschaftliche Mobilisierung in Äthiopien auch schon traditionell überdurchschnittlich groß ist und gerade im Entwicklungsbereich in jeder *Kebele* zusätzlich durch die DA und HEW stimuliert wird.

## 5.2 Umweltwirkungen, volkswirtschaftliche und politische Bedeutung des PSNP

Die Weltbank stuft die Umweltwirkungen und sozialen Effekte des Programms im Rahmen ihres halbjährlich fortgeschriebenen *Systematic Operations Risk-rating Tool* als „*substantial*“, und damit in der zweithöchsten Wirkungskategorie ein, während die makroökonomischen Wirkungen nur als „*moderate*“ bewertet werden. Ganz hoch (*high*) werden die politischen Wirkungen und die Bedeutung für die Regierungsführung in Äthiopien eingestuft (vgl. WB 2018b). Letzteres hat den Hintergrund, dass die Ownership seitens des Staates in den Phasen jeweils zugenommen hat und derzeit als hoch angesehen werden kann. So nimmt der Prozentsatz des nationalen Haushalts am Programm permanent zu und es engagieren sich neben dem Landwirtschaftsministerium auch weitere staatliche Stellen.

Hierzu gehört das Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA), das seit 2017 bei der Identifizierung und Betreuung der besonders vulnerablen Gruppen (schwängere bzw. stillende Frauen, Menschen mit Behinderung sowie Alte) beteiligt ist. Allerdings ergaben die Gespräche des INEF-Teams mit den DirektorInnen der Bureaus of Labour and Social Affairs (BOLSA), d.h. den MOLSA-Vertretungen auf Länderebene, dass dieses Ministerium zwar in den Büros in den Bundesländern und in den *Woredas* selbst über Beratungspersonal verfügt, praktisch aber keinerlei operative Mittel hat, um eine wirkliche Betreuung der Menschen in den Dörfern und Städten anbieten zu können. Die Außenstellen sind daher nicht in der Lage, absolut mittellosen Menschen orthopädische Hilfsmittel oder Nothilfe in extremen Situationen zukommen zu lassen und müssen sich „auf die Vermittlung von Hilfe seitens anderer Projekte oder durch NRO“ beschränken<sup>38</sup>.

Die erhebliche Ownership seitens der oberen Regierungsebenen macht sich auch auf den implementierenden Ebenen bemerkbar. Einerseits beschwert sich der Teil der führenden MitarbeiterInnen, die als externe Fachleute speziell für das PSNP angeheuert wurden, über ihre im Vergleich mit NRO oder internationalen Organisationen relativ geringen Gehälter, jedoch lässt sich überall trotz kritischer Haltung ein erheblicher Stolz auf die Leistungen des Programms und die Qualität der eigenen Arbeit erkennen.

---

<sup>38</sup> So die Aussage bei den Gesprächen zumindest in den Direktoraten der BOLSA in Tigray und Amhara.

Auch kann auf die positiv beleuchtete Rolle des PSNP innerhalb der nationalen Ernährungssicherungs- wie auch Umweltstrategie und der Strategie zur Sozialen Sicherung hingewiesen werden, für die das Programm ein „Leuchtturmprojekt“ darstellt.

Die Umweltwirkungen des PSNP sind bei 46.000 Einzelmaßnahmen sicher erheblich, allerdings muss bei der geringen Bezahlung und einer geringen Arbeitseffizienz davon ausgegangen werden, dass hier mit Blick auf die Effektivität des Masseneinsatzes von Arbeitskräften noch viel Spielraum vorhanden ist. Wiederholt werden die langen Wege zum Einsatzort (d.h. in der Regel zu einem Wassereinzugsgebiet oder einer Baustelle auf dem Gebiet der *Kebele*, aus der die ArbeiterInnen stammen) und die damit verbundenen Zeitverluste angesprochen. Sowohl die befragten Männer und Frauen in den *public works*-Maßnahmen als auch die für diese Komponente verantwortlichen MitarbeiterInnen des PSNP und besonders die mit der Organisation vor Ort betrauten *Kebele development agents* beklagen zudem die schlechte Ausstattung mit Arbeitsgerät. Was für einfachere Arbeiten im Ressourcenschutzbereich noch funktioniert, ist für den Pistenunterhalt oder gar den Neubau von Erdwegen absolut ungenügend, wenn es zum Beispiel keinerlei Kompaktiergeräte gibt.

Trotzdem ist festzuhalten, dass überall im Land und gerade in Gebieten mit erheblicher Degradierung der Böden ganze Wassereinzugsgebiete durch *public works* vor der Zerstörung bewahrt werden können.<sup>39</sup> Wohingegen dem PSNP nicht anzulasten ist, dass andernorts durch nicht angepasste Kulturtechniken und Überstockung durch zu hohe und vor allem im Umkreis der Dörfer stationäre Tierbestände weiterhin eine massive Übernutzung des Landes und damit Erosion in großem Maße stattfindet und die Umweltbilanz in Äthiopien deshalb hier noch lange nicht positiv ist.

---

<sup>39</sup> In Tigray ist man allerdings der Ansicht, dass die *community work*-Pflicht in diesem Bundesstaat mindestens die gleichen, wenn nicht größeren Wirkungen hat. Hier muss jede/r arbeitsfähige Dorfbewohner/Dorfbewohnerin im Jahr rund 10 Tage „freiwillige“ kommunale Arbeiten, ebenfalls meist im Bereich des Ressourcenschutzes, leisten; viele Beobachter sind der Ansicht, dass als Folge dieser Politik in Tigray die Landschaft deutlich mehr Spuren von Erosionsschutzmaßnahmen aufweist als in den anderen Regionen Äthiopiens.

## 6. Schlussfolgerungen

Nahezu alle Quellen sowie die Aussagen vieler GesprächspartnerInnen belegen die Tatsache, dass die Vulnerabilität der äthiopischen Haushalte auf dem Land durch klimatische Veränderungen (vor allem durch zunehmende Wetterimponderabilien und in immer kürzeren Abständen wiederkehrende Dürren) tendenziell ansteigt. Von daher besteht kein Zweifel, dass Maßnahmen, die die Resilienz der Betroffenen steigern helfen, wichtig sind und daher das PSNP von sehr großer Signifikanz ist. Aus Sicht vieler begünstigter Haushalte ist das Programm derzeit wenn auch die einzige, zumindest aber die wichtigste intervenierende Institution.

Generell kann für die Bewertung der Wirkungen des PSNP allerdings die Schlussfolgerung von Béné et al. von 2012 nur wiederholt werden: „The analysis suggests that although the PSNP has managed to improve household’s food security and wellbeing, the positive effects of the programme are not robust enough to shield recipients completely against the impacts of severe shocks“ (2012: 3). Dies liegt vor allem an der viel zu niedrigen finanziellen Ausstattung des Programms, das wegen fehlender Mittel trotz der großen Zahl von UnterstützungsempfängerInnen nur einen Bruchteil der vulnerablen Menschen in ländlichen Gebieten einbeziehen kann. Wenn grob geschätzt mindestens 30 Millionen Personen in Äthiopien extrem arm sind, von denen mehr als vier Fünftel auf dem Land leben, so erreicht das PSNP nur weniger als ein Drittel dieser Menschen. Angesichts der sehr viel größeren Zahl wegen ihrer begrenzten Einkommen knapp oberhalb der Armutsgrenze sowie gegenüber klimatischen Einflüssen vulnerablen Menschen, die sicher die Hälfte der ländlichen Bevölkerung ausmachen, müsste ein nachhaltig Resilienz stärkendes Programm seine Zielgruppe mindestens verfünffachen.

Zudem sind auch die derzeit pro Person eingeplanten Mittel deutlich zu niedrig, um die Individuen bzw. Haushalte erstens tatsächlich aus der Armut zu führen und zweitens diesen Prozess im Sinne der Resilienzsteigerung nachhaltig gestalten zu können. Allenfalls der Geldtransfer zur Existenzgründung könnte in dieser Hinsicht die gewünschten Ergebnisse liefern, wobei allerdings auch nur ein Teil der EmpfängerInnen optimal von den Ressourcen Gebrauch machen dürfte.

Dies ist auch dadurch bedingt, dass die individuelle Unterstützung der Begünstigten nicht überall hinreichend ist. Auch hier hat die Unterfinanzierung des Programms zur Folge, dass das PSNP-Personal in den Landkreisen mit Blick auf die erreichte Bevölkerung erhebliche Abstriche gegenüber den z.B. im PIM gelisteten gewünschten und als dringlich bezeichneten Beratungs- und weiteren Unterstützungsleistungen machen muss. Transportprobleme sind die Regel und in allen Gesprächen die wichtigste Begründung für die geringe Anzahl an Dorfbesuchen des Fachkräfteteams, die in einzelnen *Woredas* sogar nahezu ganz ausfallen müssen. Angesichts fehlender Mittel z.B. für die Ausweitung von Maßnahmen, bei denen eigentlich Transfers in Form von Krediten (*revolving funds*) oder Gerätschaft (*assets*) stattfinden sollten, versuchen die MitarbeiterInnen des Programms, die Begünstigten mit dritten Dienstleistern zusammenzubringen („linking people to service providers“). Aber diese verfügen in der Regel auch nicht über die benötigten Geldmittel, um flankierend tätig werden zu können. Daher lassen sich wegen der drei genannten Konsequenzen der Unterfinanzierung des PSNP die Aussagen von Béné et al. zur Phase III des Programms auch auf die Gegenwart übertragen.

Dennoch stellt das PSNP ein gutes Beispiel (*good practice*) für soziale Sicherheitsbeiträge in einem armen Land dar. Die gute Praxis betrifft nahezu alle Bereiche des Programms,

angefangen bei der Zielsetzung und den formulierten Ergebnissen über die organisatorische Struktur bis hin zum *targeting* und der Art der Leistungen an die Bevölkerung. Auch berichten die MitarbeiterInnen, dass nach vormals immer wieder aufgetretenen Schwierigkeiten angesichts deutlicher Verbesserungen im Zahlungsverkehr von einer relativ großen Pünktlichkeit der Auszahlungen ausgegangen werden kann. Hinzu kommt ein effektives M+E System.

Die Gespräche in den Länderbüros des PSNP und vor allem mit den sechs *Woreda*-Teams hinterließen den Eindruck einer guten Ausstattung mit qualifiziertem und motiviertem Personal, das auch in die Verwaltungsstruktur der Landkreis offenkundig gut eingebunden ist. Bemerkenswert ist zudem das breite Spektrum der vertretenen Fachbereiche, das vom Ressourcenmanagement über die Landwirtschaft bis zur Sozialarbeit und der spezifischen Arbeit mit Frauen und Mädchen reicht.

Mit den beiden Komponenten *food* bzw. *cash for work* und bedingungslose Soziale Geld-Direkttransfers (zurzeit teilweise allerdings durch die aus den angeführten Gründen höherwertige Stellung von Nahrungsmitteln ersetzt) berücksichtigt das PSNP mustergültig die Bedürfnisse der Ultra-Armen. Dies ist um so mehr hervorzuheben, weil sonst in der Förderpraxis so oft nicht unterschieden wird zwischen Menschen, die nur einer befristeten Unterstützung bedürfen und diese durch honorierte Arbeit bekommen können und solchen, die nicht arbeitsfähig sind, weswegen sie von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in keiner Weise profitieren können.

Auch die möglichst flexible Honorierung der *public works*-Komponente, d.h. mit Geld oder mit Lebensmitteln, orientiert sich, soweit es planerisch-logistisch ermöglicht wird und es die finanziellen Mittel erlauben, an den Bedürfnissen der Menschen in den Interventionszonen und an marktwirtschaftlichen Strukturen, die gerade die kleinen ProduzentInnen von Überschüssen berücksichtigen. Die Überlegung, einerseits mit Lebensmittelhäufungen als Lohn die Preise für die lokalen Agarprodukte nicht zu entwerten, auf der anderen Seite bei steigenden Preisen für Lebensmittel statt Geld eben diese auszuteilen, stellt geradezu ein „*best practice*“ dar. Allerdings erlauben die verfügbaren Mittel auch hier die Umsetzung dieses Prinzips nur unzureichend.

Ebenfalls *good practice* ist im Rahmen der *livelihood*-Komponente der erst kürzlich eingeführte und noch immer versuchsweise betriebene nicht rückzahlbare Geldtransfer von 4.000 Birr zur Erarbeitung einer Wirtschaftsgrundlage, auch wenn dessen Kaufkraft durch die Inflation abgewertet und damit in seinen Wirkungen reduziert wurde. Dieser Beitrag, höher angesetzt und mit Blick auf die Zahl der Begünstigten deutlich ausgeweitet, könnte eine ganz besondere Erfolgsgeschichte begründen. Im Nachbarland Kenia zeigten höhere Einmalzahlungen ihre besondere Wirkung sowohl hinsichtlich der Resilienzstärkung als auch deren (bisheriger) Nachhaltigkeit (vgl. Gaesing / Mahla 2018)<sup>40</sup>.

In zahlreichen Ländern, nicht nur in Subsahara-Afrika, ist oft ein zersplittertes, punktuell wirkendes System Sozialer Sicherung zu beobachten. Ähnliches gilt für die geberfinanzierte Projektlandschaft, die seitens des Staates wie auch internationaler Geber zwar nach Möglichkeit auf arme und von Dürre betroffenen Gebieten fokussiert ist, diese aber bei

---

<sup>40</sup>Interessanterweise muss hier von nicht-intendierten, sehr positiven Wirkungen eines Programmes zur Sozialen Sicherung durch unkonditionierten cash transfer gesprochen werden. Durch sehr beträchtliche Verzögerungen bei den Auszahlungen der den Familien zustehenden Gelder kam es später zu einer relativ hohen Einmalzahlung, die anders als zuvor die geringen regelmäßigen Zahlungen kaum konsumiert wurde, sondern größtenteils in Einkommen schaffende Maßnahmen investiert wurde.

weitem nicht abdeckt und sehr große Lücken im *targeting* offenlässt. In Äthiopien wird dagegen ein landesweites flächendeckendes Programm mit einheitlichen Kriterien implementiert, was diesbezüglich als Good Practice gelten kann. Die Tatsache der finanziellen Unterdeckung wertet das äthiopische System nicht ab, da auch die anderen, im Vergleich vom *targeting* her deutlich unzulänglicheren Systeme fast überall an Unterfinanzierung leiden, übrigens auch im Schwellenstaat Südafrika.

Auf Arbeits- wie auch übergeordneter Landes- und gesamtstaatlicher Ebene ist die relativ große *ownership* bei allen MitarbeiterInnen des PSNP zu vermerken. Vor dem Hintergrund der erheblichen Anfälligkeit für Korruption innerhalb des staatlichen Apparats in Äthiopien scheint dies dazu zu führen, dass innerhalb des Programms der Umfang der Korruption eher gering ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die eindeutige und einzig erhebliche Schwäche des PSNP seine unzureichende finanzielle Ausstattung ist. Auf diese Weise werden eine Vielzahl von extrem armen und ernährungsunsicheren Menschen in den ausgewiesenen *Woredas* nicht erreicht. Zudem sind bei den meisten Begünstigten die Löhne wie auch die Direktzuwendungen nicht hinreichend bemessen, um diese aus Armut und Vulnerabilität herauszuführen. Umgekehrt kann die Untersuchung bestätigen, dass das Konzept des PSNP auch in Details von großer Qualität ist. Mit der Struktur des Programms, dem aufgebauten personellen Apparat und dem institutionellen Rahmen sind sehr gute Voraussetzungen vorhanden, die das PSNP bei einer signifikanten Budgeterhöhung zu einem *Best Practice* für Soziale Sicherung in einem armen Land werden lassen könnten.

Das Modell des Productive Safety Net Programme ist dabei durchaus auch übertragbar in solche Länder, die wie z.B. Burkina Faso, Ghana, Ruanda oder Tanzania ein Mindestmaß an *ownership* in ihrer (Geber-unterstützten) Landesentwicklung aufweisen und in denen korrupte Abschöpfung nicht das Grundprinzip der gesamten staatlichen Existenz darstellt.

## Literaturverzeichnis

- Bauer, Armin (2016): Relevance of pro-poor growth, social protection, and graduation programs for the extreme poor. Questions for discussions. International Workshop on "Incorporating Pro-poor Growth in the SDGs" organized jointly by AusAID, CPAN, ADB, 26-27 April 2016, ADB Manila.
- Béné, Christophe / Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel (2012): Shocks and Social Protection in the Horn of Africa: Analysis from the Productive Safety Net Programme in Ethiopia. IDS Working Paper Vol. 2012 No. 395. Brighton.
- Berhane, Guush et al. (2013a): Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Net Programme and the Household Asset Building Programme. Addis Ababa.
- Berhane, Guush et al. (2013b): Agricultural Growth Program (AGP) of Ethiopia – Baseline Report 2011. Addis Ababa.
- Berhane, Guush / Hoddinott, John / Kumar, Neha / Margolies, Amy (2017): The Productive Safety Net Programme in Ethiopia. Impacts on children's schooling, labour and nutritional status. 3ie Impact Evaluation Report 55. New Delhi.
- Bliss, Frank / Hennecke, Rosa (2018): Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 9/2018, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Bossuyt, Anne (2015): PSNP 4 Programme Implementation Manual. Nutrition sensitive interventions. Some implementation arrangements. o.O.
- Burchi, Francesco / Scarlato, Margherita / d'Agostino, Giorgio (2016): Addressing Food Insecurity in Sub-Saharan Africa: the Role of Cash Transfers. DIE Discussion Paper 17/2016. Bonn.
- CIA. Central Intelligence Agency (2019): The World Factbook Ethiopia. Washington.
- Country Economy (2014): Ethiopia – Global Gender Gap Index, <https://countryeconomy.com/demography/global-gender-gap-index/ethiopia> [3/2019].
- Debela, Bethelhem Legesse / Shively, Gerald / Holden, Stein T. (2014): Does Ethiopia's Productive Safety Net Program Improve Child Nutrition? Centre for Land Tenure Studies Working Paper 01/14. Ås.
- Debela, Bethelhem Legesse / Holden, Stein T. (2014): How Does Ethiopia's Productive Safety Net Program Affect Livestock Accumulation and Children's Education? Centre for Land Tenure Studies Working Paper No. 8/2014. Ås.
- Debela, Bethelhem Legesse / Shively, Gerald / Holden, Stein T. (2017): Food for Work and Diet Diversity in Ethiopia. Global Food Discussion Papers No. 111. Göttingen.
- Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel / Tefera, Mulugeta / Taye, Hailemichael (2006): Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). Trends in PSNP Transfer Within Targeted Households. Final Report. Brighton.
- EC. European Commission (2017): Country Profile on Nutrition. Ethiopia. Addis Ababa.

- Gaensing, Karin / Mahla, Anika (2018): Hunger Safety Net Programme. Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 10/2018, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- GoE, Government of Ethiopia. CSA, Central Statistical Agency (2013): Ethiopia. 2013 Demographic and Health Survey. Key Findings. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. CSA, Central Statistical Agency (2016): Ethiopia. 2016 Demographic and Health Survey. Key Findings. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. MoA, Ministry of Agriculture (2010): PSNP. Productive Safety Net Programme. Programme Implementation Manual. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. MoA, Ministry of Agriculture (2013): Highlights of PSNP 4 for Regional and Woreda Implementers. Ethiopian Fiscal Year 2008 – 2013. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. MoA, Ministry of Agriculture (2014a): Productive Safety Net Programme Phase IV. Programme Implementation Manual. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. MoA, Ministry of Agriculture (2014b): Review of Graduation from the Productive Safety Net Programme through the Household Asset Building Programme. Addis Ababa.
- GoE, Government of Ethiopia. MoF, Ministry of Finance and Economic Cooperation (2016): Growth and Transformation Plan II. Addis Ababa.
- IFPRI. International Food Policy Research Institute (2015a): Targeting in Tigray, Amhara, Oromiya and SNNP. Targeting in Afar and Somali. Presentation at the Closing Workshop October 2015. o.O.
- IFPRI. International Food Policy Research Institute (2015b): Nutrition Country Profile Ethiopia. Washington. <http://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/129816/filename/130027.pdf> [3/2019].
- Ismael, Muktar Muhumed (2012): Targeting Practices in Safety Net Programs: A Case of the PSNP of Gursum District, Somali Reion, Eastern Ethiopia. Wageningen.
- Oxfam (2016). Oxfam: Africa: Ethiopia: The 2016 Multidimensional Poverty Index. London.
- Rapport, Nigel / Overing, Joanna (2000): Social and Cultural Anthropology. The Key Concepts. Oxon.
- Sabates-Wheeler, Rachel / Devereux, Stephen (2010): Cash Transfer and High Food Prices: Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme. Presented on the CPRC conference: Ten Years or War Against Poverty, University of Manchester 8-10<sup>th</sup> September 2010.
- Sharp, Kay / Brown, Taylor / Teshome, Amdissa (2006): Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). London.
- UNDP. United Nations Development Programme (2016): Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. New York.
- UNDP. United Nations Development Programme (2018): Human Development Indices and Indicators. Statistical Update 2018. New York.

- Woldehanna, Tassew / Amha, Wolday / Yonis, Manex B. (2018): Understanding and supporting sustained pathways out of extreme poverty and deprivation in Ethiopia. Quantitative Study. London.
- WB. World Bank (2015): Ethiopia Poverty Assessment. Report No. AUS6744. Washington.
- WB. World Bank (2016a): Federal Democratic Republic of Ethiopia. Priorities for Ending Extreme Poverty and Promoting Shared Responsibility. Systematic Country Diagnostic. Report No. 100592-ET. Washington.
- WB. World Bank (2016b): Ethiopia's Great Run. The growth acceleration and how to pace it. Washington.
- WB. World Bank (2016c): Ethiopia – Productive Safety Net Project 4. Additional Financing. Project Paper. IDA/R2016-0164/1. Washington
- WB. World Bank (2017): LSMS Integrated Surveys on Agriculture Ethiopia Socioeconomic Survey (ESS) 2016/2017. Washington. <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2783/download/39569> [3/2019].
- WB. World Bank (2018a): Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. Economy Profile Ethiopia. Washington.
- WB. World Bank (2018b): ET Productive Safety Nets Project 4 (P1468983). Implementation Status & Results Report of 4/18/2018. Washington.

## **Bislang in der Reihe erschienen:**

AVE-Studie 1/2017	Mahla, Anika / Bliss, Frank / Gaesing, Karin: Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge
AVE-Studie 2/2017	Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien
AVE-Studie 3/2017	Hennecke, Rosa / Schell, Oliver / Bliss, Frank: Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha
AVE-Studie 4/2017	Bliss, Frank: Home-Grown School Feeding as a "Good Practice" for Poverty Alleviation and Nutrition Security in Cambodia
AVE-Studie 5/2017	Heinz, Marco: Benachteiligte Gruppen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit
AVE-Studie 6/2017	Mahla, Anika / Gaesing, Karin: Der Selbsthilfegruppen-Ansatz am Beispiel von Kitui in Kenia. Armutsbekämpfung durch Empowerment
AVE-Studie 7/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Landzuteilung für die Ärmsten. Untersuchungen zu Sozialen Landkonzessionen in Kambodscha
AVE-Studie 7b/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Land Allocation for the Poorest. Investigations into Social Land Concessions in Cambodia
AVE-Studie 8/2018	Mahla, Anika / Gaesing, Karin / Bliss, Frank: Ernährungssicherung: Eine entwicklungspolitische Bewertung ausgewählter Handlungsfelder
AVE-Studie 9/2018	Bliss, Frank / Hennecke, Rosa: Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert
AVE-Studie 10/2018	Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Hunger Safety Net Programme. Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias
AVE-Studie 11/2018	Bliss, Frank: Gesundheitsfürsorge für die Ärmsten: Der „Health Equity Fund“ (HEF) in Kambodscha
AVE-Studie 12/2019	Mahla, Anika: Förderung von Agropastoralismus. Armuts- und Hungerbekämpfung durch integrierte ländliche Entwicklung in Samburu/Kenia
AVE-Studie 12b/2019	Mahla, Anika: Promotion of Agropastoralism. Combating poverty and hunger through integrated rural development in Samburu, Kenya

AVE-Studie 13/2019	Gaesing, Karin / Hailegiorgis Gutema, Tamene: Bodenfruchtbarkeit und Ernährungssicherheit in der Amhara Region in Äthiopien
AVE-Studie 14/2019	Bliss, Frank: Zum Beispiel Soja. Eine erfolgreiche Wertschöpfungskette im westafrikanischen Benin
AVE-Studie 15/2018	Heinz, Marco: Verstetigte Armut als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit. Gibt es eine Kultur der Armut?
AVE-Studie 16/2019	Bliss, Frank: Soziale Sicherung in Dürregebieten in Äthiopien durch das Productive Safety Net Programme (PSNP)

# Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

## Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Petra Stein (Dekanin der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt; Dr. Karin Gaesing; Michelle Lessa Nascimento; Ursula Schürmann.

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

FAKULTÄT FÜR  
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Institut für  
Entwicklung  
und Frieden



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg  
Telefon +49 (203) 379 4420  
Fax +49 (203) 379 4425  
E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)  
Homepage: <http://inef.uni-due.de>