

Deutsch-peruanischer Gegenwertfonds beendet nach 13 Jahren seine Arbeit – eine Bilanz

Ich werde in meinem Bericht über den Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds auf folgende Punkte eingehen:

1. Die Vorgeschichte des Fonds

Die Geschichte des Fonds begann nicht mit der Vereinbarung zwischen der deutschen und der peruanischen Regierung, im Rahmen einer Schuldenumwandlung einen Gegenwertfonds mit Beteiligung der peruanischen Zivilgesellschaft zu schaffen. Bereits einige Jahre vorher hatten zivilgesellschaftliche Organisationen aus Peru und Deutschland die Umwandlung öffentlicher Schulden Perus bei der Bundesregierung und die Schaffung solcher Fonds gefordert.

2. Die Gründungsphase des Fonds

Im Jahr 2002 wurden die Grundlagen der Arbeit des Fonds gelegt. Das Comité Tripartito, das später über Projekte und Ausgaben des Fonds entscheiden sollte, hat die Strukturen und Ziele der Arbeit des Fonds festgelegt. Die anerkannte erfolgreiche Arbeitsweise des Fonds ist nur auf diesem Hintergrund zu verstehen.

3. Die Arbeitsweise des Fonds

Besonderheiten des Fonds waren

- seine Ausgliederung aus dem peruanischen Staatshaushalt und selbständige Verwaltung seiner Mittel
- und seine Entscheidungsstruktur: im Entscheidungsgremium Comité Tripartito war neben der peruanischen und deutschen Regierung auch die peruanische Zivilgesellschaft vertreten.

Durch die Form der Vergabe der Mittel und der Begleitung der bewilligten Projekte wurde nicht nur der Erfolg der meisten Projekte erreicht, sondern auch die Identifikation der Gemeinden mit ihrem Projekt gefördert.

4. Die Bilanz des Fonds

Bereits am Ende der ersten Phase des Fonds hat die Wirkungsanalyse des DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2007 festgestellt: Die Zielgruppen wurden erreicht, die Projekte waren erfolgreich. Auch in seiner zweiten Phase arbeitete der Fonds sehr erfolgreich, das wurde mir von allen Seiten bestätigt.

5. Aufgetretene Probleme und Lösungswege

Es gab in den Anfangsjahren strukturelle Probleme bei der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit der zwei Geschäftsführer. Die NGOs haben die ihnen zugedachten Aufgaben nicht erfüllt. Es fehlte die angestrebte Identifikation der Gemeinden mit ihren Projekten. Die aufgetretenen Probleme haben zu ständiger Überprüfung und Veränderungen der Arbeit des „lernenden Fonds“ geführt.

6. Die Rolle der Zivilgesellschaft im Comité Tripartito

Wie hat sich die Mitwirkung von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft auf die Arbeit des Fonds ausgewirkt? Gab es Probleme oder war ihre Mitwirkung im Comité Tripartito positiv. Darüber habe ich bei meinem Besuch im Oktober mit Vertreter*innen der verschiedenen Seiten gesprochen.

7. Empfehlungen aus meiner Sicht

Hier werde ich als Resumée meiner Erfahrungen und der Gespräche einige Vorschläge machen.

Grundlagen meines Berichts sind

- schriftliche Dokumente des Fonds sowie peruanischer und deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen,
- meine persönlichen Erinnerungen seit Mitte der 90er Jahre bis heute
- die Wirkungsanalyse des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik DIE von 2007,
- Besuche von Projekten des Fonds und Gespräche mit den Direktoren und verschiedenen Mitgliedern des Comité Tripartito, zuletzt im Oktober 2016 unmittelbar vor der Beendigung der Arbeit des Fonds.

Eine ständige Befassung mit der Arbeit des Fonds war mir nicht möglich, meine Beobachtungen sind deshalb nicht umfassend und vollständig. Besondere Beachtung in meinem Bericht findet die von uns damals geforderte Beteiligung der Zivilgesellschaft.

1. Die Vorgeschichte des Fonds

Die Geschichte des Fonds begann nicht mit der Vereinbarung zwischen der deutschen und der peruanischen Regierung, im Rahmen einer Schuldenumwandlung einen Gegenwertfonds mit Beteiligung der peruanischen Zivilgesellschaft zu schaffen (1999), nicht mit der Erarbeitung der Ziele und Regularien des Fonds (2002) und auch nicht mit dem Beginn seiner Arbeit (2003). Bereits einige Jahre vorher hatten zivilgesellschaftliche Organisationen aus Peru und Deutschland die Umwandlung öffentlicher Schulden Perus bei der Bundesregierung und die Schaffung von Fonds (aus diesen Mitteln) unter Mitverwaltung durch die peruanische Zivilgesellschaft gefordert.

So forderte bereits 1993 ein Aufruf, der von über 50 deutschen Missionaren, Nonnen und AGEH-Mitarbeitern unterzeichnet wurde, eine Umwandlung der Schulden Perus bei der Bundesrepublik. Die Mittel aus diesen Umwandlungen „sollen in Peru unter Aufsicht regierungsunabhängiger Organisationen für Investitionen im sozialen Bereich, im Gesundheitswesen, in der Bildung und in Umweltprojekten zur Verfügung gestellt werden.“

Anfang der 90-er Jahre hatte Peru Auslandsschulden bei Regierungen und Banken von über 35 Milliarden DM (knapp 18 Milliarden Euro) und musste 40% seines Staatshaushaltes für den Schuldendienst aufwenden. Gegenüber Deutschland hatte Peru damals einen Schuldenstand von ca. 1 Milliarde DM (511 Millionen Euro), davon waren 700 Millionen DM (358 Millionen Euro) Schulden bei der Bundesregierung: Peru war schon lange Zeit Schwerpunktland deutscher Entwicklungshilfe; die meisten dieser Schulden stammten aus Entwicklungshilfe-Krediten, unter anderem für Großprojekte wie die Staudämme Tinajones und Jequetepeque. Ab Mitte der 90er Jahre erließ die Bundesregierung einigen überschuldeten Ländern des globalen Südens, darunter Peru, einen Teil ihrer Schulden mit Hilfe des Instruments der Schuldenumwandlung.

Die Mittel aus den Schuldenumwandlungen flossen (mit Zustimmung der Bundesregierung) in staatliche Entwicklungsfonds, die unter alleiniger Kontrolle der jeweiligen Regierungen standen. Peruanische zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre deutschen Partnerorganisationen (Informationsstelle Peru, KAB...) hatten diese Praxis seit langem kritisiert. So wurde der peruanische Infrastrukturfonds FONCODES, der teilweise aus Schuldenumwandlungen finanziert wurde, in den 90er Jahren vom Präsidenten Fujimori als „Wahlkampfmaschine“ für seine Wiederwahl benutzt: Er weihte während des Wahlkampfs werbewirksam Schulen und Brücken ein, die von FONCODES finanziert worden waren.

„Unsere Regierung ist nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems“, war die Einschätzung unserer peruanischen Partnerorganisationen, und sie setzten sich mit unserer Unterstützung für eine Mitverwaltung dieser Fonds durch Vertreter*innen der Zivilgesellschaft ein

Es war viel politischer Druck und Überzeugungsarbeit in den 1990ern nötig, bis sich das BMZ 1999 bereitfand, einen Gegenwertfonds mit Mitteln aus einer Schuldenumwandlung nach unseren Vorschlägen mit der peruanischen Regierung zu vereinbaren. In diesem Fonds sollten erstmals gewählte Vertreter*innen der peruanischen Zivilgesellschaft über die Vergabe der Gelder für Entwicklungsprojekte mitentscheiden. Auf deutscher Seite unterstützten die Informationsstelle Peru, katholische Organisationen wie die Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB) der Erzdiözese Freiburg, viele Peru-Partnerschafts-Gemeinden sowie die Verantwortlichen der Erlassjahr-Bewegung die Kampagne für die Entschuldung Perus durch Schuldenumwandlungen und die Schaffung eines Fonds mit Beteiligung der peruanischen Zivilgesellschaft. 1999 vereinbarten die Regierungen von Peru und Deutschland, einen Teil der Mittel aus einer Schuldenumwandlung in einen Fonds einfließen zu lassen, in dessen Entscheidungsgremium (Comité Tripartito, siehe unten) auch Vertreter*innen der peruanischen Zivilgesellschaft Sitz und Stimme hatten. Die Informationsstelle Peru war maßgeblich beteiligt an der Implementierung dieses kreativen und effizienten Instruments der Schuldenumwandlung.

2. Die Gründungsphase des Fonds

Im Jahr 2002 wurden die Grundlagen der Arbeit des Fonds gelegt. Das Comité Tripartito, das später über Projekte und Ausgaben des Fonds entscheiden sollte, hat in diesem Jahr die Arbeitsweise und Strukturen („Reglamento interno“) und die Ziele und Kriterien der Mittelvergabe („Lineamientos estrategicos“) des Fonds festgelegt.

Bereits in dieser Phase haben Vertreter der Zivilgesellschaft (damals noch zwei Vertreter des nationalen Runden Tisches zur Armutsbekämpfung, das wurde später geändert, siehe unten) mitentschieden. In den „Lineamientos“ ist nach Einschätzung des peruanischen Co-Direktors des Fonds, der damals bereits im Amt war, deutlich die Handschrift der Zivilgesellschaft zu erkennen.

Die anerkannte erfolgreiche Arbeitsweise des Fonds ist nur auf dem Hintergrund der damals festgelegten Ziele und Verfahrensweisen zu verstehen.

3. Struktur, Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsweise des Fonds

Besonderheiten der Strukturen des Fonds waren

- seine Entscheidungsstruktur: **im Entscheidungsgremium Comité Tripartito** waren neben der peruanischen und deutschen Regierung auch **gewählte Vertreter*innen der peruanischen Zivilgesellschaft** vertreten.

Durch die Präsenz gewählter Vertreter*innen der peruanischen Zivilgesellschaft (und ihre Rückmeldungen an die sie entsendenden Organisationen) sollte die Arbeit und Mittelvergabe des Fonds transparent gemacht und ein Missbrauch der Mittel durch Mauscheleien oder politische Einflussnahme verhindert werden.

Damit zusammenhängend war

- seine Ausgliederung aus dem peruanischen Staatshaushalt und die **selbständige Verwaltung seiner Mittel**. Dadurch sollte auch ein effektiver und sparsamer Einsatz der Gelder erreicht werden.

Die peruanische Regierung hatte unmittelbar vor Beginn der Arbeit des Fonds Anfang 2003 noch versucht, die – im Vertrag vereinbarte- Wahl der Vertreter*innen der Zivilgesellschaft infrage zu stellen und gefordert, dass nur ein*e Vertreter*in gewählt und der/die andere von ihr benannt werden sollte. Nachdem dies von der deutschen Seite abgelehnt wurde, wurde als Kompromiss vereinbart, dass ein*e Vertreterin vom nationalen Runden Tisch zu Armutsbekämpfung, der/die andere von der Konferenz der Universitätsrektoren gewählt werden sollte

Im „Comité Tripartito“ wurden **alle Entscheidungen** über die Vergabe der Mittel gefällt.

Im Comité Tripartito waren vertreten

- für die peruanische Regierung **eine Vertreterin des Wirtschafts- und Finanzministeriums und ein Vertreter der APCI** (Agencia Peruana de la Cooperación Internacional – zuständig für die internationale Entwicklungskooperation Perus)
- für die deutsche Regierung **die deutsche Botschaft und ein Vertreter der Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW**
- für die peruanische Zivilgesellschaft je ein/e **Vertreter*in des nationalen Runden Tisches zur Armutsbekämpfung und der Konferenz der Universitäts-Rektoren**.

Trotz der nicht üblichen Form der Zusammenarbeit von Staat zu Staat erkannte das BMZ und die Botschaft die erfolgreiche Arbeit des Fonds stets an. Seine Struktur war aber auch immer ein Grund für Bedenken seitens des BMZ. Der Fonds sei eine Parallelstruktur und nicht vereinbar mit der üblichen Zusammenarbeit von Staat zu Staat.

Die Durchführung/Umsetzung des Fonds lag in den Händen eines **peruanischen und eines deutschen Co-Direktors**.

Beim deutsch-peruanischen Fonds verlangte die deutsche Seite die Ausschreibung der Stelle des peruanischen Direktors und seine Auswahl durch das Comité Tripartito. Bei anderen Fonds wurden die peruanischen Direktoren von der peruanischen Regierung ernannt.

Der Auftrag des Fonds war, **Projekte der Armutsbekämpfung** zu finanzieren, die zum **Prozess der Dezentralisierung** beitragen und den **Schutz und die Erhaltung der Umwelt** als Grundsatz haben.

Ziel war, innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Peru und Deutschland strategische Aktivitäten zugunsten der am meisten Benachteiligten zu unterstützen. Schwerpunkte dieser Zusammenarbeit waren:

1. Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung
2. Trinkwasser- und Abwasser-Versorgung
3. Nachhaltige ländliche Entwicklung.

Durch die Arbeitsweise des Fonds wurde erfolgreich angestrebt, dass **Projekte entsprechend den Bedürfnissen der Gemeinden** unterstützt und **die Identifikation der Gemeinden mit ihren Projekten** erreicht wurde.

- Im Rahmen von Ausschreibungen des Fonds konnten die Gemeinden **Anträge** für die Finanzierung von Projekten stellen. Dadurch mussten die Gemeinden ihren Bedarf und den Nutzen des Projekts darstellen und ihren Anteil bei der Durchführung erläutern.
- Nach Bewilligung wurde ein **Vertrag zwischen Fonds und Gemeinde** geschlossen, in dem auch die finanzielle und arbeitsmäßige Beteiligung der Gemeinde und der Beitrag des Fonds festgelegt wurde. Bei der Unterzeichnung des Vertrags mussten nicht nur die wichtigsten Repräsentanten der Gemeinde, sondern auch eine große Zahl von Bürger*innen anwesend sein – bei Nichterscheinen wurde die Unterzeichnung verschoben.
- Für die Durchführung des Projekts musste die Gemeinde **Geldmittel (und/oder Maschinen)** und die Bürger*innen **Arbeitskraft** beisteuern. Durch diese Eigenbeteiligung wurde es aus Sicht der Gemeinde zu ihrem Projekt.
- Bei der Durchführung der Projekte wurde eng kooperiert. **Regelmäßige Beratungs-Besuche** der Direktoren und Ingenieure des Fonds sollten eine sachgemäße Durchführung der Arbeiten garantieren und teure Verzögerungen verhindern.
- Zur **Eröffnung der abgeschlossenen Projekte** wurden in den Gemeinden **Feste** organisiert, bei denen meist sehr viele Bürger der Gemeinden anwesend waren. Es wurden dabei nicht nur Ansprachen gehalten, sondern es gab auch kulturelle Darbietungen. Diese Veranstaltung wurde vom anwesenden Co-Direktor des Fonds genutzt, um auf die Verantwortung der Gemeinde für ihr Projekt hinzuweisen.

Diese Praxis des Fonds war für den Erfolg der Projekte entscheidend.

4. Die Bilanz des Fonds

a) Die erste Phase 2003-2008

Der Fonds begann seine Tätigkeit 2003, seine Mittel waren Ende 2008 erschöpft.

- Für die Förderung wurden **marginale ländliche und städtische Zonen** im Hochland und an der Küste festgelegt, die durch große Armut, die Auswirkungen politischer Gewalt oder von Naturkatastrophen gekennzeichnet sind.
- Alle Projekte sollten **Ausbildungsmaßnahmen** als wichtige Komponente enthalten.
- Antragsteller waren meistens die Distrikt- und Provinz-Verwaltungen. Für Dienstleistungen zur Durchführung der Projekte wurden oft NGOs herangezogen. Der Fonds leistete Hilfe beim Transfer von methodischer Hilfe durch Institutionen, die Erfahrungen in der lokalen Entwicklungsarbeit haben.

Die **Ergebnisse der Wirkungsanalyse des DIE 2007**, gegen Ende der ersten Phase des Fonds, waren:

- **Zielgruppe erreicht:** Es gab eine hohe Beteiligung der ärmsten und von Gewalt betroffenen Gebiete.
- **Rolle von Unterstützung und Supervision:** Die Kapazitäten der lokalen Regierungen und Institutionen waren prekär, die bewilligten Projekte benötigten Planungshilfe und Begleitung durch spezialisierte und regional präsenste Organisationen.

- In vielen Projekten wurden **Distrikt- und Provinz-Entwicklungspläne** erarbeitet, z.B. für die Umwelt- oder die wirtschaftliche Entwicklung, Pläne für Landnutzung (ordenamiento territorial) oder für Bürgerrechte .
- In jedem Projekt wurden **Ausbildungsmaßnahmen** realisiert, z.B. für Gemeinde-Beamte oder -Bewohner.
- Die **Planung der Projekte** wurde von Gemeindeleitungen und über 1.000 Vertretern von NROs durchgeführt.
- **Zusammenarbeit Gemeindeverwaltung-Zivilgesellschaft:** Die zivilgesellschaftlichen Organisationen hatten Dienstleistungen (Ausbildung, Erarbeitung von Studien, Förderung der Partizipation) zur Stärkung der lokalen Regierungen erbracht. Durch die Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltungen und Zivilgesellschaft wurden Synergie-Effekte erreicht.
- Die meisten Projekte **wurden von NROs, andere von Gemeindeverwaltungen durchgeführt.** Bei den Projekten der Gemeinden waren das Interesse und die Beteiligung der Bevölkerung größer.
- Einige Projekte **waren bei Organisationen angesiedelt, die mit deutschen Entwicklungsprojekten zusammenarbeiteten**, hier gab es eine sehr fruchtbare Zusammenarbeit.

Resultate und Auswirkungen

- Die ausgearbeiteten **Pläne wurden als Instrumente in die Politik der Gemeinden integriert**, die durch die Nutzung der gewonnenen Information ihre Entwicklungs-Möglichkeiten erkennen konnten.
- Durch die Projekte wurde die **Implementierung der gesetzlichen Dezentralisierung** unterstützt.
- Der Fonds förderte die **Bürger-Beteiligung**. Die Erfolge bei der Sensibilisierung und Ausbildung zeigten sich am Interesse und der Beteiligung der Verantwortlichen und der Bürger bei der Ausarbeitung der Pläne.
- Es wurde Informationsarbeit in der Hoffnung auf eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung geleistet, die **Beteiligung war aber ungleich:** Das Fehlen von Jugendlichen und Frauen war signifikativ.
- Das **Kapazitätsniveau der Lokalverwaltung wurde verbessert** Der Horizont der Akteure erweiterte sich durch die Bildung von Bündnissen Die Projekte trugen zur Verminderung und Prävention von Konflikten bei.
- Bei vielen Projekten wurden alle, bei anderen Projekten die **Mehrheit der Ziele erreicht**. Einige gescheiterte Projekte haben trotz Scheiterns in einigen Aspekten wichtige Ziele erreicht. Es gab kein Projekt, das seine Ziele nicht erreicht hat und dessen Durchführung als nicht gerechtfertigt angesehen werden muss.

Das BMZ-Länderreferat hatte gegen Ende der ersten Phase des Fonds immer wieder betont, sehe keine Möglichkeit für seine Weiterführung. Der Fonds sei eine Parallelstruktur und nicht vereinbar mit der üblichen Zusammenarbeit von Staat zu Staat

Gleichzeitig hat es die oben zitierte Wirkungsanalyse des renommierten Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik in Auftrag gegeben. Die Studie gelangte zu hervorragenden Einschätzungen der Arbeit des Fonds: die Mittel des Fonds seien für die richtigen Ziele und Zielgruppen eingesetzt worden und es seien fast immer alle Projektziele erreicht worden.

So bewilligte die Bundesregierung im Rahmen einer Schuldenumwandlung für Peru eine Weiterführung des Gegenwertfonds.

Ausschlaggebend für die Bewilligung der zweiten Phase waren schließlich auch umfangreiche Brief- und Unterschriftenaktionen der Informationsstelle Peru und der bereits oben erwähnten Verbündeten mit der Forderung der Weiterführung des Fonds.

b) Die Gesamtergebnisse der Arbeit des Fonds

- Bis Ende 2016 hat der Fonds **38,5 Millionen Euro in 515 Projekte** investiert. Die Gelder flossen gezielt **in die ärmsten Regionen Perus.**
- **Begünstigte** des Gegenwertfonds waren **Kommunen in ländlichen Gebieten**, vor allem in den ärmsten Bergregionen im südlichen Peru.
- Die **Arbeit des Fonds** wurde bereits in der Vergangenheit und auch jetzt in meinen abschließenden Gesprächen **von allen Gesprächspartner*innen als effektiv und erfolgreich bezeichnet.**

- Die **Kriterien für die Projektvergabe und -durchführung und die Arbeit des Fonds** waren **transparent** und über die Homepage des Fonds einsehbar. So wussten z. B. viele NGOs über die Arbeit des Fonds Bescheid, wir erhielten (ungefragt) positive Rückmeldungen.

Gefördert wurden **Projekte in den Bereichen**

- Trinkwasser und Abwasser,
- Verbesserung von Verbindungsstraßen für abgelegene Gemeinden, einschließlich Brückenbau
- Verbesserung von Bewässerungsanlagen,
- Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und
- Integriertes Abfallmanagement

Das Projektverfahren unterstützte die Identifikation der Gemeinden mit ihrem Projekt, es wurde in den Auswertungsgesprächen gelobt.

Auch die regelmäßige **Präsenz der Fonds-Verantwortlichen in den Gemeinden** und ihre **Konsequenz bezüglich der Einhaltung der Regeln und Vereinbarungen** wurden als wichtig bezeichnet.

Ich selbst habe bei meinen Peru-Reisen in den letzten Jahren mit dem deutschen Co-Direktor Harald Moßbrucker abgeschlossene Projekte und Eröffnungsfeiern abgeschlossener Projekte (Trinkwasserversorgung, Stärkung der öffentlichen Verwaltung, Verbesserung von Verbindungsstraßen), mit dem peruanischen Co-Direktor Jorge Gorriti ein Projekt während der Durchführung (Integriertes Abfallmanagement) besucht. Meine wichtigsten Eindrücke waren:

- **Nutzen und Bedeutung des Projekts** für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung waren einleuchtend. Die Verbesserung der Straßen z. B. hat zur besseren Erreichbarkeit entlegener Gemeinden, die Versorgung mit sauberem Wasser zum Rückgang von Erkrankungen geführt.
- Die Co-Direktoren und Ingenieure des Fonds waren **mit der Situation vor Ort vertraut** und kannten die Verantwortlichen der Gemeinde.
- In einigen Gemeinden war durch die **zahlreiche Beteiligung der Bürger*innen** der Gemeinde an den (Eröffnungs-)Veranstaltungen zu erkennen, welche **Bedeutung das Projekt für die Menschen** hatte.

Folgende **Einschätzungen über die (Aus-)Wirkungen des Fonds** erfuhr ich in den Gesprächen im Oktober 2016

- von den **Vertreterinnen der Zivilgesellschaft** im Comité Tripartito:

Die „equipos tecnicos“ des Fonds hätten eine gute Arbeit geleistet.

Die **Direktoren** hätten **Erfahrung mit Projekten** gehabt und klare Positionen. Sie hätten **konsequent und verantwortlich** gearbeitet. Durch die Besuche hätten sie die Dörfer gekannt. Sie hätten gute Informationen für das Comité Tripartito geliefert.

Die Arbeit des Fonds sei **effizient und bereichernd** gewesen **für die Zivilgesellschaft und die Gemeinden**, nicht nur durch die finanzielle Unterstützung, sondern **auch durch die verwendete Methodologie**. Das Modell sollte für Peru weitergehen, es war ein Erfolg.

Der Fonds **verbessert die Lebensbedingungen**, kann aber die Armut nicht beseitigen. Dazu wären entsprechende Regionalpläne notwendig. Die Projekte sind exzellent, aber ihre Wirkung ist begrenzt.

- von **Vertreter*innen Deutschlands** im Comité Tripartito:

KfW: Die Strukturen des Fonds waren gut, z. B. die regelmäßigen Besuche der Projekte, und die Führungsleute integer. Ein Problem war, dass der Fonds das Geld verwaltet und gleichzeitig die korrekte Ausführung und Finanzierung der Projekte überwacht hat. Eigentlich sollten alle solche Sonderregelungen abgeschafft werden, wichtig sind die staatlichen Strukturen.

BMZ: Es gab Probleme mit der Beteiligung der Gemeinden: Der Fonds hat durch den Prozess (Eigenbeteiligung der Gemeinden, die schrittweise Auszahlung des Geldes) aber **gute Ergebnisse** erzielt.

Ein Gespräch mit den Vertreter*innen der peruanischen Regierung kam leider aus terminlichen Gründen nicht zustande.

Leider wurde für die **Auswertung der zweiten Phase des Fonds keine Wirkungsanalyse** in Auftrag gegeben.

5. Aufgetretene Probleme und Lösungswege

Es gab in den Anfangsjahren **strukturelle Probleme bezüglich der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit der zwei Direktoren**. Daraufhin erfolgte eine Trennung der Arbeitsbereiche.

In der zweiten Phase hat die Arbeitsteilung und Kommunikation zwischen den Direktoren sehr gut funktioniert

Die **ONGs**, die in der ersten Phase mit der Durchführung einiger Projekte beauftragt waren, **haben nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt**. Es stellte sich heraus, dass die Durchführung der Projekte durch die Gemeinde selbst erfolgreicher war. Die NGOs waren mit der lokalen Situation nicht ausreichend vertraut bzw. hatten ihre „vorgefertigten“ Modelle eingebracht.

In der zweiten Phase wurden NGOs nur zur Beratung nach der Planerstellung eingesetzt, auch hier kamen aber im Laufe der Zeit eher unabhängige Berater zum Einsatz. Zur Qualifizierung der Gemeinden wurden vom Fonds Seminare organisiert.

Probleme gab es immer wieder mit der **Identifikation der Gemeinden mit dem Projekt** und dem Versuch der Verantwortlichen, die aus dem Vertrag mit dem Fonds resultierenden Aufgaben und Verantwortungen zu umgehen.

Die Gemeinden hatten wenig Kapazitäten zur Abwicklung von Projekten und hatten es zudem mit einer neuen Form der Abwicklung von Projekten zu tun

Die Verantwortlichen des Fonds haben hier durch Korrekturen des Verfahrens und konsequente Umsetzung der Regeln Lernprozesse in Gang gebracht und Verhaltensänderungen erreicht. Wichtig waren die Eigenbeteiligung und schrittweise Auszahlung des Geldes, das brachte gute Ergebnisse. Falls eine Gemeinde ihre Verpflichtungen während des Projektverlaufs nicht erfüllt hat, konnte es passieren, dass der Fonds aus einem Projekt ausstieg und die Gemeinde die Restfinanzierung übernehmen musste. Dieser Gemeinde wurde dann auch kein weiteres Projekt bewilligt.

Beim **Integrierten Abfallmanagement** funktionierte das ursprüngliche Konzept des Fonds nicht, da die Planungs- und Bauvorschriften für die Infrastruktur viel mehr Zeit in Anspruch nahmen als angenommen. Das wurde bei späteren Projekten berücksichtigt.

Ein Problem war auch der nach Wahlen erfolgte **Wechsel in den Gemeindeverwaltungen**: neu gewählte Bürgermeister hatten gelegentlich kein Interesse an den Projekten. Die Verantwortlichen des Fonds hatten hier nur die Möglichkeit, auf einen Abschluss der Projekte während einer laufenden Amtsperiode zu drängen.

Der Fonds unternahm mehrere **Versuche einer engeren Zusammenarbeit mit dem GIZ-Programm „Gute Regierungsführung“**, um dadurch die Wirkung der Projekte zu vertiefen. Das gelang nicht, trotz der guten Ergebnisse, die durch die Zusammenarbeit mit den GIZ- Programmen „Trink- und Abwasser“ und „Ländliche Entwicklung“ erreicht wurden.

Nach Auskunft der Direktoren haben die verschiedenen Probleme zu **ständigen Veränderungen der Arbeit des Fonds** geführt. Harald Moßbrucker: „Wir haben ständig nachjustiert, wir waren ein ‚lernender‘ Fonds.“

6. Die Rolle der Zivilgesellschaft im Comité Tripartito

Wie hat sich die Mitwirkung von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft auf die Arbeit des Fonds ausgewirkt? Gab es Probleme oder war ihre Mitwirkung im Comité Tripartito positiv? Darüber habe ich bei meinem Besuch im Oktober mit Vertreter*innen der verschiedenen Seiten gesprochen.

Aus Sicht der Vertreterinnen der Zivilgesellschaft selbst war ihre Rolle entscheidend, wenn die Vertreter der deutschen Botschaft und des peruanischen Wirtschaftsministeriums unterschiedliche Ansichten hatten.

Durch die Präsenz der Zivilgesellschaft war der Fonds demokratisch und die Transparenz gut.

Die Stimme der Zivilgesellschaft im Fonds wurde gehört und hatte Gewicht. Die Bedeutung der Zivilgesellschaft im Comité Tripartito hat im Vergleich zur Anfangszeit im Laufe der Jahre abgenommen.

Die **Sicht der Vertreter*innen Deutschlands** war unterschiedlich:

- Man sollte die Rolle der Zivilgesellschaft nicht überbewerten, die Vertreterinnen hätten nur wenig beigetragen. (KfW)
- Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Comité Tripartito war gut als Kontrolle und wichtig bei der Entscheidung über die Regionen und Gemeinden, die unterstützt werden sollten. Sie bildeten ein Gegengewicht zum Wirtschaftsministerium. (BMZ)

Aus **Sicht der Direktoren** war die Rolle der Zivilgesellschaft wichtig für die Diskussion der Ziele, Strukturen und der Projekte und als Kontrolle (vigilancia). Ihre Mitwirkung hat bedeutet, dass drei Seiten mitentschieden.

Von Problemen mit den Vertreter*innen der Zivilgesellschaft wurde von keiner Seite berichtet.

Aus meiner Sicht und als Ergebnis der Gespräche werte ich die Beteiligung der Vertreter*innen der Zivilgesellschaft als entscheidend

- für die Festlegung der Ziele und Strukturen des Fonds,
- für die Auswahl der Projekte
- zur Herstellung von Transparenz bezüglich der Arbeit des Fonds und der Verhinderung von Missbrauch der Mittel des Fonds: Dies unterscheidet diesen Fonds von den staatlichen Fonds, die ich oben beschrieben habe und die uns zur Forderung nach Bildung eines solchen Fonds veranlasst haben.

7. Empfehlungen aus meiner Sicht

Nach den Erfolgen dieses Fonds und den guten Erfahrungen mit seiner Struktur und Arbeitsweise empfehle ich

1. **Künftige Gegenwertfonds aus Schuldenumwandlungen ebenfalls mit Beteiligung der Zivilgesellschaft zu bilden:** Die Erfahrungen mit dem Deutsch-peruanischen Gegenwertfonds zeigen meiner Meinung nach, dass nur durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft erreicht werden kann, dass
 - die Mittel des Fonds für die am stärksten benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen nach dem von ihnen formulierten Bedarf eingesetzt werden,
 - kein Missbrauch der Mittel durch Mausehelei oder politische Einflussnahme stattfindet und
 - die Vergabe der Mittel transparent für die Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft stattfindet.

Leider ist meines Wissens bisher weltweit kein einziger weiterer Gegenwertfonds nach diesem Modell gebildet worden.

2. **Grundsätzlich bei allen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftliche Organisationen des betreffenden Landes an den Entscheidungen über die Mittelverwendung zu beteiligen:** Viele Regierungen der Länder des Globalen Südens zeigen in ihrer Politik wenig Interesse an der Bekämpfung der Armut und der Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung.
3. **Einen Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland in die Planung von Konzepten und Projekten des BMZ für einzelne Länder und Regionen,** etwa in Form Runder Tische.

Runder Tisch zur Armutsbekämpfung – Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

2001 wurde dieses Gremium von der Übergangsregierung Paniagua in Übereinkunft mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen gegründet. Es sollte dem Staat dabei helfen, die Basis für eine langfristige öffentliche Politik zur Bekämpfung der Armut zu legen.

Die Mesa gibt es auf nationaler, regionaler, Provinz- und Distrikt-Ebene.

Mitglieder sind auf den verschiedenen Ebenen jeweils die staatlichen Organe und die großen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auf nationaler Ebene sind das für den Staat Vertreter*innen von 15 Ministerien, für die Zivilgesellschaft Vertreter*innen des Gewerkschaftsdachverbandes CGTP, des Dachverbandes der Frauenorganisationen CONAMOVIDI, des ANC (Zusammenschluss von NROs) und CONADES (Nationalkonferenz Soziale Entwicklung), des Zusammenschlusses der Regionalregierungen und Gemeinden, des Zusammenschlusses der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit COEECI, der UNO-Organisationen und der Nationalen Unternehmer.

Der (zivilgesellschaftliche) Präsident ist z. Zt. Federico Arnillas, Vertreter des ANC und der CONADES.