

FPA



FONDO



PERU - ALEMANIA  
DEUDA POR DESARROLLO

# Der Deutsch-Peruanische Gegenwertfonds

Resümee der Systematisierung





**Gemeinde Sarhua, Provinz Victor Fajardo, Departement Ayacucho: Zustand der Straße vor und nach der Finanzierung durch den GWF.**



## Der Deutsch-Peruanische Gegenwertfonds

Resümee der Systematisierung

Datenerhebung und Analyse: A TIEMPO Consultoría para el Desarrollo SAC  
Hauptconsultor: Luis Soltau Salcedo  
Assistentin: Gabriela Linares Callalli

Gesamtverantwortung:  
Jorge Gorriti Gutierrez, peruanischer Kodirektor  
Harald Mossbrucker, deutscher Kodirektor

Lima, Juli 2015



**Gemeinde Ambo, Departement Huanuco: Einweihung des Projekts der integrierten Abfallentsorgung mit der Bürgermeisterin Daisy Soto Mory, dem deutschen Botschafter in Lima Jörg Ranau und der Vertreterin des BMZ Petra Schmidt sowie der Gruppe der freiwilligen Motivierer für Mülltrennung.**

## Inhalt

<ul style="list-style-type: none"> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Geschichte und Kontext des GWF  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">2</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Zur Methode  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">2</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Struktur des GWF  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">4</span> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Finanzierungslinien  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">6</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Ergebnisse  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">7</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Grundlagen der Resultate  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">8</span> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Schlussfolgerungen  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">10</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Lessons learned  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">11</span> </li> <li> <span style="color: #c00000;">■</span> Zukunft  <span style="color: #c00000; font-weight: bold;">14</span> </li> </ul>
---	---	---

# Der Deutsch-Peruanische Gegenwertfonds: Resümee<sup>1</sup>

Nach zwölfjähriger Tätigkeit und kurz vor Abschluss seiner ihm anvertrauten Aufgabe liegt eine umfassende Systematisierung des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds (GWF) nahe, zumal diese auf mehrere Teilsystematisierungen einzelner Finanzierungslinien und Projekttypen sowie eine Evaluierung zurückgreifen kann. Aus diesem Grund hat das Aufsichtsgremium des GWF, das Dreierkomitee, bestehend aus Vertretern des peruanischen und des deutschen Staates sowie der peruanischen Zivilgesellschaft, die Kodirektion mit einer solchen Systematisierung beauftragt.

Aufgrund der sowohl auf lokaler Ebene als auch in Kreisen der internationalen Zusammenarbeit anerkannten Effektivität der Arbeit des GWF erwuchs die Erwartung, aus der reichhaltigen Erfahrung dieser Arbeit Schlüsse und Lehren zu ziehen. Der GWF ist seiner Natur nach eine zeitlich begrenzte Institution und wird in Kürze seine Aufgabe erfüllt haben, weshalb die vorliegende Reflexion über ein simples „feed back“ hinausgehen und sich auf jene Aspekte konzentrieren wird, die für das Thema Armutsbekämpfung sowohl bei nationalen als auch internationalen Akteuren von besonderer Bedeutung sind. Besonderes Gewicht kommt dabei dem institutionellen Aufbau zu, der die Grundlage für die effektive Arbeit des GWF bildete und es ermöglichte, bis zu seinem Abschluß circa 500 Kleinprojekte in den abgelegensten und ärmsten Regionen Perus zu finanzieren und damit die Bemühungen der peruanischen Regierung zur Armutsbekämpfung zu unterstützen.

**Die bereits erwähnten Teilsystematisierungen und die Evaluierung des GWF zeigten, dass die Ziele in den unterschiedlichen vom Fonds finanzierten Projekttypen angemessen und effektiv umgesetzt wurden.** Jedes einzelne dieser Dokumente führte zu Justierungen der folgenden Projektausschreibungen und trug damit zur besseren Realisierung der Ziele des GWF bei.

<sup>1</sup> Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung der Systematisierung des GWF. Das vollständige Dokument ist in spanischer Sprache auf der Webseite des GWF publiziert: [www.fcpa.org.pe/mostrarResultadoPublicacion.php?id=3](http://www.fcpa.org.pe/mostrarResultadoPublicacion.php?id=3). Die Systematisierung wurde zwischen Mai 2014 und März 2015 erstellt.

## ■ Geschichte und Kontext des GWF

Die Gründung des GWF erklärt sich aus dem nationalen und internationalen Kontext zu Ende des letzten und dem Beginn des neuen Jahrhunderts. In einer Situation internationaler Finanzkrisen mit ernsthaften Verschuldungsproblemen etlicher Staaten Lateinamerikas, rückte eine Schuldenumwandlung als angemessenes Instrument ins Blickfeld der Partnerregierungen. In Peru begann mit der neuen, demokratisch legitimierten Regierung ab 2002 ein Prozess der Staatsmodernisierung und Dezentralisierung. **In diesem Kontext wird der GWF im Jahr 2003 begründet, mit den Lokalregierungen als primärem Counterpart, über den die Gegenwartsmittel investiert werden, und mit dem klaren Auftrag, vor allem die ärmste Bevölkerung in den vorgegebenen Regionen zu berücksichtigen.** Damit wurde ein Finanzierungsinstrument zur Schuldenumwandlung genutzt, um Investitionen in soziale Projekte zu tätigen.

Heute verfügen beide Länder in Gestalt des GWF über ein neuartiges und effizientes Kooperationsinstrument, dessen Absicht auch aus der Bezeichnung „Deutsch-Peruanischer Gegenwartfonds – Entwicklung statt Schulden“ hervorgeht.

## ■ Zur Methode

Im Rahmen der Systematisierung wurden Interviews mit Akteuren geführt, die aus unterschiedlichen Perspektiven am Gelingen des GWF beteiligt waren. Dies ermöglichte die Identifizierung eines breiten Spektrums von Themen, die sowohl die peruanische wie auch die deutsche Seite interessieren, unter anderem:

1. Die Erfahrung des GWF mit der Kofinanzierung von Projekten, durchgeführt von Lokalregierungen in ländlichen Gebieten, die durch (extreme) Armut charakterisiert sind.
2. Das zentrale Element der GWF-Strategie, Projekte nur auf Nachfrage zu finanzieren und dies als Mittel des Kontakts zu den lokalen Partnern zu nutzen.
3. Die Rolle des Projektumfangs bei einer Fokussierung auf Armutsgebiete:

kleine Projekte sind dazu besonders geeignet.

4. Die Rolle des Aufbaus, der Organisation und der Ausrichtung des GWF für dessen Resultate.
5. Die Effektivität der spezifischen Kooperationsweise des GWF.

**Besonders interessiert, ob die aus der langjährigen Erfahrung des GWF entwickelten Instrumente und in der alltäglichen Arbeit bewährte Herangehensweise, abhängig vom Kontext, zumindest teilweise von anderen Institutionen übernommen werden könnten.**

Für die Systematisierung wurde eine Analysemethode angewandt die darauf abzielt, die Verbindungen zwischen den institutionellen Entscheidungen und der institutionellen Praxis – Planung, Organisation, Betriebsführung (Corporate Governance) und Kontrolle der Arbeitsabläufe – und der Erreichung der Ziele des GWF zu beleuchten. Die Prozesse des GWF werden mit Schwerpunkt auf der Analyse des organisatorischen Aufbaus und der praktischen Umsetzung der Organisationsstruktur sowie der Funktionsweise der Instanzen untersucht: Direktorium (Dreierkomitee) und Kodirektion in der alltäglichen Praxis. Aus dieser Perspektive werden der Prozess zur Konstituierung eines Personalteams und die Entscheidungsmechanismen beleuchtet, die durch die strategischen und operativen Leitlinien gegeben sind.

Das institutionelle Ziel und die strategisch-operativen Leitlinien des GWF sollen folgendes sicherstellen:

1. Durch die vom GWF implementierten Prozesse erhält die arme und ärmste Bevölkerung in den Arbeitsregionen des GWF einen optimalen Zugang zu dessen Angeboten und der GWF die Möglichkeit zu einer optimalen Betreuung.
2. Möglichst alle finanzierten Projekte können in der vorgegebenen Zeit durchgeführt werden.
3. Ein möglichst geringes Finanzierungsrisiko der Projekte und geringe Transaktionskosten, sowohl für den GWF als auch für dessen Partner, die Gemeinderegierungen.

Die Analyse des Zyklus der finanzierten Projekte - Identifizierung der Nachfrage, Design der Implementierung, öffentliche Ausschreibungen, Auswahl der Projektanträge, Durchführung der bewilligten Projekte und Durchführungskontrolle - erlaubt es, die Entwicklung jedes Projektes von den ursprünglichen Vorgaben über Rückkoppelungsprozesse bei der Projektausführung und die daraus abgeleitete permanente Anpassung der Vorgaben nachzuvollziehen.



Deutsch-Peruanischer Gegenwartfonds – Entwicklung statt Schulden.



Durch die vom GWF implementierten Prozesse erhält die arme und ärmste Bevölkerung in den Arbeitsregionen des GWF einen optimalen Zugang zu dessen Angeboten.



**Mitglieder des Dreierkomitees und Kodirektion 2011, von links nach rechts:** Rosa Guillen (Zivilgesellschaft), Javier de Cossío (Agentur der internationalen Kooperation), Jorge Gorriti (peruanischer Kodirektor), Betty Sotelo (Ministerium für Ökonomie und Finanzen, Präsidentin des Dreierkomitees), Kerstin Sieverdingbeck (BMZ), Gerhard Redecker (KfW), Harald Mossbrucker (deutscher Kodirektor).

## Struktur des GWF

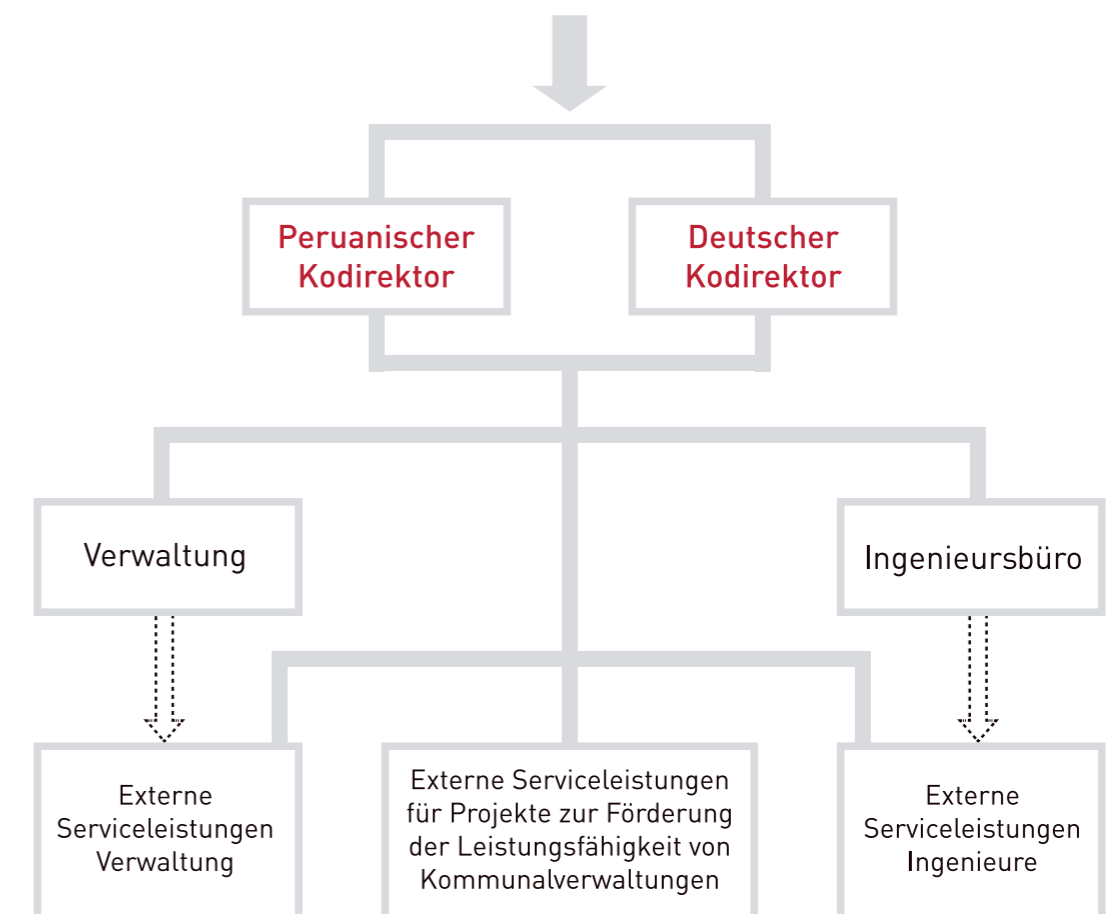
Für den Erfolg des GWF ist seine Struktur ausschlaggebend, wobei dem Direktorium und dessen spezifischer Zusammensetzung die entscheidende Rolle zukommt. Laut Satzung muss das Direktorium im Konsens entscheiden, was in den bisher 84 Sitzungen problemlos gelang. Von Bedeutung ist zudem ein harmonisches Zusammenwirken der Kodirektion sowohl in der Umsetzung der Richtlinien des Direktoriums, aber auch, um ein engagiertes und motiviertes Team von Mitarbeitern zu formen. Schließlich war die Entscheidung zugunsten der Lokalregierungen als hauptsächlichem Counterpart für die Projektimplementierung eines der wesentlichen Fundamente des Erfolgs in Hinsicht auf die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der finanzierten Projekte.

## Organisationsstruktur des GWF

### Aufsichtsgremium / Direktorium

Mitglieder sind Vertreter

- 1. Des peruanischen Staats:**
  - a) Das Ministerium für Ökonomie und Finanzen
  - b) Die peruanische Agentur der internationalen Kooperation
- 2. Der peruanischen Zivilgesellschaft:**
  - a) Der runde Tisch zur Koordinierung der Armutsbekämpfung
  - b) Die peruanische Rektorenkonferenz
- 3. Des deutschen Staats:**
  - a) Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Lima
  - b) Die Kreditanstalt für Wiederaufbau



## Finanzierungslinien

**Der GWF hat seit 2003 drei Projektlinien finanziert: Infrastruktur (Trink- und Abwasser, Verbesserung von Bewässerungssystemen, Verbesserung von Gemeindestraßen, Bau kleiner Brücken), Projekte zur Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene und Projekte des integrierten Abfallmanagements.**

Seit Aufnahme seiner Tätigkeit im August 2003 bis Ende 2014 hat der GWF 124,1 Mio. Soles (36,5 Mio. €) in 456 Projekte investiert, die aus 26 Ausschreibungen hervorgingen. Von den investierten Mitteln gingen 71,7% in Infrastrukturprojekte, 19,5% Projekte in die Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und 8,8% in Projekte des integrierten Abfallmanagements.

Die Förderung ländlicher Infrastruktur war die Finanzierungslinie mit der weitaus höchsten Investition von Mitteln des GWF (88.950 Mio. Soles bzw. 26,162 Mio. €), hier wurden 254 Projekte finanziert. Damit wurden 57.280 Familien gefördert, was einer durchschnittlichen Förderung von 1,553 Soles oder 456,76 € pro Familie entspricht. Die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Infrastrukturprojekt betragen 508.000 Soles (149.412 €), wovon der GWF 69%, die Bevölkerung 4% und die Lokalregierung 27% finanzierten. Infolge der Projekte konnten diese Familien, je nach Projekttyp, entweder ihre sanitären Bedingungen, ihre Produktion und/oder ihren Marktzugang wesentlich verbessern. Nach der in Peru gültigen fünfstufigen Armutsskala lebten 71% der geförderten Familien in Gebieten der beiden untersten Armutsstufen, 86,4% in den untersten drei.

In Bezug auf die Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen wurden bisher 184 Projekte mit einem Mittelaufkommen von 24.231.957 Soles (7.127.046 €) finanziert, was einer Durchschnittsförderung von 131.695 Soles (38.734 €) pro Projekt entspricht. Zusätzlich wurden von den Gemeinderegierungen 2,7 Mio. € aufgebracht, im Schnitt 27,3% der Kosten. Da diese Projekte sich eher indirekt und generell auf die Bevölkerung eines Distrikts auswirken, ist es schwierig, die Zahl der geförderten Familien anzugeben; die Einwohnerzahl der geförderten Distrikte bewegt sich zwischen 1.500 und 5.000 Personen, 74,1% davon gehören zu den beiden, 88% zu den drei untersten Armutsstufen. Durch die Projekte konnten sowohl die Lebensbedingungen der Menschen (z.B. Produktionsmethoden infolge technischer Assistenz, Aufbau von Informationssystemen bezüglich Marktzugang, Landnutzungsstrategien, soziale Assistenz) durch die Gemeinderegierung als auch die Partizipation der

zivilgesellschaftlichen Organisationen am Gemeindeleben verbessert werden.

Schließlich wurden in 18 Gemeinden Projekte des integrierten Abfallmanagements finanziert, wobei der Anteil für den GWF 10.913.756 Soles (3.209.928 €) oder 61,4%, der Eigenanteil der Gemeinden 6,525 Mio. Soles (1,919 Mio. €) oder 38,6% betrug. Von den geförderten Gemeinden sind 48,5% in den beiden untersten Armutsrubriken erfasst, unter Einbeziehung der dritten Kategorie sind es 83,7%. Die durch diese Projekte geförderte Bevölkerung umfaßt hauptsächlich die Einwohner der Gemeindehauptorte; zusammen sind dies ca. 26.500 Familien.

## Ergebnisse

Im Jahr 2007, zum Ende der 1. Phase des GWF wurde dessen Interventionsdesign durch eine vom BMZ in Auftrag gegebene Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik eindrucksvoll bestätigt. Die Wirkungsanalyse zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielbevölkerung sowie die Nachhaltigkeit der finanzierten Projekte bildeten die Kernpunkte der positiven Einschätzung der Arbeit des GWF.

**Eine Besonderheit des GWF besteht darin, dass während der 1. Phase 59% der administrativen Kosten aus Zinseinnahmen gedeckt werden konnten, da die Gesamtmittel relativ zu Anfang auf Konten des GWF transferiert wurden. Während der 2. Phase wird dieser Anteil 100% betragen, so dass dann alle dem GWF anvertrauten Mittel in Projekte geflossen sein werden.** Der Unterschied zwischen Phase 1 und 2 erklärt sich durch eine Straffung der operativen Effizienz sowie den Skaleneffekt, der sich aus der größeren Zahl finanzierten Projekte pro Ausschreibung ergibt. Beide Maßnahmen führten zu einer Relation von administrativen Kosten versus Gesamtausgaben von 12,5% in der 1. Phase, 10% in der 2. Phase.

Die Effizienz in der Implementierung der Projekte wurde vor allem durch die Einhaltung der Zeitpläne und der Ziele für die Platzierung von Mitteln erreicht. Eine Straffung der Zeitpläne für die Durchführung der individuellen Projekte als Reaktion auf anfängliche Schwierigkeiten beförderte diese Effizienz.

Dem GWF wurden für die 1. und die 2. Phase jeweils unterschiedliche Zielvorgaben in Hinsicht auf die zu verwendenden Mittel pro Finanzierungslinie - Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und Infrastruktur - gemacht. Die Vorgaben waren für Phase 1, dass keine Investitions-

Seit August 2003 bis Ende 2014 hat der GWF **124,1 Mio. Soles** (36,5 Mio. €) in **456 Projekte** investiert.

Relation von administrativen Kosten versus Gesamtausgaben von **12,5%** in der 1. Phase, **10%** in der 2. Phase



Der GWF ist infolge einer angemessenen Strategie seiner Aufgabe in wirksamer und effizienter Weise nachgekommen.

linie mehr als 66% der Mittel absorbieren sollte, für Phase 2, dass in Infrastrukturprojekte nicht weniger als 80% der Mittel fließen sollten. Auch diese Vorgaben wurden eingehalten.

Die Resultate zeigen, dass der GWF eine mit den rigiden Verwaltungsprozessen der Lokalregierungen kompatible, originäre Wertschöpfungskette entwickelt hat. Dazu hat wesentlich die Ausarbeitung und Implementierung einer Interventionsstrategie auf Distriktebene beigetragen, mit der die vorhandenen Finanzmittel durch Ausschreibungsprozesse kanalisiert werden. **Favorisiert werden Projektanträge, denen eine tatsächliche und nachprüf-bare Nachfrage der betroffenen Bevölkerung zugrunde liegt und die darüber hinaus angemessene Kosten, eine angemessene Finanzierungsstruktur und eine adäquate technische Lösung aufweisen.** Die intensive Begleitung der Partner durch den GWF während der Planung und Durchführung der Projekte ist ein Schlüsselement sowohl zur Erreichung der gesteckten Ziele als auch der Nachhaltigkeit der Projekte.

## Grundlagen der Resultate

Aus den im vorhergehenden Abschnitt zusammengefassten Resultaten wird ersichtlich, dass der GWF seiner Aufgabe in wirksamer und effizienter Weise nachgekommen ist. Wie der Abschnitt über den institutionellen Aufbau des GWF zeigt, wird dies durch ein adäquates Funktionsdesign sowie durch eine auf die Zielerfüllung – Bekämpfung der Armut – ausgerichtete Strategie ermöglicht; folgende Bedingungen müssen dafür erfüllt sein:

- **Planung:** Die klare Definition des Auftrags des GWF und eine stimmige Strategie der Armutsbekämpfung sind die Grundlage eines Planungsprozesses, der zu Beginn zwischen den Regierungen Perus und Deutschlands vereinbart wurde. Darauf fußend wurden die in der Projektabwicklung gewonnenen Erfahrungen einem ständigen Prozess der Reflektion, Evaluierung und Retroalimentierung unterworfen, sowohl auf der strategischen Ebene (Dreierkomitee) als auch auf der ausführenden Ebene (Kodirektion).
- **Strategie und Kontrolle:** Die Durchführung der Projekte durch die Lokalregierungen und nicht etwa durch die Vergabe an Dritte ermöglicht dem GWF eine gewissenhafte Prüfung der Planungsunterlagen. Dies wiederum garantiert eine effektive Durchführungskontrolle sowohl in technischer als auch finanzieller Hinsicht, da z. B. in den Unterlagen die tatsächlichen Marktpreise vermerkt sind, wodurch das Risiko von Korruption gering gehalten wird. Außerdem wird durch die Direkt-

durchführung der Projekte Klarheit in die Kostenstruktur gebracht, den Lokalregierungen wird ermöglicht, eventuell vorhandene Baumaschinen als Eigenleistung einzubringen und dadurch Barmittel einzusparen und das lokale Personal hat die Möglichkeit, Lerneffekte zu erzielen. Im übrigen hat der Prozess der Retroalimentierung dem GWF erlaubt, seine Prozeduren den sich ständig verändernden juristischen Rahmenbedingungen für die Lokalregierungen anzupassen.

- **Organisationsstruktur:** Den GWF kennzeichnet seine schlanke Personalstruktur – in Phase 1 waren es 10, in Phase 2 11 Mitarbeiter – und seine flache Kommandostruktur. Letztere führt von der strategischen Ebene des Dreierkomitees über die Kodirektion zu den operativen Einheiten Verwaltung und Ingenieursbüro. Diese Struktur erleichtert dem Dreierkomitee eine intensive Begleitung und der Kodirektion die Konzentration der Arbeit auf die Erfüllung der Zielvorgaben. Das Vertrauen zwischen Dreierkomitee und Kodirektion erlaubt es zudem, den Fokus nicht auf den Zeitplan für den Mittelabfluss zu setzen, sondern auf die Qualität und Nachhaltigkeit der Projekte.
- **Humankapital:** Den Mitarbeitern kommt in der flachen Hierarchie des GWF große Bedeutung zu, gerade auch wegen ihrer geringen Anzahl. Die sehr geringe Rotation bestätigt eindrücklich, dass das Personal sowohl für den technischen als auch für den administrativen Bereich gewissenhaft ausgewählt wurde. Die Rolle des Dreierkomitees als Schutz gegen Einflussnahme und Druck von außen war dabei entscheidend. So gelang es, ein Arbeiterteam aufzubauen, das sich mit der Institution und ihren Zielen identifiziert und durch Kompetenz und Pflichtgefühl auszeichnet.
- **Konstitution als privatrechtliche Körperschaft:** Die Tatsache, dass der GWF als privatrechtliche Körperschaft agiert, gibt ihm die notwendige Flexibilität in der administrativen, finanziellen und operativen Erfüllung seiner Aufgaben, ohne dass dabei die notwendigen, auf die Verifizierung der Ergebnisse zielenden Kontrollmechanismen vernachlässigt würden. Die spezifische juristische Konstruktion war indes nur Mittel zu dem Zweck, einen effektiven Kooperationsmechanismus zwischen den beiden beteiligten Regierungen und der peruanischen Zivilgesellschaft umzusetzen und dies nicht nur in der Planungsphase des GWF, sondern vor allem während der operativen Arbeit. Dieser Mechanismus ist das Dreierkomitee, welches die Herausforderungen der Implementierung des GWF von der Idee zur operativen Arbeit vorbildlich bewältigte. Dieser spezifische Kontext ermöglichte es dem GWF, sich gegenüber den Counterparts (Lokalregierungen) als Verwalter nichtöffentlicher Mittel zu präsentieren, der daran interessiert ist, begründete, technisch angemessene Projekte zu fördern und mit Möglichkeiten für einen schnellen Zugriff auf Finanzmittel ausgestattet ist. Zudem wurde der GWF durch diesen Kontext gegen mögliche Einflussnahme und Übergriffe von außen abgeschirmt.



Schlanke personal- und flache Kommandostruktur kennzeichnen den GWF.

## Schlussfolgerungen

Die Einrichtung des GWF als Sozialfonds aus Mitteln der Schuldenumwandlung zwischen Peru und Deutschland stellt sowohl einen Beitrag zur Lösung des Schuldenproblems als auch der Armutsbekämpfung in Peru dar. **Damit wurde ein alternatives Instrument der Kooperation geschaffen, das sich von den üblichen Mitteln der finanziellen Zusammenarbeit – Budgetfinanzierung und Sektorfinanzierung – deutlich unterscheidet. Dieses Instrument erwies sich als sehr effektiv in der Kanalisierung von Mitteln zur Finanzierung kleiner Projekte in den abgelegenen und armen Bergregionen Perus, Projekten die von der Bevölkerung tatsächlich nachgefragt und von den Lokalregierungen umgesetzt wurden.**



Der GWF als alternatives Kooperationsinstrument.

Bei der Konzeption des GWF durch die beiden Regierungen wurde darauf geachtet, einen Eigenbeitrag der lokalen Akteure zur Projektfinanzierung zu fordern. Dies trug zu einer engen Kooperation aller Beteiligten in der Projektdurchführung bei, ebenso wie zur intensiven Kommunikation insbesondere der Ziele und Prinzipien des GWF.

Trotz des schlanken Mitarbeiterstabs hat der GWF die infolge der Ausschreibungen eingehenden Projektanträge und die daraus folgenden Finanzierungen problemlos umgesetzt und, soweit vom Dreierkomitee beauftragt, auch ursprünglich nicht vorgesehene Projekttypen finanziert. Im Kontext der Arbeit des GWF und trotz seiner Konzentration auf ärmste und abgelegene Regionen, haben sich die Lokalregierungen als effektivste Counterparts zur Umsetzung der Ziele des GWF erwiesen.

Seine Organisationsstruktur hat dem GWF die notwendige operative Flexibilität ebenso ermöglicht wie seine Unabhängigkeit in der Interaktion mit den Partnern (Lokalregierungen, Zivilgesellschaft). Auf der operativen Ebene wurden sowohl eine effiziente Kostenstruktur als auch herausragende Ergebnisse in Bezug auf die Nachhaltigkeit erreicht, da sich die Bevölkerung mit den Projekten identifizierte.

In Übereinstimmung mit dem Auftrag wurden die dem GWF für beide Phasen anvertrauten Mittel in 184 Projekte zur Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen, in 256 Infrastrukturprojekte und seit der 2. Phase in 18 Projekte des Abfallmanagements investiert. **Die Fokussierung auf Armutgebiete stand dabei im Vordergrund: In den beiden Phasen wurden 84% bzw. 64,5% für die beiden ärmsten Gruppen der Armutsskala ausgegeben.**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Die Differenz zwischen 1. und 2. Phase ist unter anderem auf die großen Erfolge zurückzuführen, die Peru zwischen 2003 und 2014 bei der Reduzierung des Anteils armer Menschen an der Gesamtbevölkerung erzielt hat.

Der GWF hat über den gesamten Umsetzungszeitraum die wesentlichen Prozesse dokumentiert und systematisiert, um die notwendige Kontrolle seiner Arbeit zu ermöglichen und seine Erfahrungen anderen Akteuren zur Verfügung zu stellen.

In Bezug auf die Verwendung der Mittel hat der GWF die gesteckten Ziele übertroffen. Die Mittel wurden in der vorgegebenen Zeit platziert, die administrativen Kosten mit ca. 10% niedrig gehalten und in der 2. Phase vollständig aus Kapitaleinkünften finanziert. So war es möglich, dass annähernd 100% der ursprünglich anvertrauten Mittel in Projekte flossen.

## Lessons learned

Das Ergebnis der Reflexion über die Besonderheit der Struktur des GWF sowie über seinen Auftrag in der Armutsbekämpfung in abgelegenen Gebieten soll im Folgenden kurz als lessons learned all jenen verfügbar gemacht werden, die ebenfalls dem Ziel der Armutsbekämpfung verpflichtet sind.

- **Schuldenumwandlung als Instrument der Zusammenarbeit:** Die Nutzung des Instruments der Schuldenumwandlung für den Kampf gegen Armut im Rahmen der bilateralen Entwicklungs-Zusammenarbeit (EZ) ist möglich und wünschenswert. Es handelt sich um ein wirksames Instrument der Entschuldung, das zudem die Interessen der beteiligten Regierungen in Übereinstimmung bringen und freundschaftliche Beziehungen festigen kann. Einhergehend damit kann die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung sozialer Projekte und einer eigens dafür geschaffenen Organisation – komplementär zur technischen EZ, zur Budgetfinanzierung oder anderen Instrumenten – eine effiziente Kooperation ermöglichen. Bedingung für einen funktionierenden Gegenwartfonds ist allerdings die Partnerschaft zwischen demokratischen Regierungen, bei der beide Seiten ein Interesse an der Solidarität mit stark benachteiligten Bevölkerungsgruppen haben und die Beteiligung der Zivilgesellschaft als wichtigen Faktor zur Erreichung der Ziele begreifen. Es war dieser Kontext, der das Fundament für diese spezifische Zusammenarbeit legte und zu den positiven Ergebnissen des GWF führte.
- **Die juristische Verfassung des GWF und die Organisationsstruktur:** Von Beginn an wurde der GWF als kleine, sparsame, flexible und mit flacher Hierarchie ausgestattete privatrechtliche Organisation konzipiert, die explizit nicht den Kontrollen und administrativen Systemen des öffentlichen Sektors unterliegt sondern der direkten Kontrolle eines Dreierkomitees unterstellt ist, das sich aus Vertretern beider Regierungen und der peruanischen Zivilgesellschaft zusammensetzt. Die notwendige Kontrolle des GWF wurde durch periodische Berichte an das Dreierkomitee gewährleistet.



Bedingung für einen funktionierenden Gegenwartfonds ist die Partnerschaft zwischen demokratischen Regierungen.





Nachfrage als Mittel zur Auswahl der Projekte und deren Nachhaltigkeit.

- **Die Finanzierungslinien und der Ansatz der Armutsbekämpfung:** Im Rahmen der Schwerpunkte der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Peru - Staatsmodernisierung, Trink- und Abwasser, ländliche Entwicklung - hat der GWF kleine Projekte zur Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und Infrastrukturprojekte finanziert. Der GWF ist dabei auf die Arbeit mit Gemeinderegierungen fokussiert, für die wiederum das Angebot des GWF generell die einzige Möglichkeit zur Finanzierung von Projekten darstellt, da sie aufgrund ihrer finanziell und personell begrenzten Ressourcen kaum Zugang zu anderen Finanzierungsquellen haben.
- **Der Ansatz der Nachfrage durch die Bevölkerung und deren Einbeziehung in die Finanzierung:** Die adäquate Auswahl der Projekte durch den GWF wird erheblich durch die Prüfung einer tatsächlichen Nachfrage und die Konzentration auf die ärmste Bevölkerung erleichtert. Der Beitrag der Bevölkerung in Form gemeinschaftlicher Arbeit trägt zu dieser Prüfung bei, hilft aber auch sicherzustellen, dass sich die Bevölkerung mit dem Projekt identifiziert, verstärkt die Tendenz zur Nachhaltigkeit der Projekte und wird durch die Mittel des GWF in idealer Weise ergänzt. Projekte, die von externen Akteuren identifiziert wurden und/oder die nicht von den lokalen Akteuren (Lokalregierung und Bevölkerung) priorisiert werden, haben wenig Aussicht auf Nachhaltigkeit.
- **Die Projektgröße:** Die Konzentration auf die Finanzierung kleiner Projekte motiviert abgelegene Regionen mit kleinen, schwachen Lokalregierungen, an Ausschreibungen teilzunehmen und demotiviert gleichzeitig größere Gemeinden, die in den letzten Jahren auf wachsende Eigenmittel sowie Programme der Zentralregierung zurückgreifen konnten. Die vom GWF implementierten Wettbewerbsbedingungen für Projektanträge, im Verein mit der geringen Projektgröße, erleichtern die transparente Durchführung und bieten opportunistischen Akteuren wenig Anreiz.
- **Die Priorisierung der Qualität der Projekte:** Im Kontrast zu einer weitverbreiteten Tendenz in der EZ, derzufolge die Platzierung der gewährten Mittel möglichst in der festgesetzten Zeit die wesentliche Zielgröße ist, etablierte im Fall des GWF das Dreierkomitee die Qualität der finanzierten Projekte als Hauptkriterium. Wenn eine Ausschreibung weniger als die erwartete Anzahl qualifizierter Projekte ergab, wurden die nicht verbrauchten Mittel auf die nächste Ausschreibung umverteilt und diese eventuell zeitlich vorgezogen. Die Fokussierung auf die Qualität bei der Auswahl und Durchführung der Projekte trug wesentlich zu deren Wirkung und Nachhaltigkeit bei.
- **Effizienz als Antikorruptionsmechanismus:** Der Ausschreibungswettbewerb sowie die gewissenhafte Evaluierung, Begleitung und Durchführungskontrolle der Projekte ermöglichen Zeit- und Kosteneffizienz in der Projektausführung. Angepasste technische Lösungen werden mit auf lokaler Ebene gültigen Kosten

kombiniert, womit Gelegenheiten, überhöhte Kosten geltend zu machen, während des gesamten Projektzyklus beschnitten werden. Die Rigorosität des GWF in diesem Kontext ist unter den Partnern allgemein anerkannt.

- **Der Umfang der Operation:** Das Managementmodell (flache Hierarchie, wenig Personal) des GWF kommt sehr gut bei der Finanzierung kleiner Projekte in abgelegenen Regionen zur Geltung. Weniger geeignet wäre dieses Modell für größere Projekte mit deutlich höherem Finanzbedarf. Die Wirkung wäre sicherlich noch beeindruckender gewesen, hätte der GWF in kompakten, aneinander angrenzenden Gebieten arbeiten können.
- **Der Einfluss von Gemeindewahlen:** Die Gemeindewahlen alle vier Jahre hatten einen starken Einfluß auf die Arbeit des GWF. Jeweils einige Monate vor einer Wahl und während des Wahlkampfes tendieren insbesondere die Regierungen kleiner, abgelegener Gemeinden dazu, ihre Verpflichtungen nicht einzuhalten. Nach den Wahlen benötigen die neuen Regierungen dann etliche Monate, um funktionsfähig zu sein. Der GWF konnte sich diesem Einfluß nicht entziehen und hat seine Zeitplanung den Umständen angepaßt.
- **Die Definition der Counterparts:** Von entscheidender Bedeutung ist, die institutionellen Counterparts klar zu definieren. Die Lokalregierungen sind die der Bevölkerung am nächsten stehenden Institutionen, weshalb die Arbeit mit ihnen priorisiert werden sollte.
- **Überprüfung der technischen und finanziellen Durchführbarkeit eines Projekts:** Zusätzlich zur Durchführbarkeitsprüfung öffentlicher Investitionen durch das nationale System sollte ein Fonds beantragte Projekte auf ihre technische und finanzielle Angemessenheit und die Art ihrer Durchführung prüfen. Es sollte auch geprüft werden, ob die Kosten ortsüblichen Preisen entsprechen und ob die Lokalregierung und die Bevölkerung tatsächlich ihre Counterpartleistungen erbringen können und wollen.
- **Klare Vertragsbedingungen:** Sowohl die Ausschreibungsrichtlinien als auch der anschließende Finanzierungsvertrag sollten garantieren, dass die Verpflichtungen der Projektdurchführung und Rechnungslegung eingehalten werden. Entscheidend sind ein möglichst vollständiger, klarer Informationsfluss und eine Vertrauensbasis zwischen den Vertragspartnern.
- **Intensive technische und finanzielle Betreuung:** Die Finanzierungsinstitution sollte eine technische und finanzielle Durchführungskontrolle einrichten, die es erlaubt, bereits im Vorfeld mögliche Engpässe in der Projektdurchführung zu erkennen und darauf zu reagieren. Der GWF hat dazu Instrumente entwickelt, die anderen Institutionen auf Anfrage zur Verfügung stehen.



Lokalregierungen als bevorzugte Counterparts.

## **D Zukunft**

Der GWF hat ein effektiv operierendes Modell entwickelt, das sich besonders zur Armutsbekämpfung durch eine kleine, effiziente Organisation eignet. Folgende Bedingungen sind dabei wichtig:

Konzentration auf arme und abgelegene Gebiete mit schwachen Lokalregierungen, ausgestattet mit geringen finanziellen und technischen Ressourcen und einhergehend damit nur beschränkten Möglichkeiten zur Mitteleinwerbung.

Kofinanzierung von kleinen Projekten im Rahmen der strategischen Linien: Förderung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen und Infrastrukturprojekte.

Effiziente Beratung und Durchführungskontrolle mit einem schlanken Personalteam, einem Portfolio von 40 bis 60 Projekten pro Jahr, mit Gesamtkosten zwischen 5 und 7,5 Mio. €.

**Einem Fonds zur Verwaltung von Mitteln aus der Schuldenumwandlung ist eine begrenzte Lebensdauer inhärent, seine Struktur ist davon mitbestimmt, was vermuten lässt, dass weder die Organisationsstruktur noch die Arbeitsmethode erfolgreich einfach auf andere Institutionen übertragen werden können.** Die Ergebnisse der Systematisierung haben diese Vermutung bestätigt. In Anbetracht dessen, dass die extreme Armut in einigen Gebieten Perus andauert, der GWF indessen seine Mittel bis spätestens Ende 2016 vollständig aufgebraucht haben wird, liegt es nahe, über Alternativen nachzudenken.

Denkbar wäre, dass die beiden Regierungen eine Formel finden, mit der die Institution GWF und das Team ihre Dienste für die ärmste Bevölkerung Perus noch etwas länger anbieten können. Eine Möglichkeit, die im Hauptdokument ausgeführt ist, wäre die treuhänderische Übertragung von Mitteln an den GWF. Diese Mittel könnten sowohl von Regierungen als auch von internationalen Organisationen stammen und würden dem GWF zur Investition in spezifische Projekte nach dessen bewährter Methode überlassen, wobei der/die Geber Einfluss auf die spezifische Region und/oder die Projekttypen nehmen könnten. Der GWF würde weiterhin in seiner bisherigen Struktur fortbestehen, der/die Geber würden jedoch zu festgelegten Terminen informiert und es müsste ihnen ein Recht der Kontrolle eingeräumt werden. **D**



**Gemeinde Socos, Provinz Huamanga, Departement Ayacucho: Versammlung zur öffentlichen Unterschrift des Finanzierungsvertrags für ein Trink- und Abwasserprojekt in 5 Dorfgemeinschaften.**



**FPA**



**FONDO**



**PERU - ALEMANIA**

**DEUDA POR DESARROLLO**