

## Der deutsch-peruanische Gegenwertfonds und sein Beitrag zur Entwicklung Perus

Von Stephanie Titzck  
Praktikantin der KAS in Peru

Bereits in den 1960er Jahren begann die Geschichte der deutsch-peruanischen Entwicklungszusammenarbeit. Seit der Restrukturierung der deutschen Entwicklungshilfe zählt Peru zu den Schwerpunktländern, was bedeutet, dass für das Land drei Schwerpunkte – im Gegensatz zu einem bei den sogenannten Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - gesetzt werden können. Im Andenstaat Peru wird sich auf folgende drei nach Volumen gestaffelte Themenfelder konzentriert:

1. Wasser mit Schwerpunkt Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung
2. Nachhaltige ländliche Entwicklung, Schutz und Nutzung natürlicher Ressourcen
3. Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung

Bei genau diesen Themen setzt auch der deutsch-peruanische Gegenwertfonds an. Der Fonds basiert auf dem Schuldenerlass der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Republik Peru aus dem Jahr 1997. Peru, das damals nach der Schuldenkrise, der desaströsen Wirtschaftspolitik der ersten Amtszeit Alan Garcías und den Auswirkungen der Bekämpfung der linksextremen Terrororganisation „Sendero Luminoso“ („Leuchtender Pfad“) eine äußerst schwache wirtschaftliche Situation und einen hohen Verschuldungsgrad aufwies, hatte auch Rückzahlungen an Deutschland zu tätigen. Da es aufgrund der schwachen Wirtschaftslage aber so aussah, als würde Peru die Schulden nicht zurück zahlen können, wurde die Schuldenumwandlung in Form eines sogenannten „debt for development swap“ vorgenommen. Durch diesen wurde die Gesamtsumme der Schulden reduziert: Ein Teil wurde bedingungslos erlassen. Ein weiterer Teil der Schulden sollte in der Landeswährung Nuevos Soles in Projekte zur Armutsbekämpfung investiert werden.

2002 schlossen die Regierungen der beiden Länder ein Abkommen über die Verwendung der erlassenen Schulden. Fast 17 Millionen US-Dollar wurden direkt in den am 23. April 2003 gegründeten deutsch-peruanischen Gegenwertfonds eingezahlt, der die Summe verwalten und in soziale Projekte investieren sollte.

Der Gegenwertfonds – oder Fondo Contravalor Peruano-Alemán (FPA) wie er auf Spanisch heißt – verfügt über eine binationale Organisation, die in Grafik 1 auf der folgenden Seite dargestellt ist.

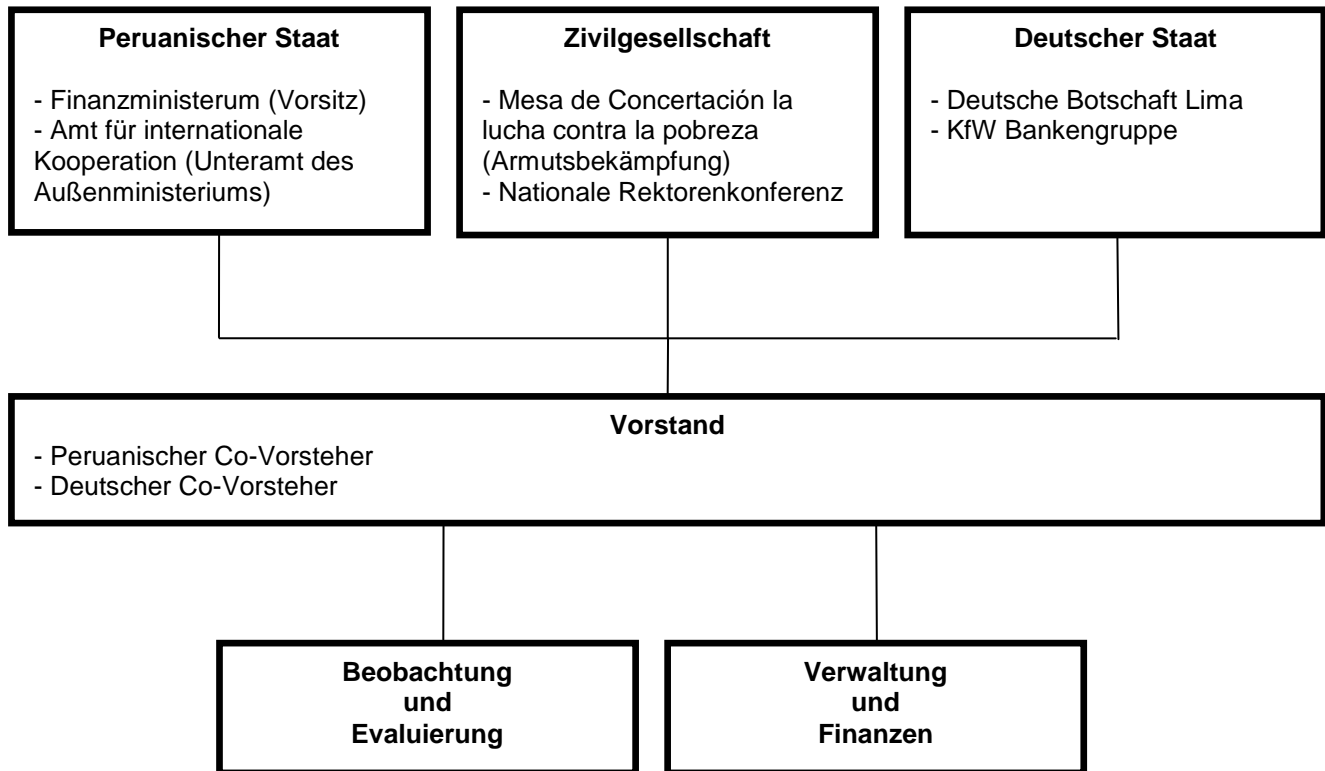
2003 nahm der Fonds seine Arbeit auf und startete in die erste Projektphase, die bis 2008 andauerte. Ziel des Fonds war und ist es, die regionale Entwicklung in den besonders armen Distrikten des Landes voranzutreiben. Zur Ermittlung der Regionen, in denen Projekte unterstützt werden, wird eine Auflistung des peruanischen *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI), dem Äquivalent des deutschen statistischen Bundesamtes, zu Rate gezogen, die alle Regionen des Landes in fünf Kategorien bezüglich ihres Armutsgrades einteilt.

In den ermittelten Zonen werden Ausschreibungen vorgenommen, im Rahmen derer sich um die Gelder, die der Gegenwertfonds zu vergeben hat, beworben werden kann. Bei den Ausschreibungen wird darauf geachtet, dass es sich um Themenbereiche handelt, die mit dem nationalen Regierungsplan der Entwicklungsarbeit übereinstimmt, um möglichst viele Synergieeffekte zu erzielen.

Normalerweise sind es die Gemeindeverwaltungen, die für ihren Distrikt einen Projektantrag einreichen. Hierbei soll es sich aber noch nicht um ausgearbeitete Projekte handeln, sondern

lediglich um Projektvorschläge, die die Bedürfnisse der Bevölkerung widerspiegeln. Dadurch wird ermöglicht, dass auch die Distrikte Projekte einreichen können, die unter Umständen nicht über genügend Expertenwissen für einen ausgefeilten Antrag verfügen.

Grafik 1: Das Dreierkomitee des Gegenwertfonds (Organigramm)



*Quelle: eigene Darstellung nach Vorbild der Internetseite des Fonds (fcpa.org)*

Nach der Ausschreibung werden die eingereichten Projektvorschläge von zwei unabhängigen Gutachtern geprüft. Die Bewertung erfolgt anhand eines Punktesystems, in dem verschiedene Einflussgrößen – unter anderem der Armutsgrad der Region – berücksichtigt werden. Die Ergebnisse werden dem binationalen Vorstand vorgelegt, die sie erneut prüft. Daraus wird eine Projektliste erstellt, in der die vom Vorstand zur Förderung vorgeschlagenen Projekte enthalten sind. Die Liste wird dem Dreierkomitee unterbreitet, das aufgrund dieser Basis diskutiert und letztendlich über den Zuschlag für die einzelnen Projekte entscheidet. Bei einer Absage an eine Lokalregierung wird eine ausführliche Begründung gegeben, um so die Erstellung eines verbesserten Projektvorschlages für die nächste Ausschreibung zu ermöglichen.

Bei der Finanzhilfe, die der Fonds bereit stellt, handelt es sich um eine Co-Finanzierung. Die beantragende Instanz – also in der Regel die Gemeinderegierung – muss 20 Prozent Eigenmittel in Form von Arbeitskraft, Geldern oder Maschinen zur Verfügung stellen. Es werden außerdem sogenannte „strategische Allianzen“ zwischen den Hauptakteuren gebildet. Bei Projekten zur Stärkung lokaler Kapazitäten handelt es sich meist um Abkommen mit NGOs, die technische Expertise garantieren. Bei den Infrastrukturen müssen die Allianzen von der Gemeinderegierung mit der entsprechenden Dorforganisation und den beteiligten Familien gebildet werden, was sicher stellen soll, dass die Projekte für die betroffene Bevölkerung tatsächlich von großer Wichtigkeit sind und so die Nachhaltigkeit der Projekte gestärkt werden kann.

Die Durchführung der Projekte übernimmt die Gemeindeverwaltung zusammen mit der strategischen Allianz während Beauftragte des Gegenwertfonds zusätzliche technische Assistenz anbieten und das Monitoring der Projekte übernehmen.

In dieser ersten Phase wurden Projekte innerhalb der oben genannten Eingrenzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert. Zwischen 2003 und 2008 wurden insgesamt 219 Projekte auf lokaler Ebene unterstützt.

Die Projekte können in vier Kategorien zusammengefasst werden:

1. Stärkung der lokalen Handlungskompetenzen
  2. Unterstützung der Aufarbeitung der psychosozialen Folgeschäden der politischen Gewalt (Ayacucho, Huancavelica)
  3. Trink- und Abwassersysteme
  4. Ländliche Entwicklung – Ausbau von Bewässerungskanälen, Wegebau
- Quelle: FPA*

Nach erfolgreichem Abschluss der ersten Phase verhandelten die zwei Regierungen im Mai 2008 über die Fortführung des Gegenwertfonds in einer zweiten Phase. Zunächst wurden zehn Millionen Euro zur Verfügung gestellt, mittlerweile aber weitere 16,15 Millionen Euro zugesagt. In der zweiten Phase, die auf sechs Jahre (2009-2015) angelegt ist, spezialisiert sich der Fonds mit seiner Finanzierung auf zwei Arbeitsbereiche: Die Stärkung lokaler Kapazitäten, was unter anderem Territorialplanung und die Förderung der lokalen Handlungsmöglichkeiten von Gemeinderegierungen und Zivilgesellschaft einschließt, sowie Infrastrukturprojekte, die sich beispielsweise mit den Themen (Ab-)Wasser, Straßen- und Brückenbau sowie der Müllentsorgung beschäftigen.

Bezüglich der geographischen Lage der Projekte, die unterstützt werden sollen, beschränkt sich der Fonds in der zweiten Phase auf die Departements Piura, Huánuco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica und die Provinz Yauyos in Lima. Um zu sichern, dass wirklich die ärmsten Gebiete des Landes von den Geldern des Fonds profitieren, ist eine zukünftige Neuausrichtung geplant, was eventuell eine Erweiterung in die südlichen Departements Cusco und Puno sowie zur Streichung von Piura führen könnte.

Es stellt sich nun die Frage, welchen Beitrag der deutsch-peruanische Gegenwertfonds zur Entwicklung Perus leistet.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dieser Beitrag sicherlich nicht groß. Eine Summe von insgesamt 26,15 Millionen Euro (entspricht heute rund 35,7 US-Dollar), die in der zweiten Phase zugesagt wurde, wirkt sich bei einer Brutto-Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors von rund 20 Milliarden US-Dollar (Quelle: deutsch-peruanische Handelskammer, 2009) kaum aus. Das große Gesamtbild der peruanischen Volkswirtschaft wird also kaum verändert. Bei so kleinen Summen kann auf nationaler Ebene kein Zusammenhang zwischen dem Fonds und einer Veränderung der Zahlungsfähigkeit Perus, der Arbeitslosenquote oder des Bruttoinlandsproduktes nachgewiesen werden.

Ganz anders sieht dies jedoch auf lokaler Ebene aus: Für die einzelnen Regionen ist es ein Unterschied, ob ihre Region aufgrund einer restaurierten Straße besser an das gesamte Verkehrsnetz des Landes angebunden ist und die einzelnen Händler ihre Waren nun leichter an den Markt – und an den Mann – bringen können. Auf den Baustellen werden Arbeitsplätze geschaffen, die auf gesamtwirtschaftlicher Ebene aufgrund der geringen Zahl nicht ins Gewicht fallen, doch aber in den ärmsten Regionen Perus dazu beitragen, dass am Abend etwas zu essen auf dem Tisch steht und durch die Arbeit an der Infrastruktur Handwerker auf lokaler Ebene fortgebildet werden. Auf den Human Development Index (HDI), der jährlich im Rahmen des Human Development Reports der Vereinten Nationen die menschliche Entwicklung verschiedener Länder anhand von Indikatoren wie der durchschnittlichen Lebenserwartung, der Alphabetisierungs- und Einschulungsrate sowie dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf misst, sind ebenfalls keine direkten Auswirkungen nachweisbar. Indirekt kann aber ein Zusammenhang zwischen sauberem Wasser, einem verbesserten Abwassersystem und der Gesundheit der

Lokalbevölkerung angenommen werden, der sich letztlich auch auf die Lebenserwartung in den Gemeinden auswirken kann.

Durch seine Organisationsstruktur mit zwei Co-Vorstehern wird versucht, der in Peru mit einem Korruptionsindex von 3,7 (Quelle: Transparency International, 2009) relativ verbreiteten Korruption entgegenzuwirken. Sowohl der deutsche Co-Vorsteher Harald Moßbrucker wie auch der peruanische Jorge Gorriti Gutiérrez und das Dreierkomitee (siehe Grafik 1) müssen jeden Projektantrag unterschreiben bevor er umgesetzt werden kann, was eine dreifache Prüfung jedes Projektes garantiert und so die Gefahr von Korruption deutlich reduziert.

Weiter positiv zu bewerten ist, dass durch den Gegenwertfonds die Fähigkeiten und Handlungskompetenzen der lokalen Bevölkerung und der Gemeinderegierungen gestärkt werden. Diese persönliche Entwicklung der Bürger, das „learning by doing“, trägt letztendlich auch zur Entwicklung der gesamten Region bei. Die Annahme ist, dass Gemeinderegierungen, die ein Projekt bewilligt bekommen haben, Mut fassen, weiter über die Entwicklung der Gemeinde nachdenken und vielleicht sogar Mittel aus anderen Fonds für ihre Vorhaben generieren können.

Die starke Einbindung der Zivilgesellschaft gilt als eine Besonderheit des deutsch-peruanischen Gegenwertfonds: Während die Zivilgesellschaft in den meisten Gegenwertfonds nur auf ausführender Ebene oder bei Projektvorschlägen eingebunden wird, ist sie beim deutsch-peruanischen Fonds direkt in der Organisationsstruktur, im Entscheidungskomitee, verankert. Dies trägt dazu bei, dass Projekte gefördert werden, die nicht vom Eigeninteresse einzelner Politiker abhängen, sondern vor allem solche, die sich am Gemeinwohl aller ausrichten.

Es ist anzunehmen, dass die zur Zeit laufende zweite Phase die letzte des deutsch-peruanischen Gegenwertfonds sein wird. Als der Fonds gegründet wurde stand es schlecht um die Wirtschaft Perus und die Rückzahlung der Auslandsschulden schien unwahrscheinlich. Über die Hälfte der Peruaner lebte außerdem in Armut. Seit der ersten Schuldenumwandlung hat sich aber in Peru einiges geändert: Die Wirtschaft ist stabil und mit einem Wirtschaftswachstum von durchschnittlich fünf Prozent in den letzten fünf Jahren steht Peru an der Spitze Südamerikas. Ein erneuter Schuldenerlass ist somit unwahrscheinlich, wenn nicht gar undenkbar. Damit einhergehend ist auch die Existenz des Gegenwertfonds – zumindest in der Form, in der er heute arbeitet - klar zeitlich begrenzt.

Ist ein solcher Fonds mit einer absehbaren Lebensdauer und einem im Verhältnis so kleinen Investitionsvolumen also nur ein Tropfen auf den heißen Stein? Für die Gesamtwirtschaft mag das sein. Nicht jedoch in Bezug auf das eigentliche Zielgebiet des Fonds: die lokale Entwicklung – denn für die ärmsten Gemeinden des Landes kann eine neue Brücke oder Straße durchaus den Weg zu verbesserten Handelsbeziehungen und weniger Armut bedeuten.

Lima, März 2010