

Burkina Faso: PROMACO II und III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	13040 Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten und HIV/AIDS	
BMZ-Projektnummer	Phase II) 1996 66 207 Phase III) 2001 65 126	
Projektträger	PROMACO – NGO	
Consultant	PSI	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	Phasen II und III: 2010 (Stichprobe 2008)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	7/1998 10/2002	3/1999 3/2006
Durchführungszeitraum	36 Monate 30 Monate	54 Monate 38 Monate
Investitionskosten	5,57 Mio. EUR 5,65 Mio. EUR	9,65 Mio. EUR 5,54 Mio. EUR
Eigenbeitrag	- Mio. EUR - Mio. EUR	- Mio. EUR - Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR 5,25 Mio. EUR	8,67 Mio. EUR 5,21 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	USAID
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

PROMACO II und III umfassten die Durchführung einer Social Marketing-Kampagne von Kondomen zur Verhinderung der Übertragung von sexuell übertragbaren Krankheiten sowie der Verringerung der Geburtenrate (Phase II) bzw. der Vermeidung ungewollter Schwangerschaften (Phase III) (Oberziel). Durch den Aufbau nachhaltiger Verteilungssysteme im Privatsektor sollte die Versorgungslage der burkinischen Bevölkerung mit bezahlbaren und qualitativ guten Kondomen verbessert werden (Programmziel). Flankierend wurden Kampagnen zur Aufklärung und Verhaltensänderung durchgeführt. Für die Oberzielebene wurden nachträglich die HIV-Prävalenzrate und die Fer-

tilitätsrate als Indikatoren definiert. Für die Programmzielebene waren folgende Indikatoren vorgesehen: Verkaufszahlen, Reduktion der Kosten pro „Paarverhütungsjahr“ und höhere Nutzungsraten von Kondomen beim letzten außerehelichen Geschlechtsverkehr. Diese wurden nachträglich ergänzt um die Indikatoren der kontrazeptiven Prävalenz (moderne Methoden) und der sicheren Kenntnis der Übertragungswege von HIV/AIDS.

In beiden Phasen war die Zielgruppe des Vorhabens die sexuell aktive Bevölkerung Burkina Fasos, insbesondere in den urbanen und semi-urbanen Gebieten aufgrund der hier höheren Prävalenzraten. Zusätzlich wurde ein Schwerpunkt auf Hochrisikogruppen (Fernfahrer, Militärangehörige, Prostituierte und Goldgräber) gelegt. Während in Phase II die allgemeine sexuell aktive Bevölkerung durch breit angelegte Sensibilisierungskampagnen gut erreicht wurde, fand in Phase III eine starke Einschränkung auf interpersonelle Kommunikation mit Fernfahrern und Bergarbeitern statt (insg. rd. 70.000 Goldgräber und Fernfahrer erreicht; Militärangehörige durch andere Programme abgedeckt; die Zusammenarbeit mit Prostituierten wurde beendet).

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Programmplanung und deren Hauptursachen

Das Vorhaben sah in beiden Phasen vor, der Bevölkerung landesweit qualitativ hochwertige Kondome zu einem akzeptablen Preis zur Verfügung zu stellen und durch intensive Aufklärungsarbeit ihre Anwendung zu erhöhen. Im Einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen, die im Wesentlichen wie geplant durchgeführt wurden:

- Beschaffung, Lagerung und Vertrieb von Kondomen (Phase III incl. pilothafte Einführung des Frauenkondoms)
- Restrukturierung des Vertriebssystems
- Werbeaktivitäten und Sensibilisierungsmaßnahmen der Bevölkerung
- Consultingleistungen u.a. zur Unterstützung von PROMACO
- Begleitstudien und ab Phase III jährliche externe Wirtschaftsprüfung

Kondomvertrieb: Während der 4,5-jährigen Laufzeit von PROMACO II wurden ca. 66 Mio. Kondome verkauft (rd. 561.000 Paarverhütungsjahre). Aufgrund einer längeren Laufzeit und unerwartet hoher Verkaufssteigerungsraten (11%), lag der Absatz um das knapp Dreifache über Plan. Während der gut dreijährigen Laufzeit von PROMACO III wurde das Ziel mit ca. 65 Mio. verkauften Kondomen (97% des Ziels) knapp verfehlt (rd. 541.000 Paarverhütungsjahre). Dies lag überwiegend an Lieferengpässen resultierend aus Qualitätsproblemen und Verzögerungen des Lieferanten.

Vertriebsnetz: Das Vertriebssystem wurde während PROMACO II grundlegend reformiert. Anstatt Einzelhändler direkt zu beliefern wurden nur noch Großhändler exklusiv beliefert. So konnten erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden und Vertriebspersonal stärker für interpersonelle Kommunikation eingesetzt werden. Während PROMACO III wurde diese Vertriebsstruktur beibehalten und die Anzahl der Großhändler noch weiter reduziert. Gleichzeitig wurden jedoch kaum noch Maßnahmen zur Pflege des Vertriebssystems ergriffen. Entsprechend hat sowohl die Präsenz in den ländlichen Gebieten als auch die Marktdurchdringung in den städtischen Gebieten abgenommen.

Werbeaktivitäten: Marketing und Öffentlichkeitsarbeit wurden während PROMACO II, aufgrund religiöser und politischer Einflussnahme auf das Programm, weg von direkter Markenwerbung hin zu allgemeiner Sensibilisierung ausgerichtet. Dazu wurden auf die Gesamtbevölkerung ausgerichtete Massenmedien und auf spezifische Zielgruppen fokussierte interpersonelle Kommunikation eingesetzt. Die Marketingstrategie für

PROMACO III führte diesen Trend fort. Jährlich durchgeführte Verhaltensstudien bezeugen zwar einen Erfolg der interpersonellen Kommunikation bei den Risikogruppen. Sollen die Erfolge in der Senkung der HIV-Prävalenz nicht gefährdet werden, muss die Marketingstrategie jedoch wieder stärker auf die allgemeine Bevölkerung und v.a. Jugendliche ausgerichtet werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Armutswirkungen des Vorhabens waren hoch, denn durch die Bekämpfung von HIV/AIDS wurde zum Erhalt der Arbeitskraft, der Sicherung der Lebensgrundlage und der Produktivität beigetragen. In der Regel sind Arme nicht primäre Zielgruppe von Social Marketing-Vorhaben (Versorgung über Gratisprodukte des öffentlichen Sektors) sondern eher mittlere Einkommensschichten. Bei PROMACO erfolgte der Verkauf von Kondomen jedoch zu so niedrigen Preisen, dass diese sogar für Arme mit weniger als 1 USD/Tag erschwinglich waren (Jahresbedarf an Kondomen mit weniger als 1% des Jahreseinkommens zu decken).

Durch die Verringerung der HIV-Infektionsrate wurde die Gleichstellung der Frauen gefördert, da sie die Hauptlast der Pflege der AIDS-Patienten tragen. Auch sind Frauen physiologisch bedingt statistisch einer höheren Gefahr der HIV-Übertragung ausgesetzt. Mit der Vermarktung hormoneller Kontrazeptiva hätten Frauen allerdings noch mehr in ihrer Verfügungsmacht gestärkt werden können als mit der Vermarktung von Kondomen, deren Verwendung nach wie vor eine männliche Domäne ist.

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgenden Bewertungen:

Relevanz: Burkina Faso hatte einen hohen ungedeckten Bedarf an Empfängnisverhütung sowie eine generalisierte HIV-Prävalenzrate, so dass das Vorhaben an einem Kernproblem angesetzt hat. Ein weiteres Entwicklungshindernis, das starke Bevölkerungswachstum bzw. die noch nicht ausreichende Familienplanung, wurde zwar im Oberziel teilweise aufgegriffen, jedoch fehlten entsprechende Programmmaßnahmen. Die Wirkungskette, über ein reines Kondomvermarktungsvorhaben zur Verringerung der Geburtenrate beizutragen, ist nicht plausibel, da Kondome wenig innerhalb von festen Partnerschaften verwendet werden. Burkina Faso hat seit Jahren eine multisektorielle und recht erfolgreiche HIV/AIDS-Präventionsstrategie und PROMACO ist expliziter Teil dieser Strategie, so dass sehr positive Voraussetzungen für die entwicklungspolitische Wirkkraft des Vorhabens bestehen. Das Vorhaben fand außerhalb der definierten Schwerpunkte mit Burkina Faso statt. Aufgrund der hoch aufgehängten nationalen HIV-Sektorpolitik in Burkina und der hohen entwicklungspolitischen Bedeutung der HIV-Bekämpfung in Subsahara-Afrika für das BMZ ergaben sich daraus jedoch keine Nachteile für Konzeption und Durchführung des Vorhabens. Die Social Marketing-Agentur PROMACO stellt an sich ein Instrument der Geberharmonisierung dar und nahm auch Beiträge anderer Geber in das Vorhaben auf (USAID-Kondomlieferungen). Insgesamt bewerten wir die „Relevanz“ als zufrieden stellendes Ergebnis (Stufe 3), da die Entwicklungsmaßnahmen konzeptionell in Bezug auf die Kohärenz, die Koordination und das Alignment richtig angesetzt waren, die entwicklungspolitische Priorität (HIV Prävention und Empfängnisverhütung) des Sektors jedoch nur teilweise im Vorhaben aufgegriffen wurde.

Effektivität: Die Erreichung der Programmziele wird durch die Indikatoren nur teilweise belegt. Die im Rahmen von PROMACO III durchgeführten Studien zeigen eine negative Entwicklung des Verhaltensindikators der Nutzung des Kondoms beim letzten außerehelichen Geschlechtsverkehr. National erhobene Indikatoren zeigen jedoch dies-

bezüglich einen gegenläufigen Trend. Auch die Prävalenzrate von modernen Familienplanungsmethoden hat sich positiv entwickelt. Allerdings muss der Beitrag von PROMACO relativiert werden, da nur Kondome vermarktet wurden und andere moderne Methoden (die Pille) erst seit dem Folgevorhaben PREVISAR Gegenstand des Vorhabens ist. Der Hilfsindikator der Kondomverkäufe fällt dagegen sehr positiv aus. Die Kenntnis der möglichen HIV-Übertragungswege hat sich hinsichtlich des Indikators Mutter-Kind-Übertragung von AIDS ebenfalls positiv entwickelt: 38% (1992), 48% (1998) und 61% (2003). Teil des Programmziels von PROMACO III war auch der Aufbau nachhaltiger Vertriebssysteme im Privatsektor. Dies wurde mit der erfolgreichen Umstellung von Direktverkäufen an den Einzelhandel zum ausschließlichen Vertrieb über kommerzielle Handelsstrukturen erreicht. Allerdings sind die Potenziale zur wirksamen Nutzung der kommerziellen Strukturen noch nicht voll ausgeschöpft. Ein „Crowding-out“ des Privatsektors konnte vermieden werden. Auch die Umstellung von Markenwerbung auf allgemeine Aufklärung hat im Sinne eines Gesamtmarktansatzes einen positiven Beitrag zur Programmzielerreichung geleistet. Insgesamt schätzen wir die Effektivität daher als gut (Stufe 2) ein.

Effizienz: Während PROMACO II und III kam es sowohl zu einer Reduzierung der Beschaffungs- als auch der Betriebskosten. Entsprechend positiv haben sich die Effizienzkennzahlen entwickelt. Die Deckung der Betriebskosten hat sich von 24,5% auf 49% erhöht und ist damit deutlich höher als bei vergleichbaren Vorhaben in Subsahara-Afrika (7 bis 33%). Die Vollkostendeckung stieg von 7,4% auf 14% an (3 bis 14% bei vergleichbaren Vorhaben). Vor allem die Senkung der Paarverhütungskosten ist beeindruckend: von rund 23 EUR/Jahr (PROMACO I) über 17 EUR/Jahr (PROMACO II) auf 9,60 EUR/Jahr (PROMACO III). Trotz zwischenzeitlicher Lieferengpässe aufgrund einer erforderlichen Neuausschreibung der Kondombeschaffung wurden die Leistungen überwiegend rechtzeitig erbracht, wie die zwar abnehmende aber immer noch gute „Couverture“ (Anteil der Dörfer mit mindestens einer Verkaufsstelle) des Kondoms „Prudence“ in den ländlichen und städtischen Gebieten während PROMACO III zeigt. Das Management der Marke ist dagegen vergleichsweise weniger effizient, da seit Einführung der Marke nichts am Markenimage getan wurde und so Vermarktungspotential ungenutzt blieb. Auch die Effizienz des Vertriebssystems ist noch nicht optimal aufgrund der hohen Zahl an Großhändlern und der damit verbundenen fehlenden Ressourcen zur Pflege des Vertriebsnetzes. Insgesamt schätzen wir die Effizienz dennoch als gut (Stufe 2) ein.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Ziel der Verringerung des Anstiegs der HIV-Infektionsrate hat sich als realistisch erwiesen, wie der Rückgang der HIV-Prävalenzrate von 1,9% (1996) auf 1,6% (2007) zeigt. Da PROMACO über 90% der im Land verfügbaren Kondome bereitstellte und v.a. während Phase II einen wesentlichen Beitrag zur massenmedialen Aufklärung leistete, können die Wirkungen auf der Oberzielebene auch auf PROMACO zurückgeführt werden. Darüber hinaus hatten die kohärente Sektorpolitik und der politische Wille zur HIV-Prävention einen wesentlichen Anteil an der Oberzielerreichung. Der zweite Teil des Oberziels - Hilfestellungen zur Vermeidung ungewollter Schwangerschaften unter Gewährleistung individueller Entscheidungsfreiheit – stellt sich ambivalenter dar. Zwar ist die Fertilitätsrate leicht zurückgegangen, jedoch kann dies aufgrund fehlender entsprechender Programmaktivitäten nicht auf das Vorhaben zurückgeführt werden. Mit Blick auf die HIV/AIDS-Bekämpfung hatte PROMACO jedoch sehr positive entwicklungspolitische Wirkungen, so dass wir dieses Kriterium als noch gut (Stufe 2) einschätzen.

„Nachhaltigkeit“: Zur Absicherung eines nachhaltigen institutionellen Betriebs war bis Abschluss der Phase II eine Transformation des Vorhabens in eine juristisch eigenständige Institution vorgesehen, die im Mai 2003 mit der Gründung der burkinischen

NRO „PROMACO“ vollzogen wurde. Die institutionelle Nachhaltigkeit ist damit erreicht worden. Die finanzielle Nachhaltigkeit, die langfristig auch Voraussetzung für die institutionelle Nachhaltigkeit ist, hat aufgrund der positiven Effizienzkennzahlen sehr gute Voraussetzungen. Durch die niedrigen Betriebskosten hat PROMACO Spielraum für eine Steigerung der Betriebskostendeckung durch steigende Verkaufseinnahmen. Andererseits ist zu erwarten, dass angesichts eines sich entwickelnden Privatsektors langfristig der Aktivitätenanteil der Kondomverteilung im Vergleich zur öffentlichen Aufklärung zurückgehen wird. Dies ist im Sinne eines Gesamtmarktansatzes auch wünschenswert, so dass die vollständige Eigenfinanzierung keine Option ist. Umso wichtiger wird es für die finanzielle Nachhaltigkeit, externe (Geber-) Finanzierung akquirieren zu können. Hierbei helfen die guten Effizienzwerte. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Wirkungen ist nur bei fortgesetzter Aufklärung davon auszugehen, dass sich nachhaltige Verhaltensänderungen in Bezug auf das Sexualverhalten ergeben werden. Allerdings hat auch eine zeitlich begrenzte Verhaltensänderung wie z.B. die Nutzung der Kontrazeptiva nur während der Programmdauer langfristig positive Folgewirkungen auf die Gesundheitssituation der Zielgruppe. Aufgrund der Entwicklung des privaten Marktes für Kondome ist jedoch davon auszugehen, dass auch der Privatsektor zur Stärkung der Nachfrage und damit zur verstärkten Nutzung von Kondomen beitragen wird und so auch zur dauerhaften Veränderung des Sexualverhaltens. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit als zufrieden stellend (Stufe 3) beurteilt.

Insgesamt messen wir dem Programm unter Würdigung der genannten Aspekte eine noch gute entwicklungspolitische Wirksamkeit bei (Stufe 2).

Programm übergreifende Schlussfolgerungen

Angesichts des enormen Bevölkerungswachstums ist die nicht ausreichende Familienplanung in Burkina Faso als ein der HIV-Prävalenz mindestens ebenbürtiges Problem zu bewerten. Daher sollten die Ansatzpunkte, die ein Social Marketing-Vorhaben für Familienplanung bietet, z.B. durch die Förderung des Rechts auf die Verfügungsgewalt über den eigenen Körper und die Sexualität, bei den Maßnahmen zur interpersonellen Kommunikation als auch bei der Produktpalette stärker genutzt werden. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass die Betriebsführung der Social Marketing-Agentur ausreichend effektiv ist, um durch eine breitere Produktpalette und die Streuung der Aufklärungsarbeit keine Überforderung zu erfahren.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer Programmspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Programmzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.