

**Cote d'Ivoire: Familienplanung und HIV-Prävention**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	13030 - Familienplanung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1999 66 417	
<b>Projekträger</b>	Gesundheitsministerium/ Agence Ivoirienne de Marketing Social (AIMAS)	
<b>Consultant</b>	Population Services International (PSI)	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	2008	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	2. Quartal 2001	2. Quartal 2001
<b>Durchführungszeitraum</b>	42 Monate	54 Monate
<b>Investitionskosten</b>	10,7 Mio. EUR	13,3 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	3,07 Mio. EUR	3,5 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	6,39 Mio. EUR	9,77 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	-	-
<b>Erfolgseinstufung</b>	2	
• <b>Relevanz</b>	2	
• <b>Effektivität</b>	1	
• <b>Effizienz</b>	2	
• <b>Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen</b>	2	
• <b>Nachhaltigkeit</b>	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren**

Oberziel des HIV-Präventions- und Familienplanungsprogramms war es, einen Beitrag zur Reduzierung der HIV-Infektionsraten sowie des Bevölkerungswachstums in der Côte d'Ivoire zu leisten, wobei die individuelle Entscheidungsfreiheit gewährleistet werden sollte. Die beabsichtigte Veränderung hin zu verantwortungsbewusstem sexuellen und reproduktiven Verhalten sollte durch die geeignete Bereitstellung subventionierter oraler Kontrazeptiva und Kondome erleichtert, durch deren vermehrte Verwendung durch die sexuell aktive Bevölkerung der Côte d'Ivoire erreicht sowie durch die Schaffung institutionell nachhaltiger, kosteneffizienter Social Marketing-Strukturen abgesichert werden.

Als Programmzielindikatoren wurden festgelegt: die Steigerung des Kondomabsatzes der Marke „Prudence“ sowie des oralen Kontrazeptivums „Confiance“, die Erhöhung der Pro-Kopf-Nutzung von Kontrazeptiva für spezifische Zielgruppen (insbesondere

Jugendliche) und eine Kostendeckung der Social Marketing-Organisation durch Verkaufserlöse von mindestens 70%.

Mit dem Vorhaben wurden Kondome und orale Kontrazeptiva sowie Kommunikations- und Aufklärungsmaßnahmen finanziert, daneben auch Consultingkosten, Ausrüstungsgüter und Fahrzeuge. Durchführungsorganisation ist die seit 2002 bestehende und auf Betreiben der KfW-Entwicklungsbank gegründete ivorische Social Marketing Organisation AIMAS.

Zielgruppe des Vorhabens war die gesamte sexuell aktive Bevölkerung des Landes mit Schwerpunkt auf Gruppen mit risikoreichem Sexualverhalten bzgl. der HIV-Übertragung. Das Vorhaben kam besonders Frauen zu Gute, deren Gesundheit und Selbstbestimmungsmöglichkeiten sich durch den erleichterten Zugang zu modernen Methoden der Familienplanung und der HIV-Prävention verbesserte, und damit auch deren Kindern.

### **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen**

Im Wesentlichen sollte das Vorhaben folgende Elemente zur Verbesserung der sexuellen Gesundheit verwirklichen:

- Beschaffung von 146 Mio. und Absatz von gut 136 Mio. Kondomen (die verbleibenden 10 Mio. Kondome sollten nach Ende der Programmlaufzeit abgesetzt werden)
- Beschaffung und Absatz von 4,2 Mio. Zyklen oraler Kontrazeptiva
- Entwicklung und Durchführung von Aufklärungs- und Werbekampagnen (IEC).

Diese Maßnahmen konnten wie geplant durchgeführt werden. Allerdings wurde das Vorhaben, das im Juli 2001 begonnen hatte, ab September 2002 von politischen Unruhen beeinträchtigt, die sich aus einer bewaffneten Rebellion von aufständischen Truppen aus dem Norden des Landes ergaben und die bis 2006 anhielten. Im November 2004 zog der Consultant PSI (Population Services International) seinen Langzeitberater aus Sicherheitsgründen ab und steuerte das Vorhaben danach aus der Ferne mit. Ebenso stellten die Großhändler ihren Vertrieb im Norden des Landes ein. Da AIMAS als unpolitische NRO weiterhin Zugang zum Norden des Landes hatte, konnte die dortige Bevölkerung – wenn auch nur noch mit eigenem Verkaufspersonal statt über die Großhändler – versorgt werden.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Das Programm zielt direkt auf die arme Bevölkerung ab, zumal die IEC-Maßnahmen insbesondere in den von armen bewohnten Gebieten durchgeführt wurden und die Produkte für Arme nachweislich erschwinglich sind. Es wird die Kennung SUA vergeben. Frauen profitieren nicht nur durch verstärkte Aufklärung und den Beitrag zur Verbesserung der Müttergesundheit, sondern auch dadurch, dass sie weniger mit der Pflege von HIV-kranken Familienmitgliedern belastet werden (Kennung G1). Das Vorhaben hat keine nennenswerten ökologischen Folgen (UR 0). Es konnte keinen Beitrag zur guten Regierungsführung leisten, da es – zu seinem Vorteil – außerhalb der staatlichen

Strukturen durchgeführt wurde und sich das Land während der Phase II im Bürgerkrieg befand (PD/GG 0).

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgenden Bewertungen:

Relevanz: Es ist davon auszugehen, dass das Vorhaben durch den Verkauf von Kondomen und oralen Kontrazeptiva sowie der damit verbundenen Aufklärungsarbeit das Potential hatte, zur Verbesserung der kontrazeptiven Prävalenz und somit zur Senkung der HIV/AIDS-Raten und Verbesserung der reproduktiven Gesundheit im Land beizutragen. Damit ist die unterstellte Wirkungskette plausibel. Die Bekämpfung von HIV/AIDS sowie die Verbesserung der Mütter-Kind-Gesundheit sind Priorität für die ivoirische Regierung, wie aktuelle Strategiedokumente zeigen. Die AIMAS ist eng mit dem Ministerium für Gesundheit und öffentliche Hygiene sowie dem Ministerium gegen HIV/AIDS verbunden und genießt hohe Anerkennung für ihre erfolgreiche Arbeit. Am Verwaltungsrat der AIMAS beteiligen sich von der Regierung bis zur bürgerschaftlichen Vereinigung alle maßgeblichen Partner, was ihre gute Einbettung und Anerkennung reflektiert. Während der Phase II war die Geberabstimmung nur von beschränkter Bedeutung, da sich die meisten Geber aufgrund der politischen Krise aus der Cote d'Ivoire zurückgezogen hatten. Die Abstimmung mit UNFPA erweist sich aktuell als problematisch, da derzeit von UNFPA bereitgestellte, kostenlose Kondome den Markt überschwemmen. Die Oberziele des FZ-Vorhabens entsprechen den MDGs 5-6 (Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Bekämpfung von HIV/AIDS) und somit den zentralen Zielen der deutschen EZ. Cote d'Ivoire ist gegenwärtig kein Schwerpunktland der deutschen EZ. Die Relevanz des Vorhabens wird als gut (Stufe 2) bewertet.

Effektivität: Der jährliche Verkauf von Kondomen konnte von 29,3 Mio. im Jahr 2002 auf 31,5 Mio. (2005) gesteigert werden. Der gute Absatz zu Programmbeginn führte dazu, dass der entsprechende Indikator im Jahr 2004 von 125 Mio. auf 136 Mio. Kondome (für die Gesamtlaufzeit) angepasst wurde. Dieser wurde mit 136 Mio. verkauften Kondomen zu Programmende voll erfüllt. Dies ist insofern als besonders erfolgreich anzusehen, als dass die Großhändler ihren Handel im Norden zeitweise wegen der kriegerischen Auseinandersetzungen aufgaben und die AIMAS in dieser Situation verstärkt ihr eigenes Verkaufspersonal einsetzte. Auch die geplanten Absatzmengen der oralen Kontrazeptiva (3,8-4 Mio. Zyklen) wurden um 0,2 Mio. übertroffen. Die Zielgruppen wurden außerdem über spezielle Aufklärungsprogramme im Radio und Fernsehen sowie durch direkte Kommunikation über verantwortungsbewusstes Sexualverhalten aufgeklärt. Die Effektivität des Vorhabens wird mit sehr gut (Stufe 1) bewertet.

Effizienz: Durch den Umbau der Struktur der Social Marketing-Agentur, die zu Beginn der Phase II und zeitgleich mit der Übernahme des Vorhabens durch eine ivoirische NGO erfolgte, wurde das Personal reduziert. Durch den Umzug in ein kostengünstigeres Gebäude konnten ebenso Kosten eingespart werden, was wesentlich zur Effizienz der Arbeit beitrug. Die Verkaufserlöse des Programms wurden während der Phase II regelmäßig zur Finanzierung von weiteren IEC-Maßnahmen eingesetzt. Die Preisgestaltung der Produkte wurde so vorgenommen, dass auch Arme sie sich leisten können. Insgesamt war die Nachfrage und Akzeptanz der Kondome und oralen Kontrazeptiva sehr hoch. Geplante Preiserhöhungen für Kondome zur Effizienzsteigerung konnten nicht durchgeführt werden, da sich das Gesundheitsministerium dagegen aussprach. Die Kosten pro Paarverhütungsjahr beliefen sich im Mittel auf 11 EUR, was im Bereich

der Kosten in bevölkerungsreichen Ländern liegt. Vor diesem Hintergrund ist die Effizienz als gut (Stufe 2) zu bezeichnen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Es ist plausibel anzunehmen, dass das Oberziel, einen Beitrag zur Reduzierung der HIV-Infektionsraten sowie des Bevölkerungswachstums in der Cote d'Ivoire zu leisten, erreicht werden konnte. Die HIV-Infektionsrate konnte von 10% im Jahr 1999 auf 3,9% im Jahr 2007 gesenkt werden, wozu das Vorhaben durch Aufklärungsarbeit und der Bereitstellung von qualitativ guten Kondomen einen Beitrag leistete. Die Geburtenrate konnte von 5,7 Kindern je Frau (1994) auf 4,6 (2005) reduziert werden. Allerdings ist die kontrazeptive Prävalenz (CPR) immer noch niedrig (4% im Jahr 1995; 9% im Jahr 1999, 11,6% im Jahr 2005, 13% aktuell), wenngleich bis 2005 ein Anstieg zu verzeichnen war. Laut aktuellen Angaben ist die CPR seitdem rückläufig. Eine wichtige positive Nebenwirkung, die durch Social Marketing-Programme erreicht werden soll, ist die Etablierung eines Kondommarktes, sofern es ihn noch nicht gibt. Nachdem zu Beginn des Vorhabens im Jahr 1996 „Prudence“ die vorherrschende Kondommarke war, gibt es nun eine Vielfalt von Produkten auch kommerzieller Anbieter. Die Größe des Gesamtmarktes ist gegenwärtig nicht genau bekannt. Insgesamt ist hinsichtlich der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen ein gutes Ergebnis erreicht (Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Die Nachhaltigkeit der Aufklärungsbotschaften der AIMAS zeigt sich u.a. darin, dass selbst in ländlichen Gebieten die Nachfrage nach Kondomen gestiegen ist und sich der Kondommarkt zunehmend für privatwirtschaftliche Marken öffnet. Ein Social Marketing-Programm, das der Gesundheitsaufklärung dient und die dazu gehörigen Produkte anbietet und verkauft, ist darauf angewiesen – vor allem in einem armen Land wie der Cote d'Ivoire – Zuschüsse zu erhalten, um insbesondere der armen Bevölkerung Zugang zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit zu verschaffen. Auch mittelfristig wird sich dies kaum ändern lassen können. Die Höhe der von AIMAS bereits erzielten Verkaufserlöse zeigt aber, dass sie in der Lage ist, für einen größeren Kostenanteil selbst aufzukommen: Der Kostendeckungsanteil durch Verkaufserlöse stieg auf 89% im Jahr 2005 an und liegt damit um 19% über dem bei Programmprüfung angenommenen Mindestsatz von 70%. Vor diesem Hintergrund wird die Nachhaltigkeit als gut (Stufe 2) eingestuft.

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

### **Programmübergreifende Schlussfolgerungen**

Die Gründung einer ivorischen Social Marketing-Agentur hat sich insbesondere während der Bürgerkriegszeit als vorteilhaft erwiesen, da sie als unabhängige und unpolitische Organisation von allen Seiten anerkannt wurde. Dies ermöglichte es ihr, die Aufklärungsarbeit auch unter schwierigen Umständen fortzuführen, ohne Opfer von Überfällen zu werden. Damit ist die Zusammenarbeit mit NROen gerade in Konfliktsituationen und fragilen Staaten als dem Zweck förderlich zu sehen.

## Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

### Legende

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
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
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.