

Indonesien: HIV-Präventivmaßnahmen

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten einschl. HIV/AIDS / 13040	
BMZ-Projektnummer	1) 1994 65 063 (Sachinvestition) 2) 1994 70 238 (Personelle Unterstützung)	
Projektträger	Ministry of Health	
Consultant	COMO, GITEC, DKT International	
Jahr der Schlussprüfung	2003	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1994	2. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	4 Jahre	4 Jahre
Investitionskosten	1) 12,3 Mio EUR 2) 0,5 Mio EUR	1) 10,7 Mio EUR 2) 0,5 Mio EUR
Eigenbeitrag	1) 5,14 Mio EUR 2) -	1) 3,54 Mio EUR 2) -
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 7,158 Mio EUR 2) 0,511 Mio EUR	1) 7,158 Mio EUR 2) 0,511 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Oberziel des Vorhabens ist, einen Beitrag sowohl zur Eindämmung der HIV-Ausbreitung innerhalb der Risikogruppen im Programmgebiet als auch zur Eindämmung der HIV-Übertragung auf die allgemeine Bevölkerung in Indonesien zu leisten. Programmziele sind die verbesserte Versorgung der Zielgruppe mit Kondomen und die ausschließliche Verwendung von getesteten und qualitativ hochwertigen Blutkonserven und -derivaten für Transfusionszwecke. Dazu wurden Maßnahmen zur Prävention, zur Qualitätssicherung (Transfusionssicherheit, Qualitätsstandards von Kondomen) und zur Verbesserung der Versorgungssicherheit der Zielgruppe mit qualitativ hochwertigen Kondomen durchgeführt. Im Rahmen der Social Marketing-Komponente wurde zum Ende der Projektlaufzeit zur Vorbereitung des Nachfolgevorhabens auch die Förderung der Familienplanung in das Vorhaben aufgenommen.

Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge wurden auf der Oberzielebene keine Indikatoren definiert. Für das Programmziel der HIV-Prävention wurden folgende Indikatoren vorgesehen:

- Anzahl der verkauften Kondome: Umsatz von mindestens 30 Mio Kondomen);
- Anteil der getesteten Blutkonserven: Ende 1998 sollen 100% der von PMI verarbeiteten Blutkonserven im Programmgebiet getestet, professionell verarbeitet und gelagert sein;
- Anteil der getesteten Kondomlieferungen: Ende 1998 sollen 100% der offiziell vermarkteten Kondomlieferungen im Programmgebiet getestet sein.

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

Das Vorhaben umfasste vier Komponenten:

1. Allgemeine Aufklärung der Bevölkerung (2% der Ist-Kosten)

Ergänzung der Durchführungseinheit mit Mediene Ausstattung und Bürobedarf; Entwicklung und Produktion von Informations-, Erziehung- und Kommunikationsmaterialien (IEC); Weiterbildung von Mitarbeitern des Gesundheitsministeriums.

Es wurden Filmprojektoren, Videogeräte, Aufklärungsmaterial (Plakate, Broschüren), Trainingsmaßnahmen und Workshops finanziert. Angesichts einer wenig effizienten Arbeit der Abteilung für Aufklärung im Gesundheitsministerium, bedingt auch durch eine große Umstrukturierung im Ministerium, ließen sich weit weniger Maßnahmen durchführen als vorgesehen, so dass für diese Komponente weit weniger Mittel bereitgestellt wurden als vorgesehen.

2. Verbesserung des Transfusionswesens (23% der Ist-Kosten)

Geräte und Verbrauchsstoffe zur Bearbeitung von Spenderblut und Herstellung von Blutderivaten, Apparaturen zur Blutsterilisation und zur Verbesserung der Kühlkette sowie logistische Ausstattung (u. a. Kühlfahrzeuge, 5 Blutspendebusse).

Diese Komponente wurde weitgehend wie geplant durchgeführt.

3. Sicherstellung der Qualitätskontrolle von Kondomen (1 % der Ist-Kosten)

Beschaffung, Installation von Textgeräten für Labors und Schulungen in Jakarta und Surabaya.

Hier zeigten sich erhebliche Defizite bei den dafür vorgesehenen Institutionen. So konnten nicht genügend Kondome geprüft werden, da es keine Testverordnung gab und laufende Mittel zum Erwerb von Samples nicht verfügbar waren. Diese Komponente ist rückblickend als fraglich zu betrachten, da die Abteilung des Ministeriums mit der technischen Handhabung trotz Schulung überfordert war und auch die administrativen Vorarbeiten nicht durchgeführt hat.

4. Vermarktung qualitativ guter und kostengünstiger Kondome (Social Marketing) (74% der Ist-Kosten)

Beschaffung von Kondomen, Durchführung Produkt bezogener Aufklärung und Bewusstseinskampagnen zur HIV-Prävention (Unterstützung von NRO).

Auf Anraten des Mid-Term-Review wurde der Fokus der Prävention neben HIV/AIDS auch auf andere sexuell übertragbare Krankheiten ausgeweitet. Eine weitere Ausweitung war die Integration von Familienplanungsprodukten. Diese Komponente wurde gegenüber der ursprünglichen Planung, insbesondere der Probleme bei den Komponenten 1 und 3, vom Gesamtvolumen her ausgedehnt (Zunahme des FZ-Beitrags um 38%).

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

1994 wurde die Zahl der HIV-Infizierten in Indonesien auf 35.000 geschätzt. Die Angaben für 2000 belaufen sich auf 80.000 – 120.000. Dies ist eine deutliche Verschlechterung, aber im internationalen Vergleich immer noch eine geringe Infektionsrate. Der bei Projektprüfung erwartete schnelle Anstieg der Infektionsraten trat somit nicht ein. Eine HIV-Epidemie zeigt zu Anfang typischerweise einen langsamen aber kontinuierlichen Anstieg, der die Gefahr birgt, in einen exponentiellen Anstieg überzugehen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Zeit zwischen dem Beginn und dem exponentiellen Anstieg von Land zu Land variiert. Hierbei spielen vor allem die Art der Ausbreitung und gesellschaftliche Faktoren eine Rolle. Es hat sich bspw. gezeigt, dass intravenöse Drogenutzer und unzureichende Transfusionssicherheit den Verlauf der Epidemie katastrophal verschlechtern können. Glücklicherweise trugen beide Gruppen in Indonesien während der Programmlaufzeit kaum zum Anstieg der Infizierten bei. Allerdings wird vermutet, dass seit 2000 die Neuinfektionen durch unsterile Nadeln deutlich zunehmen und inzwischen zur wichtigsten Infektionsart geworden sind.

Zu Beginn des Programms hatten Kondome, die in Indonesien verfügbar waren, insbesondere die dort produzierten, deutliche Qualitätsmängel. Dies hat sich inzwischen wesentlich verbessert, auch wenn hin und wieder noch von Qualitätsproblemen berichtet wird. Auch wenn hierbei keine direkte Wirkung des Programms belegt werden kann, so ist die positive Unterstützung dieser Tendenz durch das Programm dennoch plausibel.

Ebenso erwies sich der Social Marketing-Ansatz als geeignet, um das Verhalten der Zielgruppe zu beeinflussen. Aufgrund der modernen Marketingstrategien, die den Produkten ein attraktives Image beifügen, kann die Akzeptanz der Zielgruppe für Produkte, die negativ assoziiert werden, wie z. B. Kondome (unmoralisches Verhalten, Misstrauen, unromantisch, etc.), gefördert werden. Die entsprechenden KAP-Studien (Knowledge, Attitudes, Practices) zeigen, dass in der Programmlaufzeit Verhaltensänderungen stattfanden, und dass Bewusstsein und Wissen hinsichtlich Infektionsgefahr und Familienplanungsmethoden gesteigert wurden, aber die Anwendung des Wissens und die Wahrnehmung des Eigenrisikos noch immer relativ gering sind. Ein konkreter Zusammenhang mit dem Programm kann nicht lückenlos belegt werden, aus Plausibilitätsüberlegungen kann jedoch geschlossen werden, dass das Programm einen positiven Beitrag geleistet hat.

Der gesamte kommerzielle Kondommarkt ist in Indonesien während der Programmlaufzeit deutlich gewachsen – trotz der Kaufkrafterbrüche durch die Süd-Ostasienkrise. Das Programm hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Die Marktbeobachtung, gerade nach der Wirtschaftskrise, zeigt, dass der Gesamtmarkt, ohne Berücksichtigung der FZ-Kondommarke „Sutra“, leicht gewachsen ist. D. h. der überwiegende Marktzuwachs wurde durch Sutra erreicht. Daraus kann geschlossen werden, dass das Wachstum des Sutra-Absatzes nicht zu Lasten anderer kommerzieller Anbieter ging.

Aufgrund des geringen Bildungsstandes und des beschränkten Zugangs zu qualitativen Informationen sind arme Bevölkerungsschichten weniger über HIV-Risiken informiert als andere Bevölkerungsgruppen. Sie sind aufgrund des schlechteren Gesundheitszustandes (allgemeine Immunabwehr, höhere Verbreitung von sonstigen Geschlechtskrankheiten, etc.) auch infektionsgefährdeter. Ebenso findet die Prostitution bei ärmeren Bevölkerungsschichten häufig in unregelmäßigem Umfeld statt (z. B. Straßenprostitution). Da diese Bereiche für die HIV-Prävention schwerer zu erreichen sind, sind die Infektionsraten dort höher.

Da nur sehr wenige Personen in Indonesien über eine umfassende Krankenversicherung verfügen und die antiretrovirale Therapie und auch die Behandlung von opportunistischen Begleitinfektionen teuer sind, führt eine HIV-Infektion fast zwangsläufig zur Verarmung der Familie des Infizierten, selbst wenn diese aus der Mittelschicht stammt. Da die sexuell aktive Bevölkerung i. d. R. auch weitgehend mit der wirtschaftlich aktiven Bevölkerungsgruppe übereinstimmt, werden die Familien meist doppelt getroffen: Die HIV-Infektion führt zu hohen Kosten und zum Aus-

fall eines Teils des Familieneinkommens. Insgesamt sind Armut und HIV-Infektionen eng verbunden und die HIV-Prävention stellt eine wichtige Armutsbekämpfungsstrategie dar.

Die Entsorgung der Kondome schätzen wir als vernachlässigbar im Rahmen der allgemeinen Müllproblematik ein. Die Blutbeutel werden normalerweise als Krankenhausmüll entsorgt, so dass wir keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umwelt sehen. Frauen profitieren mehr von den Wirkungen des Programms, denn sie sind infektionsgefährdeter und es kommt zu einer Verringerung der Arbeitsbelastung der Frauen durch weniger AIDS-Pflegefälle. Der Projektträger stand der Zusammenarbeit mit einer NRO zum Beginn des Programms reserviert gegenüber. Auch aus der Perspektive des Trägers haben sich diese partizipativen und transparenten Projektstrukturen jedoch bewährt.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird nach den Teilkriterien Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz folgendermaßen beurteilt:

Das Programmziel einer verbesserten Versorgung der Bevölkerung mit Kondomen wurde erreicht. Bei dem zweiten Ziel, der Verwendung von getesteten und qualitativ hochwertigen Blutkonserven und -derivaten für Transfusionszwecke des indonesischen Roten Kreuzes, haben wir nur eine ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit erreicht, so dass wir die Gesamteffektivität als zufrieden stellend (Teilergebnisse 1 bzw. 3, insgesamt Stufe 2) bewerten.

Die vergleichsweise niedrigen Kosten der Paar-Jahre-Verhütung (Couple Kosten der Paar-Jahre-Verhütung (Couple Year Protection, CYP) und die Übererfüllung der Ziele bescheinigen einen effizienten Mitteleinsatz der Social Marketing-Komponente. Die finanzielle Nachhaltigkeit muss aufgrund der Subventionen dennoch kritisch beurteilt werden. Die Effizienz der anderen Komponenten beurteilen wir als eindeutig unzureichend, so dass wir die Gesamteffizienz nur als ausreichend bewerten (insgesamt Stufe 3).

Aufgrund der Bedeutung, die das Programm für die Verfügbarkeit von Kondomen erlangt hat, gehen wir davon aus, dass das Vorhaben wesentlich zum Erreichen des Oberziels beiträgt. Da hier jedoch auch Plausibilitätsüberlegungen einfließen, bewerten wir die Signifikanz/Relevanz der Social Marketing Komponente dennoch nur mit zufrieden stellend. Die Signifikanz/Relevanz der anderen Komponenten beurteilen wir als ausreichend, so dass wir die Gesamtsignifikanz/Relevanz als zufrieden stellend (Stufe 2) bewerten.

Auf der Basis der von uns zu untersuchenden Prüfungspunkte kommen wir zu dem Ergebnis, dass das Programm insgesamt eine zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit erreicht (Erfolgsstufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Integration von vier unterschiedlichen Komponenten in ein Programm, wobei diese von vier unterschiedlichen Organisationen implementiert werden, hat sich nicht bewährt. Auch die Einrichtung einer Projektdurchführungseinheit konnte die Schwierigkeiten trotz Consultantunterstützung nicht kompensieren. Es sollten möglichst einfache und klare Projektstrukturen vorgesehen werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.