

Kamerun: Social Marketing zur HIV-Prävention

Ex-Post Evaluierung (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	13040 / Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten	
BMZ-Projektnummer	1999 65 641 und 2001 66 595 (Aufstockung)	
Projekträger	ACMS - Association Camerounaise de Marketing Social	
Consultant	Population Services International (PSI)	
Jahr der Schlussprüfung	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-Post Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 2001	3. Quartal 2001
Durchführungszeitraum	48 Monate	48 Monate
Investitionskosten	6,65 Mio. EUR	9,4 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,1 Mio. EUR	1,7 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,8 Mio. EUR, (4,3 FZ)	7,7 Mio. EUR, (4,3 FZ)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	USAID	USAID, Gates Foundation, u.a.
Erfolgseinstufung	1	
Relevanz	2	
Effektivität	1	
Effizienz	1	
Übergeordnete entwicklungs- politische Wirkungen	1	
Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben (BMZ-Nr. 1999 656 41 und 2001 665 95) umfasste die Durchführung von Social Marketing Kampagnen zur Vermarktung von Kondomen. Oberziel des Programms war, einen Beitrag zur Verminderung des Anstiegs der HIV-Infektionsrate und anderer übertragbarer Krankheiten sowie Hilfestellung zur Vermeidung ungewollter Schwangerschaften unter Gewährung individueller Entscheidungsfreiheit zu leisten. Programmziel war, die Versorgung der kamerunischen Bevölkerung mit Kondomen guter Qualität zu verbessern, das Angebot nutzbar zu machen und ein nachhaltiges Verteilungssystem im Privatsektor aufzubauen. Bei Phase II des Vorhabens handelt es sich um eine Aufstockung der Phase I, für die die gleichen Ober- und Programmziele gelten. Die Programmlaufzeit erstreckte sich von 07/2001 bis 06/2005.

Das Programm stellte eine Fortsetzung des zunächst im Wesentlichen von USAID finanzierten Social Marketing Vorhabens dar. Mit dem Vorhaben wurden die Kosten für Kondome, Fahrzeuge, Büroausstattung, Materialien für Informationskampagnen und die Verdichtung des Verkaufnetzes sowie erforderliche Studien aus FZ-Mitteln (Zuschuss) finanziert. Die FZ-Finanzierung belief sich auf EUR 4,35 Mio. (EUR 3,33 Mio. für Phase I und EUR 1,02 Mio. Aufstockung). Sie wurden vollständig für das Programm ausgegeben.

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

Grundsätzlich wurden alle Maßnahmen wie vorgesehen durchgeführt, wenn auch teilweise erst mit Verspätung. Mit dem Vorhaben wurden folgende Maßnahmen finanziert.

- Beschaffung von 78 Mio. Kondomen, einschließlich Qualitätstests u. Verpackung
- Beschaffung von Fahrzeugen, Büroausstattung und Werbematerial
- Durchführung von Studien zur Erhebung von Nutzerprofilen, der Preisgestaltung, der Wirksamkeit des Vertriebssystems und KAP-Studien
- Entwicklung und Durchführung angepasster IEC- und Werbekampagnen
- Bereitstellung eines Zentrallagers für Kondome und Ausbau des Vertriebssystems unter Einbeziehung des privaten Sektors
- Laufende Personal- und Sachkosten von ACMS
- Consultingleistungen (internationale Vollzeitkraft) zur Unterstützung von ACMS hinsichtlich Organisation, Personalaus- und Weiterbildung, Erstellung von jährlichen Operationsplänen.

Für die Durchführung und den Betrieb des Vorhabens war die kamerunsche NGO ACMS unter der Leitung und mit Unterstützung von Population Services International PSI/Washington zuständig. Neben den FZ-finanzierten Kondomen, die mit Abstand das wichtigste Produkt sind, vermarktet ACMS noch Frauenkondome, hormonelle Kontrazeptiva, Moskitonetze, Rehydratationssalz und Wasserreinigungsmittel. Diese Produkte werden zum Großteil von anderen Gebern finanziert, die einen Anteil an den Betriebskosten tragen, jedoch i.d.R. keine fortlaufende Finanzierung bereitstellen und auch eher wenig in Marketing investieren.

Der Vertrieb der Kondome verlief von Beginn des Vorhabens an über den kommerziellen Groß- und Einzelhandel und war zunächst sehr auf städtische Gebiete konzentriert, weil dort die meisten Umsätze zu machen waren, was durchaus auch unter epidemiologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Allerdings wurde der Vertrieb bis 2005 zu ca. 45% von ACMS unterstützt. Dies bedeutete, dass die Verkäufer von ACMS den Verkauf zwischen Groß- und Semigroßhändlern sowie zwischen Semigroß- und Einzelhändlern, was mit steigenden Verkaufszahlen zu einem limitierenden Faktor für die weitere Ausdehnung des Verkaufnetzes wurde, regelten. Daher stellte ACMS mit der Unterstützung des PSI-Consultants aus Burkina Faso auf einen weitgehend autonomen Vertrieb von Kondomen durch den Großhandel um. Dies hat eine Ausweitung des Vertriebsnetzes in ländliche Gebiete hinein ermöglicht und die Zeit der Vertriebsagenten für die Ausweitung und Pflege der Einzelhandelsverkaufsstellen freigesetzt. Insgesamt wurde die Zahl der Großhändler von 26 (2002) auf 38 (2007) ausgeweitet, die der Semigroßhändler verdoppelte sich nahezu von 450 auf 800. Die Zahl der Einzelhändler wurde von ACMS für 2005 auf ca. 22.000 geschätzt (gegenüber ca. 13.000 in 2002).

Das Marketing ist die zweite Säule der Social Marketing Aktivitäten. Hier ist besonders die Jugendkampagne „100% Jeune“ hervorzuheben, die seit Anbeginn des Vorhabens läuft. Das zugehörige Magazin hat eine stetig steigende Nachfrage und ist inzwischen das zweit meist gelesene Printmedium im Land. Daneben unterhält das Programm Jugendclubs sowie Radiosendungen, arbeitet mit Plakaten, T-Shirts und Werbespots im Radio. Neben „100% Jeune“ liefern in der Programmlaufzeit noch die folgenden Werbekampagnen, die zum Großteil bis heute fortgesetzt bzw. wieder aufgegriffen werden:

- Abbau der Widerstände gegen die Kondomnutzung (2003, gerichtet an Frauen im Alter von 15-39 Jahren, Radio- und Fernsehspots, Plakate)
- „Pincez Dérouler“ (2004-05, gerichtet an Lastwagenfahrer, Hafenarbeiter und Prostituierte, Radio- und Fernsehspots, Kalender, Broschüren und Werbematerialien sowie interpersonelle Kommunikation)
- „Cross-generational Sex“ (2005, gerichtet an junge Frauen im Alter von 12 bis 24 Jahre und Männer ab 30 Jahre, Radio- und Fernsehspots, Plakate, Broschüren, Focus Group Diskussionen).

Insgesamt kann das HIV-Präventions-Marketing von ACMS als Erfolg gewertet werden, wenn man die Entwicklung des Kondommarktes und den Abbau der entsprechenden Berührungspunkte und die somit gestiegenen Nutzungsraten vor allem bei jungen Menschen betrachtet.

Die Marketingkampagnen wurden zumeist durch Studien vorbereitet, die i.d.R. thematisch ausgerichtet waren. Wenig Begleitforschung gab und gibt es nach wie vor in Bezug auf die Wirkung einzelner Marketing-Instrumente sowie zur Wirkung der Kampagnen. So wurde eine KAP-Studie nicht wie geplant im Verlauf des evaluierten Programms durchgeführt, sondern erst im Zuge des Nachfolgevorhabens. Begleitforschung ist nach wie vor ein Schwachpunkt von ACMS und zwar hauptsächlich hinsichtlich der systematischen Auswertung von Studien für die Marketingplanung und Erfolgskontrolle.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Vorhaben zeigt insgesamt ein sehr gutes, über die Erwartungen hinaus gehendes Ergebnis und leistet einen bedeutenden entwicklungspolitischen Beitrag. Zusammenfassend kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der beiden Programmphasen (Gesamtnote 1):

Relevanz (Teilnote 2): Das Vorhaben ist entwicklungspolitisch prioritär, da Kamerun mit einer HIV-Prävalenzrate von über 5% noch immer zu den Hochprävalenzländern gehört, wo HIV/AIDS über die individuellen gesundheitlichen Folgen hinaus gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung hat. Das Vorhaben fügt sich in den nationalen Aidsbekämpfungsplan ein. Die Zusammenarbeit zwischen ACMS und dem nationalen Aidsbekämpfungskomitee CNLS funktioniert sehr gut, der CNLS begleitet z.B. die Aufklärungskampagnen von ACMS mit Fahrzeugen und Personal für Aidstests. Kamerun ist gegenwärtig Partnerland der deutschen EZ; Gesundheit ist auch weiterhin ein Schwerpunktsektor. Ebenso ist die Bekämpfung von HIV/AIDS als eines der Millenniumentwicklungsziele (MDG 6) ein zentrales Ziel der deutschen EZ. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Relevanz des Vorhabens als gut.

Effektivität (Teilnote 1): Das Programmziel war die verbesserte Versorgung der kamerunischen Bevölkerung mit erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Kondomen und der Aufbau nachhaltiger Vertriebssysteme. Indikator war der Vertrieb von 65 Mio. Kondomen über die Programmlaufzeit von 4 Jahren. Mit insgesamt 78 Mio. verkauften Kondomen wurde der Indikator um 20% übertroffen. Auch mit der Umstellung des Vertriebssystems in 2005 ist ein entscheidender Schritt zur Nachhaltigkeit des Kondomvertriebs im Lande sowie die Ausweitung des Kondomvertriebs in ländliche Regionen, die eine Marktöffnung auch für kommerzielle Marken darstellte, gelungen. Die Verhütungsraten mit modernen Methoden hat sich zwischen 1998 und 2004 von 7% auf 13% fast verdoppelt, wobei in Kamerun Kondome die häufigste Methode darstellen. Damit wird die Effektivität des Vorhabens als sehr gut eingestuft.

Effizienz (Teilnote 1): Das Vorhaben schneidet in allen Effizienzindikatoren sehr gut ab. Die Kosten pro Paarverhütungsjahr liegen bei 14 EUR/CYP, die Gesamtkostendeckung bei 18%, die Betriebskostendeckung bei 82%. Die Umstellung des Vertriebssystems, die es erlaubte, mit

demselben Personalaufwand größere Mengen zu verkaufen und in ländliche Zonen vorzudringen, war ein Schlüsselfaktor der Effizienzsteigerung, wenn gleich dieser erst zum Schluss der evaluierten Programmphase erfolgt ist. Die Effizienz des Vorhabens wird als sehr gut eingestuft.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote 1): Die vorhandenen Informationen deuten darauf hin, dass das Vorhaben zur Erreichung der Oberziele (Verringerung des Anstiegs der HIV-Infektionsrate und Reduzierung der Geburtenzahl unter Gewährleistung individueller Entscheidungsfreiheit) einen Beitrag geleistet hat. Die HIV-Prävalenzrate in Kamerun ist seit 2000 von ca. 6,2% auf 5,1% (2007) gesunken, und der Kondommarkt hat sich deutlich ausgeweitet. Der Beitrag zur Geburtenkontrolle ist eher ein Nebenprodukt, da das Marketing der Kondome alleine auf HIV ausgerichtet ist und Kondome nach wie vor hauptsächlich im außerehelichen Geschlechtsverkehr eingesetzt werden. Doch auch die Kinderzahl pro Frau ist im Vergleichszeitraum von 5,2 auf 5 Kinder leicht gesunken. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden als sehr gut bewertet.

Nachhaltigkeit (Teilnote 2): Insbesondere die Präsenz privatwirtschaftlicher Marken im Einzelhandel weist auf die Wirkung und Nachhaltigkeit der Aufklärungsbotschaften hin, die im Land maßgeblich durch ACMS vermittelt werden. Ebenso weisen sie auf eine gelungene, nachhaltige Öffnung des Kondommarktes – auch in ländlichen Gebieten - durch das Vorhaben hin. Die finanzielle Nachhaltigkeit des Kondomgeschäfts von ACMS ist vergleichsweise hoch (siehe Effizienzindikatoren). Zudem bestehen gute Chancen, in zukünftigen Anträgen an den GFATM Berücksichtigung zu finden, so dass die weitere Finanzierung auch außerhalb der FZ wahrscheinlich scheint. Nachhaltigkeitsrisiken bestehen grundsätzlich für Gesundheitsaufklärung, die allein aufgrund der nachwachsenden Generationen von Jugendlichen wiederholt werden muss, um Wirkung zu zeigen. Das bedeutet auch, dass sie weiter finanziert werden muss. Der stetige Zufluss von Gebergeldern bzw. das Risiko, dass dieser ausbleibt, ist ein institutionelles Nachhaltigkeitsrisiko für ACMS. Der Kondomvertrieb ist zwar weitgehend autonom, doch erwirtschaftet er aufgrund seiner starken Subventionierung nicht genug Mittel, um die Aufklärung mitzufinanzieren. Dieses sind typische Charakteristika von Social Marketing Vorhaben. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens wird als gut bewertet.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Kondomvermarktung mit dem Oberziel der Verhinderung ungewollter Schwangerschaften ist in Afrika nicht besonders sinnvoll, da Kondome i.d.R. nicht für die Familienplanung (sondern für den außerehelichen Geschlechtsverkehr) eingesetzt und auch nicht so beworben werden. Dies trifft auch dann zu, wenn in Kamerun ausnahmsweise das Kondom das am häufigsten verwendete moderne Verhütungsmittel darstellt.

Die gemeindebasierte Aufklärungs- und Verkaufsstrategie (SBC), mit der eine Durchdringung abgelegener ländlicher Regionen erreicht werden soll, sollte einer Wirkungs- und Effizienzanalyse unterzogen werden, bevor sie auf andere Regionen des Landes oder andere Länder ausgeweitet wird.

Im Rahmen des Regionalvorhabens sollte darauf geachtet werden, dass einem politischen Träger nicht durch umfangreiche Zustimmungsregelungen die Möglichkeit gegeben wird, die zügige und reibungslose Projektabwicklung zu behindern.

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 verwendet. 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.

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

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

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?