

**Pakistan: Social Marketing von Kontrazeptiva II**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	13030 / Familienplanung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1998 664 50	
<b>Projekträger</b>	Social Marketing Pakistan Ltd./ Greenstar	
<b>Consultant</b>	-	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2009 (Stichprobe 2009)	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	2. Quartal 1999	2. Quartal 2002
<b>Durchführungszeitraum</b>	30 Monate	20 Monate
<b>Investitionskosten</b>	4,95 Mio. EUR	5,13 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,86 Mio. EUR (Verkaufserlöse)	1,04 Mio. EUR (Verkaufserlöse)
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	4,09 Mio. EUR	4,09 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	-	-
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das FZ-Vorhaben sah als Oberziel vor, einen Beitrag zur Reduzierung der Geburtenrate unter Gewährleistung individueller Entscheidungsfreiheit zu leisten. Außerdem sollte das Programm mittel- bis langfristig auch zu einer Reduktion der Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit beitragen. Dies sollte durch eine verbesserte Versorgung mit modernen Verhütungsmitteln in den Städten und städtischen Randgebieten erreicht werden (Programmziel). Als Zielgruppe waren insbesondere die städtischen Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen festgelegt worden.

Im Rahmen des Vorhabens wurden über einen Zeitraum von 20 Monaten zwischen Mai 2002 und Dezember 2003 Kondome und intrauterine Kontrazeptiva (IUD) für die Verteilung über private Verkaufsstellen und die durch das Programm unterstützten privaten Gesundheitseinrichtungen (Greenstar Clinics), Werbemaßnahmen sowie die Weiterbildung von medizinischem Fachpersonal der Greenstar Clinics und von Verkaufspersonal finanziert. Träger des Programms war die pakistanische NGO

Greenstar/ Social Marketing Pakistan, die von Population Services International (PSI) fachlich unterstützt wurde.

Die Gesamtkosten betragen 5,13 Mio. EUR. Mit den FZ-Mitteln von 4,09 Mio. EUR wurden Devisenkosten für die Sachinvestitionen und die lokalen Durchführungskosten finanziert. Der Differenzbetrag zu den Gesamtkosten in Höhe von 1,04 Mio. EUR wurde aus den Verkaufserlösen von Kontrazeptiva finanziert.

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

Das Vorhaben war ein Anschlussvorhaben an zwei weitere von der deutschen FZ unterstützte Social Marketing Vorhaben, in denen die Beschaffung und die Vermarktung von Kondomen und IUDs finanziert wurden (BMZ-Nr. 1994 65 006 und 1996 65 092). Wie schon bei den vergangenen Vorhaben wurde der Träger Greenstar neben dem deutschen FZ-Vorhaben komplementär durch das britische Department for International Development unterstützt, das vor allem für die Finanzierung von oralen Kontrazeptiva und Injectables verantwortlich war. Außerdem lieferte UNFPA in begrenztem Ausmaß weitere Kontrazeptiva. Die Packard Foundation und USAID unterstützten den Träger bei der Durchführung von Werbe- und Kommunikationsmaßnahmen.

Wie im Programmprüfungsbericht vom 15.12.1998 vorgesehen, umfasste das Vorhaben folgende Komponenten:

- Beschaffung von Kondomen und intrauterinen Kontrazeptiva,
- Vermarktung der Kontrazeptiva über private Verkaufsstellen und Green Star Clinics,
- Durchführung von Werbemaßnahmen,
- Trainingsmaßnahmen für Verkaufspersonal und medizinisches Fachpersonal der Greenstar Clinics.

Nachdem die für die Durchführung des Vorhabens vorgesehenen Mittel von ursprünglich 20 Mio. DM (10,2 Mio. EUR) auf 8 Mio. DM (4,09 Mio. EUR) reduziert wurden (s. Fortschrittsbericht vom 22.05.2001), wurde auch der geplante Kontrazeptivaabsatz von 279 auf 62,9 Mio. Kondome (0,6 Mio. CYP<sup>1</sup>) und von 122.000 auf 52.500 IUDs (0,2 Mio. CYP) reduziert. Insgesamt konnten aber trotz dieser Reduktion im Programmverlauf mit 194 Mio. Kondomen und 216.000 IUDs mehr als drei Mal so viele Kontrazeptiva abgesetzt werden, wie in der angepassten Planung von 2001 vorgesehen.

Die Verteilung der Kontrazeptiva im Land wurde durch Greenstar an private Großhändler übertragen, die auch in den vorangegangenen Programmphasen für diese Aufgaben verantwortlich waren. Während Kondome in Apotheken und anderen Verkaufsstellen angeboten wurden, beschränkte sich der Vertrieb der IUDs auf Apotheken und Kliniken. Greenstar erhält nach wie vor von den Großhändlern keine Information über deren Kunden und kann daher Daten zur regionalen Verteilung der Kontrazeptiva nur durch eigene Studien erhalten.

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

**Relevanz (Teilnote 2):** Das Vorhaben verfolgt die entwicklungspolitisch prioritäre Konzeption, mit der Verbesserung des Zugangs zu modernen Verhütungsmethoden und durch die Durchführung angepasster Werbekampagnen mehr Frauen die Möglichkeit zu verschaffen, die Zahl ungewollter Schwangerschaften zu begrenzen. Angesichts der nach wie vor hohen Geburtenrate von Pakistan entspricht die Zielsetzung des Pro-

---

<sup>1</sup> CYP = Couple Year Protection (Paar-Verhütungsjahre). Hier wird die bei Programmprüfung übliche Berechnungsweise von 100 Kondomen pro CYP verwendet, obwohl es heute als *state of the art* gilt, 120 Kondome pro CYP anzusetzen.

gramms nach wie vor den Zielen der pakistanischen Regierung. Im Übrigen leistet das Vorhaben, wenn auch langfristig und indirekt, einen Beitrag zu zwei der Millennium Development Ziele (Verringerung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Müttergesundheit) und somit auch den Hauptzielen der deutschen EZ. Allerdings erscheint nach wie vor die Abstimmung zwischen den verschiedenen im Bereich der reproduktiven Gesundheit tätigen Gebern und der pakistanischen Regierung als verbesserungswürdig. Trotz dieser Einschränkung bewerten wir die Relevanz des Vorhabens als gut.

Effektivität (Teilnote 3): Programmziel des Vorhabens war die Sicherstellung der Kontinuität einer verbesserten Versorgung primär der städtischen Bevölkerung mit Kondomen und IUDs. Hauptzielgruppe des Vorhabens sollten die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen in den Städten und städtischen Randgebieten sein. Die kontrazeptive Prävalenzrate (CPR) mit modernen Methoden hat sich zwischen 1996/97 und 2006/07 nur leicht um drei Prozentpunkte erhöht. Daten zum Zugang zu Kontrazeptiva werden erst neuerdings durch Greenstar erhoben und durch bisher noch nicht abgeschlossene Studien überprüft. Nach den Ergebnissen der nicht repräsentativen Besuche von Kliniken und Verkaufsstellen im Rahmen der Ex Post-Evaluierung ist allerdings davon auszugehen, dass Greenstar dazu beitragen hat, eine verbesserte und kontinuierliche Kontrazeptivaversorgung der vorgesehenen, leichter erreichbaren städtischen Zielgruppen zu sichern. Angesichts der nur geringen Verbesserung der CPR und der bisher nicht über Studien nachgewiesenen verbesserten Verfügbarkeit der Kontrazeptiva stufen wir die Effektivität des Vorhabens insgesamt mit der Note zufrieden stellend ein.

Effizienz (Teilnote 2): Das Programm hat mit den vorgesehenen Mitteln seine quantitativen Vorgaben weit erfüllt. Es wurden über drei Mal mehr CYPs als geplant abgesetzt. Das Vorhaben konnte mit Gesamtkosten von 5,13 Mio. EUR bei verkauften 2,373 Mio. CYP eine sehr günstige Effizienz von 1,90 EUR/CYP erreichen. Insgesamt kann daher die Effizienz des Vorhabens zum Zeitpunkt der Programmdurchführung als gut bewertet werden. Angesichts der massiven Ausweitung von Werbemaßnahmen für Kontrazeptivanutzung ist allerdings gegenwärtig zu befürchten, dass sich die Effizienzindikatoren von Greenstar künftig verschlechtern werden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote 3): Das Oberziel, definiert als ein Beitrag zur Reduzierung der ungewollter Schwangerschaften und zu Verbesserung der reproduktiven Gesundheit, wurde anhand des Indikators der Verringerung der Geburtenrate gemessen. Die Fruchtbarkeitsrate (total fertility rate, TFR) hat sich von durchschnittlich 4,4 Kindern pro Frau im Zeitraum 2001-2003 auf 4,1 im Zeitraum 2006-2007 reduziert. Die Geburtenrate (crude birth rate, CBR) hat sich leicht von 28,7 Geburten pro 1.000 Einwohner in 2002 auf 28,4/1.000 in 2008 gesenkt. Bei der Bewertung der Oberzielerreichung ist zu berücksichtigen, dass Greenstar gegenwärtig nur etwa 30% des Kontrazeptivamarkts abdeckt. Angesichts der im regionalen Vergleich eher niedrigen CPR mit modernen Methoden ist anzunehmen, dass es noch Verbesserungspotentiale in der Reduzierung ungewollter Schwangerschaften sowie der Verbesserung der reproduktiven Gesundheit gibt. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen bewerten wir insgesamt als zufrieden stellend.

Nachhaltigkeit (Teilnote 3): Der Prüfungsbericht hatte stark auf die Sicherstellung der Nachhaltigkeit abgestellt. Betrachtet man diese Nachhaltigkeit nur als die Sicherstellung der Fortführung der mit der deutschen FZ in der Programmphase finanzierten Maßnahmen, dann lässt sich zeigen, dass dieses Programm in ähnlicher Form bis heute dank zusätzlicher Beiträge der deutschen FZ und anderer Entwicklungspartner fortgeführt werden konnte. Allerdings erscheint besorgniserregend, dass bisher die Kontrazeptivafinanzierung des Vorhabens ab Mitte 2010 nicht gesichert ist. Damit kann wegen unzureichender Geberunterstützung eine der Kernaktivitäten des Vorhabens voraussichtlich nicht fortgeführt werden. Die Kostendeckung durch die Verkaufseinnahmen lag während der Programmverlaufzeit bei 20% und hat sich in den Folgejahren verschlechtert. 2008 war die Deckung der Durchführungskosten durch die Verkaufseinnahmen auf nur noch 15% gefallen. Die nachhaltige Sicherung der Wirkungen (Stabilisierung bzw. leichte Verbesserungen bei der CPR mit modernen Methoden und

der Geburtenrate) über die kommenden Generationen würde angesichts des hohen Bevölkerungswachstums nur durch die Bereitstellung dauerhaft steigender Unterstützung möglich sein. Wegen der Einschränkungen bei der finanziellen Nachhaltigkeit des Vorhabens und der noch nicht gesicherten langfristigen Wirkungen des Vorhabens bewerten wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als noch zufrieden stellend.

Zusammenfassende Gesamtbeurteilung (Note 3): Das Vorhaben zeigt insgesamt ein noch zufrieden stellendes Ergebnis

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Erst in letzter Zeit wurde damit begonnen zu untersuchen, wie die verschiedenen regionalen Absatzmärkte erreicht werden. Diese Studien sollten in Zukunft regelmäßig durchgeführt und ausgewertet werden. Zusätzlich sollte Greenstar in wesentlich stärkerem Maße überprüfen, wie und ob die hauptsächlich anzusprechenden Zielgruppen erreicht werden.

Die Unterstützung der Greenstar Kliniken bindet bisher erhebliche finanzielle und personelle Mittel, ohne dass aber die Sicherstellung der Qualität dieser Kliniken gewährleistet ist, wie der Programmträger zu Recht in letzter Zeit selbst festgestellt hat. Es reicht nicht aus, einen privaten Dienstleister mit der Gewährung eines Qualitätssiegels für ein absolviertes Fortbildungsprogramm zu belohnen, sondern es ist dabei auch sicherzustellen, dass der Nutzer des Qualitätssiegels dauerhaft qualitativ hochwertige reproduktive Gesundheitsdienste liefert. Weiterhin sollte unbedingt auch der konkrete Beitrag dieser Kliniken für die Hauptziele des Social Marketing Vorhabens kritisch analysiert werden. Das Ergebnis dieser Analyse kann möglicherweise zu einer strategischen Neuausrichtung dieser Komponente führen.

### **Abkürzungsverzeichnis**

CBR	Crude Birth Rate
CPR	Contraceptive Prevalence Rate
CYP	Couple Year Protection
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
IUD	Intrauterine Device
PSI	Population Services International
TFR	Total Fertility Rate

### **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 projektspezifisch 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 Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.