

Uganda: AIDS Prävention II

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	13040 - Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten und HIV/AIDS	
BMZ-Projektnummer	1998 65 098	
Projekträger	Gesundheitsministerium	
Consultant	Marie Stopes International	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Stichprobe 2007)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 2000	3. Quartal 2000
Durchführungszeitraum	48 Monate	57 Monate
Investitionskosten	5,88 Mio. EUR	5,56 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,77 Mio. EUR	0,45 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR	5,11 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben (BMZ-Nr. 1998 65 098) umfasste die Durchführung von Social Marketing Kampagnen zur Vermarktung von Kondomen. Oberziel war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit der ugandischen Bevölkerung im reproduktionsfähigen Alter (15-49 Jahre) zu leisten. Programmziele des Vorhabens waren zum einen die Verbesserung der Kenntnisse der Bevölkerung über Möglichkeiten der HIV/AIDS/STD-Prävention, zum anderen die Verbesserung der Akzeptanz und Erhöhung der Nutzerate von Kondomen der sexuell aktiven Bevölkerung. Die Programmlaufzeit erstreckte sich von Mai 2000 bis April 2004. Zielgruppe des Vorhabens war die gesamte sexuell aktive Bevölkerung Ugandas im reproduktionsfähigen Alter, insbesondere aber die bisher mit Kondomen unterversorgte semi-urbane und ländliche Bevölkerung sowie Frauen zwischen 15 und 49 Jahren. Neben dem Vertrieb von qualitativ hochwertigen und subventionierten Kondomen umfasste das Vorhaben Aufklärungs- und Werbekampagnen. Mit dem Vorhaben sollten die Kosten für Kondome, Fahrzeuge, Büroausstattung, Materialien für Informationskampagnen und die Entwicklung neuer Strategien für ländliche Gebiete sowie erforderliche Studien aus FZ-Mitteln finanziert werden. Die

FZ-Finanzierung belief sich auf 5,11 Mio. EUR. Hinzu kamen 0,45 Mio. EUR aus Verkaufserlösen. Die Gesamtkosten belaufen sich somit auf 5,56 Mio. EUR.

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

Mit dem Vorhaben sollten folgende Maßnahmen finanziert werden: Beschaffung von ca. 60 Mio. Kondomen (WHO-Qualität), Beschaffung von Ausrüstung (Fahrzeuge, audiovisuelle Geräte) und Verbrauchsgütern (Werbe- und Büromaterial), Werbe- und Verkaufsaktivitäten, Entwicklung und Durchführung neuer Strategien für ländliche Gebiete und entsprechende begleitende Studien. Laut Programmprüfungsbericht waren folgende Ergebnisse vorgesehen: Verbesserung des Angebotes von und des Zugangs zu hochwertigen Kondomen, insbesondere in ländlichen Gebieten; Verbesserung der Kenntnisse der Bevölkerung über Möglichkeiten der HIV/AIDS/STD-Prävention. Die erwarteten Ergebnisse wurden bei Programmprüfung (PP) deckungsgleich mit den erwarteten Programmzielen formuliert. Sie sind aus heutiger Sicht auch eher den Programmzielen zuzuordnen und werden an entsprechender Stelle thematisiert (s. „Effektivität“). Aus heutiger Sicht stellen hinsichtlich der Kondombeschaffung die Anzahl der vermarkteten Kondome und die daraus resultierenden Paar-Verhütungsjahre (Couple Year of Protection, CYP) und nicht deren Verfügbarkeit bzw. verbesserte Kenntnisse ein geeignetes Ergebnis dar.

Insgesamt wurden im Rahmen des Vorhabens 62 Mio. (statt der geplanten 60 Mio.) Kondome der Marke „Life Guard“ beschafft und abgesetzt, was rd. 515.000 CYP entspricht. Im urbanen Raum wurde das Vorhaben insgesamt wie geplant und ohne größere Veränderungen durchgeführt. Das Teilziel, im ländlichen Raum mindestens 20 Mio. Kondome zu verkaufen, wurde jedoch nur zu etwas mehr als der Hälfte erfüllt (rd. 11 Mio.). Das Social Marketing im ländlichen Raum erwies sich als zu kostenintensiv und wurde daher im Programmverlauf bald eingestellt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zusammenfassend kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens anhand der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit:

Relevanz: Insgesamt wurde das Kernproblem zum Zeitpunkt der PP – zu geringe Kenntnis, Akzeptanz und Nutzerrate von Präventionsmethoden – richtig erkannt. Die Wirkungskette sah vor, dass durch die verbesserte Kenntnis über HIV/AIDS und eine erhöhte Akzeptanz und Nutzerrate von Kondomen ein Beitrag zur HIV-Prävention und somit zur Verbesserung der reproduktiven Gesundheit geleistet werden kann. Wie sich herausstellte, war die Konzeption des Vorhabens allerdings nicht ausreichend geeignet, die angestrebte ländliche Bevölkerung zu erreichen. Die Ziele des Vorhabens stehen im Einklang mit MDG 6 (Bekämpfung von HIV/AIDS) und weisen einen indirekten Bezug zu MDG 1 (Verringerung von Armut als Folge von verbreiteten HIV-Infektionen) und MDG 3 (Gleichstellung der Geschlechter über die Möglichkeit zur sexuellen und reproduktiven Selbstbestimmung von Frauen). Zwar fanden regelmäßige Treffen der im Bereich der HIV-Prävention tätigen Geber statt, die Konkurrenz zwischen einzelnen Kondommarken konnte dadurch nur zum Teil verhindert werden. Das Vorhaben steht im Einklang mit der deutschen Entwicklungspolitik, in der die Bekämpfung von HIV/AIDS eine Sonderstellung einnimmt. Zum Zeitpunkt der PP war der Gesundheitssektor einer der Schwerpunkte der deutschen EZ mit Uganda. Gegenwärtig liegen die Schwerpunkte in den Bereichen Wasser/Abwasser, Finanzsektor und erneuerbare Energien. Insgesamt wird die Relevanz des Vorhabens als noch gut eingestuft.

Effektivität: Hinsichtlich der Erreichung der Programmziele der verbesserten Kenntnisse der Bevölkerung über Möglichkeiten der HIV/AIDS/STD-Prävention und der Erhöhung der Akzeptanz und Nutzerrate von Kondomen zeigt sich ein weiten Teilen ein

positives Bild. In Bezug auf das Wissen, dass Kondome vor Ansteckung schützen und wo Kondome gekauft bzw. bezogen werden können, waren zwischen 2000 und 2006 sowohl bei Männern als auch bei Frauen deutliche Verbesserungen zu verzeichnen. Gleichzeitig wurde im selben Zeitraum eine negative Entwicklung bei risikoreichem Sexualverhalten festgestellt, wobei unklar ist, ob das erhöhte Risikoverhalten mit der Nutzung von Kondomen einherging, der eigentlich relevanten Frage hinsichtlich der HIV-Prävention. Die im Programmzielindikator formulierte Absatzmenge für ländliche Gebiete (mindestens ein Drittel von 60 Mio., also 20 Mio.) konnte nur knapp über die Hälfte erreicht werden (11 Mio.). Bekannt war schon bei PP, dass gerade in ländlichen Gebieten Maßnahmen zur Akzeptanzerhöhung eine entscheidende Rolle spielen würden. Weder wurden aber die dafür erforderlichen KAP-Studien durchgeführt noch eine Strategie für den ländlichen Raum entwickelt; zumindest gibt es hierzu keine Hinweise in den vorhandenen Dokumenten. Insgesamt liegt die Vermutung nahe, dass sich die geplanten Absatzzahlen schneller und kostengünstiger in städtischen Gebieten erreichen ließen, was auch erfolgreich geschah. Die durchgeführten Maßnahmen zur Zielerreichung in den ländlichen Regionen waren allerdings weniger erfolgreich. Insgesamt wird die Effektivität angesichts der Verbesserung im Bereich Wissen um HIV-Prävention trotz der Defizite im vollständigen Erreichen der ländlichen Zielgruppe mit befriedigend bewertet.

Effizienz: Die Deckung der Gesamtkosten durch die Verkaufseinnahmen liegt bei rd. 8%, die der Betriebskosten bei rd. 50%. Die Kosten pro Paarverhütungsjahr beliefen sich in diesem Vorhaben auf durchschnittlich 11 EUR/CYP und liegen damit im internationalen Vergleich sehr günstig. Im Vergleich mit anderen Ländern in Sub-Sahara Afrika ist der Gesamtkostendeckungsgrad als durchschnittlich, der Grad der Betriebskostendeckung als sehr gut einzustufen. Insgesamt hätte der Grad der (Gesamt-) Kostendeckung durch die Festlegung von höheren Verkaufspreisen noch verbessert werden können. Allerdings gehörte Uganda in 2000 zu den Ländern, die am stärksten von HIV/AIDS betroffen waren, so dass durch die Festlegung eines eher günstigen Endverbraucherpreises darauf abgezielt wurde, möglichst viele Menschen zu erreichen. Angesichts des schnellen Absatzes der Kondome sowie des Rückgangs der HIV-Prävalenz scheint ein Beitrag dazu auch gelungen zu sein. Die Marktaufteilung zwischen sozial vermarkteten und kostenlosen Kondommarken zeigte teilweise Defizite auf. Die Effizienz des Programms bewerten wir insgesamt mit noch gut.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die HIV-Prävalenzrate (nachträglich angelegter Oberzielindikator) sank signifikant von etwa 8,5% bei Programmbeginn im Jahr 2000 auf 6,1% kurz nach Programmende im Jahr 2005. 2007 lag sie bei nur noch 5,1%. Somit liegt die Prävalenzrate zwar immer noch auf einem relativ hohen Niveau, insgesamt ist aber von einem deutlichen Rückgang der Neuinfektionen auszugehen. Es ist anzunehmen, dass die kostengünstige Bereitstellung von Kondomen vor allem in den urbanen Gebieten (die eine höhere Prävalenzrate aufweisen) eine positive Wirkung auf die Zahl der Neuinfektionen hatte. Da der Vertrieb der FZ-Kondome im ländlichen Raum nur zum Teil umgesetzt werden konnte, ist der Beitrag des Vorhabens in diesen Gebieten als eingeschränkt anzusehen. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens werden daher mit der Teilnote noch gut bewertet.

Nachhaltigkeit: Die Betriebskostendeckung lag bei 50%, was für eine gute finanzielle Nachhaltigkeit während der Programmlaufzeit spricht. Institutionell ist der Fortbestand einer Social Marketing Agentur i.d.R. nur dann gesichert, wenn immer wieder neue Auftraggeber gefunden werden, da aufgrund des Verkaufs subventionierter Produkte keine Vollkostendeckung erreicht werden kann. Deshalb wurden von dem Träger Marie Stopes International Uganda (MSI-U) bereits 2003 in einem Strategiedokument Akquisitionsmaßnahmen für Folgeaufträge geplant. Zwischen 1997 und 2009 wurde MSI-U außer von der FZ auch von DfID und dem GFTAM unterstützt. Die FZ unterstützt MSI-U in der Beschaffung von Kondomen weiterhin durch die gegenwärtig laufende Phase III des Vorhabens (BMZ-Nr. 2001 65 308). Eine weitere Unterstützung des Life Guard Kondoms von MSI-U durch andere Geber und über 2009 hinaus ist derzeit nicht geplant. Dies scheint angesichts der Etablierung des Kondommarktes auch nicht nötig.

Das Gesamtvolumen des Kondommarktes in Uganda konnte in den vergangenen Jahren erheblich gesteigert werden. Gegenwärtig werden jedes Jahr in Uganda weit über 100 Mio. Kondome abgesetzt bzw. verteilt. Durch die Einstellung des bisherigen FZ-Kondoms wird es daher lediglich zu einer Abwanderung zu anderen Kondommarken (Social Marketing, kommerzielle und Regierungskondome) kommen, die zu keinen unüberbrückbaren Engpässen in der Verfügbarkeit von Kondomen führen dürfte. Die Nachhaltigkeit von Verhaltensänderungen bedarf wiederholter Aufklärungsarbeit. Vorhandene Daten zeigen einen zumindest teilweise positiven Trend bei der Kenntnis über HIV-Prävention und anderen Verhaltensänderungen. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens wird insgesamt mit gut bewertet.

Gesamtwertung: Das Vorhaben wird insgesamt mit der Note noch gut bewertet (Note 2).

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.