



Ex-post Evaluierung 2011 - Kurzbericht

“Joint Regional HIV/ AIDS project along the Abidjan-Lagos Transport Corridor”, Afrika N.A.

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Stabsstelle Monitoring und Evaluierung

Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de

Internet:

www.giz.de

Erstellt durch:

Dr. Sybille Rehmert, Dr. Petit-Jean Zerbo für AGE Consultants eG und Oliver Karkoschka

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Eschborn, den 25.05.2012

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	10/2011 – 1/2012
Evaluierende Consulting-Firma	AGEG Consultants eG, Kirchheim unter Teck
Evaluierungsteam	Dr. Sybille Rehmet (AGEG), Dr. Petit-Jean Zerbo (AGEG) und Oliver Karkoschka

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	„Joint Regional HIV/ AIDS Project along the Abidjan-Lagos Transport Corridor“, Afrika N.A.
Nummer	Weltbank Vorhaben mit GTZ-IS ohne PN (Project ID: P074850)
Gesamtlaufzeit nach Phasen	2/2004 – 12/2007
Gesamtkosten	19,1 Mio. US\$, davon 17.7. Mio. US\$ von IDA, ca. 1,4 Mio.US\$ Beiträge der 5 Länder (ca. 12,5 Mio. € am 31.1.2008)
Gesamtziel laut Angebot	„Der Zugang vulnerabler Gruppen zu Basisleistungen der Prävention und Behandlung von HIV/AIDS entlang des Abidjan-Lagos Transportkorridors ist verbessert.“
Politische(r) Träger	Staatschefs der 5 Länder, im Aufsichtsrat vertreten durch die jeweiligen Gesundheits- und Transportminister
Durchführungsorganisationen in den 5 Partnerländern	Zum Zweck der Durchführung gegründetes Exekutivsekretariat
Andere Beteiligte Entwicklungsorganisationen	Im Auftrag des Exekutivsekretariats arbeitende NRO und Gesundheitsdienstleister
Zielgruppen laut Angebot	Arbeiter im Transportsektor, lokale und migrierende Bevölkerung sowie professionelle SexarbeiterInnen entlang des Korridors.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gut, ist deutlich besser als erwartet) bis 6 (das Projekt / Programm nutzlos, oder die Situation verschlechtert hat per Saldo)</i>	3
Individuelles Rating	Relevanz: 1; Effektivität: 3; ‚Impact‘: 3; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3

Das „Joint Regional HIV/ AIDS Project along the Abidjan-Lagos Transport Corridor“ wurde im Rahmen von zwei Reisen zwischen November 2011 und Januar 2012 durch das internationale Team Dr. Sybille Rehm, Dr. Petit-Jean Zerbo und Oliver Karkoschka evaluiert. Dabei wurden die drei Länder Ghana, Togo und Benin besucht. Die Evaluierungsmethodik basiert auf Annahmen über Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkungen sowie einem Vergleich der Situationen der Zielgruppen vor und nach dem Vorhaben im Projektgebiet sowie bei Vergleichsgruppen. Bei den qualitativen Methoden wurde im Rahmen einer offenen Wirkungsanalyse ein weites Spektrum beteiligter Akteure einbezogen, einschließlich der Zielgruppen.

Das Ziel des von 2/2004 – 12/2007 durchgeführten Projektes war „Der Zugang vulnerabler Gruppen zu Basisleistungen der Prävention und Behandlungen von HIV/AIDS entlang des Abidjan-Lagos Transportkorridors ist verbessert“. Das Vorhaben war hauptsächlich von der Weltbank mit ca. 18 Mio.US\$ finanziert und wurde von 2/2004 – 12/2007 von einem dafür gegründeten Exekutivsekretariat durchgeführt. Das Exekutivsekretariat wurde von Projektbeginn bis Juli 2007 durch GTZ-IS als Management Consultant unterstützt. Dabei ging es um das finanzielle Management, das Beschaffungswesen und die Durchführung der Vergabeverfahren/Ausschreibungen. Ein weiterer Schwerpunkt war der Aufbau und die Durchführung eines Systems für Monitoring und Evaluierung.

Da die ursprüngliche Zielsetzung lediglich eine Leistung des Projektes beinhaltet und keine messbare Veränderung auf Ebene der Zielgruppen, wurde die Zielformulierung für die Erfolgsbewertung im Rahmen dieser Evaluierung leicht angepasst. Die Bewertung erfolgte anhand von vier der formulierten Indikatoren, die der veränderten Zielformulierung entsprechend ausgewählt wurden. Wichtiges Element der Konzeption war die konzertierte regionale Zusammenarbeit zwischen den 5 beteiligten Ländern (Nigeria, Benin, Togo, Ghana, Côte d'Ivoire) und die Fokussierung auf spezifische Risikogruppen für die Übertragung von HIV wie Lastwagenfahrer, kommerzielle Sexarbeiterinnen (CSW), Grenzbeamte sowie migrierende und lokale Bevölkerungsgruppen entlang des Korridors. Wesentliche Stärken der Projektkonzeption waren die Integration von bestehenden Erfahrungen, die regionale Dimension, die Einbeziehung der Staatschefs, um deren politische Unterstützung zu sichern, die intersektorielle Zusammenarbeit und die Durchführung auch über lokale Nichtregierungsorganisationen (NRO). Demgegenüber ging die Konzeption zu wenig auf erforderliche Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen relevanten Organisation zur Vorsorge und Behandlung von HIV/AIDS ein wie z. B. zwischen staatlichen Gesundheitszentren sowie NRO ein. Ferner wurde kaum thematisiert, wie zur Nachhaltigkeit der Wirkungen beigetragen werden soll.

Die Ausrichtung des Projektes auf die für HIV-Verbreitung sehr relevanten und mobilen Zielgruppen sowie auf die Grenzgebiete des Korridors erfolgte komplementär zu den nationalen Programmen zur Bekämpfung von HIV/AIDS. Dadurch stellte das Projekt eine sehr wichtige Ergänzung zu bestehenden Maßnahmen dar. Stärken der Relevanz waren ferner der regionale und multisektorale Ansatz des Projektes sowie seine Übereinstimmung mit nationalen und internationalen Orientierungen, beispielsweise den Qualitätsstandards für freiwillige Tests und Beratung zu HIV/AIDS der Vereinten Nationen. Trotz einiger Schwächen aufgrund der fehlenden Strategie zur systematischen Berücksichtigung von Gender und Armut wird die **Relevanz** des Projektes als **sehr gut (Stufe 1)** bewertet.

Das von den Gutachtern im Rahmen der Evaluierung angepasste Ziel „Die spezifischen Zielgruppen (Lastwagenfahrer, kommerzielle Sexarbeiterinnen) nutzen verbesserte Präventionsleistungen sowie Behandlungsmöglichkeiten für HIV/AIDS und passen ihr Verhalten entsprechend an“ wurde teilweise erreicht. Das Projekt hat direkt und erheblich dazu beigetragen, dass sich Präventionsleistungen und Behandlungsmöglichkeiten für HIV/AIDS quantitativ und qualitativ deutlich verbesserten. So wurden entlang des Korridors 16 neue Beratungs- und Testzentren aufgebaut. Gleichzeitig förderte das Projekt bei den wichtigen Zielgruppen die Bereitschaft, die Leistungen auch anzunehmen. So stieg die Zahl freiwilliger HIV-Tests von knapp 5.000 im Jahre 2005 auf mehr als 27.500 zum Projektende im Jahre 2007 an. Erfolgreich, jedoch in deutlich geringerem Ausmaß als geplant, war die Erhöhung der Nutzung von Kondomen durch Fernfahrer und kommerzielle Sexarbeiterinnen von 59% auf 64% bei Fernfahrern bzw. von 62% auf 67% bei CSW. Frauen profitierten insgesamt mindestens in gleichem Maße wie Männer.

Wichtige Erfolgsfaktoren waren eine gut ausgearbeitete Strategie mit umfassenden Maßnahmenpaketen, welche über eine breite Kooperationsstruktur zielgruppenspezifisch umgesetzt wurde. Entscheidend war auch ein klares politisches Mandat durch die Führung der beteiligten Länder. Demgegenüber war die Integration in nationale Programme unzureichend, auch fehlte ein umfassender Ansatz von Capacity Development, um beispielsweise die Leistungsfähigkeit bestehender Strukturen des Gesundheitssystems zu stärken. Insgesamt war das Management sehr auf die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und der Definition von Leistungsprozessen orientiert, ohne für die Nachhaltigkeit erforderlichen Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen oder Mechanismen der Zusammenarbeit die gleiche Aufmerksamkeit zu widmen. Der Beitrag der GTZ-IS war ebenfalls ein Erfolgsfaktor, als günstig hat sich die Trennung zwischen Administration durch GTZ-IS (insbesondere Finanzmanagement und Ausschreibungen) und der Verantwortung für die inhaltliche Ebene beim Exekutivsekretariat erwiesen. Allerdings wäre eine stärkere

Integration des ebenfalls durch die GTZ-IS durchgeführten Monitoring in das Management durch den Exekutivsekretär hilfreich für die Nutzung der Daten und die Umsetzung erforderlicher Anpassungen gewesen. Die **Effektivität** des Projektes wird daher als **zufriedenstellend** bewertet (**Stufe 3**).

Das Projekt leistete einen Beitrag zum MDG 6A (Reduzierung der Prävalenz von HIV). Die Existenz von HIV/AIDS als gesellschaftliches und regionales Problem wurde akzeptiert und der Beginn eines Rückgangs der Stigmatisierung von Menschen mit HIV/AIDS konnte im Projektverlauf festgestellt werden. Die Lebenssituation der Menschen mit HIV/AIDS verbesserte sich. Das Projekt konnte so einen Beitrag zur Minderung der Armut in menschlicher, ökonomischer, sozio-kultureller, und politischer Dimension leisten. Allerdings blieb der Beitrag des Projektes teilweise deutlich unter seinen Möglichkeiten und Veränderungen bei den HIV/AIDS Vorsorge- und Behandlungssystemen der Länder wurden kaum erreicht, da entsprechende Wirkungen in der Planung zu ungenau formuliert waren und keine geeigneten Strategien entwickelt wurden. Insgesamt werden daher die **entwicklungspolitischen Wirkungen als zufriedenstellend** bewertet (**Stufe 3**).

Das Projekt hatte eine angemessene Kostenstruktur. Die Kosten für das Management und das Exekutivsekretariat lagen sogar leicht unter den bei der Projektplanung angesetzten Werten. Positiv war auch eine Anpassung der Werte für einzelne Budgetposten, um auf geänderte Nachfrage zu reagieren. Die Beiträge der Länder waren zwar mit unter 10 % des Gesamtbudgets nur gering, wurden aber vollständig erbracht. Die Kosten für Fortbildungen und Reisen, Beschaffung und sonstige Ausgaben entsprachen den jeweils nationalen Bestimmungen und Richtlinien. Auch von der Weltbank wird dem Projekt ein effizientes Management bescheinigt. Effizienzmindernd war die schwache Zusammenarbeit mit den nationalen AIDS-Programmen. Ungünstig unter Effizienzgesichtspunkten war das Vorgehen des Projektes, Elemente neu zu entwickeln, ohne dabei bestehendes Potenzial zu nutzen oder in Wert zu setzen, wie dies beispielsweise auf den Aufbau seiner Durchführungsstruktur zutrifft. Auch die Entwicklung einer eigenen Präservativmarke war unter Berücksichtigung der mangelnden Nachhaltigkeit nicht effizient. Auch war die Verbindung zwischen kostenfreier Verteilung von Kondomen mit dem Aufbau einer Vermarktungsstruktur nicht effizient. Positiv hingegen war die Zusammenarbeit mit bestehenden NRO bei der Umsetzung der Maßnahmen. Insgesamt wird die **Effizienz** daher als **zufriedenstellend** bewertet (**Stufe 3**).

Wichtige Wirkungen bestehen auch vier Jahre nach Projektende fort, ohne dass zukünftig ein Rückschritt zu erwarten ist. Diese Wirkungen betreffen das Wissen über HIV/AIDS und sexuell übertragbare Krankheiten (STI), die Bereitschaft zur Nutzung von Kondomen, HIV-

Tests und Beratungsangeboten, die Reduzierung von Stigma und Diskriminierung, sowie die Entwicklung von Kapazitäten der beteiligten Durchführungspartner. Die Angebote zur Vorsorge und Behandlung sind allerdings fast vollständig von externer Projektfinanzierung abhängig, ohne dass fortdauernde Finanzierungsmechanismen entwickelt wurden. So reduzierten sich bereits die durchgeführten Beratungen und Tests von über 45.000 im Jahre 2006 auf ca. 27.500 im Jahre 2007, als die Unterstützung des Projektes bereits Mitte des Jahres endete. Das Projekt hat zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern beigetragen, es fehlten jedoch Mechanismen zur Abstimmung und Zusammenarbeit und insbesondere zur Finanzierung der erforderlichen Angebote. Allerdings strebte das Projekt mit seiner kurzen Dauer von 4 Jahren auch keine Nachhaltigkeit an. Mit einer mehr auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategie des Capacity Development, die von Anfang an den Focus neben der Implementierung von Aktivitäten auch auf die Gestaltung von dauerhaften Mechanismen der Zusammenarbeit und der Leistungsfähigkeit der Systeme gelegt hätte, wäre es jedoch möglich gewesen, bessere Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit der Wirkungen zu erreichen. Die **Nachhaltigkeit** des Vorhabens ist daher **zufriedenstellend (Stufe 3)**.

Das Projekt behandelte eine sehr relevante Problemlage mit einer innovativen Strategie und konnte wichtige Ergebnisse erzielen, wie eine stärkere Nutzung von Kondomen durch für die HIV-Übertragung relevante Zielgruppen und eine Enttabuisierung des Themas HIV. So leistete das Projekt einen Beitrag zu wichtigen entwicklungspolitischen Wirkungen wie der Reduktion der HIV Prävalenz und die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit HIV/AIDS. Allerdings waren auch aufgrund einer fehlenden Strategie des Capacity Development die Ergebnisse und Wirkungen insbesondere im institutionellen Bereich nicht nachhaltig. Von daher wird der **Erfolg des Projektes insgesamt mit zufriedenstellend** bewertet (**Stufe 3**).

Empfehlungen

Die GIZ sollte bei der Gestaltung und Durchführung vergleichbarer HIV/AIDS Vorhaben folgende Punkte besonders berücksichtigen: Die Bedeutung eines grenzüberschreitenden, regionalen Ansatzes ergibt sich aus der Mobilität der für die Verbreitung von HIV/AIDS relevanten Gruppen. Bei der institutionellen Gestaltung ist darauf zu achten, der durchführenden Organisation einerseits ein klares Mandat zu geben, andererseits braucht es ein hohes Maß an Flexibilität. Ebenfalls ist es erforderlich, einen angemessenen Kompromiss zu finden zwischen dem Ziel, einheitliche Leistungen in den Ländern zu erreichen, gleichzeitig auch unterschiedliche Niveaus, Potenziale und Probleme in den

Ländern adressieren zu können. Bei regionalen Projekten sollte auf ein politisches Mandat geachtet werden, möglichst durch einen bestehenden Zusammenschluss (z.B. ECOWAS).

Beim Capacity Development sollte vor allem der Ebene der Zusammenarbeit zwischen Organisationen Aufmerksamkeit geschenkt werden. Insbesondere geht es um den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Systeme zur Vorsorge und Behandlung sowie um Koordinationsmechanismen zur Zusammenarbeit mehrerer Sektoren auf nationaler und lokaler Ebene. Im Politikfeld geht es vor allem darum, Mechanismen der Finanzierung und zur regionalen Abstimmung zu entwickeln. Die auf diesen Ebenen angestrebten Veränderungen sollten in Indikatoren präzisiert sein.

Das Einbeziehen eines weiten Akteurskreises aus Politik, gesellschaftlichen Gruppen, Berufen und Religion spielt nicht nur eine wichtige Rolle bei Sensibilisierung und Informationsmaßnahmen zur Prävention, sondern sollte auch für die Reduzierung von Stigmatisierung und Diskriminierung von Personen mit HIV/AIDS genutzt werden.

Wie beim evaluierten Projekt sollten die Maßnahmen und Leistungen der Entwicklungsmaßnahme aus einer umfassenden Kombination bestehen und mindestens folgende Elemente beinhalten: Information, Kommunikation und Bewusstseinsbildung, Zielgruppen-spezifische Peer Educators, auf spezifische Zielgruppen zugehende Ansätze kombiniert mit konkreten Maßnahmen der Vorbeugung und Behandlung von HIV/AIDS und STI, Nutzung von Medien. Besondere Aufmerksamkeit sollte der guten Praxis des Projektes folgend einem zielgruppenorientierten Vorgehen geschenkt werden, wobei die Vulnerabilität besonders zu analysieren ist. Allerdings sollte die Gruppe der nicht organisierten kommerziellen Sexarbeiterinnen noch mehr berücksichtigt werden und die Entwicklungsmaßnahme sollte Angebote für deren spezifische Situation und Interessen entwickeln, die einen engen Bezug zur Minderung der Armut haben. Besonders wirksam und nachhaltig ist ein Ansatz zum Empowerment der kommerziellen Sexarbeiterinnen welche ihre (Selbst-)Organisation stärkt, um ihre Interessen gegenüber den Kunden als auch gegenüber der Politik zu repräsentieren und umzusetzen. Die Vermarktung von Kondomen sollte komplementär zu einer Betrachtung des Gesamtmarkts und unter Nachhaltigkeitsaspekten erfolgen. Eine kostenlose Verteilung von Kondomen sollte nicht systematisch erfolgen, sondern auf spezifische Anlässe begrenzt bleiben. Die negativen Wirkungen auf den Aufbau einer Vermarktungsstruktur und der dadurch geförderten Erwartungshaltung bei den Zielgruppen sollten dabei mitberücksichtigt werden.

Das Exekutivsekretariat, das die Projektmaßnahmen umsetzte, sollte seine Rollen differenzierter wahrnehmen. Während zu Beginn eine Unterstützung zur Konzeption von Aktivitäten und Erarbeiten von Innovationen im Mittelpunkt stehen kann, sollte sich im späteren Verlauf auf die Förderung des Austauschs zwischen Ländern und die Erarbeitung von landesübergreifenden Zielsetzungen, Plänen, und Standards konzentriert werden. Die Umsetzung von Maßnahmen selbst sollte demgegenüber möglichst den nationalen AIDS-Programmen überlassen werden, auch um deren Fähigkeiten zu entwickeln. So sollte sich die Rolle im Zeitverlauf auf eine unterstützende Rolle konzentrieren, welche die regionale Abstimmung fördert und moderiert, gleichzeitig jedoch die Verantwortung für die Umsetzung mehr und mehr in die Länder und deren Strukturen überträgt. Dabei sollten auch Überlegungen auf regionaler Ebene angeregt werden, wie die Länder ihren im Gesundheitsbereich übernommenen Verantwortungen und Verpflichtungen gerecht werden können und welche Anpassungen von institutionellen und anderen Rahmenbedingungen dazu erforderlich sind.

Essentiell ist ferner eine stärkere Anbindung an die nationalen Programme was die Planung, Umsetzung und die gemeinsame Bewertung und Berichterstattung betrifft. Dazu ist erforderlich, dass sich die Projektverantwortlichen als Akteure verstehen, welche gemeinsam mit den beteiligten Ländern und deren Programmen Ziele erreichen wollen. Dazu sollten auch Steuerungsstrukturen auf technischer bzw. Landesebene eingerichtet werden, um z.B. auch die gegenseitige Beteiligung an den Planungen sicherzustellen. Ein regionales Projekt sollte die nationalen Programme ergänzen und unterstützen und nicht Teilbereiche auf Dauer ersetzen und davon losgelöst agieren.

Besonderes Augenmerk sollte auf die Nachhaltigkeit der Wirkungen gelegt werden. Dazu sollten mehr die in den Ländern bestehenden institutionellen Potenziale analysiert und als Basis für eine Durchführung und Förderung in Wert gesetzt werden. Darüber hinaus sollten wichtige Veränderungsprozesse identifiziert werden, welche für die Zielerreichung selbst und deren Nachhaltigkeit erforderlich sind. Prozesse der Nutzung der Projektleistungen durch die spezifischen Zielgruppen, Prozesse der Zusammenarbeit oder auch Lernprozesse sollten Gegenstand von strategischen Überlegungen und systematischer Reflektionen sein. Dies beinhaltet z.B. den Aufbau von Fähigkeiten der nationalen Programme, auch mit mobilen Zielgruppen zusammen zu arbeiten oder auch die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Gesundheitszentren und den NRO mit ihren auf die Zielgruppen zugehenden Ansätzen, welche die Leistungsfähigkeit der Prävention und Vorsorge der Systeme ausmache.

Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung anhand der Indikatoren

Übersicht über die Werte der Indikatoren einschließlich Zwischenevaluierung

Ziel:

Die spezifischen Zielgruppen (Lastwagenfahrer, kommerzielle Sexarbeiter) nutzen verbesserte Präventionsleistungen sowie Behandlungsmöglichkeiten für HIV/AIDS und passen ihr Verhalten entsprechend an.

Indikator	Zielwert	Baseline 2005	Zwischen-evaluierung (Ende 2005)	2007
1. Incidence of sexually transmitted (urethritis) infections among male commercial vehicle drivers.	4.7%	6.7%	10,0	11.5%
2. Prevalence of gonorrhoea among CSW	4.5%	8.9%		3.8%
3. Commercial vehicle drivers using a condom in their last act of sexual intercourse with a non-regular partner	90%	59%	68%	64%
4. CSW report using condoms with their clients of the previous week.	80%	62%	70%	67%

Quelle: Abschlussbericht des Projektes Korridor, 2008.

Grün – erreicht/erfüllt **Gelb – teilweise erreicht** **Rot – nicht erreicht**

Kennungen gab es keine, da kein BMZ Auftrag.



v

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de
I www.giz.de