

FOKUS ENTWICKLUNGSPOLITIK

Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank

Mai 2007

Regionale Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zur Erreichung der Millenniumsziele im Gesundheitsbereich

Erfahrungen der Finanziellen Zusammenarbeit

Autorin Katharina Anschütz

Redaktion: Frank Weiler

Regionalansätze als Modell zur Steigerung der Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit

Die Notwendigkeit der Bekämpfung der großen Infektionskrankheiten wie HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose wurde weltweit erkannt und zu Recht als eines der Millenniumsziele der Vereinten Nationen verankert. Die Bundesrepublik Deutschland gehört heute zu den großen bilateralen Gebern sowohl bei der Bekämpfung von HIV/AIDS wie auch von Tuberkulose. Die von der KfW Entwicklungsbank im Auftrag der deutschen Bundesregierung durchgeführte Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) unterstützt in Afrika, Asien und Lateinamerika Vorhaben der nachhaltigen HIV/AIDS-Prävention unter Einbeziehung des Privatsektors im Rahmen nationaler AIDS-Programme. In zahlreichen Ländern Afrikas werden Social Marketing Programme zur HIV/AIDS-Prävention durchgeführt, häufig in Ko-Finanzierung mit anderen internationalen Gebern wie u. a. Weltbank, USAID, Großbritannien, Kanada und den Niederlanden. Die soziale Vermarktung von Kondomen gilt als ein wichtiger Pfeiler der HIV/AIDS-Bekämpfung (UNAIDS 2000). Eine ähnliche Bedeutung haben die in Zentralasien und im Kaukasus seit 1997 finanzierten Programme der Tuberkulosebekämpfung. Auch hier haben sich enge Kooperationen mit weiteren bilateralen und multilateralen Gebern wie u.a. WHO, GFATM, USAID und internationalen NGOs entwickelt.

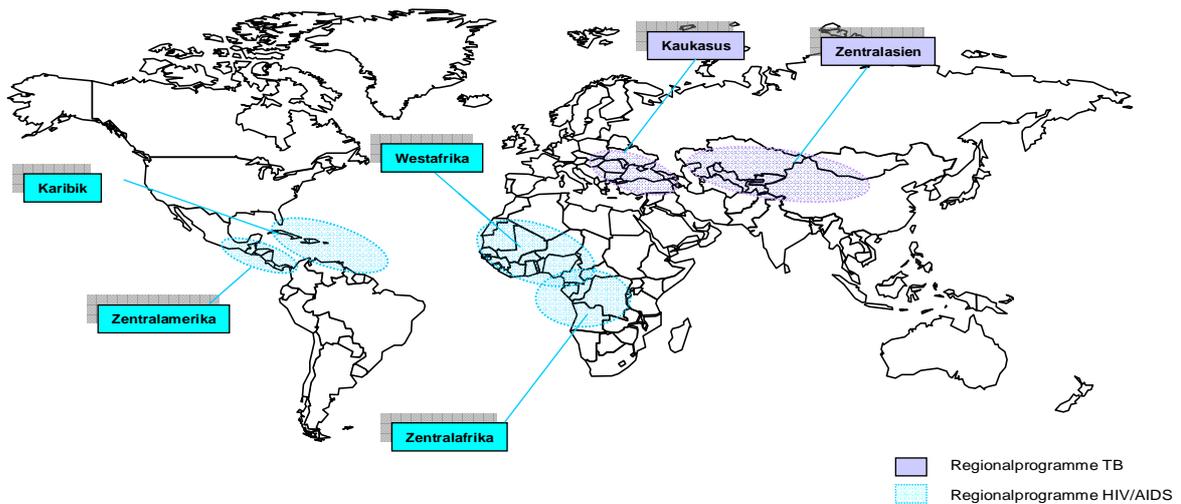
Immer wieder zeigte sich allerdings in diesen Programmen, dass Teile der am stärksten gefährdeten Bevölkerung mit rein nationalen Vorhaben nicht zu erreichen sind, weil sie sich über die Grenzen hinaus bewegen. Gerade mobile Bevölkerungsgruppen – beispielsweise Wanderarbeiter und LKW-Fahrer in den Küstenregionen West- und Zentralafrikas und in Mittelamerika – leben meist unter prekären Bedingungen und sind dem Risiko einer Infektion mit Geschlechtskrankheiten sowie HIV in besonderer Weise ausgesetzt. Große Verkehrsachsen wie die „Panamericana“ oder die Fernstraßen zwischen den Binnen- und Küstenländern Afrikas erfordern daher speziell zugeschnittene präventive Maßnahmen.

Außerdem wurde erkannt, dass eine auf ein Land konzentrierte Förderung auch die Situation in den Nachbarländern mit zum Teil ähnlicher ethnischer Zusammensetzung berücksichtigen muss. Wegen dieser Erfahrungen hat die KfW Entwicklungsbank seit 2002 zusätzlich zu den klassischen bilateralen Ansätzen als neues Konzept eine regionale Orientierung der Fördermaßnahmen im Bereich der reproduktiven Gesundheit, der HIV/AIDS-Prävention und der Bekämpfung der Tuberkulose konzipiert. Diese Regionalansätze haben schon positive Ergebnisse erbracht, die im Folgenden zusammengefasst werden.

FZ-Regionalansätze zur HIV/AIDS- und Tuberkulosebekämpfung

Die KfW Entwicklungsbank hat erste Ansätze von Regionalvorhaben seit 2002 entwickelt. Damals wurde damit begonnen, Vorhaben zur HIV/AIDS Prävention in Programmen in der Karibik und in Zentralamerika zu unterstützen. Gleichzeitig wurden regionale Ansätze zur Tuberkulosebekämpfung im Kaukasus begonnen.

FZ-Regionalprogramme



In der **Karibik** wurde unter intensiver Kooperation mit CARICOM (Caribbean Community) und PANCAP (Pan Caribbean Partnership against HIV/AIDS) ein von der deutschen FZ gefördertes Regionalprogramm zur HIV/AIDS Prävention und zur Familienplanung entwickelt, das bisher in Belize, der Dominikanischen Republik, Haiti und Jamaika umgesetzt wird. Ganz im Sinne der Harmonisierung der internationalen EZ beteiligen sich neben der deutschen FZ auch andere Geber wie die kanadische CIDA, UNAIDS und der Global Fund an den gemeinsamen Aktivitäten. Hierdurch konnte dieses Regionalvorhaben in verschiedener Form in vielen Ländern der Karibik positive Wirkungen entfalten. So wird beispielsweise eine gemeinsame Antidiskriminierungskampagne für die Karibik entwickelt. Das Vorhaben hat eine Datenbank aufgebaut, in der für alle Länder die über staatliche und private Absatzkanäle vertriebenen Kondome systematisch erfasst werden, so dass Engpässe frühzeitig ermittelt werden können. In den Ländern Belize, Dominikanische Republik, Haiti und Jamaika konnten Verhaltensänderungskampagnen für Jugendliche und für Risikogruppen durch die gegenseitige regionale Abstimmung besonders erfolgreich durchgeführt werden.

In **Zentralamerika** gelang es mit dem Regionalansatz, die regionale Entwicklungsbank CABEL (Central American Bank for Economic Integration) erstmals für die Unterstützung der HIV/AIDS Prävention zu sensibilisieren, die damit ein sehr motivierter Partner des -- bisher in Guatemala, Honduras und El Salvador umgesetzten -- Regionalvorhabens wurde. Dieses Engagement der CABEL im Bereich der HIV/AIDS Prävention trug dazu bei, dass die Bank anschließend erfolgreich weitere Mittel von multilateralen Gebern akquirieren konnte.

Die Vorhaben zur Tuberkulosebekämpfung in **Zentralasien** und im **Kaukasus** unterstützen mit überregionalen Ansätzen die Diagnose und Behandlung der unterschiedlichen Formen der Tuberkulose (Tb) entsprechend der von der WHO empfohlenen DOTS-Strategie (Directly Observed Treatment, Short Course). Dabei werden die ansteckenden Tuberkulose-Patienten mit einfachen und kosteneffektiven Untersuchungen diagnostiziert und mit einer standardisierten Kombinationstherapie behandelt. Durch diese Unterstützung konnte in allen unterstützten Ländern die Diagnoserate erhöht werden. Ein Rückgang der Neuinfizierungsrate wird inzwischen beobachtet und damit besteht die Chance einer effektiven Unterbrechung der Infektionskette. In allen unterstützten Ländern ist durch die moderne und standardisierte Therapie eine Senkung der Sterblichkeitsrate zu verzeichnen.

In Afrika werden bislang zwei Regionalvorhaben zur HIV/AIDS-Bekämpfung und zur Förderung der reproduktiven Gesundheit umgesetzt. In **Zentralafrika** ist die zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (CEMAC) regionaler Empfänger der finanziellen Mittel, vertreten durch die Unterorganisation für öffentliche Gesundheit OCEAC (Organisation de Coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique Centrale). In einer ersten Phase wird dieses Vorhaben in den Ländern Kamerun, Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik durchgeführt. In **Westafrika** ist ein Regionalvorhaben in Zusammenarbeit mit der West African Health Organisation (WAHO) – der Fachorganisation der 15 Mitgliedsstaaten der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) – in Vorbereitung. Vorgesehen ist hier die Schaffung eines Regionalfonds zur Finanzierung gezielter länderübergreifender Maßnahmen der reproduktiven Gesundheit. WAHO hatte in den vergangenen Jahren mit mehreren Gebern bereits eine Initiative zur koordinierten Beschaffung von Kontrazeptiva begonnen.

Als eine weitere Fortentwicklung der Regionalvorhaben wird derzeit gemeinsam mit dem brasilianischen Gesundheitsministerium und dem CICT (Centro Internacional de Cooperação Técnica – Internationalem Zentrum für technische Zusammenarbeit) im Rahmen einer **Süd-Süd-Kooperation ein trilaterales Regionalvorhaben** zur HIV/AIDS Prävention und Behandlung entwickelt, in das die Brasilianer ihre langjährigen Erfahrungen in der HIV/AIDS Prävention und Behandlung einbringen, während die KfW Entwicklungsbank mit finanziellen Mitteln Investitionsmaßnahmen in den unterstützten Partnerländern in Süd- und Zentralamerika unterstützt.

Umsetzungserfahrungen

Die Erfahrungen aus der Umsetzung der ersten Regionalansätze zeigten wesentlich größere positive Effekte als anfangs erwartet. Daher entschloss sich die KfW Entwicklungsbank schon nach kurzer Zeit zu einer Ausweitung des Ansatzes auf andere Regionen. In der bisherigen Praxis konnten unter anderem die folgenden Vorteile festgestellt werden:

- **Plattform für Harmonisierung.** Regionalprogramme führen über eine Harmonisierung der Programmimplementierung und Überwachung zu Verbesserungen der Programmdurchführung und der Wirkungen bei der Bekämpfung von HIV/AIDS und der Tuberkulose. In allen durch die FZ-unterstützten Regionalvorhaben wurden die Monitoring Mechanismen, die Kommunikationspolitiken und die Beschaffung in partizipativen Diskussionsprozessen mit den beteiligten nationalen und regionalen Organisationen harmonisiert. Dabei einigten sich Vertreter der regionalen Durchführungsorganisation, der wichtigsten nationalen staatlichen und nichtstaatlichen Partner wie auch internationaler Geberorganisationen meist auf ein gemeinsames Implementierungs- und Monitoringkonzept. Die Beteiligung aller Partner an diesen Entscheidungsprozessen erhöht die Akzeptanz für die entwickelten Vereinbarungen. Die Vereinheitlichung der Monitoring Mechanismen führt außerdem zu einer Verbesserung der Überwachungsprozesse und zu einer verringerten Anforderung an die Partnerregierungen durch die Schaffung einheitlicher Systeme.

Die KfW-Entwicklungsbank und UNAIDS arbeiten im Sinne der Paris Deklaration bei der regionalen HIV/AIDS-Bekämpfung in Zentralamerika, der Karibik und in Afrika im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung eng zusammen. Bei den Tb-Vorhaben werden mit dem Programmträgern jährliche Regionalkonferenzen im Kaukasus und in Zentralasien durchgeführt, an denen die wesentlichen bi- und multilateralen Entwicklungspartner zur Programmkoordination teilnehmen.

- **Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Beiträge.** In vielen Fällen konnten durch die oben beschriebenen Diskussionsprozesse weitere Partner für eine Beteiligung an der Finanzierung der Regionalvorhaben gewonnen werden. So beteiligte sich die kanadische CIDA an der Finanzierung des Regionalconsultants in der Karibik, während der GFATM das Regionalvorhaben im Kaukasus mit unterstützt. Im Rahmen der Regionalvorhaben findet außerdem eine enge Koordinierung mit bestehenden Programmfinanzierungen anderer Geber statt, so beispielsweise mit USAID, der Weltbank und UNFPA bei der HIV/AIDS-Bekämpfung.
- **Vertiefung der regionalen Integration.** Die an den Regionalvorhaben beteiligten regionalen Institutionen konnten ihre Aufgabengebiete erweitern und eine größere Akzeptanz gewinnen. Die Bindung der karibischen Mitglieder an die Regionalinstitution CARICOM konnte zum Beispiel dadurch erhöht werden, dass die Bevölkerung in den Mitgliedsländern wahrnehmen kann, dass sich diese Organisation nicht nur um wirtschaftliche Fragen kümmert, sondern auch an Lösungen für die regional bedeutsame HIV/AIDS Epidemie beteiligt ist.
- **Verstärkung der Wirkungen der Programme.** Die Wirkungen der Regionalprogramme zur Bekämpfung von HIV/AIDS und der Tuberkulose können dadurch stark verbessert werden, dass die Programme sich nicht mehr nur auf Zielgruppen innerhalb nationaler Grenzen beschränken müssen, sondern mit diesen Zielgruppen die Grenzen überschreiten können. Lastwagen- und Busfahrer können auch in den Nachbarländern die gleichen Produkte und die gleichen Werbebotschaften zur HIV/AIDS Prävention erhalten. Kleine Stammesgruppen in verschiedenen Ländern können mit nationalen differenzierten Programmen nur zu hohen Kosten erreicht werden. Hingegen erlaubt der regionale Ansatz hier eine wesentlich effizientere Abdeckung, z.B. für die an der Karibikküste Zentralamerikas beheimateten Garifunas. Eine erfolgreiche Unterbrechung der Infektionskette hat nicht nur positive Wirkungen in einem Land, sondern auf die gesamte Region.
- **Erhöhung der Effizienz der Vorhaben.** Regionalvorhaben ermöglichen die Nutzung von Skaleneffekten, weil es gelang durch den im Vergleich zu nationalen Projekten wesentlich größeren Bedarf der Regionalprojekte Kosteneinsparungen bei Beschaffungen von Kontrazeptiva oder bei der Entwicklung von Aufklärungs- und Werbekampagnen zu realisieren. Für verschiedene Länder Zentralafrikas können zum Teil die gleichen Werbebotschaften verwendet werden. In ganz Zentralamerika und in den spanischsprachigen Ländern der Karibik kann die gleiche Kontrazeptivamarke genutzt werden, was zu größeren Einkaufsmengen und damit Kosteneinsparungen führt. Die Standardisierung der Diagnose- und Behandlungsansätze für die Tuberkulose hat zur Identifizierung kostengünstiger Programme geführt.
- **Verbesserung der Projektimplementierung durch Berücksichtigung von Best Practices.** Einer der wichtigsten Vorteile der Regionalvorhaben besteht in den Möglichkeiten der Nutzung von Erfahrungen und Anregungen so vieler unterschiedlicher regionaler und nationaler Partner (Austausch von **Lessons Learnt**) und der durch die Schaffung einer Plattform für den regelmäßigen Austausch möglichen positiven Beiträge zur Projektimplementierung. Gerade aus diesem Grunde wurde zum Beispiel entschieden, die wichtigen Erfahrungen Brasiliens in der HIV/AIDS Prävention und Behandlung im Rahmen eines Regional-

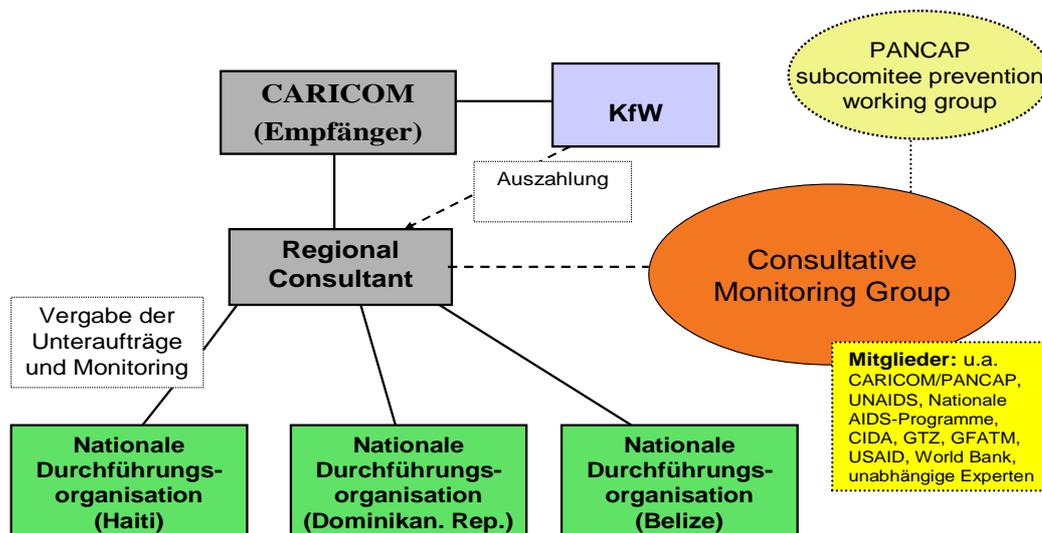
projekts anderen lateinamerikanischen Partnern zugute kommen zu lassen. Aber konsequenterweise wurde in diesem Vorhaben auch die Möglichkeit geschaffen, dass Brasilien von interessanten Beiträgen anderer lateinamerikanischer Länder profitieren kann. Einer der wichtigen Beiträge der Regionalvorhaben zur Bekämpfung der Tuberkulose im Kaukasus und in Zentralasien besteht in der Schaffung eines regelmäßigen Erfahrungsaustauschs über Erfolg versprechende Diagnose- und Behandlungsstrategien.

- **Schließung epidemiologischer Lücken.** Mit Regionalprogrammen lassen sich auch von Infektionskrankheiten gefährdete Zielgruppen in Ländern erreichen, die sonst von der Unterstützung ausgeschlossen wären. Damit kann die Ansteckungsrate in diesen Ländern, aber auch in den Nachbarländern reduziert werden. Zum Beispiel kann die Finanzielle Zusammenarbeit über das HIV/AIDS-Regionalprogramm auch weiterhin Präventionsmaßnahmen in der Zentralafrikanischen Republik unterstützen, obwohl die deutsche FZ dort ausläuft. Vorgesehen ist auch gefährdete Bevölkerungsgruppen in Ländern wie Gabun und Äquatorial Guinea, in denen es keine bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit gibt, über das HIV/AIDS-Regionalprogramm zu unterstützen. Auch die große Bevölkerungsgruppe der zum Teil illegal in der Dominikanischen Republik arbeitenden Haitianer kann mit kulturell angepassten Botschaften des Regionalprogramms erreicht werden.

Umsetzungsstrukturen

Die folgende Übersicht zeigt am Beispiel eines konkreten Beispiels aus der Karibik die Durchführungsstruktur eines Regionalprojekts, die auf dem ersten Blick kompliziert erscheint, da das Vorhaben sowohl auf der regionalen wie auf der nationalen Ebene gut verankert sein muss.

Durchführungsstruktur Regionalprogramm Karibik



Die Übersicht zeigt die verschiedenen Elemente der Durchführungsstruktur:

- Regionaler Empfänger der finanziellen Mittel ist die **Regionalorganisation CARICOM**, deren wichtige Rolle in wirtschaftlichen Bereichen durch das Vorhaben auch im sozialen Bereich verstärkt wurde.
- Finanzier des Regionalvorhabens ist unter anderem die **deutsche Finanzielle Zusammenarbeit**, vertreten durch die KfW Entwicklungsbank. Andere Entwicklungspartner wie z.B. die kanadische CIDA haben sich bereits dazu entschlossen, sich an der Finanzierung dieses Vorhabens zu beteiligen.
- Um CARICOM bei der Durchführung eines so komplexen Vorhabens zu unterstützen, wurde nach internationaler Ausschreibung ein **Regionalconsultant** damit beauftragt, sowohl das regionale wie auch die nationalen Vorhaben zu unterstützen. Dazu zählen insbesondere die Durchführung der Ausschreibung der nationalen Programme, die Untervertragsnahme der nationalen Durchführungsorganisationen, das Monitoring aller Aktivitäten und die regelmäßige Berichterstattung an CARICOM, die Finanziere und die Consultative Monitoring Group.
- Die einzelnen in dem Regionalprojekt durchgeführten Aktivitäten werden im Rahmen jährlicher Arbeitspläne durch den Regionalconsultant vorgeschlagen. Diese Arbeitspläne sind von der **Consultative Monitoring Group** zu genehmigen. Das ist ein Gremium, das aus Vertretern der CARICOM, der nationalen AIDS Programme, der wichtigsten in der Region aktiven internationalen Geber und einer Reihe erfahrener Experten besteht. Die Consultative Monitoring Group überwacht die Arbeit des Regionalconsultants und entwickelt gemeinsam Anregungen zur Verbesserung der regionalen und nationalen Aktivitäten. Sie ist eng verbunden mit dem wichtigen regionalen Gremium PANCAP und tagt üblicherweise mit diesem Gremium gemeinsam.
- **Nationale Durchführungsorganisationen** werden nach einem Ausschreibungsprozess durch den Regionalconsultant ausgewählt. Die ausgewählten nationalen Durchführungsorganisationen in den bisher unterstützten Ländern Belize, Dominikanische Republik, Haiti und Jamaika erhalten ihre Finanzierung über den Regionalconsultant, der alle Aktivitäten regelmäßig überwacht und Anregungen zur Verbesserung der Programmdurchführung entwickelt. Über eine Datenbank kann er die Erfahrungen aus der Programmdurchführung in den einzelnen Ländern festhalten und die besten Durchführungselemente allen Partnern zur Verfügung stellen.

Die bisherigen Erfahrungen belegen, dass sich der Aufwand der Entwicklung dieses neuen Ansatzes gelohnt hat. Regionalvorhaben sind ein wichtiges Instrument zur praktischen Umsetzung der Prinzipien der Paris-Agenda (Harmonisierung, Alignment und Aid Effectiveness) und sollten zukünftig eine stärkere Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielen. Die Finanzielle Zusammenarbeit liefert hiermit wichtige Anstöße für diesen neuen Programmansatz, der sich auch in anderen Regionen, für andere Themengebiete und in der Zusammenarbeit mit anderen Trägern eignen sollte.

Weitere Informationen:

Katharina Anschütz, Senior Sektorökonomin im Kompetenzcenter Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung, katharina.anschuetz@kfw.de