

Regionale Entwicklungszusammenarbeit für Reproduktive Gesundheit und HIV/AIDS-Bekämpfung

von Wolfgang Bichmann

1. HIV/AIDS Bekämpfung ist Bestandteil der internationalen Entwicklungsanstrengungen

Die »Millennium Development Goals« der Vereinten Nationen stehen im Mittelpunkt des internationalen entwicklungspolitischen Wertkonsenses. Allein drei der acht Ziele sind der Gesundheit gewidmet. Bis 2015 sollen die weitere Ausbreitung von HIV/AIDS gestoppt und der Trend umgekehrt sein. Der Bericht von UNAIDS und WHO zum gegenwärtigen Stand der Aids-Epidemie »AIDS Epidemic Update 2005« belegt, dass die HIV-Infektionsraten unter Erwachsenen in verschiedenen Ländern zurückgegangen sind, und dass dabei veränderte Verhaltensweisen zur Vorbeugung einer Infektion – darunter der vermehrte Gebrauch von Kondomen, spätere sexuelle Erstkontakte und eine Verringerung der Anzahl der Sexualpartner – eine Schlüsselrolle gespielt haben. So war beispielsweise in Kenia und in einigen karibischen Ländern in den letzten Jahren ein Rückgang des HIV-Vorkommens zu verzeichnen. Dennoch stieg die Gesamtzahl der HIV-Infektionen weiter an: Im Jahr 2005 gab es fünf Millionen Neuinfektionen. Die Zahl der HIV-positiven Menschen weltweit hat mit schätzungsweise 40,3 Millionen einen neuen Höchststand erreicht. Mehr als drei Millionen Menschen, darunter 570 000 Kinder, starben 2005 an AIDS und Begleitkrankheiten. Gleichzeitig hat sich der Zugang zu einer Behandlung mit anti-retroviralen Medikamenten in den letzten zwei Jahren signifikant verbessert. Ende 2005 wurden dennoch nur 1,3 Millionen der geschätzten 6 Millionen Menschen in armen Ländern, die eine ARV-Behandlung benötigen, effektiv behandelt. Um Effizienz sicherzustellen, müssen neben der deutlich verbesserten Finanzierung der Medikamente aber die notwendigen systemischen Voraussetzungen in Entwicklungsländern dringend verbessert bzw. erst noch geschaffen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den großen bilateralen Gebern bei der AIDS-Bekämpfung. Die von der KfW Entwicklungsbank durchgeführte finanzielle Zusammenarbeit Deutschlands legt in Afrika, Asien und Lateinamerika besonderes Gewicht auf nachhaltige HIV/AIDS-Prävention als Teil der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte. In 20 afrikanischen und 12 asiatischen Ländern werden Vorhaben von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen unter Einbeziehung des Privatsektors im Rahmen nationaler AIDS-Programme durchgeführt. Alle bisher abschließend evaluierten Social-Marketing-Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur HIV/AIDS-Prävention konnten als erfolgreich eingestuft werden. In einigen Ländern Afrikas stellen solche Vorhaben bis zu 90 % der Kondomversorgung sicher. In mehreren Ländern werden diese Programme heute in Ko-Finanzierung mit anderen internationalen Gebern – insbesondere gemeinsam mit der Weltbank, USAID, U.K., Kanada und den Niederlanden – durchgeführt. Die soziale Vermarktung von Kondomen gilt als ein wichtiger Pfeiler der HIV/AIDS-Bekämpfung (UNAIDS 2000).

Eine leistungsfähige Versorgungsinfrastruktur ist Voraussetzung für wirksame HIV/AIDS-Prävention, aber auch für Diagnostik und Therapie der Krankheit. Daher finanziert Deutschland in zwei der höchstbetroffenen Provinzen Chinas heute auch den Aufbau



Dr. Wolfgang Bichmann
KfW Entwicklungsbank, Frankfurt,
Deutschland

von Blutbanken und die Verbesserung der Überwachungssysteme. In anderen Ländern werden die Infrastruktur-Voraussetzungen für die freiwillige Beratung und HIV-Testung verbessert.

2. Grenzüberschreitende Probleme rufen nach koordinierter Zusammenarbeit

Neben dem zunehmenden Aufbau nationaler HIV/AIDS-Programme mit externer Unterstützung durch Mittel des Global Fund und der Weltbank sind auch besser koordinierte grenzüberschreitende Maßnahmen erforderlich. Das hochrangige »Global Task Team on Improving AIDS Coordination Among Multilateral Institutions and International Donors«, hat im letzten Jahr im Geiste der »OECD/

DAC Paris Declaration on Aid Effectiveness« klare Empfehlungen ausgesprochen (UNAIDS 2005) und auf regionalen Koordinationsbedarf hingewiesen:

»Each country is unique, so the implementation of these recommendations must be adapted to the differing realities. While the recommendations largely refer to country and global levels of action, there is also a need to maximize the potential of regional institutions, structures and mechanisms, and this should be a focus in the follow up of the recommendations where appropriate.«

Denn AIDS macht nicht vor Landesgrenzen halt. Die sehr mobile Migrationsbevölkerung – beispielsweise in den Küstenregionen West- und Zentralafrikas und in Mittelamerika – lebt meist unter prekären Bedingungen und ist dem Risiko von Infektion mit Geschlechtskrankheiten sowie in besonderer Weise HIV ausgesetzt. Wanderarbeiter und Risikogruppen an großen Verkehrachsen wie der Transamerikana oder dem »Corridor Lagos-Abidjan« müssen daher mit präventiven Botschaften speziell angesprochen werden. Seit einigen Jahren unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diese von UNAIDS und WHO koordinierten Ansätze durch Regionalvorhaben, die spezielle Aufklärungsmaßnahmen für arme Risikogruppen mit dem Vertrieb von Kondomen verbinden. In Zentralamerika und Zentralafrika haben sich so jeweils drei und in der Karibik vier Nachbarländer bei der gemeinsamen Umsetzung der Prävention zusammengeschlossen. Weitere Nachbarländer wollen sich anschließen.

Die nach Afrika am schlimmsten von HIV und AIDS betroffenen Länder der Karibik haben unter Federführung der Gemeinschaft karibischer Staaten, CARICOM, und in Zusammenarbeit mit UNAIDS eine Strategie zur HIV/AIDS-Bekämpfung entwickelt, die nun mit Unterstützung zahlreicher Geber auf Haiti, Kuba, in Guyana und der Dominikanischen Republik umgesetzt wird. Die Vereinten Nationen haben die »Pan-Karibische Partnerschaft gegen HIV/AIDS« (PANCAP) als »International Best Practice« ausgezeichnet. Gerade in den stark katholisch geprägten Staaten der Karibik ist es bislang nicht gelungen, die Bedeutung von Kondomen im Bewusstsein von jungen und sexuell aktiven Menschen zu verankern. Zudem können sich arme Bevölkerungsschichten Kondome oft gar nicht leisten. Die regionale Strategie will durch professionelle Werbung eine Verhaltensänderung unter den Hochrisikogruppen wie Homosexuellen, Prostituierten und Lastwagen-

fahrrern auslösen und auch zur Reduzierung von Diskriminierung und Stigma beitragen. Künftig wird es Kondome nicht mehr nur in Apotheken und Gesundheitszentren geben, sondern auch in Bars, Hotels, Bordellen und Diskotheken. AIDS ist unter jungen Männern bis 45 schon heute die häufigste Todesursache in der Karibik – die durchschnittliche Lebenserwartung hat sich um fünf bis sechs Jahre verkürzt. Es ist also allerhöchste Zeit für eine wirkungsvolle Präventionskampagne.

Ein ähnliches, mit allen Regierungen der Region abgestimmtes Vorgehen unterstützt die KfW Entwicklungsbank im Rahmen der regionalen Strategien zur Armutsbekämpfung in Zentralamerika. Neben der Gesundheitsaufklärung von Jugendlichen, Transportarbeitern und homosexuellen Männern soll auch die soziale Ausgrenzung HIV-Infizierter reduziert werden.

HIV-Aufklärung soll bewirken, dass risikoreiches Sexualverhalten und ungeschützter Geschlechtsverkehr in Risikogruppen möglichst vollständig unterbleibt. Befragungen in afrikanischen Ländern zeigen aber, dass oft weniger als ein Drittel der befragten Männer beim letzten außerehelichen Verkehr ein Kondom benutzt hat. Aufklärungsarbeit zur Durchsetzung eines risikoarmen Sexualverhaltens bei jungen Menschen bleibt daher weltweit und speziell in Ländern mit noch geringen Infektionsraten eine Aufgabe, die nicht durch das gewachsene öffentliche Interesse an Behandlungsprogrammen zurückgedrängt werden darf.

In Zentralafrika – einer Weltregion mit sehr hohem Bevölkerungswachstum, wo viele junge Menschen kaum Zugang zu Aufklärung und Verhütungsmitteln haben – finanziert die KfW Entwicklungsbank gemeinsame HIV/AIDS-Bekämpfungsmaßnahmen von drei Mitgliedsstaaten der zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (CEMAC), die von der regionalen Unterorganisation für öffentliche Gesundheit (OCEAC) koordiniert werden. In Westafrika befindet sich ein Regionalvorhaben in Zusammenarbeit mit der »West African Health Organisation« (WAHO), der Fachorganisation der 15 Mitgliedsstaaten der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), in Vorbereitung. Vorgesehen ist 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.

Auch andere grenzüberschreitende Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens wie Aufklärung und Vertrieb von Moskitonetzen zur Prävention der Malaria oder die regionale Tuberkulose-Bekämpfung unter Nutzung gemeinsamer Strategien und Labors machen bessere nachbarschaftliche Zusammenarbeit zunehmend notwendig. In enger Kooperation mit der WHO unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise die Vernetzung der TB-Bekämpfung in der Kaukasusregion und in den zentralasiatischen Staaten.

3. Vorteile des koordinierten Vorgehens

Regionalvorhaben unterstützen staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen bei der Durchführung von Maßnahmen in den beteiligten Ländern. Sie können durch die regionale Trägerstruktur einheitlich geplant und besser koordiniert werden. Insbesondere kleinere Staaten profitieren dabei durch grenzüberschreitende Arbeitsteilung und gemeinsames regionales Auftreten.

Im Rahmen seiner Afrikastrategie fördert das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die reformorientierte politische und wirtschaftliche Integration in Afrika, so z. B. durch institutionelle Stärkung bestehender regionaler und sub-regionaler wirtschaftspolitischer

Abstract

HIV/AIDS remains a major problem in the developing world and a huge challenge for achieving the »Millennium Development Goals«. Germany has been financing information, education and communication campaigns as well as condom social marketing programmes to promote condom use in many countries in Africa, Asia and Latin America over the last decade.

Nowadays, global financing mechanisms are available to support nationally-led programmes in financing commodities and activities for HIV/AIDS therapy and also to support prevention methods. Yet, however, there still exists an increasing need for maximizing the potential of regional institutions, structures and mechanisms for coordination of cross-border activities in the field of HIV/AIDS as well as in other public health challenges.

Examples are given from the Caribbean, Central America and Central Africa on emerging regional HIV/AIDS partnerships supported by German development cooperation, which addressing the specific needs of migrant populations with high-risk sexual behaviour. A particularly vulnerable target group are adolescents and young adults lacking access to relevant information as well as to condoms.

Regional approaches are fully in line with the new requirements for aid effectiveness: coordination, harmonisation and alignment. They offer opportunities to address cross-border issues in public health matters as a global public good and they have a high potential for efficiency gains through economies of scale. These approaches are adaptable to individual countries' requirements and they may be used as platforms for programme-based approaches for financing development.

Zusammenschlüsse. Auswirkungen dieser Prozesse spiegeln sich dann auch sektorpolitisch wider. So hat beispielsweise die East African Community bereits eine weitgehende Harmonisierung der Registrierungs- und Zulassungsverfahren für Medikamente vorbereitet, die neben der Verbesserung der Beschaffungs- und Versorgungssituation in einzelnen Ländern auch ein gemeinsames Anliegen einer verbesserten regionalen Wirtschaftsintegration durch Entwicklung von Märkten darstellt.

In einem Umfeld mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen können dabei mittelfristig erhebliche Effizienzgewinne, z. B. deutliche Einsparungen durch gemeinsame Beschaffung, erzielt werden. Regionalvorhaben stellen daher eine gut geeignete Plattform für Gemeinschaftsfinanzierung durch Geber- und Eigenbeiträge der nationalen AIDS-Bekämpfungsprogramme dar, die allen Beteiligten ausreichend Spielraum zur länderspezifischen strukturellen Gestaltung bieten. ■

LITERATUR

- KfW (2004). Fokus: HIV/AIDS-Prävention durch Social Marketing. Achter Evaluierungsbericht über die Projekte und Programme in Entwicklungsländern. Frankfurt: KfW Entwicklungsbank.
- UNAIDS (2000). Condom Social Marketing. Best Practice Collection. Geneva: UNAIDS.
- UNAIDS (2005). Global Task Team on Improving AIDS Coordination Among: Multilateral. Institutions and International Donors. Final Report 14 June 2005. Geneva: UNAIDS.