

# Für einen starken Beitrag der Zivilgesellschaft zum Gesundheitswesen!

Wie die Deutsche BACKUP Initiative die Wirksamkeit des Globalen Fonds durch die Stärkung der Zivilgesellschaft fördert

## Warum Zivilgesellschaft für die Kontrolle von HIV, Tuberkulose und Malaria wichtig ist

### Organisationen der Zivilgesellschaft

In vielen Ländern wurden grundlegende Gesundheitsdienste für die breite Bevölkerung ursprünglich von zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations, CSO*), viele mit kirchlichem Hintergrund, angeboten. Während heute zumeist staatliche Gesundheitsdienste diese Rolle übernommen haben, engagieren sich CSO weiter dafür, dass diese Dienste auch arme, marginalisierte und vulnerable Menschen erreichen. Sie setzen sich für deren Rechte ein, bilden Personal der Gesundheitsdienste fort und bieten spezifische Dienste für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Bedürfnissen an (z.B. für behinderte oder chronisch kranke Menschen).

Ungeachtet ihrer Stärken müssen CSO mit verschiedenen Herausforderungen umgehen: So fehlt häufig eine staatliche Regulierung ihrer Tätigkeitsfelder, und vielen fehlen die Kapazitäten, komplexe Programme zu managen, große Budgets nach strengen Auflagen zu verwalten oder sich mit einer Vielzahl von Partnern abzustimmen.

### German Health Practice Collection

#### Entwicklungszusammenarbeit für Gesundheit und soziale Sicherheit

Diese Publikationsreihe beschreibt ausgewählte Methoden und Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die von Expert/innen aus einer Reihe von Vorschlägen ausgewählt und anschließend in einem internationalen *Peer Review*-Verfahren als *Good Practice* eingestuft wurden. Jede Ausgabe berichtet in ansprechender Form und auch für Laien verständlicher Sprache über die Entstehung, die Umsetzung und die Wirkungen eines erfolgreichen Ansatzes. Alle Publikationen stehen auch auf Englisch (und ggf. anderen Sprachen) als Lang- und Kurzversion unter [www.german-practice-collection.org](http://www.german-practice-collection.org) zur Verfügung.

### Der Globale Fonds

Seit seiner Gründung im Januar 2002 setzt sich der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*) dafür ein, dass der öffentliche Sektor, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung dieser drei Krankheiten zusammenarbeiten. Er verpflichtet antragstellende Länder, nationale Koordinierungsgremien (*Country Coordinating Mechanisms, CCMs*) zu etablieren, welche die Erstellung der Anträge und später gegebenenfalls die Verwendung der Fördermittel übersehen. Der Globale Fonds fordert, dass Partner aus dem öffentlichen Sektor, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft angemessen in den CCMs vertreten sind und unterstützt eine zweigleisige Finanzierung (*Dual Track Financing*) mit Hauptempfängern (*Principal Recipients, PR*) aus unterschiedlichen Sektoren.



>> Das ‚Total Control of the Epidemic‘ (TCE) Programm von ‚Humana-People to People‘ ermutigt Menschen wie diese HIV-positive Mutter, Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen.

## Fördergelder für die Zivilgesellschaft

Bis Ende 2011 hat der Globale Fonds Fördermittel in einer Gesamthöhe von US\$ 22,6 Milliarden zur Unterstützung von 1.000 Programmen in 150 Ländern bewilligt. Eine kürzlich durchgeführte Studie ergab, dass bis Ende 2009 36% aller Fördermittel an CSO (einschließlich kirchlicher Organisationen und akademischer Einrichtungen) gingen, während 51% an Regierungsorganisationen, 11% an multilaterale Organisationen und 2% an private Organisationen vergeben wurden.

Eine weitere Studie zeigte, dass von den zwischen 2005 und 2010 vergebenen Fördermitteln die deutliche Mehrheit an zivilgesellschaftliche Hauptempfänger (PR) ging. 52% von diesen gelang es, die angestrebten Ergebnisse zu erreichen oder gar zu übertreffen. Dies trifft im Vergleich nur auf 31% der staatlichen, 40% der privatwirtschaftlichen und 38% der multilateralen oder bilateralen Hauptempfänger zu. (Da der Globale Fonds die verschiedenen Kategorien von Hauptempfängern nach unterschiedlichen Kriterien bewertet, sollten diese Daten nur als Tendaussage betrachtet werden.)

## Wie die Deutsche BACKUP Initiative einen Beitrag leistet

Die Deutsche BACKUP Initiative wurde ebenfalls im Jahr 2002 gegründet und unterstützt Partner im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dabei, sich für die Fördergelder des Globalen Fonds zu qualifizieren und diese dann wirksam einzusetzen.<sup>1</sup> BACKUP ist zu 100% durch Mittel des BMZ finanziert. Das Vorhaben geht nachfrageorientiert und flexibel auf zahlreiche Anträge von Partnern ein, die sich auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene an Global Fund Prozessen beteiligen und hierfür eine Finanzierung von Beratung oder anderer Aktivitäten benötigen. Die Anträge werden häufig von GIZ-Länderbüros, multilateralen Organisationen (z.B. UNAIDS oder WHO) oder von mit BACKUP kooperierenden internationalen CSO vermittelt.

Bis Ende 2011 hat BACKUP in 72 Ländern mehr als 420 solcher Interventionen unterstützt. Zwischen 2007 und 2011 vergab die Initiative hierfür mehr als € 31 Millionen, wobei 33% dieses Betrages an bilaterale Partner (im Vergleich zu internationalen Partnern) gingen. Empfänger waren zu 46% CSO, zu 33% Regierungen und zu 20% verschiedene andere Partner (z.B. CCM).

Zu den Maßnahmen, die mit diesen Mitteln unterstützt wurden, gehörten Organisationsentwicklung, *Advocacy*, Monitoring und Evaluierung (M&E), Antragstellung sowie Situations- und Bedarfsanalysen. Die folgenden drei Fallstudien geben einen Einblick in die vielfältige und flexible BACKUP-Förderung von CSO.

## Beispiel 1: Civil Society Action Team (CSAT)

2007 unterstützte das *Global Implementation Support Team* (GIST) mit Vertreter/innen des Globalen Fonds, von UN Organisationen, der GTZ (nunmehr GIZ)<sup>2</sup> und anderer internationaler Organisationen einen Beratungsprozess, der ermitteln sollte, welche Art von fachlicher Unterstützung es CSO auf Länderebene erleichtern würde, Fördermittel des Globalen Fonds zu erhalten und diese wirkungsvoll zu nutzen. Ein Ergebnis dieses Prozesses war die Einrichtung des *Civil Society Action Team* (CSAT) für den Zeitraum 2008-2013.

CSAT ist seither an den Internationalen Dachverband von AIDS Service Organisationen (*International Council of AIDS Service Organizations*, ICASO) angegliedert und wird hauptsächlich von UNAIDS, dem AIDS-Programm der Vereinten Nationen, und BACKUP unterstützt. Es gibt insgesamt sieben CSAT-Zentren, je eines für West- und Zentralafrika, für Ostafrika, für Südafrika, für den Mittleren Osten und Nordafrika, für den asiatisch-pazifischen Raum, für Osteuropa und Zentralasien sowie für die Karibik. Sie unterstützen CSO bei folgenden Aufgaben:

- ▶ der Identifizierung des Bedarfs an fachlicher Unterstützung, entsprechender Anbieter und möglicher Finanzierungsquellen;
- ▶ der Koordinierung von *Advocacy*-Maßnahmen und der Unterstützung des Globalen Fonds, von UNAIDS und weiteren internationalen und regionalen Mechanismen;
- ▶ der stärkeren Einbeziehung marginalisierte und vulnerabler Gruppen in Prozesse des Globalen Fonds, angefangen von der Antragstellung über Umsetzung bis hin zu Monitoring und Evaluierung.

Typische Beispiele ihrer Arbeit:

- ▶ Das **CSAT Zentrum in Ostafrika** erstellte gemeinsam mit der *International Treatment Preparedness Coalition* (ITPC) Richtlinien für die Vertretung von CSO in CCMs und half dabei, den Verhaltenskodex des CCM in Tansania zu gestalten.
- ▶ Das **CSAT-Zentrum in West- und Zentralafrika** unterstützte die Einführung von „MentorPro“, einer Initiative, in deren Rahmen größere und erfahrenere CSO kleinere CSO beraten, die über weniger Erfahrung verfügen.
- ▶ Das **CSAT-Zentrum für den asiatisch-pazifischen Raum** half dem regionalen CCM dabei, zivilgesellschaftliche Hauptempfänger für deren regionalen Antrag zur Runde 8 des Globalen Fonds zu identifizieren.

---

<sup>1</sup> Für weitere Informationen zur Deutschen BACKUP Initiative und zur Beantragung fachlicher Unterstützung siehe [www.giz.de/backup](http://www.giz.de/backup).

<sup>2</sup> GIZ wurde am 1. Januar 2011 gegründet. Sie bringt die langjährige Expertise von DED, GTZ und InWent zusammen. Für weitere Informationen siehe [www.giz.de](http://www.giz.de).

## Beispiel 2: Burkina Council of AIDS Service Organizations (BURCASO)

### CSO als Empfänger von Fördermitteln des Globalen Fonds

Der im Jahr 2001 gegründete *Burkina Council of AIDS Service Organizations* (BURCASO) erhielt 2004 zunächst von den Niederlanden Fördermittel für sein öffentliches Eintreten für die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Prozesse des Globalen Fonds in Burkina Faso. In 2006 wurde daraufhin das UNDP-geförderte Unterstützungsprogramm für Gemeinden und Vereinigungen (*Programme d'Appui au Monde Communautaire et Associatif*, PAMAC) Unterempfänger für die HIV-Mittel, die Burkina Faso in der Runde 6 vom Globalen Fonds erhielt, und setzte BURCASO wiederum als einen seiner vier Unterempfänger ein.

Von 2009 bis 2011 erhielt BURCASO BACKUP-Fördermittel in Gesamthöhe von € 52.000. Hiermit führte die Organisation mithilfe von *Population Action International* (PAI) zunächst einen Workshop durch, bei dem 52 Organisationen gemeinsam einen Vorschlag formulierten, wie Maßnahmen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit in Burkina Fasos HIV-Antrag der Runde 9 integriert werden könnten. Obwohl dieser Antrag dann nicht vom Globalen Fonds gefördert wurde, trug der BURCASO-Workshop entscheidend dazu bei, die Zusammenarbeit der in diesem Bereich aktiven CSO untereinander und ihre Partnerschaft mit der Regierung zu stärken. Als Hauptempfänger der Tuberkulose-Fördermittel der Runde 8 (2010-2014) des Globalen Fonds nutzte PAMAC diese verbesserte Koordination für die Planung der Tuberkulose-Bekämpfungsmaßnahmen. BURCASO wurde dabei die Rolle eines von drei Unterempfängern angetragen und die CSO betreut seither die Tuberkulose-Aktivitäten von 65 CSO in sechs der 13 Regionen Burkina Fasos.

### Beratung zur kompetenten Umsetzung von Mitteln zur Tuberkulose-Bekämpfung

2010 finanzierte BACKUP die Entsendung eines Beraters, der BURCASO und die von ihm betreuten CSO bei der Entwicklung eines Projekt- und Finanzmanagementsystems für die Umsetzung der vom Globalen Fonds geförderten Tuberkulose-Maßnahmen unterstützte. Eine weitere Mission fand 2011 statt, diesmal mit dem Ziel, ein Monitoring- und Evaluierungssystem und die dafür benötigten Instrumente zu entwickeln und BURCASOs regionale Koordinator/innen in deren Anwendung zu schulen. BURCASO plant, dieses System in einem mehrstufigen Prozess auf seine 215 Partner-CSO im ganzen Land auszuweiten.

Die Mittel, die BURCASO für die Umsetzung der Tuberkulose-Maßnahmen der Runde 8 zur Verfügung gestellt wurden, lagen deutlich unter den eigentlich beantragten. BURCASO arbeitet daher aktuell mit weniger CSO als geplant, schult weniger Fachberater/innen in Prävention und Testung und hat auch die Anzahl der Kommunikationsinstrumente, die zur Tuberkulose-Bekämpfung entwickelt werden sollten, reduziert. Wie viele andere CSO muss BURCASO seine Planung, Kapazitäten und Ziele stetig anpassen, um die jeweils verfügbare finanzielle und technische Unterstützung optimal zu nutzen und das eigene Fortbestehen zu sichern.

### Kasten 1. Wie CSO ein schwaches Gesundheitssystem stärken können

Burkina Fasos Gesundheitssystem war aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen lange nicht in der Lage, im HIV-Bereich mehr zu leisten, als die Behandlung von AIDS-Patient/innen. Erst die Fördermittel des Globalen Fonds ermöglichten es, diese sehr reduzierte Strategie um den wichtigen Bereich der HIV-Prävention zu ergänzen, so dass CSO im Jahr 2006 bereits 95 Prozent aller landesweiten HIV-Tests durchführten. Tuberkulose stellt heute eine ähnliche Herausforderung für Burkina Fasos Gesundheitssystem dar. Ihre Eindämmung kann nur mit Hilfe von CSO gelingen, die Präventionsmaßnahmen und TB-Tests durchführen und Menschen, die an Tuberkulose erkrankt sind, kontinuierlich dazu ermutigen, ihre Therapie nicht zu unterbrechen.

## Beispiel 3: Youth in the Real World (YurWorld)

### Eine Vision und großes Engagement

Im Rahmen des von Deutschland unterstützten überregionalen Projekts *Youth and AIDS in the Caribbean* (ProSuRe-GTZ) begann im Jahr 2004 eine Gruppe junger Menschen in Santo Domingo, der Hauptstadt der Dominikanischen Republik, mit dem Aufbau einer Anlaufstelle für arme und marginalisierte Jugendliche. Es ging ihnen darum, diesen Jugendlichen Zugang zu Programmen zu verschaffen, die auf ihre Bedürfnisse eingehen würden, auch im Bereich der HIV-Prävention, -Testung und -Behandlung. Bevor ProSuRe-GTZ im Jahr 2006 beendet wurde, gelang es, ein solches Zentrum für marginalisierte Jugendliche auf Versuchsbasis einzurichten.

Die jungen Leute waren fest entschlossen, ihren Traum zu verwirklichen. Anfang 2008 überzeugten sie die Organisation *Center for Integrated Training and Research* (COIN), gemeinsam mit ihnen das Projekt *Youth in the Real World* (YurWorld) zu starten. Dies sollte zunächst mit einem Jugendberatungszentrum in Santo Domingo beginnen und dann schrittweise um Zentren oder Programme in den anderen größeren Städten des Landes erweitert werden.

Im Juli 2008 erhielt COIN/YurWorld für diesen Vorschlag BACKUP-Fördergelder in Höhe von € 61.000 und konnte damit seine Aktivitäten beginnen. UNAIDS und andere Partner steuerten ebenfalls finanzielle Beiträge oder Sachzuwendungen bei. Der Prozess begann mit einer Reihe moderierter Gesprächsrunden, bei denen Vertreter/innen von Jugendorganisationen mit Vertreter/innen nationaler und internationaler HIV-Organisationen zusammentrafen, um wichtige Themen, wie angemessene HIV-Prävention und -Behandlung, zu diskutieren und um bei der Erstellung und Umsetzung von Projekt- und Programmanträgen zusammenzuarbeiten.

## Der Traum wird wahr

Aus den Gesprächsrunden und intensiven Planungssitzungen, die die BACKUP-Finanzierung ermöglichte, gingen zahlreiche neue Initiativen für vulnerable Gruppen in der Dominikanischen Republik hervor:

- ▶ Das Jugendgesundheitszentrum **Centro Salud Joven (CeSaJo)** bietet marginalisierten Jugendlichen nutzerfreundliche Gesundheitsvorsorge und dient als Zentrale für das *YurWorld* –Projekt. Eine Fünf-Jahres Zuwendung des Globalen Fonds in Höhe von US\$ 300.000 finanziert die Räumlichkeiten und dreimonatige Ausbildungen von *Peer Educators*, die lernen, ausgegrenzten Jugendlichen ein stärkeres Selbstwertgefühl zu vermitteln sowie die Kenntnisse und Fähigkeiten, auf deren Grundlage sie verantwortungsvollere Entscheidungen für ihr eigenes Leben treffen können.
- ▶ **Das Gesundheitsprogramm *Tal Cual* für transsexuelle Frauen** (biologische Männer, die eine weibliche Identität haben), wird gemeinsam mit COTRAVEDT (einer Vereinigung von transsexuellen Sexarbeiter/innen) betrieben und bietet Prävention sowie umfassende Gesundheitsversorgung für geschätzte 4.000 transgender Frauen in Santo Domingo an.
- ▶ **Ein Programm für Drogennutzer**, bietet Gesundheitsdienste inklusive HIV-Beratung und -Tests und die Behandlung sexuell übertragbarer Infektionen an. Es sensibilisiert das Personal von Pflege- und Behandlungszentren für Menschen, die Drogen konsumieren, für deren spezifische Situation und Bedürfnisse. Mit einer Finanzierung des US-amerikanischen *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)* hat das Programm auch mit dem Training von Betroffenen als *Peer Educators* begonnen.
- ▶ **Programme für Männer, die Sex mit Männern haben**, sich aber nicht als schwul bezeichnen (viele davon sind männliche Sexarbeiter), **für Jugendliche, die sich auf sexuelle Handlungen im Tausch gegen Geld oder Waren einlassen** und **für weibliche Sexarbeiterinnen** bieten verschiedene Aktivitäten für diese Bevölkerungsgruppen und produzieren Dokumentarfilme und Radioprogramme, um die Öffentlichkeit auf ihre Situation aufmerksam zu machen.

## Kasten 2. Das CVC/COIN Projekt für vulnerable Gruppen

YurWorld BACKUP-finanzierte Gesprächsrunden brachten COIN in Kontakt mit der Karibischen Koalition vulnerabler Gruppen (*Caribbean Vulnerable Communities Coalition, CVC*). Sie beantragten gemeinsam Fördermittel für ein Projekt für vulnerable Gruppen und erhielten diese im Rahmen der Runde 9 des Globalen Fonds für den Zeitraum 2011-2015. YurWorld entwickelt und unterstützt mit Hilfe dieser Gelder erfolgreiche Ansätze in der Arbeit mit marginalisierten und vulnerablen Jugendlichen in der Dominikanischen Republik, in Jamaika, Trinidad und Tobago und in drei weiteren karibischen Ländern.

## Peer Review

Zwei unabhängige Expert/innen haben im *Peer Review*-Verfahren der *German Health Practice Collection* das GIZ-Sektorprogramm Deutsche BACKUP Initiative als Vorreiter bei der Unterstützung von CSO beschrieben. Sie betonten, dass BACKUP zahlreiche CSO dazu befähigt hat, Mittel des Globalen Fonds zu erhalten und diese wirkungsvoll einzusetzen. Aus ihrer Sicht spielt flexible und nachfrageorientierte BACKUP-Unterstützung gerade dann eine wichtige Rolle, wenn der Globale Fonds und andere internationale Geber ihre Politik – und damit die Rahmenbedingungen für CSO – verändern.

Die oben aufgeführten Beispiele zeigen deutlich, dass CSO sich auch in Zeiten knapper Ressourcen für ihre Zielgruppen engagieren. Die stets begrenzte, aber immer gezielte BACKUP-Förderung ermöglichte es ihnen, auch unter schwierigen Bedingungen eindrucksvolle Ergebnisse zu erzielen.

Publiziert von  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn  
German Health Practice Collection  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Deutschland  
ghpc@giz.de  
www.german-practice-collection.org

In Kooperation mit  
International Council of AIDS Service Organizations;  
Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

Verfasser der englischen Originalversion  
Stuart Adams

Design  
www.golzundfritz.com

Foto  
© GIZ

Stand: Juli 2012  
Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung (BMZ)  
Referat für Gesundheit und Bevölkerungspolitik

BMZ Bonn  
Dahlmannstraße 4  
53113 Bonn  
T +49 228 99 535-0  
F +49 228 99 535-3500  
poststelle@bmz.bund.de  
www.bmz.de

