



BMZ-Stellungnahme zum DEval-Evaluierungsbericht: „30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)¹ vorgelegten Bericht² „30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen“.

2010 hat die ruandische Regierung im Sinne der Vereinbarungen von Paris und Accra erstmals eine Überprüfung der Arbeitsteilung zwischen den Entwicklungspartnern vorgenommen und die Vereinbarung umgesetzt, je Entwicklungspartner die Kooperation auf drei Schwerpunktsektoren zu konzentrieren. Als Konsequenz hieraus ist die Bundesregierung der Bitte Ruandas gefolgt und hat entschieden, ihr Engagement im Gesundheitssektor nach 30 Jahren zu beenden.

Die Evaluierung ist auf ausdrücklichen Wunsch beider Regierungen entstanden, um die Ergebnisse der ruandisch-deutschen Zusammenarbeit festzuhalten und zu bewerten. Sie unterstreicht die politische Bedeutung, die beide Regierungen dem deutschen Engagement und der Nachhaltigkeit nach Beendigung der Kooperation beimessen.

Die vorliegende Evaluierung umfasst damit die ruandisch-deutsche Zusammenarbeit über einen Zeitraum von gut 30 Jahren, beginnend 1980, endend mit dem Ausstieg zum Jahreswechsel 2012. Den unterschiedlichen Rahmenbedingungen über die Zeit wird durch die Einteilung in drei Phasen und eine Untersuchung in unterschiedlicher Detailtiefe Rechnung getragen.

Die vorgelegte Evaluierung bietet einen breiten Überblick zur strategischen Ausrichtung, konkreten Umsetzung und daraus resultierenden Wirkungen deutscher Entwicklungspolitik im Gesundheitssektor vor dem Hintergrund sich verändernder politischer Rahmenbedingungen im Kooperationsland Ruanda. Damit liegt ein detailliertes, faktenreiches Kompendium vor, das Hinweise für die Weiterentwicklung der ruandischen Gesundheitspolitik sowie Lehren für die Unterstützung des Gesundheitswesens in ähnlichen Kontexten in Kooperationsländern bietet. Zugleich enthält die Evaluierung auch wichtige Erkenntnisse für die zukünftige Politikformulierung und Politikimplementierung in anderen Sektoren in Ruanda.

Die Erarbeitung der Evaluierung erfolgte in einem ausführlichen Diskussionsprozess zwischen DEval, dem ruandischen Gesundheitsministerium, BMZ, GIZ und KfW. Es flossen praktische Erkenntnisse aus der langjährigen Arbeit vor Ort ebenso ein wie wissenschaftliche Arbeiten und statistische Erhebungen. Das Konzept und die fortschreitenden Erkenntnisse der Evaluierung wurden von zwei Referenzgruppen in Deutschland und Ruanda intensiv

¹ DEval ist vom BMZ mandatiert, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unabhängig zu evaluieren. Die in den Berichten vertretenen Auffassungen entsprechen nicht notwendigerweise der Position des BMZ.

² Die Berichte des DEval sind auf seiner Web-Site www.deval.org veröffentlicht.

erörtert.

Die Ergebnisse der Evaluierung sind insgesamt positiv und im Einzelnen sehr differenziert dargestellt. Sie zeigen, dass die deutschen Beiträge vielfach an den richtigen Stellen ansetzten, aber auch aus Erfahrungen gelernt bzw. auf sich verändernde Rahmenbedingungen eingegangen wurde. Die Evaluierung macht deutlich, dass die starke Eigenverantwortung der ruandischen Regierung eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit war. Insbesondere durch die Einführung der gemeindebasierten Krankenversicherung „Community Based Health Insurance“, die mit einem Abdeckungsgrad von über 90% in Niedrigeinkommensländern beispiellos ist. Gesetzes- und Politikreformen scheinen hier langfristig einen positiven Trend für die Nachhaltigkeit zu versprechen.

Die Studie zeigt, dass sich der angewendete Instrumentenmix aus finanzieller (FZ) und technischer Zusammenarbeit (TZ) sowie der gewählte Mehrebenenansatz, der Maßnahmen auf Distrikt- und nationaler Ebene vorsah, positiv auf die Ergebnisse ausgewirkte und einen Hebeleffekt entfaltete. Der politische Dialog konnte beispielsweise durch den Einsatz von Sektorbudgethilfe weiter vertieft werden. Zwar entsprechen Korbfinanzierung sowie Budgethilfen, den bevorzugten Instrumenten der ruandischen Regierung. Anders als in der Studie dargestellt, setzen jedoch auch die weiteren zum Einsatz gekommenen Instrumente der TZ und FZ an den Prioritäten und Strategien der ruandischen Regierung an.

Die Studie demonstriert die grundlegende Bedeutung, die horizontalen, systemischen Ansätzen – mit dem Ziel einer Stärkung der Gesundheitssysteme in den Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – für eine nachhaltig positive Entwicklung im Gesundheitssektor zukommt. Die diesbezüglichen Empfehlungen zur Teilhabe der gesamten Bevölkerung an der Nutzung qualitativ hochwertiger Gesundheitsdienstleistungen untermauern in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit des menschenrechtsbasierten Ansatzes, den die deutsche EZ hier verfolgt.

Zugleich ist die rasch sichtbare Wirksamkeit eher punktueller, vertikaler gesundheitspolitischer Interventionen - insbesondere durch multilaterale Fonds und Initiativen - nicht zu übersehen. Entscheidend kommt es daher, wie die Evaluierung zu Recht betont, darauf an, beide Vorgehensweisen im Sinne einer gegenseitigen Verstärkung ihrer jeweiligen Vorteile – insbesondere durch eine effektive Verzahnung bi- und multilateraler Maßnahmen - zu verbinden.

Mit Blick auf ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen Gebern unterstreichen die Befunde der Untersuchung die Notwendigkeit enger Abstimmung, die jedoch zugleich mit einem im Einzelfall nicht unerheblichen Aufwand einhergeht. Der Hinweis, wonach sich das Engagement einzelner Schlüsselpersonen entscheidend auf die Qualität der Koordinierung auswirkt, gibt Anlass, in Kooperationsländern vorhandene Koordinierungsmechanismen bezüglich ihrer strukturellen, nicht personengebundenen Effektivität zu prüfen.

Der differenzierte, in der Gesamtabwägung durchaus kritische Blick, den die Evaluatorinnen und Evaluatoren auf „Ergebnisorientierte / Leistungsbezogene Finanzierung“ („Performance Based Financing“ / PBF) im Gesundheitssektor werfen, stellt einen wichtigen Hinweis für die weitere konzeptionelle Politikgestaltung dar. Vor dem Hintergrund der vorgelegten Empfehlungen zur vertieften Gewinnung empirischer Erkenntnisse zu Voraussetzungen, Aufwand und nicht-intendierten Wirkungen von PBF wird das Gespräch insbesondere auch mit internationalen bi- wie multilateralen Partnern zu suchen sein. Ziel wäre, frühzeitig Weichenstellungen vorzunehmen im Sinne eines auf finanzpolitische Nachhaltigkeit und sozialen Ausgleichs ausgerichteten Politikansatzes.

Im Hinblick auf den Ausstieg der deutschen EZ aus dem Gesundheitsbereich in Ruanda weist die Evaluierung auf einige Schwierigkeiten im Abstimmungsprozess hin. Aus Sicht des BMZ wurden erhebliche Kapazitäten auf die Vereinbarung und Umsetzung von „Meilensteinen“ verwendet. Letztlich ist auch ein solcher Prozess abhängig vom Vorhandensein personeller und materieller Kapazitäten bei Partnerstrukturen sowie politischen und strategischen Überlegungen der Akteure im Sektor. Folglich konnten nicht alle Maßnahmen in hinreichender Weise von anderen Akteuren übernommen oder fortgeführt werden.