

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Indonesien: Ausbau des Rundfunknetzes, Phase 2



Sektor	22030 Radio, Fernsehen und Printmedien	
Vorhaben/Auftraggeber	Ausbau des Rundfunknetzes, Phase 2, BMZ-Nr. 2002 65 223	
Projekträger	Eine indonesische Rundfunkgesellschaft	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	16,86 Mio. EUR	16,56 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,86 Mio. EUR	1,80 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	15,00 Mio. EUR 7,50 Mio. EUR	14,76 Mio. EUR 7,50 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Mit dem Vorhaben sollte der Zugang zu Informationen insbesondere mit regionalen Inhalten landesweit auch auf abgelegenen Inseln in den jeweils relevanten Sprachen Indonesiens verbessert werden. Es umfasste die Modernisierung und den Ausbau des staatlichen Rundfunksendernetzes durch den Aufbau moderner UKW-Sendeanlagen zur Ausstrahlung des Regionalprogramms „Regional I“. Der Projektumfang beinhaltet die Lieferung, Installation und Inbetriebnahme von UKW-Sendeanlagen an insgesamt 138 Standorten, Satellitensende- und -empfangsanlagen an 159 Standorten, Ersatzteile und Consulting-Unterstützung bei der Projektimplementierung und der Erarbeitung und Einführung eines Betriebs- und Wartungskonzeptes.

Zielsystem: Oberziel: Beitrag zur Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu Informationen, die geeignet sind, die Lebenssituation zu verbessern. **Projektziel:** Erweiterung und Modernisierung des Sendernetzes des Trägers zur angemessenen Versorgung der indonesischen Bevölkerung mit dem Radioprogramm „Regional I“ funktionsfähig ab 2003.

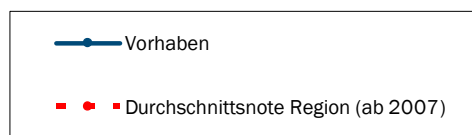
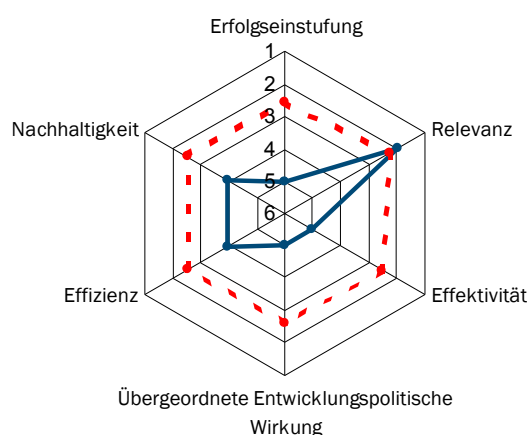
Zielgruppe: Indonesische Bevölkerung, insbesondere in ländlichen Gebieten und Provinzen, soweit sie Zugang zu einem Radioendgerät hat (1998: 105 Mio.).

Gesamtvotum: Note 5

Das Scheitern des Vorhabens ist vor allem auf folgende Aspekte zurückzuführen:

- Für die Problematik der unzuverlässigen Stromversorgung an den Projektstandorten konnte in der Umsetzung keine hinreichende Lösung gefunden werden.
- Es ist nicht gelungen, ein funktionsfähiges Betriebs- und Wartungssystem aufzubauen, so dass 76% der Anlagen nicht mehr funktionsfähig sind.

Bewertung nach DAC-Kriterien



Sektorvergleichsdaten nicht verfügbar

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Das auch heute noch relevante Vorhaben erzielte nur verhältnismäßig geringe entwicklungspolitische Wirkungen (Effektivität und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen sind deutlich unzureichend), die voraussichtlich nicht von Dauer sein werden. Daher bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens in der Gesamtschau als eindeutig unzureichend. **Note: 5**

Relevanz: Der Zugang zu Informationen vor allem der Bevölkerung in ländlichen Regionen war und ist unzureichend. Daran ändern neue Medien (Internet, Mobiltelefone, Fernsehen etc.) nichts, da deren Verbreitung vor allem in städtischen, nicht aber in abgelegenen Gegenden hoch ist.

Das geprüfte Vorhaben ordnete sich zum Zeitpunkt seiner Prüfung in den 1978 aufgestellten und fortgeschriebenen langfristigen Entwicklungsplan Indonesiens ein, dessen Ziel es war, bis 2003 nahezu 100% der Bevölkerung einen Zugang zu kontinuierlichem UKW-Rundfunk zu verschaffen. Dieser hat in seinem Kern auch heute weiterhin Gültigkeit. Seit Programmbeginn wurde er allerdings nicht aktualisiert. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass momentan die Fusion des staatlichen Fernsehens mit dem staatlichen Radio diskutiert wird und sich die beiden, momentan noch bestehenden Institutionen in einem unklaren strategischen Umfeld bewegen. Trotzdem ist die Bedeutung des Rundfunks im Allgemeinen und des Regionalprogramms I für den ländlichen Raum und für weit von städtischen Zentren entfernt liegende Inseln im Besonderen nach wie vor hoch. Diese Ansicht wird auch von Weltbank und GIZ geteilt, auch wenn diese nicht unmittelbar im Bereich des Rundfunks arbeiten, sondern in den Bereichen Tsunami-Frühwarnung (GIZ) und Verbreitung des Internets (Weltbank). Das Weltbankprogramm ist inzwischen abgeschlossen. Ein Nachfolgeprogramm gibt es nicht.

Die Rundfunkversorgung, vor allem im Hinblick auf das Regional Programm I, ist weiterhin von Bedeutung für die Armutsbekämpfung, weil dieses Programm einen erheblichen Anteil an allgemeinbildenden Programmteilen hat und damit den Zugang zu wichtigen Informationen schafft, die von der Bevölkerung zur Verbesserung der eigenen Lebenssituation genutzt werden können.

Der sogenannte „Blankspot“-Ansatz, mit dem vor allem solche Standorte identifiziert wurden, die bisher noch über keine hinreichende Rundfunkversorgung verfügten, war und ist weiterhin einschlägig, allerdings würde dieser angesichts der Zunahme der Konkurrenz heute dazu führen, dass das Projekt sich tendenziell in noch weiter entfernten Gegenden abspielen würde.

Das Vorhaben war weder zurzeit seiner Prüfung noch heute einem Schwerpunkt des BMZ zuzuordnen.

Die ursprünglichen Erwartungen in Bezug auf die Relevanz des Vorhabens haben sich daher bestätigt und bestehen weiterhin.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Relevanz des Vorhabens mit hoch. Teilnote: 2

Effektivität: Das gewählte Projektziel ist hinreichend präzise formuliert, da es die Zielgruppe (Indonesische Bevölkerung, soweit sie über ein Radioendgerät verfügt) klar identifiziert. Gleiches gilt für den Projektträger. Weiterhin wurde der Inhalt „Erweiterung und Modernisierung des Sendernetzes für das Programm Regional I“ deutlich beschrieben. Das Projektziel entspricht auch den heute geforderten Kriterien. Die ursprünglich gewählten Indikatoren, angemessene Bevölkerungs- und Flächendeckungsgrade des Regionalprogramms 1 im UKW-Band von ca. 80% bzw. rund 15% bis 2003 (bislang ca. 15% bzw. 5%) sind zwar grundsätzlich geeignet, die Zielerreichung zu messen. Doch war es weder während der Projektlaufzeit, zur Abschlusskontrolle noch anlässlich der Ex Post-Evaluierung möglich, diese Indikatoren zu quantifizieren. Gleiches gilt für die Zahl der Hörer. Da über die Nutzung (Outcome) somit keine genauen Daten verfügbar sind, muss bei der Bewertung ausschließlich auf die Outputebene Bezug genommen werden. Zur Messung der Zielerreichung wurden im Rahmen der Ex Post-Evaluierung folgende Indikatoren identifiziert:

1. Die Anzahl der Transmitterstationen für das Regionalprogramm 1 hat sich seit der Projektprüfung um mindestens 250 erhöht, davon mindestens 50% auf der Basis der Finanzierung der FZ-Maßnahme. (Quelle: Abschlussbericht Consultant)
2. Mindestens 95% der Transmitterstationen sind drei Jahre nach Inbetriebnahme funktionsbereit. (Quelle: Betriebsstatistiken aus den Stationen, Hochrechnung aus Stellungnahmen ausgewählter Regionalstationen)
3. Die finanzierten Transmitterstationen verbreiten das Regionalprogramm 1. (Quelle: Betriebsstatistiken aus den Stationen, Hochrechnung aus Stellungnahmen ausgewählter Regionalstationen)
4. Das Regionalprogramm 1 wird von der unabhängigen Medienkommission, von unabhängigen Institutionen des Mediensektors in Indonesien als wichtiges Programm für die Allgemeinbildung gerade der ländlichen Bevölkerung eingeschätzt (Quelle: Hörerumfrage von 2007 und semi-strukturierte Interviews mit relevanten Stakeholdern im Rahmen der Ex Post-Evaluierung).

Der erste Indikator wurde erreicht. Die Zahl der Transmitterstationen wurde seit 1998 um 251 erhöht; davon wurden 138 durch die FZ-Maßnahme finanziert.

Der zweite Indikator wurde nicht erreicht. Zwar legte der Träger umfassende Statistiken zu dieser Frage nicht vor; nach Aussagen des Trägers in Jakarta sind jedoch zwischen 10 und 40% der Anlagen noch in Betrieb. Aus den Besuchen der Projektstandorte und (Telefon-) Interviews mit fünf Regionaldirektionen geht hervor, dass insgesamt lediglich acht von 34 Anlagen im Bereich dieser fünf Regionaldirektionen, also ca. 24% noch in Betrieb sind. Zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung waren die defekten Anlagen seit mindestens zwei Wochen, größtenteils aber deutlich länger, teilweise seit mehr als zwei Jahren nicht betriebsbereit. Hintergrund der Defekte sind die unzuverlässige Stromversorgung an den Standorten, unzureichendes Betriebsmonitoring, mangelnde Analyse der Problemursachen sowie das unzureichende Ersatzteilbeschaf-

funken. Zwar wurden die (Low-Power) Stationen teilweise im Projektverlauf mit Stabilisatoren ausgerüstet und anlässlich der Abschlusskontrolle die Empfehlung gegeben, dies flächendeckend zu tun, doch hat dies eine erhebliche Verschlechterung der Situation seit Abschlusskontrolle nicht verhindern können. Die Installation von Stabilisatoren hätte früher und flächendeckend erfolgen müssen. Eine weitere Ursache liegt im unzureichenden Blitzschutz der Anlagen.

Die mit Hilfe des Projektconsultants durchgeführten Betriebsschulungen, deren Intensität während der Umsetzung des Vorhabens angesichts der Defizite im Bereich Betrieb deutlich erhöht wurden, haben die beabsichtigte Wirkung, einen nachhaltigen Betrieb der Anlagen zu sichern, nicht erreichen können. Hintergrund sind nicht nur die hohe Personalfuktuation beim Träger, sondern auch fehlende Anreizstrukturen, die dauerhaft funktionierende Anlagen und ein entsprechendes Operation & Maintenance System fördern.

Entsprechend wurde auch Indikator Nr. 3 nicht erreicht, da nicht funktionierende Anlagen das Regionalprogramm 1 nicht ausstrahlen können. Sowohl die unabhängige Medienkommission wie auch Journalisten und ein unabhängiger Gutachter stufen das Regionalprogramm 1 jedoch auch heute noch als ein wichtiges Programm für die Allgemeinbildung insbesondere der ländlichen Bevölkerung ein (Indikator 4 erfüllt).

In einigen Bereichen können positive, unbeabsichtigte Wirkungen beobachtet werden, so im Bereich der Einrichtung von Katastrophenfrühwarnsystemen als Konsequenz des Tsunamis von 2004. Bereits anlässlich des Tsunamis spielte die Radiokommunikation eine wichtige Rolle bei der Organisation von Hilfsmaßnahmen und bei der Suche nach Vermissten. Durch die FZ-Maßnahme und die damit einhergehende Vergrößerung der Radiodeckungsgrade wurde auch die Reichweite der Frühwarnsysteme erweitert. Außerdem zeigen Erfahrungen des Trägers, dass der Rundfunk bei der Konfliktbewältigung und Vermeidung eine wichtige Rolle spielt.

Das Vorhaben hat keine erkennbaren negativen Wirkungen erzeugt. Ohne das Vorhaben wären die (geringen) positiven Projektwirkungen gar nicht eingetreten, insbesondere im ländlichen Bereich, da dort auch die modernen Kommunikationssysteme (internet etc.) weiterhin nicht flächendeckend verfügbar sind.

Weil die Funktionstüchtigkeit der Anlagen sehr weit hinter den Erwartungen zurückliegt und davon die Projektzielerreichung stark abhängt, fallen die positiven, unbeabsichtigten Wirkungen, die ja auch nur bei Funktionsfähigkeit der Anlagen wirken, lediglich in geringem Maße ins Gewicht. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens als eindeutig unzureichend. Teilnote: 5

Effizienz: Eine effiziente Nutzung der durch das Vorhaben installierten Sendeanlagen ist nicht gewährleistet. Das im Rahmen des Vorhabens konzipierte und mitfinanzierte Monitoring- und Betriebssystem, das es erlauben würde, den Zustand der Sendeanlagen systematisch nachzuverfolgen und den nachhaltigen Betrieb (vgl. Nachhaltigkeit) zu gewährleisten, wird vom Träger

nicht genutzt bzw. umgesetzt. Ersatzbeschaffungen sind nur unter schwierigen Umständen möglich, d.h. die Finanzierung der Beschaffung von Ersatzteilen ist nicht gesichert.

Die tatsächliche Durchführungszeit hat die zunächst auf 32 Monate angesetzte Dauer deutlich überschritten. Es gab Verzögerungen bei der Abstimmung über den Ausschreibungsmodus, erhebliche Verzögerungen bei der Vergabe der Lieferungen und Leistungen und weitere Verzögerungen während der Umsetzung, wie die nicht zeitgerechte Bereitstellung von Räumlichkeiten durch den Träger und anfängliche logistische Probleme seitens des Lieferanten. Somit betrug die Gesamtdurchführungsdauer 81 Monate.

Angesichts des geringen Grades an noch funktionsfähigen Sendeanlagen kann das Verhältnis der Projektkosten zu den erzielten Wirkungen nur als eindeutig unzureichend eingestuft werden. Wir bewerten daher die Effizienz des Vorhabens als eindeutig unzureichend. Teilnote: 5

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Indikatoren für die Oberzielerreichung wurden nicht definiert. Das im Rahmen des Vorhabens geförderte Regionalprogramm 1 des Trägers weist allgemeinbildende Programminhalte auf, die dazu geeignet sind, den „Zugang der Bevölkerung zu Informationen, die geeignet sind, die Lebenssituation zu verbessern“ (Oberziel), zu erhöhen. Dies bestätigen nicht nur die Hörerumfrage aus dem Jahr 2007, sondern auch die Gespräche der Ex Post-Evaluierungsmision mit der unabhängigen Medienkommission Indonesiens. Diese attestierte dem Programm eine hohe Qualität. Bestätigt wurde dies durch das der Mission vorgelegte Wochenprogramm für Regionalprogramm 1 und Interviews mit unabhängigen Consultants im Medienbereich.

Das Regionalprogramm 1 erreicht die Menschen in ländlichen Regionen und in den entlegenen Gebieten entgegen der beabsichtigten Wirkungen aber nur in geringem Maße (vgl. Effektivität, Effizienz). Lediglich in den regionalen Großstädten ist das Programm zu empfangen. Dort verfügt die Bevölkerung aber in der Regel über viele weitere Kommunikationsmittel und das Radio wird vorwiegend im Auto genutzt.

Damit hat das Vorhaben zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten der Hörerschaft besonders im ländlichen Raum nur in geringem Maße beigetragen. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Oberzielerreichung als eindeutig unzureichend. Teilnote: 5

Nachhaltigkeit: Das dauerhafte Bestehen des Trägers steht nicht in Frage. Es handelt sich um eine staatliche Institution, auch wenn die Auswirkungen der in mittlerer Zukunft beabsichtigten Fusion des Trägers mit dem staatlichen Fernsehen noch nicht ganz abzusehen sind. Die Strukturen des öffentlichen Radios werden aber sehr wahrscheinlich (in modifizierter Form) auch in der dann entstehenden Organisation fortbestehen.

Zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle im Dezember 2008 waren ca. 60 bis 70% der im Rahmen des Vorhabens finanzierten Anlagen in Betrieb. Zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung im Jahr 2012 sind es deutlich weniger (ca. 24% der überprüften Anlagen). In vier Jahren hat sich

der Zustand der durch das Vorhaben finanzierten Sendeanlagen daher wesentlich verschlechtert und erlaubt keine positive Prognose bezüglich der Nachhaltigkeit der finanzierten Anlagen.

Eine hohe Zahl der Sendeanlagen ist heute aufgrund von unzureichender Wartung, nicht verfügbarer Ersatzteile und fehlender finanzieller Mittel für deren Beschaffung nicht funktionsbereit. Daher haben sich die bei Projektprüfung identifizierten Risiken verwirklicht. Dort wurden insbesondere die termin- und fachgerechte Wartung der Anlagen sowie die Bereitstellung von Inlandsmitteln für Betrieb und Wartung identifiziert und als hoch bewertet.

Auch, dass die Empfehlungen der Abschlusskontrollmission nicht umgesetzt wurden (vgl. Effizienz), deutet in die gleiche Richtung. Es ist daher davon auszugehen, dass auch die noch funktionsfähigen Anlagen nicht repariert werden, sollten sie in Zukunft außer Betrieb gehen.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Nachhaltigkeit als nicht ausreichend. Teilnote: 4

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden