

Mali: Rehabilitierung und Erweiterung der Studioanlagen des malischen Rundfunks

Ex Post-Evaluierung (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Radio, Fernsehen und Printmedien / 22030	
BMZ-Projektnummer	1995 66 498	
Projektträger	Office de Radiodiffusion et Télévision du Mali ORTM	
Consultant	Weideplan	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1996	3. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	27 Monate	48 Monate
Investitionskosten	4,4 Mio EUR	4,4 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,2 Mio EUR	0,2 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	4,2 Mio EUR	4,2 Mio EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

*Restmittel in Höhe von 39,6 TEUR sollen für das Vorhaben Straße Kati-Kita II, BMZ Nr. 2001 65 563 verwendet werden.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Kooperationsvorhaben umfasste die Rehabilitierung und Erweiterung der Studio- und Produktionsanlagen des öffentlich-rechtlichen malischen Rundfunksenders ORTM, die sich in einem prekären Zustand befanden, so dass ORTM den Sendebetrieb nur noch mit großen Mühen gewährleisten konnte. Im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit wurde das bestehende Programmgebäude rehabilitiert, ein Studio- und Programmgebäude errichtet und mit Tonrundfunkstudios ausgerüstet. Parallel dazu wurden im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit Maßnahmen durchgeführt, durch die Organisation, Verwaltung und betriebswirtschaftliche Effizienz des malischen Rundfunks und die Zielgruppenbezogenheit seiner Programme verbessert werden sollen.

Oberziel des Vorhabens ist, einen Beitrag zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten der gesamten Bevölkerung und damit auch der Verbreitung grundlegender gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen zu leisten.

Projektziel ist es, die malische Rundfunkanstalt (ORTM) in die Lage zu versetzen, den Radiobetrieb seines besonders auf die Bedürfnisse ländlicher Gebiete gerichteten und über Mittel- und Kurzwelle ausgestrahlten Nationalprogramms aufrecht zu erhalten und qualitativ zu verbessern. Dieses Ziel ergänzt die Ziele des TZ-Kooperationsvorhabens, das auf die betriebswirtschaftliche

Stärkung des Trägers, die Verbesserung der Zielgruppenbezogenheit der ORTM-Programme und die Unterstützung des Lokalradios ausgerichtet ist.

Indikatoren: Für das Oberziel wurde kein Indikator definiert. Indikatoren für die Projektzielerreichung sind folgende:

- Anteil der vorproduzierten Sendungen des Nationalprogramms von mindestens 30% der Gesamtsendezeit
- Anhebung des Produktionsfaktors (Produktionszeit/Sendezeit) auf 3,5
- Nutzung der beiden voll ausgerüsteten Produktionsstudios mit mindestens 130 Stunden pro Woche insgesamt
- Gerätebedingte Ausfallzeiten im Sendebetrieb des Nationalprogramms höchstens 0,5% der Gesamtsendezeit und im Produktionsbetrieb höchstens 1,0% der Gesamtproduktionszeit.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die FZ-Maßnahmen wurden mit kleineren Änderungen bei der Auslegung im Wesentlichen wie geplant durchgeführt. Im Einzelnen handelte es sich um:

- Rehabilitierungs- und Neubaumaßnahmen (Rehabilitierung des bestehenden Programmgebäudes, Neubau eines zweiten Programmgebäudes, Neubau eines Technikgebäudes für 4 Studios) und Installierung einer Notstromversorgung für diese Gebäude.
- Studioeinrichtungen (Geräte und Anlagen für 1 Sendestudio, 2 Produktionsstudios für Sprachaufnahmen und 1 auch für Musikproduktionen ausgelegtes Produktionsstudio, Mess- und Prüfgeräte, Werkstatteinrichtungen sowie Ersatzteile für die studioteknischen Einrichtungen) und gerätespezifische Einweisung und Schulung des Betriebspersonals.
- Consultingleistungen zur Beratung und Unterstützung des Trägers bei der Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens.

Die Flächen für das neue Studio- und Programmgebäude wurden den Anforderungen entsprechend im Rahmen der Feinplanung vergrößert. Deutlich umfangreicher war der Consultanteinsatz (Plan: 36 Fachkräftemonate – FKM; Ist: 56 FKM), der aufgrund der eingetretenen Verzögerungen angepasst werden musste. Das ursprünglich nur in Teilen auszustattende Studio wurde komplett neu als Produktionsstudio für Musikproduktionen ausgelegt und ausgestattet, um auch eine nationale Produktion von Musiksendungen/aufnahmen zu ermöglichen. In der technischen Konzeption gab es keine Änderungen.

Zu wesentlichen Abweichungen kam es im Durchführungszeitplan, der sich von geplanten 27 Monaten auf 48 Monate verlängerte. Die Gründe hierfür lagen in verlängerten Ausschreibungsprozeduren und Vertragsverhandlungen mit dem Bauunternehmer sowie Verzögerungen bei der Baudurchführung, die z.T. dem Unternehmer und z.T. dem Träger anzulasten waren. Im Ergebnis verfügt der ORTM über ein angemessenes Raumangebot und erweiterte Produktionskapazitäten, die den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 10 Jahre abdecken. Insgesamt beurteilen wir die Durchführungskonzeption als angemessen. Sie war für die eingetretenen Verzögerungen nicht verantwortlich. Die Prüfung der Mittelverwendung ergab keine Hinweise auf Mittelfehlverwendungen.

Das vorliegende Vorhaben wurde in Kooperation mit der GTZ implementiert. Die TZ-Maßnahmen zielten auf die Erweiterung und Verbesserung der Dienstleistungen des nationalen Hörfunks ORTM durch die Stärkung der technischen und nichttechnischen Kapazitäten und die Verbesserung von Betriebsabläufen. Die Verzögerungen bei der Durchführung der Bauleistungen und die Kürzung des TZ-Budgets um 30% führten dazu, dass die Überschneidung der

Laufzeit des TZ-Vorhabens und der Betriebsphase der neuen bzw. rehabilitierten Gebäude und Einrichtungen deutlich kürzer ausfiel als geplant. Schwerpunkte der von der GTZ geleisteten Beratungsarbeit lagen in den Bereichen Aufbau- und Ablauforganisation, Rechnungslegung und Informatisierung der ORTM-Verwaltung. Zu kurz kamen nichttechnische Bereiche wie z.B. die Zusammenarbeit mit den Lokalradios und eine verbesserte Zielgruppenbezogenheit des Radioangebotes. Auch wenn eine Schulung in diesen Bereichen wünschenswert gewesen wäre, so ist der Träger durch die erfolgte TZ-Maßnahme doch in der Lage, den Sender technisch und administrativ ordnungsgemäß und mit verbesserter Transparenz zu betreiben.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

In den vergangenen 10 Jahren seit der Projektprüfung hat sich die Rundfunklandschaft in Mali drastisch verändert. Durch die Ausweitung der Sender auf ländliche Gebiete ist die Zahl der Radiogeräte im Land von rund 1 Million auf 2,5 Millionen angewachsen und die Zahl der Radiohörer hat sich von 2 auf 6 Millionen verdreifacht. Deutlich spiegelt sich dies auch in der Entstehung privater Sender, die von 12 (1995) auf über 200 (2005) anstiegen. Hinzu kommen 58 neue lokale öffentliche Stationen, die rund 10 Stunden am Tag auf Ultrakurzwelle senden. Auch die Zahl internationaler Sender (u.a. RFI, BBC, Deutsche Welle, Radio Beijing) ist von 3 auf 6 angewachsen. Insgesamt haben sich damit die Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten der malischen Bevölkerung und mit ihnen auch die Meinungsvielfalt im Lande enorm erhöht. Mali rangiert auf der Rangliste der Pressefreiheit, die 2005 von „Reporter ohne Grenzen“ herausgegeben wurde, auf Platz 37 von 167 bewerteten Ländern, wobei nur 5 Länder in Subsahara Afrika besser abschneiden.

Auch das Nationalprogramm (1. Programm von ORTM) hat neben dem bestehenden Angebot des landesweiten Mittelwellenprogramms seine regionalen Kurzwellensender von 3 auf 5 erhöht. Die Regionalsender haben eine Reichweite von 60 bis 100 km und senden rund 120 Stunden pro Woche. Ihr Programm ist teilweise vom Nationalprogramm übernommen und insgesamt stärker auf ländliche und Bildungsthemen ausgerichtet. Frauen/Kinder/Gesundheits-Themen belegen einen Programmanteil von immerhin rund 7%. Bei Projektprüfung wurde ein besonderes Gewicht auf die Förderung des Landfunks gelegt. Zum einen ist der Landfunk durch seine thematische Schwerpunktsetzung in besonderem Maße geeignet, die ländliche, ärmere Bevölkerung auch in abgelegenen Gebieten zu erreichen; zum anderen war zu beobachten, dass der Landfunk immer wieder aufgrund „dringender“ Berichterstattung aus Bamako und einer generellen Bevorzugung des Fernsehbereichs bei der Ausstattung mit Ressourcen von ORTM benachteiligt wurde. Heute weisen verschiedene Indikatoren auf eine deutliche Verbesserung dieser Situation hin: Der Landfunk wurde zur eigenständigen Abteilung in der ORTM-Aufbauorganisation. Zudem verfügt die Abteilung Landfunk seit der Inbetriebnahme der im Rahmen des Projektes rehabilitierten und neu errichteten Gebäude über ausreichende räumliche und produktionstechnische Kapazitäten zur Erstellung ihres Programms.

Mit Blick auf den Träger und seine Finanzlage war die Umgestaltung des ehemaligen Staatsbetriebes mit seinem verbeamteten Personal in eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt schwierig und stieß auf zahlreiche innere Widerstände. Inhaltliche Reformen kommen nur allmählich voran. Die bei Prüfung angekündigte Einführung einer Fernseh- und Rundfunkgebühr ist nach wie vor nicht erfolgt und unserer Einschätzung nach in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten. ORTM ist weiterhin und in den vergangenen Jahren in zunehmendem Maße von staatlichen Zuweisungen abhängig, da die eigenen Einnahmen (Werbung, Verkauf von Sendezeit) nicht mit der ansteigenden Kostenentwicklung Schritt halten. Stellten die eigenen Einnahmen 2003 noch 36% der Gesamteinnahmen, so sind es 2006 schätzungsweise nur noch 30%. Trotz steigender staatlicher Zuschüsse weist ORTM seit dem Jahr 2000 Verluste aus, die zur sukzessiven Schrumpfung seiner ursprünglich vom Staat zur Verfügung gestellten Eigenkapitaldecke in Höhe von rund 5.170 Mio FCFA (7,88 Mio. EUR) auf rund die Hälfte im Jahr 2004 führten. Hinzu

kommt, dass der Anlagenbestand 2004 bereits zu 38% abgeschrieben war und von daher anstehende Reinvestitionen abzusehen sind. Nach Angaben des Trägers ergeben sich aus der Finanzierungssituation (bisher) keine Beeinträchtigungen des laufenden Betriebes. Doch ist abzusehen, dass die nicht nachhaltige Finanzierungspolitik bzw. permanente Unterfinanzierung mittel- bis langfristig zu technischen Ausfällen führen wird. Erste Hinweise auf die mangelnde Nachhaltigkeit zeigen sich darin, dass das Wartungspersonal des Trägers zwar die meisten technischen Pannen und Ausfälle in angemessener Zeit regeln kann, es jedoch schwierig wird, wenn Wartungsleistungen von außen eingekauft werden müssen. Dies ist z.B. beim digitalen Mischpult im Musikstudio der Fall, das seit längerer Zeit defekt ist, nicht intern repariert werden kann und für eine Reparatur durch Fachfirmen offensichtlich die Mittel fehlen. Die entstandenen Ausfälle werden momentan durch das manuelle Mischgerät (back-up) kompensiert. Zwar bestehen weitere Nachhaltigkeitsrisiken insofern, als eine präventive Wartung nicht stattfindet, allerdings sind die digitalen Teile der Studioausrüstung bauartbedingt deutlich wartungsärmer als die zuvor verwendete Analogtechnik. Reduziert werden die Nachhaltigkeitsrisiken auch deshalb, weil die Projektmaßnahmen die Anschaffung eines umfangreichen Vorrats an Ersatzteilen beinhaltete.

Oberziel: Das Vorhaben hat einen Beitrag zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten im Lande geleistet. Dies kommt in der Ausweitung des regionalen Angebotes von ORTM zum Ausdruck sowie in der Stabilität des Sendebetriebes des Nationalprogramms im Umfang von über 126 Stunden in der Woche. Der Anteil der auf Französisch ausgestrahlten Sendungen hat sich seit der Projektprüfung von 57% auf 50% reduziert mit entsprechender Zunahme des Sendeanteils in lokalen Sprachen. Damit ist der Sender landesweit zielgruppennäher geworden. Ebenso stieg der Anteil von Landfunk/Kultur/Bildung/Religion im Nationalprogramm von 22% auf 31% - wenn auch auf Kosten der tagespolitischen Informationen und Debatten, die von 36% auf 27% sanken. Die Gemeinnützigkeit des Programms ist in der Mediengesetzgebung festgeschrieben. Im Dekret vom 23. Oktober 1996 wurden die Aufgaben des Office de Radiodiffusion Télévision du Mali (ORTM) durch den malischen Staat in Form eines Pflichtenheftes definiert und verabschiedet. Auch wenn dieses Dokument noch nicht in optimaler Weise die potentielle Einflussnahme des Staates auf ORTM beschränkt bzw. unterbindet, so spezifiziert es doch die Verpflichtung ORTMs, ein politisch und gesellschaftlich ausgewogenes und an pluralistischen Werten orientiertes Programm zu produzieren. ORTM trägt auftragsgemäß zur Demokratisierung, Dezentralisierung und der Förderung des nationalen Zusammenhaltes bei. Die Pressefreiheit Malis wird als im regionalen Kontext gut bezeichnet. In einer Untersuchung der Freedomhouse Stiftung wird dem ORTM eine auch gegenüber der Regierung kritische Berichterstattung bescheinigt.

Das Projektziel, ORTM in die Lage zu versetzen, die Ausstrahlung seines Nationalprogramms aufrecht zu erhalten und qualitativ zu verbessern, kann insgesamt als erreicht gelten. Die technische Ausstattung des Trägers vor Projektbeginn war höchst prekär und der Sendebetrieb gefährdet. Durch das Vorhaben wurde eine infrastrukturelle und technische Basis geschaffen, die den geordneten Betrieb mindestens über die nächsten zehn Jahre erlaubt. Die Angaben des Trägers zu den Ausfallzeiten im Sendebetrieb von ca. 0,5% aufgrund von Stromausfällen, die jedoch innerhalb kürzester Zeit durch die Notstromaggregate kompensiert werden, bestätigen die grundsätzliche Solidität der technischen Einrichtungen. Zu den Ausfallzeiten im Produktionsbetrieb liegen keine Angaben vor, sie dürften bisher allerdings noch wenige Probleme verursachen, da der Studiobetrieb genügend Leerzeiten aufweist, um die Unterbrechungen abzufangen.

Die Nutzung der Anlagen schöpft das Potential bei weitem nicht aus und es gelang nur teilweise, die Qualitätsindikatoren des Projektes zu erfüllen: Nach den Angaben des Trägers stieg zwar der Anteil der vorproduzierten Sendungen auf rund 60% der Sendezeit (Indikator war mind. 30%). Doch widerspricht diese Angabe in der Plausibilität den weiteren Angaben zur Aus-

lastung der Produktionsstudios. Die Studios werden im Einschichtbetrieb genutzt und sind offensichtlich nicht immer parallel im Einsatz. Der Indikator von 130 Stunden Nutzung der beiden neuen Produktionsstudios sähe eine Nutzung von mindestens 9 Stunden /Tag über sieben Tage die Woche vor, die eher nicht erreicht wird und auch der Produktionsfaktor bleibt mit knapp unter 2 deutlich hinter dem Zielindikator von 3,5 zurück. Hier hätte es stärker inhaltlicher Trainings- und Überzeugungsarbeit beim Träger bedurft, die wegen der finanziellen Engpässe im Rahmen des TZ-Vorhabens nicht (mehr) erfolgen.

Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Umweltsituation ab und es entstanden auch keine wesentlichen Umweltbelastungen (UR0). Das Vorhaben weist ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichberechtigung auf, wir sehen es als teilweise genutzt an, da das Programm auch in nennenswertem Umfang Sendungen zur Stellung der Frau sowie zu gesundheitlichen und familiären Themen enthält (Bewertung: G 1). Das Vorhaben stellte zwar nicht explizit auf eine Verbesserung der Regierungsführung ab. Eine Verbesserung des Informationsstands der Bevölkerung ist aber hierfür eine wesentlichen Voraussetzung (PD/GG1). Vom Vorhaben gehen keine direkten Wirkungen auf die Verringerung der Einkommensarmut aus, allerdings leisten Informationssendungen z. B. im Bereich Gesundheit, indem sie die Hörschaft über Gesundheitsgefahren und Schutzmaßnahmen aufklären, einen indirekten Beitrag zur Reduktion von Armut (MSA).

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens bewerten wir insgesamt als noch ausreichend (Stufe 3). Sie setzt sich aus den folgenden Teilbewertungen zusammen:

Das Projektziel wurde in ausreichendem Maße erreicht, da die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen geordneten Sendebetrieb geschaffen wurden, ohne die der Träger seine Aufgaben nicht mehr hätte wahrnehmen können. Einschränkungen ergeben sich allerdings aufgrund der relativ geringeren Nutzung der Produktionsstudios. Der tatsächlich realisierte Produktionsfaktor (d.h. das Verhältnis von Studiozeit zu Sendezeit) lag deutlich unter dem angestrebten Niveau (Ist: 2; Soll: 3,5). Infolge eines weitgehenden Fehlens von präventiver Wartung und einer nicht ausreichenden Finanzierung bestehen mittel- bis längerfristig Nachhaltigkeitsrisiken. Diese werden jedoch dadurch gemildert, dass das Personal von ORTM viele Reparaturen eigenständig ausführen kann und hierfür aus Projektmitteln ein insgesamt ausreichender Vorrat an Ersatzteilen finanziert wurde. Hinzu kommt, dass der teilweise Einsatz von Digitaltechnik im Bereich der Studiogeräte den Wartungsbedarf reduziert. Insgesamt bewerten wir die Effektivität als ausreichend (Stufe 3).

Die Wirkungshypothese, durch eine verbesserte Ausstattung der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalt des Landes, dessen Programme von großen Teilen der Bevölkerung empfangen werden, einen Beitrag zur Verbesserung der Informationsmöglichkeiten der Bevölkerung leisten zu können, ist plausibel (Relevanz). Mit Blick auf die Spürbarkeit ist das erste Programm von ORTM in der malischen Medienlandschaft (mit Ausnahme einiger ausländischer Sender) derzeit das einzige Programm, das dauerhaft und im gesamten Staatsgebiet die Übermittlung von wichtigen Informationen im kulturellen, gesundheitlichen, politischen und administrativen Bereich sichern kann. 50% des Programms werden in den verschiedenen Nationalsprachen gesendet, so dass es eine einheitliche Informations- und Kommunikationsbasis für die Gesamtbevölkerung darstellt. Demokratisierung, Dezentralisierung und die Förderung des nationalen Zusammenhaltes sind Teil des Sendeauftrages des Nationalprogramms. Es unterscheidet sich darin von den Privatsendern, die wesentlich höhere Musik- und Spielanteile aufweisen (Signifikanz). Das Projekt hat maßgeblich zur Aufrechterhaltung dieses Angebotes beigetragen. Die im Rahmen des Projekts gemachten Auflagen haben auch zu einer beschleunigten Umsetzung des Staatsvertrages mit ORTM und dessen Reorganisation zur Anstalt öffentlichen Rechts geführt, was sich über eine Verringerung des direkten (partei)politischen Einflusses auf den Sender positiv auf die Informationsqualität des ORTM auswirkt. Die deutlichen Zunahme von Radioge-

räten (PP ca. 1 Mio; 2005: ca. 2,5 Mio), die in keinem direkten ursächlichen Zusammenhang mit den Programmmaßnahmen steht, hat die Bedeutung des Rundfunks als Informationsmedium für die Bevölkerung deutlich erhöht. Wir beurteilen die Signifikanz/Relevanz als zufriedenstellend (Stufe 2).

Negativ auf die Produktionseffizienz des Vorhabens wirkte der durch zeitliche Verzögerungen bei der Auftragsvergabe und der Baudurchführung verursachte Kostenanstieg im Bereich der Consultingkosten (+ 35%). Die Allokationseffizienz des Vorhabens ist insofern als gut zu bewerten, da das Radio trotz zunehmender Verbreitung des Fernsehens nach wie vor die Hauptinformationsquelle der Bevölkerung – besonders in ländlichen Regionen – darstellt. Zwar werden Rundfunkgebühren nicht erhoben, angesichts der administrativen Kapazitäten in Mali dürfte es sich hierbei allerdings auch um eine kaum realisierbare Forderung handeln. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als ausreichend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Eine ausreichende Ausstattung des Trägers mit Ersatzteilen im Bereich Studioanlage ist auch deshalb sinnvoll, weil diese infolge des technischen Fortschritts häufig nicht mehr ohne weiteres beschafft werden können und der Träger häufig nicht über ausreichende Mittel verfügt, die entsprechenden Geräte komplett neu zu beschaffen.

