



Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten

Beiträge zum politischen Wiederaufbau
am Beispiel von Afghanistan

Mariam Tutakhel

**INEF-Report
83/2006**



Institut für Entwicklung und Frieden

AUTORENANGABEN

Mariam Tutakhel, wurde 1975 in Kabul/Afghanistan geboren. Studium der Islamwissenschaften und der Orientalischen Philologie in Bochum. Zwischen 2002 und 2004 Tätigkeit als Referentin im Höheren Dienst des Auswärtigen Amts im Arbeitsstab für den Dialog mit der islamisch geprägten Welt (Referat 610). In dieser Funktion u.a. zuständig für die Koordinierung des kulturellen Wiederaufbau Afghanistans und damit auch die Federführung für die Projekte im Rahmen des Medienaufbaus. Zwischen Januar 2004 und Juli 2004 stellvertretende Leiterin der Aussenstelle der Deutschen Botschaft Kabul in Herat/Afghanistan. Seit September 2005 Vorstandsreferentin bei der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin.

E-mail: tutakhel@hotmail.com

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Mariam Tutakhel: Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report, 83/2006).



IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden, INEF
an der Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

© Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg

Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef@uni-due.de,

Homepage: <http://www.inef.de>

ISSN 0941-4967



Mariam Tutakhel

Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten

Beiträge zum politischen Wiederaufbau
am Beispiel von Afghanistan

INEF-Report 83/2006

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen



Abstract

Mariam Tutakhel: Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report, 83/2006).

The continuing media engagement in Bosnia, Cambodia and Afghanistan has not yet succeeded in achieving its goal. The media, often financed by the international community find themselves under the influence of various interest groups or former warring parties. They do not contribute to the promotion of "market democracy" and, sometimes, even endanger the fragile peace process. But how can the influence of illegitimate "pressure groups" on local media organs be hindered? The decisive question is, whether the absolute freedom of media is an important aspect of the peace consolidation, or whether the peace consolidation requires the state to play a controlling role for the purpose of conflict containment. Which constructive role can the state adopt to structure the media landscape? Is the empowerment of civil society through independent media in fragile states constructive or destructive for peace processes? And finally should the reconstruction of the media landscapes be fostered within state structures or outside of them?

Zusammenfassung

Das seit Jahren anhaltende Medienengagement in Bosnien, Kambodscha und Afghanistan hat sein Ziel immer noch nicht erreichen können. Die von der Internationalen Gemeinschaft finanzierten Medien sind unter den Einfluss verschiedener Interessengruppen und ehemaliger Kriegsparteien geraten und erfüllen nicht ihren Auftrag, sondern gefährden unter Umständen sogar den brüchigen Frieden. Doch wie kann man Programminhalte lokaler Medienorgane dem Einfluss nicht demokratisch legitimierter „pressure groups“ entziehen? In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob Medienfreiheit uneingeschränkt ein wichtiger Aspekt der Friedenskonsolidierung sein muss, oder ob die Friedenskonsolidierung nicht sogar eine kontrollierende Rolle des Staates zum Zwecke der Konflikteindämmung erfordert. Welche konstruktive Rolle kann der Staat beim Aufbau der Medienlandschaft einnehmen? Ist die Stärkung der Zivilgesellschaft mittels unabhängiger Medien für Friedensprozesse in fragilen Staaten konstruktiv oder destruktiv? Sollte der Aufbau von Medienlandschaften innerhalb, oder außerhalb staatlicher Strukturen verfolgt werden?

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Frühere Erfahrungen mit Medienaufbau in Post-Konfliktstaaten	8
2.1 <i>Bosnien</i>	8
2.2 <i>Kambodscha</i>	9
3. Medienaufbau in Afghanistan nach dem Sturz der Taliban	12
3.1 <i>Politische Rahmenbedingungen</i>	12
3.2 <i>Die Ausgangslage des Mediensektors in Afghanistan</i>	14
3.3 <i>Der deutsche Beitrag zum Medienaufbau in Afghanistan</i>	15
3.4 <i>Die afghanische Medienlandschaft im Aufbau</i>	18

4. Zentrale Probleme des Medienaufbaus in Afghanistan	24
4.1 <i>Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen und das Problem der Pressefreiheit</i>	25
4.2 <i>Der zentrale medienpolitische Konflikt in Afghanistans</i>	27
4.3 <i>Die Rolle des afghanischen Staates beim Aufbau von Kommunikationsstrukturen – Medienfreiheit versus Konflikteindämmung</i>	32
5. Fazit	37
6. Empfehlungen	39
7. Bibliographie	42
8. Abkürzungsverzeichnis	44

1. Einleitung

Im Rahmen ihrer Stabilisierungs- und Wiederaufbaukonzepte fördert die internationale Staatengemeinschaft in den Post-Konfliktstaaten Kambodscha, Bosnien und Afghanistan auch den Medienaufbau. Kurzfristig sollen Medien den Informationsaustausch zwischen internationalen Akteuren und einer Übergangsregierung mit der Bevölkerung sichern, um deren Verständnis und ihre Partizipation an den ersten freien Wahlen sicherzustellen. Langfristig soll der Aufbau von Medienstrukturen neben der Berichterstattung auch eine Kontrollfunktion der Öffentlichkeit über eine demokratisch gewählte Regierung übernehmen.

Gerade die heftigen Reaktionen in der muslimischen Welt auf die Veröffentlichung von abwertenden Karikaturen Prophet Mohammeds in dänischen und anderen europäischen Zeitungen sind ein Indiz für die hohe Bedeutung von Medien in konfliktgeladenen Zusammenhängen. Dies gilt erst Recht in Krisen- und Post-Konflikt Ländern.

Medienförderung zur Wiederherstellung gesellschaftlicher und staatlicher Ordnung wurde erstmals im Zuge der United Nations (UN)-Friedensmissionen Mitte der neunziger Jahre eingesetzt. In der Regel wird der gezielte Einsatz von Medien in Krisen oder Konflikten dann erwogen, wenn der Konflikt die gesellschaftliche und innerstaatliche Ordnung so beeinträchtigt, dass eine objektive und ausgewogene Berichterstattung über den Konflikt nicht mehr möglich ist (Becker 2002: 3). Die Abteilung für Entwicklungskommunikation der Food and Agriculture Organisation der UN (FAO) hatte in einer

Studie über den Einsatz von Krisenmedien das Radio als das Medium mit der größten Breitenwirkung identifiziert und setzte daraufhin Krisenradios im Rahmen der UN-Missionen unter anderem in Ruanda (UNAMIR), Somalia (UNOSOM) und auf dem Balkan (UNPROFOR) ein (Becker 2002: 10).

Der potenziell konfliktverschärfende Aspekt von Massenmedien wurde anfänglich nicht wahrgenommen, zeigte sich aber unter anderem in Ruanda, als Mitte der neunziger Jahre über den mit internationalen Geldern geförderten Radiosender Radio-Television *Libre des Mille Collines* zum Völkermord aufgerufen wurde. Spätestens seitdem ist der Blick auf unabhängige Medien als Voraussetzung für die Entwicklung einer pluralistischen Demokratie differenzierter und kritischer.

Bislang galt das Interesse hauptsächlich der Frage, wie die internationale Gemeinschaft Medien gemäß ihren Zielen, zum Beispiel der Förderung von „Marktdemokratie“¹ und Frieden, einsetzen kann. Allerdings gibt es weder befriedigende Mechanismen, den tatsächlichen Nutzen einer Medienförderung als Krisenbewältigungsbeitrag zu überprüfen, noch ist bislang die Rolle des zu stabilisierenden Staates für den Aufbau einer Medienlandschaft ausrei-

1 Siehe Allen und Stremlau (2005: 3): „Media Policy, Peace and State Reconstruction“ (Background Paper): „Market democracy is a term that eludes exact definition but it evokes a combination of liberal economic policies with systems of accountable governance emphasizing individual freedom, constraints on state power, human rights and some form of democracy.“



chend berücksichtigt worden. Erfahrungen in Afghanistan, Kambodscha, Bosnien und Kosovo warfen die Frage auf, ob Förderung primär innerhalb staatlicher Strukturen (zum Beispiel über Intergovernmental Organizations, IOs), oder außerhalb dieser (Einsatz von Non Governmental Organizations, NGOs) ansetzen soll. Die kurzfristigen politischen Herausforderungen einer Stabilisierung verdrängen solche ungeklärten konzeptionellen und langfristigen Fragen.

Die deutsche Außenpolitik setzt Medienzusammenarbeit als Teil der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) ein. Zu den Aufgaben der AKBP als ‚dritte Säule‘ der deutschen Außenpolitik gehören die „Wahrnehmung deutscher kultur- und bildungspolitischer Interessen und Vermittlung eines zeitgemäßen Deutschlandbildes“, die „Förderung des europäischen Integrationsprozesses und“ für uns von zentraler Bedeutung „die weltweite Konfliktprävention durch Wertedialog“ (Bundesregierung 2003: 5).

Die deutsche AKBP wurde in den 1990er Jahren verstärkt in den Ländern des ehemaligen Ostblocks im Zuge der bereits in Gang gesetzten Transformationsprozesse eingesetzt. Der außenpolitische Fokus gilt mittlerweile auch dem Konflikt zwischen der islamisch geprägten und der westlichen Welt. Die AKBP soll in diesem Zusammenhang als konfliktpräventive Maßnahme dem „Hang zu Fundamentalismus, Gewalt und Konfrontation“ entgegenwirken. „Zentrale Aufgabe der AKBP ist es daher, Menschen weltweit von Werten wie Freiheit und Toleranz zu überzeugen, sie für Demokratie, Menschenrechte, [...] Herrschaft des Rechts und nachhaltige Entwicklung zu gewinnen und die Zivilgesellschaft zu stärken“. Al-

lerdings wurde die AKBP ursprünglich als Konzept insbesondere im Kontext des Kalten Krieges entwickelt. Das Ziel einer Konfliktprävention wurde demgegenüber erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hinzugefügt und seit dem 11. September 2001 besonders betont. Die Herausforderungen der ‚Neuen Kriege‘ bedürfen einer Neugestaltung des bewährten Instruments, das heute einen stärkeren Fokus auf „den Dialog mit anderen Gesellschaften“ enthält (Bundesregierung 2003: 5).

Bei der AKBP stehen nationale Interessen im Vordergrund (Bundesregierung 2003: 5). Legitime Eigeninteressen sollen hier nicht in Frage gestellt werden - wichtig ist jedoch eine klare Abgrenzung zu und Abstimmung mit anderen Politikzielen. Kurzfristige(s) Krisenbewältigung und -management können nicht primär mit Instrumenten umgesetzt werden, die langfristige Konzepte und eine langwierige Planung voraussetzen und auch nicht krisenbezogene Politikziele (zum Beispiel Förderung eines positiven Deutschlandbildes) beinhalten.

Unzureichende oder fehlende Evaluierung der von Geberländern eingesetzten Instrumente und inadäquate Rahmenbedingungen für deren Engagement im Mediensektor in Post-Konfliktstaaten legen nahen, die bislang üblichen Mechanismen und Strategien kritisch zu analysieren. Eine entscheidende Frage hierbei ist, ob Medienfreiheit uneingeschränkt ein wichtiges Element der Friedenskonsolidierung sein muss, oder ob die Konsolidierung des Friedens nicht im Gegenteil eine kontrollierende Rolle des Staates im Hinblick auf die Medienfreiheit zum Zwecke der Konflikteindämmung erfordert.

Die vorliegende Studie wird die bislang eingesetzten Strategien des Medienaufbaus in Afghanistan untersuchen und anhand eines Vergleichs mit ausgewählten früheren Erfahrungen (Kambodscha, Bosnien) analysieren. Nicht nur der verhältnismäßig große Umfang des deutschen Engagements beim Medienaufbau, sondern auch die Bedeutung von Medien für die Entwicklung des Friedensprozesses unter Berücksichtigung der Zivilgesellschaft und das hohe Profil von Medienprojekten in Afghanistan legen es nahe, diesen deutschen Beitrag näher zu beleuchten.

Dabei geht es darum, Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Wirkungen dieser Medienaufbauprogramme zu analysieren, die sich daraus ergebenden *lessons learned* festzustellen und Schlussfolgerungen für künftiges Handeln zu ziehen.

Die vorliegende Arbeit ist in fünf Kapitel gegliedert. Im ersten werden die Ziele und Rahmenbedingungen des eingesetzten Instrumentes (AKBP) dargestellt und die sich hier ergebenden Optionen für die Geberländer erläutert.

Der zweite Teil beschreibt am Beispiel von Bosnien und Kambodscha Medienaufbau in Post-

Konfliktstaaten in der Vergangenheit und ermöglicht einen Vergleich mit dem gegenwärtigen Aufbau von Medien am Beispiel von Afghanistan, das im dritten Kapitel folgt.

Dieses befasst sich mit der politischen und medialen Ausgangslage in Afghanistan vor und während der Übergangsphase der ersten Wahlen 2004. Hierbei soll der Bedarf vor Ort ins Verhältnis zu der geleisteten Medienhilfe mit besonderem Schwerpunkt auf die deutsch-afghanische Medienzusammenarbeit gesetzt werden. Im vierten Teil wird der Frage nachgegangen, welche Rolle der (afghanische) Staat beim Aufbau von Medienstrukturen haben sollte. Es gilt zu untersuchen, worauf gegebenenfalls eine Diskrepanz zwischen der strategischen Zielsetzung und den Resultaten der Maßnahmen zurückzuführen ist. Abschließend soll die Arbeit im fünften Kapitel am Beispiel Afghanistan demonstrieren, inwieweit die zur Verfügung stehenden deutschen Instrumente entsprechend der politischen Mission in Afghanistan hätten effektiver eingesetzt werden können, und welche Empfehlungen für das konkrete Beispiel Afghanistan und darüber hinaus im Allgemeinen für Post-Konfliktstaaten gegeben werden können.





2. Frühere Erfahrungen mit Medienaufbau in Post-Konfliktstaaten

Der Bedarf an Informationsverbreitung über politische, verfassungsrechtliche, strukturelle oder humanitäre Entwicklungen führte zu einem gezielten Einsatz von Medien im Rahmen des Engagements der Internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktstaaten. Die dabei gewonnenen Erfahrungen flossen zum Teil in die Afghanistan-Politik ein und sollen hier bezogen auf die beiden Schlüsselländer Bosnien und Kambodscha kurz skizziert werden.

2.1 Bosnien

Der Medienaufbau in Bosnien sollte über die Vorbereitung auf Wahlen hinaus auch dem Aufbau demokratischer Institutionen und Strukturen dienen.

Bereits vor der internationalen Intervention hatten alle Kriegsparteien die Programminhalte insbesondere der Fernsehsender dem Bürgerkrieg unterworfen. Jede Kriegspartei unterhielt einen Rundfunk: HRT (Hrvatska radio-televizija, Kroatien), SRT (Srpska Radio Televizija, Serben) und RTBiH (Radio-televizije Bosne i Hercegovine, Bosniaken). Mit der Dayton-Vereinbarung wurde im Dezember 1995 der Bürgerkrieg beendet. Während die militärischen Aspekte des Kriegsendes in der Vereinbarung detailliert geregelt wurden, gab sie wenig Aufschluss über zivile Aspekte. Allerdings wurde die Reformierung der parteiischen Rundfunkorgane als Voraussetzung für den Einigungsprozess der Kriegsparteien erwähnt (Price 2000: 7ff).

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernahm die Organisation der Wahlen. Die hierfür verantwortliche Arbeitseinheit bildete eine Medien-Expertenkommission, welche die Ausstrahlung für die Wahlen relevanter Informationen und Verlautbarungen der OSZE und internationaler Organisationen sichern sollte.

Als HRT, SRT und RTBiH jede Kooperation mit der internationalen Administration hinsichtlich der Wahlberichterstattung verweigerten, initiierten einige internationale Akteure und Geldgeber (Europäische Union, EU; *United States Agency for International Development*, USAID; *Soros Foundation's Open Society*) das Fernseh-Netzwerk *Open Broadcast Network* (OBN), das eine unparteiische Berichterstattung mit Hilfe lokaler und internationaler Journalisten im Vorfeld der Wahlen sicherstellen sollte, indem unabhängige Fernsehsender unterstützt und vernetzt wurden. Abgesehen davon, dass sich nur wenige Sender zur Zusammenarbeit bereit erklärten und diese bis auf eine Ausnahme der Muslimisch-Kroatischen Föderation zugeordnet waren, konnte das Netzwerk erst wenige Tage vor den Wahlen sein Programm ausstrahlen (Price 2000: 8). Währenddessen hatten HRT, SRT und RTBiH ihre nationalistischen Programme trotz Protesten des Hohen Repräsentanten weitergeführt und verstärkt. Die ehemaligen Kriegsherren wurden in den Wahlen von 1996 als demokratisch gewählte Repräsentanten legitimiert.



Nach den Wahlen weiteten die nationalistischen Rundfunkorgane ihre Hetzprogramme auch gegen die internationale Gemeinschaft und die Stabilisierungstruppen (SFOR) aus (Price 2000: 11).² Das für die Durchführung der zivilen Aspekte des Dayton-Abkommens zuständige *Peace Implementation Committee* (PIC) forcierte 1997 eine breitere Auslegung der Kompetenzen des Hohen Repräsentanten. Die Sintra Deklaration räumte diesem das Recht ein, "to curtail or suspend any media network or programme whose output is in persistent and blatant contravention of either the spirit or letter of the Peace Agreement" (Price 2000: 10). Die Stärkung der Autorität des Hohen Repräsentanten und der SFOR führte insbesondere zu Konfrontationen mit dem nationalistischen Rundfunk der Serben, SRT. Zwar konnte sich die internationale Gemeinschaft mittels Blockade von Sendefrequenzen oder Besetzung des Sendebäudes durchsetzen, man hatte es aber verfehlt, klare und verbindliche Richtlinien vorzugeben und konnte so nur von Fall zu Fall reagieren. Da rechtliche Regulierungsinstrumente wie Gerichte und eine einheitliche Mediengesetzgebung oder ein *code of conduct* fehlten und es weiterhin zur Verletzung medienrechtlicher Standards kam, verständigte sich die internationale Gemeinschaft auf den Einsatz einer Kommission, die eine solche Regulierungsfunktion übergangsweise ausüben sollte. Diese aus Vertretern der Kriegsparteien und internationalen Experten bestehende Kommissi-

sion sollte auf die Einhaltung internationaler Standards achten und als rechtliche Instanz auch finanzielle Strafen oder den Verlust von Ausstrahlungslizenzen verhängen können. Sie wurde Mitte 1998 operativ tätig und hat seitdem mehrmals von ihrer Autorität Gebrauch gemacht.

Die Kommission veröffentlichte 1999 einen Bericht zu den Missständen in der Medienförderung. Als ein Hauptgrund für den Einfluss der Kriegsparteien auf die Medien wurde deren fehlende wirtschaftliche Absicherung genannt. Eine Finanzierung konnte entweder durch die Unterstützung einer Kriegspartei oder durch „diminishing, still poorly coordinated, flow of donations from the international community“ (Price 2000: 14) gesichert werden.

2.2 Kambodscha

In Kambodscha setzte die Friedensmission der Vereinten Nationen (UNTAC) erstmals Medien im Vorfeld der Wahlen ein. UNTAC hatte erkannt, dass ohne ein freies Pressewesen keine freien Wahlen möglich sein würden. Allerdings bestand seitens der UN keine Absicht, die Medienlandschaft langfristig aufzubauen und so demokratische Institutionen zu fördern,³ sondern mittels der Medien sollte nur lediglich der Zugang der Bevölkerung zu Informationen über die politischen Prozesse als einen Schlüsselaspekt für die Transformationsphase bis zu den Wahlen erreicht werden (Price 2000: 21).

Die Ausgangslage in Kambodscha war der Afghanistans durchaus ähnlich. Der Bürgerkrieg hatte das Land in seiner Entwicklung um Jahr-

2 Die SFOR wurde etwa von SRT mit den Nazis verglichen, als sie auf der Ausstrahlung eines Statements über die Sintra Deklaration bestand. Im gleichen Zeitraum wurde eine Blockade des SRT-Signals durch das US-Militär von dem serbischen Informationsminister als *act of war* bezeichnet.

3 Vgl.: Kapitel 3.2.



zehnte zurückgeworfen. Die wenigen professionellen Journalisten waren ausschließlich in den staatlichen Medien tätig, die der rigiden Zensur der kommunistischen Regierung unterworfen waren. Presseorgane der Widerstandsbewegungen waren die einzigen nicht-staatlichen Informationsquellen, und wurden in den Flüchtlingslagern im thailändischen Ausland produziert und gedruckt (Price 2000: 21). Es gab keine Möglichkeiten für eine professionelle Ausbildung von Journalisten.

Als wichtigstes Medium in Kambodscha identifizierten die UN das Radio. Printmedien spielten außerhalb der Hauptstadt aufgrund der hohen Analphabetenrate kaum eine Rolle. Da die UN kein langfristiges Engagement beabsichtigt hatten [„...press freedom as a goal was not exactly in UNTAC’s mandate. Our goal was to provide an environment for free and fair elections“]⁴, fanden die Projekte im Medienbereich hauptsächlich im Rahmen kurzfristiger Maßnahmen statt und dienten nur als Teilaspekt des Programms zur Wahlvorbereitung. Ab 1990 waren zahlreiche NGOs in Kambodscha tätig, deren Programme dem Aufbau der Zivilgesellschaft dienen sollten (Price 2000: 23). Kurzzeitmaßnahmen zur Aus- und Fortbildung von Journalisten mit wechselnden internationalen Experten, die nicht die Landessprache beherrschten und wenig Bewusstsein für die fehlende Professionalität und kaum vorhandene Infrastruktur mitbrachten, führten dazu, dass die Maßnahmen kaum langfristige Strukturveränderungen bewirkten. Die hohe Fluktuation der Teilnehmer aufgrund von Koordinierungsmangel unter den NGOs und Geldgebern und

die restriktiven politischen Bedingungen, die die Ausübung einer kritischen journalistischen Tätigkeit kaum ermöglichten, kennzeichneten diese Entwicklung.

Nach den Wahlen führten einige Geldgeber die Medienprojekte weiter. Trotz der Kritik, dass kurzfristige Programme nur wenig bewirken können, um nachhaltige Veränderungen zu bewirken, wurden die Maßnahmen nach gleichem Muster konzipiert wie zuvor. So finanzierte die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) mit anderen Partnern und in Zusammenarbeit mit dem kambodschanischen Informationsministerium das *Cambodian Communication Institute*, das allerdings ebenfalls nur Kurzzeittrainingsmaßnahmen anbot, weil die internationalen Ausbilder lediglich für kurze Einsätze bereitgestellt werden konnten (Price 2000: 24).

Trotz hohen finanziellen Engagements ist es der internationalen Gemeinschaft bis heute nicht gelungen, die Medienlandschaft in Kambodscha mit demokratischen Normen in Einklang zu bringen (Crowther 2004: 1). Bis auf einen Frauensender mit relativ geringer Kapazität und einen kommerziellen Privatsender eines finanzstarken Unternehmers sind alle Medienorgane staatlich kontrolliert. Die international finanzierte mediale Infrastruktur wird von der regierenden *Cambodian People’s Party* genutzt, um ihr Machtmonopol aufrecht zu erhalten. Oppositionellen und kritischen Journalisten werden Lizenzen verweigert. „The distinctions between corporate, party and state media, which seemed fairly clear at the time of the 1993 elections, blurred more and more with the formation of joint ventures and the success of the CCP in consolidating its

4 Heyman, Jeff; Operations Manager bei Radio UNTAC, in Price 2000: 21ff.

power in relation to state institutions“, so ein Vertreter der kambodschanischen Medienorganisation *Cambodian News Media* (Price 2000: 22).

Seit 1994 sind viele oppositionelle und kritische Journalisten attackiert oder ermordet und Zeitungen verboten worden. Die aktivste und

bekannteste Journalisten-Vereinigung *Khmer Journalists Association* hat sich nach der Flucht des massiv bedrohten Vorsitzenden aufgelöst (Price 2000: 19). Rechtsstaatliche Strukturen haben sich noch nicht durchgesetzt, so dass bislang kein einziger der Journalistenmordfälle vor Gericht verhandelt wurde.





3. Medienaufbau in Afghanistan nach dem Sturz der Taliban

3.1 Politische Rahmenbedingungen

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 hatte sich der Sturz der Taliban zu einer zentralen Frage im Kampf gegen den Terrorismus entwickelt. Im Oktober 2001 begann im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) der Krieg der USA und Großbritanniens gegen Afghanistan. Mit Hilfe der so genannten Nordallianz, einem Bündnis des von den Taliban aus Kabul vertriebenen Präsidenten Burhanuddin Rabbani, das sich militärisch vor allem auf die Kräfte der politischen Erben des ermordeten Panshir-Tadschiken Ahmed Schah Massoud stützte, wurde das Regime der Taliban gestürzt.

Zu den Ergebnissen der Verhandlungen auf dem Petersberg in Deutschland zählen die Bildung einer Übergangsregierung und ein Zeitplan für die Verfassungsgebung und Wahlen. Die UN sollen mit der United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) die Übergangsregierung unterstützen. Gemäß des *light footprint*-Prinzips sollte die Regierungsfähigkeit der afghanischen Zentralregierung gestärkt und somit das Prinzip der *Afghan Ownership* unterstrichen werden. Entsprechend sollte das im Rahmen des Wiederaufbaus stattfindende *Capacity Building* auch mit Hinblick auf den Aufbau einer regierungsfähigen Übergangsverwaltung umgesetzt werden.⁵ Die

Sicherheit sollte anfänglich nur in Kabul durch die *International Security Assistance Force* (ISAF) garantiert werden. Seit 2003 ist das Mandat nicht nur regional auf Kabul begrenzt, sondern ISAF auch landesweit im Einsatz. Die OEF läuft unter einem getrennten Mandat und umfasst den Kampfeinsatz zur Bekämpfung der Taliban.

Das auf dem Petersberg vereinbarte Abkommen der wichtigsten afghanischen Gruppierungen enthielt kein inhaltliches Gesamtkonzept für die Nachkriegsentwicklung, sondern nur einen Zeitplan für den Friedensprozess und grobe Zielvorgaben für das Engagement der Internationalen Staatengemeinschaft. Das Petersberg-Abkommen definierte weder die spätere Aufgabenteilung der Geberländer noch enthielt es ein detailliertes Konzept für den Wiederaufbau in Afghanistan.

Der über 20jährige Krieg hatte beträchtliche Zerstörungen der physischen Infrastruktur zur Folge. Die rudimentären staatlichen Strukturen, die in den Jahrzehnten vor den militärischen Auseinandersetzungen entstanden waren, wurden während des Krieges ausgehöhlt oder verfielen. Die neue Übergangsregierung musste erst

5 Brahim, Lakhdar: "Reconstruction: Current Perspective and Challenges Ahead", Vortrag am 23.06.2003 vor der „Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik“. Der UN-

Sondergesandte Brahimi unterstreicht die Rolle der UN bei dem Staatsaufbau in Afghanistan "One of the key strategies for the UN is to strengthen the capacity of the Afghan Government both national and provincial [...] The A(fghan) T(ransitional) A(dministration) and the UN endorsed [...] principles for the UN's assistance agencies [...]. These principles commit the UN to support the state building process through sustained emphasis on government capacity building [...]".



Strukturen schaffen, um staatliche Kernkompetenzen wie die Sicherheit der Bürger, Gesundheitsversorgung, Bildung und Rechtssicherheit ausüben zu können. Zudem fehlten der Regierung Kommunikationsmöglichkeiten, um die Bevölkerung an den politischen und gesellschaftlichen Prozessen teilhaben zu lassen und ihrer Informationspflicht gegenüber den Bürgern nachzukommen.

Bereits vor dem Krieg gehörte Afghanistan zu den ärmsten Ländern der Welt. Während sich Kabul in den 1960er und 70er Jahren zu den tolerantesten Städten der islamisch geprägten Welt zählen konnte, wurde das Leben auf dem Land durch einen Mix aus strenger Stammestradition und konservativer Glaubenspraxis bestimmt. Die Herrschaft der Taliban hatte diese teilweise miteinander konkurrierenden Werteordnungen noch gestärkt und das religiöse Selbstverständnis der afghanischen Bevölkerung in eine Krise gestürzt. Kaum konzeptionell durchdacht verfolgte die internationale Staatengemeinschaft nach dem Sturz der Taliban notwendigerweise auch eine gesellschaftliche und ideologische Umstrukturierung. Die Transformation politisch-psychologischer Strukturen war nicht nur von politischer Bedeutung, sondern eine große Herausforderung für die afghanische Gesellschaft, da die Taliban - und die sie unterstützenden Gruppen - ihren Sturz mit der Bekämpfung des Islam gleichsetzten. Zu den entscheidenden gesellschaftlichen Fragen gehörten bei den nötigen Veränderungen die Stellung der Frau und das Verhältnis von Staat und Religion. Die Partizipation an den neuen Machtstrukturen kon-

ketisierte sich für die ehemaligen Kriegsparteien nicht allein an Fragen einer Kontrolle von Ressourcen und Macht, sondern auch darin, welche Haltung sie in diesen entscheidenden Fragen einnehmen würden. Die von der Machtverteilung ausgeschlossenen Kriegsparteien bedrohten den Friedensprozess, und deren Schwächung hatte in einigen Regionen und Bereichen ein Machtvakuum geschaffen, das nun mangels einer starken Zentralregierung durch die Herrschaft von *Warlords* gefüllt wurde. Die 2001 eingesetzte afghanische Übergangsregierung sollte mit der Hilfe der internationalen Gemeinschaft ihren Herrschaftsanspruch stärken und legitimieren.

Die Rolle des Islam in diesen politischen Prozessen wird nicht nur von den Taliban für ihre Zwecke genutzt, die die militärische Intervention der Koalitionstreitkräfte als einen Angriff von ‚Ungläubigen‘ auf Muslime interpretieren und dies so der Bevölkerung kommunizieren. Auch die Präsident Karzai kritisch gegenüber stehenden Kräfte der Anti-Taliban-Allianz (zum Beispiel Gruppen um Burhanuddin Rabbani und Abd ar-Rabb Rasul Sayyaf) führen eine gezielte Diskussion über die Einhaltung islamischer Werte in der Politik. Während die Übergangsregierung auch heute noch daran arbeitet, eine Infrastruktur zur Kommunikation mit der Bevölkerung aufzubauen, konnten sich die Taliban unterstützenden Gruppen ebenso wie Mujahedin-Führer bereits im Dezember 2001 der informellen Kommunikationsstrukturen, etwa Predigten in Moscheen oder der Informationsnetze in Clans und Dörfern, bedienen.



3.2 Die Ausgangslage des Mediensektors in Afghanistan

Der Wiederaufbau der Medien in Afghanistan hat aus der Sicht der jeweiligen Geberländer unterschiedliche Zielsetzungen. Kurzfristig sollte, wie in Kambodscha und Bosnien, der Dialog zwischen internationalen Akteuren und der Bevölkerung gesichert werden. In diesem Rahmen sollte die Präsenz ausländischer Truppen in kämpfender und friedenssichernder Mission (OEF beziehungsweise ISAF) einer besatzungs-skeptischen afghanischen Bevölkerung vermittelt werden. Langfristig sollte die Bildung einer pluralistischen Medienlandschaft dem Aufbau und der Sicherung eines demokratischen Systems dienen, das von der Bevölkerung akzeptiert und mitgetragen werden soll. Als *watchdog* sollten Medien als ‚vierte Gewalt‘ einen transparenten Staat sicherstellen.

Die Zerstörung der bereits zuvor rudimentären medialen Infrastruktur Afghanistans war vor allem eine Folge des Bürgerkriegs, aber auch der Luftangriffe im Zuge der OEF. Der staatliche Rundfunk *Radio Television Afghanistan* (RTA) sendet seit Oktober 2001 nach mehreren Jahren des Ausstrahlungsverbots durch die Taliban zwar wieder, arbeitet aber immer noch mit einer Jahrzehnte alten Ausstattung.

RTA hat neben der Zentrale in Kabul 17 weitere Sendestationen in den Provinzen, die teilweise nur Radio- oder Fernsehprogramme ausstrahlen können. Anfänglich hatte sich Japan auf der Tokioter Geberkonferenz bereit erklärt, als *Lead-Nation* den Medienaufbau mit Schwerpunkt auf dem staatlichen Sektor zu übernehmen. Nachdem Japan seinen Schwerpunkt auf die Demilitarisie-

rung verschoben hatte, übernahmen andere Staaten unkoordiniert den Medienaufbau als Querschnittsaufgabe. So unterstützen insbesondere Deutschland und die USA die afghanische Medienlandschaft mit Ausstattungsmaßnahmen und Aus- und Fortbildungsprogrammen. Einen weiteren Nebenaspekt der Hilfe stellt die Unterstützung bei der Absicherung rechtlicher Rahmenbedingungen dar.

Medien sollen, wie erwähnt, einerseits kurzfristig einen Beitrag zum Stabilisierungsprozess leisten und zugleich den langfristigen Prozess der Demokratisierung unterstützen. Dieses bereits in Demokratisierungsprozessen post-kommunistischer Länder eingesetzte Konzept wurde auf das Post-Konfliktland Afghanistan übertragen. Der Fall Afghanistan unterschied sich allerdings erheblich von den post-kommunistischen Vorgängern bezüglich der Grundvoraussetzungen für den Aufbau einer demokratischen Presselandschaft. Zivilgesellschaftliche Strukturen waren nicht vorhanden. Es fehlte an Ressourcen (Fachkräfte und Ausstattung), und die Analphabetenrate zwischen 70 und 90 Prozent (Stadt-Land-Gefälle) stellte die Revitalisierung einer kaum ausgeprägten Pressekultur vor zusätzliche Herausforderungen.

Der Bedarf an objektiver politischer Berichterstattung ist in Afghanistan mit seiner fast 25jährigen Kriegsgeschichte für alle Bevölkerungsschichten landesweit groß. Bewaffnete Kämpfe unter Einbezug eines Großteils der Bevölkerung hatten die Berichterstattung in den Medien zu einem wichtigen Element des Lebens werden lassen: Selbst alltägliche Mobilität wurde auf die Informationen über Kampfhandlungsgebiete abgestimmt.



3.3 Der deutsche Beitrag zum Medienaufbau in Afghanistan

Deutschland hat sich nach dem Sturz des Taliban-Regimes auf der Grundlage des Schlussdokuments der Bonner Friedenskonferenz vom 5. Dezember 2001 vielfältig, umfangreich und langfristig für den Wiederaufbau Afghanistans engagiert. Der deutsche Beitrag reicht von der Beteiligung an der ISAF über Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, kulturelle Zusammenarbeit bis zu den Bereichen Menschenrechte, *State Building*, Verfassung, Rechtsstaatlichkeit, Justizwesen, Polizeiaufbau, der Förderung zivilgesellschaftlicher demokratischer Strukturen und Hilfe beim Aufbau der Medienlandschaft.

Für den komplexen und die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Bundesministerien übergreifenden zivilen Wiederaufbau wurde - ähnlich wie zuvor im Falle Südosteuropas - erstmals für das Jahr 2002 ein eigenes Finanzierungsinstrument eingerichtet, der Stabilitätspakt für Afghanistan. Allein im Medienbereich werden zum Teil sehr unterschiedliche Projekte mit einem Gesamtvolumen von bislang (2002-2005) etwa drei Mio. Euro von der Bundesregierung in der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes (AA) gefördert. Im Haushaltsjahr 2004 bildete der Aufbau der Medienlandschaft den Schwerpunkt der deutschen AKBP in Afghanistan (AA 2004).

Deutschland stellte Afghanistan in Aussicht, den Wiederaufbauprozess sowohl militärisch als auch finanziell zu unterstützen. Seit der Übergangsphase unterstützt die Bundesregierung Afghanistan mit jährlich 80 Mio. Euro. Die Mittel sind dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung (BMZ) zugeordnet, das dem AA in der Regel 30 Mio. Euro zur eigenständigen Mittelbewirtschaftung bereitstellt. Zwei Drittel der AA-Mittel fließen in Projekte im Rahmen des Polizeiaufbaus und des kulturellen Wiederaufbaus (unter anderem Sekundarschulen, Jugend- und Sportförderung, Wissenschaftsaustausch, Hochschulzusammenarbeit, Medien, Kulturerhalt, Programmarbeit des Goethe-Instituts, institutionelle Förderung des Goethe-Instituts in Kabul). Die Schwerpunkte der AA-Maßnahmen liegen auf der „Förderung der politischen Institutionen“ und der „Stärkung der Zivilgesellschaft“ (BMZ 2004: 5).

Von den verbliebenen 50 Mio. Euro werden 30 Mio. Euro für die BMZ-Schwerpunktbereiche Städtische Trinkwasserver- und Entsorgung, Erneuerbare Energien und Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung verwendet, 20 Mio. Euro stehen für multilaterale Maßnahmen zur Verfügung.

In den Jahren 2002 (460.000 Euro), 2003 (1,01 Mio. Euro) und 2004 (1,5 Mio. Euro) wurden ca. ein Drittel der Mittel des AA für den Wiederaufbau Afghanistans im Kultursektor eingesetzt. Darunter fiel auch der Medienaufbau. Im Vergleich dazu setzten die USA über USAID allein im Jahre 2004 40 Mio. Dollar für Medienprojekte in Afghanistan ein (Gerner 2003: 2).

Dass der deutsche Beitrag nicht einem einzigen Ziel untergeordnet war (oder ist), verdeutlicht sich auch darin, dass im AA die federführende Zuständigkeit für den Medienaufbau in Afghanistan unter den Arbeitseinheiten stetig wechselte. Die Afghanistanprojekte sind je nach Schwerpunkt unterschiedlichen Arbeitseinheiten in verschiedenen Abteilungen zugeord-



net. Medienprojekte als Maßnahmen zur Demokratisierungsförderung werden im Referat GF08 in der Abteilung für Globale Fragen geführt. Teilweise wurden Medienprojekte dem kulturellen Wiederaufbau Afghanistans zugeordnet und von Referat 610 (Arbeitsstab für den Dialog mit der islamisch geprägten Welt) in der Kulturabteilung bearbeitet. Außerdem befasst sich seit 2003 auch die neue Abteilung Kommunikation mit der institutionellen Förderung von Medienorganisationen wie der Deutschen Welle. Die Zuständigkeiten für Medien im Rahmen des kulturellen Wiederaufbaus Afghanistans wurden 2003 von Referat 602 (Medien-, Kunst- und Filmförderung) auf Referat 610 übertragen. Eine weitere Änderung beließ die Zuständigkeit für die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bei Referat 610, andere Medienprojekte wechselten nun in den Zuständigkeitsbereich der neuen Abteilung Kommunikation. Zusätzlich können Medienprojekte auch von der politischen Abteilung finanziert werden, falls es sich um friedenserhaltende Maßnahmen handelt oder diese direkt politisch relevant sind (zum Beispiel im Kontext von Wahlen).

Allein im AA sind heute also mehrere Arbeitseinheiten in drei unterschiedlichen Abteilungen mit Projekten im Medienbereich befasst. Die ungeklärten Zuständigkeiten zwischen BMZ und AA in den Bereichen Friedenskonsolidierung und Krisenbewältigung erschweren zusätzlich eine klare Aufteilung der Maßnahmen nach Mitteln und Prioritäten.

Die Medienförderung als Querschnittsaufgabe des internationalen Engagements in Afghanistan richtet sich weniger nach einem einheitlichen Konzept, sondern ist von den jeweiligen nationalen Profilen der engagier-

ten Staaten geprägt. Deutschlands Rolle bewegt sich hauptsächlich innerhalb eines friedenssichernden Rahmens. Der sicherheitspolitische Schwerpunkt liegt in der Friedensmission auf der Grundlage des ISAF-Mandats. Die USA hingegen definieren ihre militärische Rolle in erster Linie über ihr Engagement im Rahmen der OEF. Die Aufgabenstellungen beider Länder sind sicherheitspolitisch klar abgegrenzt. Deutschland hat eine Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei. Die US-Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen nationalen Armee (ANA) knüpft unter anderem an die militärische Zusammenarbeit mit den Nordallianz-Streitkräften zum Sturz der Taliban an. Die enge Verknüpfung des Medienaufbaus mit den politischen Prozessen und die Wechselwirkung beider Bereiche werden insbesondere im Rahmen des militärischen Engagements deutlich.

Das US-Engagement im Medienbereich begann parallel zum militärischen Einsatz in Afghanistan. US-Flugzeuge warfen ab Mitte Oktober 2001 Flugblätter und Radioempfänger mit fixierten Frequenzen ab. Aus Spezialflugzeugen vom Typ Commando Solo wurden Radioprogramme nach Afghanistan ausgestrahlt (Gerner 2003: 26). Der amerikanische Auslandssender *Voice of America* sendete bereits am 25. September 2001 Meldungen über die bevorstehende US-Intervention (Gerner 2003: 26).

Als Deutschland im Frühjahr 2002 mit den ersten Maßnahmen zum Aufbau der afghanischen Medienlandschaft begann, hatten die USA bereits mit 19,5 Mio. Dollar aus militärischen Mitteln den Radiosender Radio Free Afghanistan aufgebaut (Borden und Giradet 2001: 4), der seit



März 2002 in Afghanistan auf Sendung war.

Nach den ersten Bestandsaufnahmen in Form von Konferenzen im Inland und *Fact-Finding* Missionen in Afghanistan konkretisierte sich das deutsche Medienengagement im Laufe der zweiten Hälfte des Jahres 2002. Den Schwerpunkt des deutschen Medienaufbaus bildet die Zusammenarbeit der Deutschen Welle mit dem afghanischen Staatsrundfunk RTA. Daneben ist auch die Operative Informations-Einheit (OpInfo) des deutschen ISAF-Kontingents in Afghanistan aktiv. Das OpInfo-Team der Bundeswehr hatte 1990 die Psychologische Verteidigungs-Einheit (PSV) ersetzt, deren Wirkungskreis sich mit der Wiedervereinigung grundsätzlich verändert hatte. Im Rahmen des Bundeswehreinsetzes im Kosovo war die neu umstrukturierte OpInfo-Truppe seit 1999 auch im Rahmen des *Konsolidation Forces*-Einsatzes (KFOR) aktiv.

Dieses Kosovo-Konzept wurde auch in Afghanistan übernommen. Die Bundeswehr selbst sieht die Aufgabe von Bundeswehrendern darin, „die Gunst gegnerischer Streitkräfte, Sicherheitsorgane und Konfliktparteien sowie der Bevölkerung im Einsatzgebiet zu sichern, um Vertrauen und Unterstützung für den eigenen Auftrag zu erreichen“ (Sywottek 2002: 21). Das deutsche ISAF-Kontingents stellt den Kontakt zur Zivilbevölkerung durch den Einsatz eines militärischen Senders her, der die militärische und friedenssichernde Mission der Einsatztruppen der Bevölkerung vermitteln, die Präsenz ausländischer Soldaten innerhalb der Friedensmission erläutern und die Abgrenzung zum Kampfeinsatz verdeutlichen soll.

In Afghanistan teilte der Soldatensender Radio Andernach seine Sendekapazitäten und strahlt seit

September 2002 täglich das Programm von Radio-Sadaye-Azadie (Stimme der Freiheit) aus. Ergänzend wird eine gleichnamige Publikation mit einer Auflage von 80 000 Exemplaren in Kabul und Umgebung kostenlos verteilt. Das Programm des Senders konnte anfänglich nur in Kabul empfangen werden. Seit der Ausweitung des militärischen Engagements von Deutschland auf den Norden ist das Programm auch dort zu empfangen. Der Sender sendet täglich rund um die Uhr. Die Musikbeiträge umfassen 21 Stunden, in den verbleibenden drei Stunden werden die vor Ort produzierten Nachrichtensendungen in den Landessprachen Dari und Paschto ausgestrahlt. Zunächst existierte zwischen den zuständigen Einheiten des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums keine Zusammenarbeit bezüglich eines gemeinsamen Medienengagements. Auf deutscher Seite fallen die militärischen Medienmaßnahmen und der Umfang der Mittel im Vergleich zu denen der USA relativ gering aus. Auch die Ziele unterschieden sich deutlich – im Unterschied zur US-Politik wäre die „Zermürbung des Feindes“ (Sywottek 2002: 21) als Ziel der Medienpolitik im friedenssichernden Rahmen der ISAF auch politisch nicht zu vertreten.

Insgesamt wird deutlich, dass der Medienaufbau in Afghanistan als Querschnittsaufgabe der Internationalen Gemeinschaft nicht ausschließlich dem Ziel einer langfristigen Demokratisierung diene, sondern ebenso als psychologisches Element der ausländischen Militärpräsenz in die Sicherheitspolitik der internationalen Staatengemeinschaft eingebettet war.

Ein Jahr nach dem Beginn des deutschen Engagements im Medien-sektor fand im Mai 2003 auf Initiative des Referats 610 ein Koordinierungs-



gespräch im AA mit den führenden deutschen Partnerorganisationen statt. Es wurde festgehalten, dass erhöhter Bedarf an inhaltlicher Steuerung und der Koordinierung der Medienprojekte in Afghanistan besteht. Das Engagement hatte unter anderem gezeigt, dass der Ausbildungsstand der afghanischen Projektpartner überschätzt worden war, die Fort- und Ausbildungsmaßnahmen zu kurzfristig angelegt und die Maßnahmen der deutschen und internationalen Organisationen nicht abgestimmt und koordiniert waren. Aus Sicht des AA wurde für 2003 festgehalten, dass die Maßnahmen auf die Provinzen ausgeweitet und dabei insbesondere die Synergieeffekte unter den Organisationen verstärkter genutzt werden mussten. Darüber hinaus sollten sich die Inhalte stärker an den politischen Zielen orientieren und die Programme gezielter auf den Verfassungsgebungsprozess und die Wahlen eingehen. Aufgrund dieser Defizite und der fehlenden Mechanismen zur Evaluierung der finanzierten Projekte beauftragte das AA im Juni 2003 die Medienorganisation *Internews* mit der Erstellung eines Lagebilds der Medienmaßnahmen in Afghanistan. Das Lagebild sollte sowohl der Botschaft, den zuständigen Arbeitseinheiten in der Zentrale sowie den afghanischen und internationalen Akteuren einen Überblick verschaffen, um gezielte Maßnahmen konzipieren, Synergieeffekte ausschöpfen und Überlappungen vermeiden zu können. Zwischen August 2003 und März 2004 erstellte *Internews* vier Berichte und beriet die Deutsche Botschaft in Kabul im Mediensektor (*Internews* 2004a: 1). 600 Kopien der vier Berichte⁶ in Englisch,

Dari und Paschto wurden an internationale Organisationen (UN, Medien NGOs), afghanische Institutionen (staatlicher Rundfunk, Ministerien), diplomatische Vertretungen der Geberländer und internationale und nationale Pressevertreter (*BBC*, *Al-Jazeera*, *Voice of America*) verteilt.

3.4 Die afghanische Medienlandschaft im Aufbau

Wie bereits deutlich wurde, sind die drei zentralen Bereiche des Mediensektors in Afghanistan der Hörfunk, das Fernsehen und die Printmedien.

3.4.1 Hörfunk

Die Medienlandschaft in Afghanistan wurde durch die Gründung zahlreicher Radiosender erweitert. Im „Radio-zentrischen“ Afghanistan richteten NGOs landesweit zahlreiche nicht-staatliche und private Radiosender mit internationalen Geldern ein. So finanzierten allein die USA in Zusammenarbeit mit der NGO *Internews* 15 private Radiostationen innerhalb eines Jahres (*Internews* 2004b: 10). Die genaue Zahl der in Afghanistan ausstrahlenden Radiosender ist unklar. Im *Afghan Media Directory* werden 17 unabhängige und 17 staatliche Stationen aufgeführt (*Internews* 2004b: 9). Wenige Seiten weiter weist *Internews* auf seine eigene Programmunterstützung für insgesamt 35 Sender hin (*Internews* 2004b: 18). *Internews*, eine US-amerikanische Medienorganisation, ist nach der französischen NGO *Aina* (persisch/dari: Spiegel) die zweite marktführende Medien-NGO in Afghanistan. *Internews* USA/Europe war bereits in Südosteu-

⁶ "Print Media, the struggle for sustainability", "Impact of local Economy on media development", "Women and the media" und "Media Freedom and Journalist Security".



ropa beim Aufbau von Medien eine führende Größe. Bis März 2004 hatte *Internews* mit finanzieller Unterstützung von USAID 15 private Radiostationen (unter anderem Herat, Khost, Kunduz, Kandahar und Kabul) aufgebaut. Ein weiteres Prestigeprojekt von *Internews* ist das *Tanin Production and Network* (*Internews* 2004b: 18ff), das in Zusammenarbeit mit *Aina* und Mitteln der EU und USAID aufgebaut wurde. Das *Tanin Production and Network* produzierte Programme, die 35 Radiostationen (Stand 2004) in Afghanistan zur Ausstrahlung zur Verfügung gestellt wurden. Die Inhalte waren ein Mix aus Nachrichten und Bildungsprogrammen. *Internews* wurde aus Mitteln des AA mit der Evaluation der Medienlage in Afghanistan beauftragt.

Das AA förderte den Hörfunkbereich mit der Einrichtung eines Fortbildungszentrums, das von der Deutschen Welle (DW) implementiert wurde. Ende 2002 wurde die Finanzierung von Ausstattungsmaßnahmen für den erwähnten Bundeswehrsender *Radio-Sadaye-Azadie* durch das AA bewilligt. Im Mai 2003 war abzusehen, dass die ausgewählten deutschen Projektpartner mit Projektanträgen im Verzug waren. Das brachte den Geldgeber AA unter Handlungsdruck, da der Finanzierungszeitraum im Rahmen der Stabilitätspaktmittel eng begrenzt ist. Die für den Wiederaufbau Afghanistans zugewiesenen Mittel müssen aufgrund des geltenden Haushaltsrechts bis zum Ende des Haushaltsjahres ab- oder wieder an den Bundeshaushalt zurückfließen. Dementsprechend wurden nun auch nicht-deutsche Organisationen stärker in Betracht gezogen. Eine Kooperation mit internationalen Partnern ist selbstverständlich nie ausgeschlossen, in der Regel greifen aber alle Staaten auf nationale Organisationen zurück,

da die Zusammenarbeit mit Hinblick auf das geltende nationale Recht (Kooperationsverträge, Haushaltsrecht) einfacher ist.

In Afghanistan entwickelte sich eine hohe Konzentration internationaler Projekte im Hörfunkbereich. Daher beschloss das AA, die afghanische Hörfunklandschaft durch die Vernetzung der Akteure untereinander zu stärken und ihre Zusammenarbeit zu fördern. Damit wurde die französische Medienorganisation *Aina* beauftragt. Als Marktführer im Bereich des unabhängigen Medienaufbaus etablierte sich *Aina*, die bereits im Dezember 2001 ihre Arbeit in Kabul aufgenommen hatte. Seit Juni 2002 führt *Aina* in Kabul ein 10.000 qm großes Medienzentrum, das laut eigenen Angaben die Medienaktivitäten afghanischer Journalisten und anderer internationaler Organisationen bündeln und ihre Zusammenarbeit unterstützen soll. Mit ca. einem Viertel der deutschen Gesamtmittel für den Medienaufbau in Afghanistan eröffnete *Aina* im Auftrag des AA in sieben Provinzen (Herat, Kandahar, Jalalabad, Ghanzni, Khost, Kunduz und Mazar-e-Sharif) Regionalzentren. Ähnlich dem Kabuler *Aina*-Medienzentrum sollten auch diese afghanischen Journalisten als Anlaufstelle dienen. Sie bieten kostenlosen Internetzugang, stellen Infrastruktur (Telefon, Fax, Computer) zur Verfügung und bieten Fortbildungskurse an. Außerdem sollen die Zentren afghanischen Journalisten die Möglichkeit bieten, eigene Veranstaltungen durchzuführen.

Auch Großbritannien, die USA, Frankreich (*Reporters sans frontières*, RSF), die EU, die *Asia Foundation* und die UN (*International Organization for Migration*, IOM; UNAMA; *United Nations Children's Fund*, UNICEF)



unterstützen *Aina* finanziell. Ein großer Teil der Gelder wird nur über *Aina* an lokale Medien weitergeleitet. *Aina* gewährleistet den ‚Mittelabfluss‘ und sichert die Abrechnung und Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der jeweiligen Geldgeber. *Aina* soll mit *Training-on-the-Job* die lokalen personellen Kapazitäten aufbauen. Die Aktivitäten von *Aina* in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern erstrecken sich auch auf Video-, Fernseh- und Fotojournalismus und die Einrichtung eines mobilen Kinos zur Ausstrahlung von „kulturellen, unterhaltenden und bildenden Filmen in den Provinzen“ (Internews 2004b: 11).

3.4.2 Fernsehen

Im Jahr 2002 konzentrierte sich das deutsche Medienengagement auf den staatlichen Rundfunk RTA. Im Rahmen des Besuchs von Bundeskanzler Schröder in Afghanistan im Mai 2002 vereinbarte die DW die Ausstrahlung eines täglichen Nachrichtenblocks in den Landessprachen Dari und Paschto, der seit August 2002 in Kabul ausgestrahlt wird und in 2002 und 2003 zum Teil vom AA finanziert wurde. Darüber hinaus übernahm das AA auch die Kosten für die Einrichtung eines Fortbildungszentrums im Hörfunkbereich, ebenfalls durch die DW.

Das Programm wird von Exil-Afghanen in den Studios der DW in Berlin produziert und in Zusammenarbeit mit der indischen Regierung mittels eines Satelliten in Kabul ausgestrahlt. Die Redaktion besteht zum Teil aus professionellen Journalisten, die vormals auch in Afghanistan bei RTA gearbeitet haben. Die Kosten belaufen sich jährlich auf etwa 1,2 Mio. Euro. Sie sprengen regelmäßig das Budget des AA für den Medien-

aufbau in Afghanistan und können nur aus Sondermitteln der Bundesregierung bestritten werden. Ursprünglich war eine schnelle Verlagerung der Produktion von Berlin nach Afghanistan angekündigt worden, die allerdings bis heute nicht realisiert wurde. Die DW begründet ihre Entscheidung mit dem schlechten Ausbildungsniveau und der mangelnden Finanzkraft von RTA.

Das Programm des staatlichen Fernsehen RTA, das seit 1978 besteht, wurde während der Talibanherrschaft fast komplett eingestellt. Der Ausbildungsstand der rund 1800 RTA-Mitarbeiter in Kabul und den Provinzen entsprach der völlig veralteten technischen Ausstattung. Das Programm aus dem Muttersender in Kabul konnte von den Provinzsendern nicht empfangen werden, da Kabul keine technischen Möglichkeiten für ein *Uplink* zur Übermittlung von Programmen via Kommunikationssatellit hat. Die Beiträge wurden auf VHS-Kassetten aufgenommen und an die Provinzsender verschickt. Zum Generaldirektor bestimmte die Regierung Mohammad Ishaq, einen unter Einfluss des früheren Präsidenten Rabbani und der politischen Gruppe um Ahmad Schah Massoud stehenden fachfremden Konservativen. Ishaq wurde Ende 2005 von dem in Deutschland ausgebildeten Tadschiken Mohammed Roshan abgelöst. Auch Roshans politischer Hintergrund (ehemals Mitglied der maolistischen Partei *Sholeh-Jawed*, der eine anti-paschtunische Einstellung unterstellt wird) ist nicht ohne Brisanz.

Ishaq unterstrich seine parteiliche Haltung durch die inhaltliche Programmausrichtung. Im Herbst 2003 beanstandeten mehrere westliche Botschaften die negative Berichterstattung über das Entwaffnungs-

programm (DDR: Demobilisierung, Demilitarisierung und Reintegration). Die Personalauswahl war von politischen Affinitäten geprägt, und liberal eingestellte Mitarbeiter kamen erst gar nicht in Entscheidungspositionen. Auch die Zusammenarbeit der Kabuler Zentrale mit den jeweiligen Provinzvertretungen von RTA hing davon ab, inwieweit der Provinzgouverneur den politischen Kurs der Zentralregierung unterstützte. Die RTA-Vertretung in Herat weigerte sich bis Juli 2004, die Programme aus Kabul komplett zu übernehmen. Die Loyalitäten zwischen Zentral- und Provinzregierung oder der Kabuler Zentrale von RTA und den Provinzsendern entsprechen keinen klaren Linien. Die Bündnisse sind mehrdimensional zu betrachten und unterscheiden sich im Einzelfall voneinander. Die Skepsis vieler Lokalregierungen gegenüber der Zentralregierung wurde auch in der Berichterstattung der Provinzsender sichtbar. Im Frühjahr 2004 besuchte beispielsweise eine Regierungsdelegation aus Kabul die Provinz Herat, über die wiederholt im Zusammenhang mit Selbstverbrennungen von Frauen berichtet worden war. Die Berichte internationaler Medien und Menschenrechtsorganisationen hatten auch die Aufmerksamkeit der in Kabul präsenten Internationalen Gemeinschaft auf sich gezogen. Die Nachrichten im staatlichen Fernsehen zeigten die Delegation aber nur im Rahmen ihrer Besichtigung der Sehenswürdigkeiten vor Ort und ließen keinen Rückschluss auf den Hintergrund des Besuches zu.

3.4.3 Printmedien

In einem weitaus geringeren Umfang förderte das AA den Printsektor. Die hohe Konzentration von international geförderten Projekten in diesem Bereich hatte die Zahl der Publikationen in Kabul innerhalb von zwei Jahren in ungeahnte Höhen schnellen lassen. Bis März 2004 waren im (afghanischen) Ministerium für Information und Kultur 229 nicht-staatliche und 55 staatliche Publikationen in Kabul registriert. Die 105 staatlichen und nicht-staatlichen Publikationen in den Provinzen sind dabei nicht berücksichtigt (Internews 2004b: 62). So stieg die Zahl von frauenspezifischen Publikationen allein in Kabul auf ca. 20 Zeitungen und Zeitschriften. Die Auflagen waren niedrig, und die Zielgruppe wies eine hohe Analphabetenrate und eine geringe Kaufkraft auf.

Die deutsche Initiative Freie Presse e.V. (IFP) ist eine der wenigen Projektpartner, die mit Mitteln des AA Maßnahmen im Bereich der Printmedien durchführten. Die IFP konzentrierte sich anfänglich ausschließlich auf die Aus- und Fortbildung von Printjournalisten. Seit ihrer Gründung wird die Finanzierung der Projekte in Afghanistan zu einem großen Teil durch Mittel des AA gesichert.

Trotz der Ergebnisse der Bedarfsanalysen diverser *Fact-Finding*-Missionen der Geberstaaten und Empfehlungen aus Konferenzen und Workshops, keine Printmedien zu fördern, waren die ersten Maßnahmen im unabhängigen Mediensektor hauptsächlich auf die Gründung von





derartigen Publikationen konzentriert. Printmedien sind kostengünstig in der Produktion, erfordern weniger technisches *Know-How* und können kurzfristig aufgebaut werden. Außerdem ist das Produkt als greifbarer und sichtbarer Beleg des Engagements leichter zu präsentieren. Printmedien bieten sich also an, wenn ein Geldgeber schnelle Ergebnisse fordert.

Auch für die in Afghanistan als prioritär erachtete Zielgruppe der Frauen finanzierte die internationale Gemeinschaft Projekte hauptsächlich im Printbereich. Durch die hohe Analphabetenrate unter der weiblichen Bevölkerung waren die Aus- und Fortbildungskurse für Journalistinnen dadurch geprägt, dass Frauen noch geringere Vorkenntnisse als ihre männlichen Kollegen aufwiesen. Die überdurchschnittlich hohe Analphabetenrate von Männern und Frauen wird in Berichten von potentiellen Auftragnehmern oft nicht erwähnt oder ignoriert. In einem Sondierungsbericht im Auftrag des UN über die Lage der Printmedien in Afghanistan unterstreichen die Auftragnehmer *Institute for War and Peace Reporting* (IWPR) und *Media Action International* (MAI), dass „the print media in Afghanistan will necessarily play a crucial part in the formation of public opinion towards the recovery process, international involvement in Afghanistan. [...] In our meetings we found a clear understanding of the potential of the print media to affect change in the country [...] and we found institutions and individuals desperate for international help.“ (IWPR und MAI 2002: 4). Der zehnteilige Bericht geht nicht auf das Verhältnis von Printmedien zu der Analphabetenrate und kaum auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ein.

Ein weiteres gravierendes Problem von Printmedien stellte der Vertrieb der Produkte dar. Die instabile Sicherheitslage in Afghanistan verschärfte dieses Problem zusätzlich. In Afghanistan gab es für den landesweiten Vertrieb der Publikationen keine tragfähigen Strukturen. Einige Organisationen konnten mit Hilfe ihrer lokalen Büros einzelne Provinzen abdecken. Allerdings hatten auch sie keinen festen Stamm an Händlern, sondern ihre Publikationen waren oftmals allein in ihren Büroräumen ausgelegt. Bis auf das wöchentliche Magazin *Killid* der afghanischen NGO *Development and Humanitarian Services for Afghanistan* hatte bis März 2004 keine der Publikationen einen regelmäßigen Vertrieb der Produkte gesichert. *Killid* belieferte seine Händler mit gemieteten Taxis und galt als „unusual among print publications in that it has aggressively tackled marketing and distributing issues [...].“ (Internews 2004b: 5). *Killid* belieferte ebenfalls als einzige Organisation einen festen Händlerstamm an 300 fixen und 260 mobilen Verkaufsorten. Als Hürde für den verlässlichen Vertrieb gelten die schlechte Sicherheitslage und das fehlende Verkehrsnetz.

Eine hinreichende Zielgruppenanalyse wird in der Regel bei den Projekten kaum vorgenommen. Die mangelnde Kenntnis über die Zielgruppe erschwert die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Produkte. Wenn die Zielgruppe das Produkt nicht ansprechend findet und es deshalb keine Breitenwirkung erzielt, fehlen auch die Anzeigenkunden, die dem Produkt das wirtschaftliche Überleben sichern. In Kambodscha und Afghanistan mit ihrer kaum ausgebildeten Pressekultur sind die Zielgruppen weder daran gewöhnt, für Publikationen relativ hohe Preise zu bezahlen, noch waren Zeitungsmacher der ,al-



ten Schule' mit der Notwendigkeit vertraut, für die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit ihrer Medien zu sorgen. Im Februar 2002 wurde dieses Problem in einer Medienanalyse für Afghanistan im Auftrag der UN thematisiert. Darin heißt es: „At the time of this report no advertising had been taken out in either state or non-state funded publication. [...] The combination of low cover prices, poor circulation, a lack of advertising and the absence of any proper distribution network, all add up to mean that current street sales are unlikely to cover much more than a small percentage of the operating costs of the print sector. In the short to medium term both state and non-state press are likely to be heavily reliant upon donor support“ (IWPR und MAI 2002: 7).

Auch die Radioprogramme sind, bis auf die ‚Frauensender‘, nicht an nachvollziehbaren Zielgruppen orientiert. Eine Ausnahme bildeten der kommerzielle Radiosender Arman FM und der Bundeswehrensender Radio-Sadaye-Azadie. Arman FM hatte vor der Programmausstrahlung

eine Umfrage in 2000 Haushalten in 15 Provinzen durchgeführt (Internews 2004b: 39). Bis auf diese beiden Sender scheint sonst kein Medium bzw. keine NGO eine solche Befragung ihrer Zielgruppe durchgeführt zu haben (Internews 2003: 5). Beide Sender erreichten bei Sendungsbeginn eine überdurchschnittlich hohe Zuhörerschaft. Mittlerweile haben die Gründer von Radio Arman FM die afghanische Medienlandschaft mit dem ersten privaten afghanischen Fernsehsender Tolo TV revolutioniert. Das Programm von Radio-Sadaye-Azadie wird mittlerweile seit der Übernahme deutscher Provincial Reconstruction Teams (PRTs) auch im Norden von Afghanistan ausgestrahlt. Die Zielgruppenanalyse hat dazu geführt, dass beide Sender, im Vergleich zu anderen Medienorganen, nicht nur überlebt haben, sondern expandieren konnten. Im Fall von Arman FM und Tolo TV ist mittlerweile durch Werbeeinnahmen auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit in realistische Nähe gerückt.⁷

⁷ Die Anfrage der Verfasserin bei den Unternehmern Mohseni nach Daten über die wirtschaftliche Unabhängigkeit blieb unbeantwortet. Allerdings erfreut sich *Tolo TV* großer Beliebtheit in der Bevölkerung, zieht aber regelmäßig auch die Kritik konservativer und islamistischer Gruppen auf sich.



4. Zentrale Probleme des Medienaufbaus in Afghanistan

Die bisher erwähnten Organisationen und Projekte bilden nur einen Ausschnitt der Medienaktivitäten in Afghanistan. Meist sind die Maßnahmen geprägt von der Mitwirkung unterschiedlicher NGOs an ein und demselben Medienprojekten. Das komplexe Netz von Akteuren, die sowohl vertikal als auch horizontal zusammenarbeiten, erschwert die Aufschlüsselung der Maßnahmen nach Geldgebern oder Projektpartnern. Das Medienzentrum von Aina und der Zugang zu dessen Infrastruktur bildet eine Ebene des Netzes und der Zusammenarbeit, die Förderung derselben Maßnahmen durch verschiedene NGOs eine andere.

Die Grundprobleme des international finanzierten Medienaufbaus in Afghanistan sind denen in Kambodscha und in Bosnien sehr ähnlich. Trotz einer in Kambodscha und Afghanistan extrem hohen Analphabetenrate ist die Zahl der extern finanzierten Printpublikationen in beiden Ländern unverhältnismäßig hoch. Dem wurde von Durchführungsorganisationen entgegengehalten, dass die Kenntnisse, die bei der Erstellung von Printmedien erforderlich sind, als Grundlage für die Arbeit auch in jedem anderen Medienbereich essentiell sind. Dies betonte auch die Gründerin und Vorsitzende der ‚Initiative Freie Presse‘ (IFP), die zwar in einem Interview (Heinlein 2004) mit dem Deutschlandfunk zugestand, dass aufgrund der hohen Analphabetenrate in Afghanistan die Menschen mit dem Radio am besten zu erreichen sind. In der Darstellung der Kurseinhalte von IFP wird aber die

Konzentration auf Printjournalismus damit begründet, dass „die dabei vermittelten Arbeitstechniken ... als Basis für jede weitere journalistische Arbeit betrachtet werden“ (Initiative Freie Presse e.V. 2005) können.

Sowohl in Kambodscha als auch in Afghanistan behinderte die hohe Fluktuation der Teilnehmer in Aus- und Fortbildungskursen eine fundierte Vermittlung journalistischer Arbeitsweisen. Die Geldgeber waren aufgrund ihrer nationalen haushaltsrechtlichen Bestimmungen oft nicht in der Lage, langfristige finanzielle Verpflichtungen einzugehen. In Deutschland werden die Mittel für den Wiederaufbau Afghanistans jährlich bereitgestellt und müssen auch jedes Jahr neu verteilt werden. Das bedeutet, dass die Ressorts (AA, BMZ) und die daran angehängten Arbeitseinheiten keine Planungssicherheit für die ihnen zugewiesenen Projekte gemäß ihrer Zuständigkeiten haben. Dementsprechend geben sie diese Planungsunsicherheit an ihre Durchführungs- und Mittlerorganisationen weiter. Der Schwerpunkt Printjournalismus wird oft damit begründet, dass die Ausbildung im Printbereich für die Arbeit in allen anderen journalistischen Bereichen als Voraussetzung gelten kann. Aus- und Fortbildungskurse sind aber grundsätzlich in allen Bereichen zu hinterfragen, wenn eine Kontinuität der Maßnahmen nicht gegeben ist.

Aufgrund der zeitlich begrenzten Jahresmittel und der hohen Fluktuation der Kursteilnehmer konnte kein langfristiger Aufbau der journalistischen Kapazitäten geleistet wer-



den. Die 10tägigen Kurse der IFP bauen zwar inhaltlich aufeinander auf, allerdings haben nicht dieselben Teilnehmer teilgenommen, ein Problem, auf das auch die Deutsche Welle immer wieder in den Fortbildungsmaßnahmen stieß. Obwohl dort das Stammpersonal von RTA die Zielgruppe bildete, musste durch die Fluktuation der Teilnehmer inhaltlich bei Null angefangen werden.

Trotz offensichtlich inadäquater Rahmenbedingungen (jährlicher Finanzmechanismus), die einen nachhaltigen Aufbau der Medienlandschaft verhindern, werden weiterhin keine Konsequenzen für die Finanz- oder Projektstruktur gezogen. Sowohl Kambodscha als auch Afghanistan zeigen, dass kurzfristig angelegte Projekte nur selten bis kaum das erwünschte Ergebnis liefern können. Die Gründe für das hartnäckige Bestehen auf kurzfristigen Maßnahmen trotz offensichtlicher Kritik liegen einerseits im Bedarf der Geldgeber an schnellen Ergebnissen, zugleich darin, dass sie im Vergleich zu langfristigen und nachhaltigen Programmen leichter zu konzipieren und umzusetzen sind. Diese Umstände führen zu einer angebotsorientierten Situation: Man finanziert was an Projekten vorgeschlagen wird, nicht unbedingt, was im konkreten Politikkontext besonders sinnvoll wäre. Die Geberstaaten – hier Deutschland – beauftragen die Medienorganisationen mit dem Medienaufbau, ohne konkrete Vorgaben zu machen. Aufgrund der immer knapper werdenden Mittel stehen Organisationen unter Erfolgsdruck und übernehmen selbst Aufgaben, die bereits vorab geklärt sein müssten. Insbesondere bei der Marktanalyse wird diese Ausgangslage zum Problem. Die NGOs sollen für die Geldgeber den Markt analysieren, die Konzepte an die politische Situation an-

passen und die Projekte in einem haushaltsrechtlich eng gefassten Zeitrahmen implementieren. Deshalb werden leicht zu produzierende Medien als erstes in die Programmplanung aufgenommen, also vor allem Printprodukte.

4.1 Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen und das Problem der Pressefreiheit

Als eines der größten Hindernisse für einen nachhaltigen Aufbau von Medienstrukturen zur Förderung von Demokratisierungsmaßnahmen erwies sich die fehlende Rechtssicherheit. Oft muss in Post-Konfliktstaaten eine Verfassung als Rechtsgrundlage erst noch geschaffen werden. In Afghanistan dienten bis 2004 das Islamische Recht, die Verfassung von 1964 und das nicht kodifizierte Gewohnheitsrecht, das Paschtunwali in den paschtunischen Gebieten, sowie zahllose von unterschiedlichen Regimen erlassene und teilweise inkompatible Gesetze und Verordnungen als Grundlage der Rechtsprechung. Diese war also von drei miteinander konkurrierenden Rechtssystemen geprägt. Laut der International Law Development Organisation (IDLO) galten im Jahr 2002 immer noch 80 Prozent der Gesetzestexte als verloren.⁸ Die Zahl der Anwälte im Land bewegt sich im zweistelligen Bereich. Die Gerichte haben kaum Zugriff auf

⁸ IDLO-Mitarbeiter Saboory, Hamid: Vortrag vom Mai 2003 im Rahmen eines AA-finanzierten Workshops über Hochschulkooperationen mit Schwerpunkt auf den juristischen Fakultäten und Fakultäten für Islamisches Recht. Die Veranstaltung fand in Kooperation mit dem Max-Planck-Institut Hamburg, dem DAAD und der Kabuler Universität in Kabul statt.



Gesetzestexte. Den Richtern fehlen selbst simple Grundkenntnisse in der Anwendung des Fiqh, des Islamischen Rechts.

In international finanzierten Workshops und Seminaren wurden wiederholt Bestandsaufnahmen der afghanischen Medienlandschaft erstellt. Hierbei wiesen afghanische Teilnehmer immer wieder auf die Rolle des Islam im Hinblick auf den Medienaufbau und die rechtliche Rahmensicherung hin. Die internationalen Konzepte enthielten sich aber einer Positionierung in dieser Frage. Die Analyse des Medienaufbaus in der kritischen Phase der Übergangsregierung zwischen 2002 und 2004 zeigt jedoch, dass die umgesetzten Projekte teilweise weder den politischen Vorgaben der internationalen Gemeinschaft noch dem Bedarf vor Ort gerecht geworden sind. Der Medienaufbau wurde zwar mit dem Ziel betrieben, die nationale Identität in Afghanistan im Sinne der Nationenbildung zu unterstützen und die Zentralregierung zu stärken. Die konkrete Umsetzung des Medienaufbaus widersprach aber oft genau diesem Ziel, wie im nächsten Kapitel deutlich wird.

Verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen sind eine wichtige Voraussetzung des Medienaufbaus, die in der Regel bei der internationalen Förderung des Mediensektors in Post-Konfliktstaaten zu kurz kommt. Wie das Beispiel Bosnien zeigt, sollten medienrechtliche Regelungen bereits in die Friedensverhandlungen integriert werden. Das nächste Kapitel demonstriert, dass sich auch in Afghanistan der Mangel an rechtlichen Standards im Umgang mit Medien zu einem gravierenden Gefahrenherd für den Friedensprozess entwickelte. Dies gilt insbesondere für den fragilen

politischen Zustand in der Anfangsphase einer Übergangsregierung. Gerade dann sind rechtlich klare und verbindliche Übergangsregelungen erforderlich, die erst nach der Konsolidierungsphase durch Umsetzung des Artikels 19 (Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit) der UN-Menschenrechtserklärung ersetzt werden sollten. Es ist verständlich, dass die Medienvertreter selbst die Meinungs- und Pressefreiheit ohne Abstriche durchsetzen wollen. Gerade in der Frühphase einer Post-Konflikt Situation ist es dann die Aufgabe der politischen Akteure, den notwendigen Kompromiss zwischen Staatsraison und Freiheit auszuhandeln. Wichtig hierbei ist vor allem, dass die Setzung rechtlicher Rahmenbedingungen frühzeitig und für alle Akteure transparent erfolgt. Bosnien und Afghanistan zeigen, dass es für nachträglich eingerichtete Kommissionen, die sich mit Konflikten im Mediensektor befassen, später schwer oder kaum möglich ist, als unparteiisch angesehen zu werden. Der Staat muss als konstruktiver Partner in diesen Prozess einbezogen und dauerhaft auf die Einhaltung und Durchsetzung rechtsverbindlicher Standards verpflichtet werden.

Abgesehen von den Abstimmungsproblemen unter den deutschen und internationalen Akteuren im Bezug auf den tatsächlichen Bedarf vor Ort begann sich bereits Anfang 2002 ein größerer Konflikt zwischen den innerafghanischen Akteuren abzuzeichnen. Hierbei konzentrierte sich die Debatte auf die Presse- und Meinungsfreiheit und ihre mögliche Kollision mit islamischen Prinzipien. Es handelte sich dabei um einen grundlegenden, mehrdimensionalen Konflikt, der von machtpolitischen, traditionalistischen und wirtschaftlichen Interessen geprägt war, und auf

den es sich lohnt, ausführlicher einzugehen.

4.2 Der zentrale medienpolitische Konflikt Afghanistans

Die Übergangsregierung unter Präsident Karzai versuchte bereits kurz nach der Wiederaufnahme des Betriebes des staatlichen Fernsehsenders RTA mittels der Medien das Spannungsverhältnis zwischen der islamischen Staatsreligion, der internationalen Präsenz und deren Haltung zu den Taliban und der Orthodoxie vorsichtig aufzulösen. Bereits wenige Wochen nach dem Start des staatlichen Fernsehprogramms wurde eine tägliche Talkshow ausgestrahlt, in der ein islamischer Gelehrter und eine unverschleierte Moderatorin religiöse Fragen diskutierten - eine Initiative der Zentralregierung, die von keiner internationalen Organisation aufgegriffen oder unterstützt wurde.

Vom 3.-5. September 2002 fand in Kabul ein „Internationales Seminar zur Förderung unabhängiger und pluralistischer Medien in Afghanistan“ statt, eine gemeinsame Veranstaltung von UNESCO, dem afghanischen Ministerium für Kultur und Information und den NGOs *Internews* und *Baltic Media Center* (Dänemark). Zu diesem Zeitpunkt war die Ausstrahlung von Musikbeiträgen afghanischer Sängerinnen im staatlichen Fernsehen bereits heftig umstritten. Einige afghanische Teilnehmer schlugen vor, nachträglich den Punkt „Der Islam und seine Rolle in der sich entwickelnden Gesellschaft“ in das Seminar einzubeziehen. Dieser Forderung wurde seitens der Organisatoren nicht nachgekommen. Zwar wurde

von internationalen Teilnehmern wiederholt die Frage der Medienpräsenz von Frauen aufgegriffen, ohne aber den Punkt inhaltlich kritisch diskutieren zu können.

Im selben Seminar stellte die Diskussion über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Medien einen der lebhaftesten Programme dar. Das auch in diesem Seminar kritisierte neue Pressegesetz war bereits seit seiner Verabschiedung im Februar 2002 Gegenstand heftiger Diskussionen. Neben dem darin vorgesehenen Lizenzsystem mit Beschränkung auf afghanische Staatsangehörige wurde insbesondere ein Passus über das Verbot der ‚Gotteslästerung‘ mit Strafandrohung (Gefängnisstrafe) beanstandet. Gemäß Artikel 30 des Pressegesetzes waren unter anderem Veröffentlichungen verboten, die den Islam und andere Religionen beleidigen, Menschen entehren oder dem Prinzip der ‚Bescheidenheit‘ widersprechen. Die kontrovers geführte Diskussion über den Artikel 30 unterstrich den entscheidenden Konflikt der Medienpolitik in Afghanistan.

Die machtpolitische Positionierung der islamistischen Konservativen und der von Präsident Karzai geführt Reformkräfte konkretisierte sich zuerst an der Frage, ob und inwieweit sich die islamischen Prinzipien von den internationalen Menschenrechtsstandards unterscheiden und welche ggf. Vorrang haben sollten. Dieser Konflikt wurde auch von anderen Konfliktparteien instrumentalisiert, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft und die von ihr finanzierten Medienorganisationen sich inhaltlich in diese Debatte eingebracht hätten. Im Dezember 2002 wurde der in Jalalabad ansässige TV-Kabelanbieter *Afghan Cable Centre* von den dortigen Behörden verboten. Das





Verbot wurde jedoch schrittweise unterlaufen, unter anderem auch, weil der Kultur- und Informationsminister und Exil-Afghane, Sayed Makhdoum Raheen, sich energisch davon distanzierte und schockiert darüber zeigte, dass ein afghanisches Gericht die gleichen Argumente wie das gestürzte Talibanregime vorbrachte, um den Menschen Information und Unterhaltung vorzuenthalten. Die tendenziell der Taliban-Bewegung nahe stehenden Vertreter der islamistischen Opposition unterstützten den Obersten Richter Fazel Hadi Schinwari, der ebenfalls das Verbot bekräftigte und durch seine Autorität als Oberster Richter das Thema auf eine höhere politische Ebene trug. Der Oberste Gerichtshof stand unter der Kontrolle der Islamisten, einer politisch bedeutenden Strömung. Die Besetzung des höchsten Richteramts mit Schinwari galt als Zugeständnis an die islamistischen Konservativen und sollte deren Einbindung in den Friedensprozess und damit indirekt der Stärkung der Zentralregierung dienen. Viele Vertreter dieser politischen Richtung standen der neuen Machtverteilung, der internationalen Präsenz in Afghanistan und dem Friedensprozess kritisch bis ablehnend gegenüber.

Als der staatliche Rundfunk RTA kurz nach dem Sturz der Taliban im Herbst 2001 wieder auf Sendung ging und im Frühjahr 2002 Archivaufnahmen afghanischer Sängerinnen ausstrahlte, verbot Schinwari die Präsenz von singenden und tanzenden Frauen im staatlichen Fernsehen. Der konservative Intendant des staatlichen Rundfunks, Ishaq, unterstützte das Verbot Schinwaris und erklärte im August 2002, dass RTA die Ausstrahlung indischer Filme einstellen und auch keine Sängerinnenbeiträge im Hörfunk ausstrahlen werde. Die

reformorientierten Kräfte der Übergangsregierung griffen ein und das Informations- und Kulturministerium erklärte, dass die Absetzung der Filme und Musikbeiträge durch Ishaq nicht mit der Übergangsregierung abgestimmt und eine persönliche Entscheidung des Intendanten gewesen sei. Darüber hinaus wies die Übergangsregierung auf die Kompetenzüberschreitung des Obersten Gerichtshofes hin, der in dieser Frage sich nicht mit dem Informations- und Kulturministerium abgestimmt habe. Ende August 2002 bestätigte der stellvertretende Oberste Richter Fazl Ahmed Manawi abermals die „Entscheidung“ Mohammed Ishaqs. Das Verbot des Obersten Gerichtshofes wurde auch von Ismael Khan und Abd ar-Rabb Rasul Sayyaf befürwortet. Beide *Warlords* der Nordallianz zeigten der Übergangsregierung gegenüber eine reservierte Loyalität und stellten eine potenzielle Gefährdung des Friedensprozesses dar. Ismael Khan nutzte die Freitagspredigten in Herat, um einen „moralischen Verfall“ in Kabul zu kritisieren. Die dortigen Imame (Vorbeter) der Moscheen wurden angehalten, sich während ihrer Predigten gegen die Präsenz von Frauen im Fernsehen auszusprechen.

Die Befürworter einer liberalen Medienpolitik und der Einhaltung entsprechender internationaler Rechtsstandards bildeten keine geschlossene Front. Der zuständige Informations- und Kulturminister Raheen distanzierte sich wie erwähnt öffentlich von der Position des Obersten Gerichtshofes. Mohammad Ishaq, der Intendant von RTA und ein langjähriger Weggefährte Ahmad Schah Massouds, mussten sich zwar formal zur Übergangsregierung bekennen, lieferten sich aber heftige Machtkämpfe mit dem Informationsminister und unterstrichen so Zweifel an sei-



ner Loyalität gegenüber Karzai und den reformorientierten Kräften in der Regierung.

Immer wieder flackerten Konflikte zwischen islamisch-konservativen Kreisen und Medienakteuren bezüglich der Medieninhalte auf. Die hierbei kollidierenden Grundsätze, nämlich die Meinungs- und Pressefreiheit bzw. das Verbot ‚blasphemischer‘ Inhalte, brachten die afghanische Übergangsregierung in politische Bedrängnis. Sie erkannte die fehlende Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, sich inhaltlich in die Diskussion einzubringen, und Präsident Karzai berief im August 2002 eine zwölfköpfige „Kommission für Funk und Fernsehen“. Diese bestand aus afghanischen Journalisten (auch zwei Frauen), Schriftstellern, dem Intendanten von RTA, Universitätsdozenten für Journalismus und als Vorsitzenden dem ehemaligen stellvertretenden Informations- und Kulturminister Abdul Hamid Mubarez.⁹ Die Kommissionsmitglieder sollten die Medien beobachten und die Regierung beraten. Ihre Aufgabe war es auch, den Dialog mit den nationalen und internationalen Medienakteuren anzustoßen, zu moderieren und aktuelle Diskussionen in der Medienszene in Verbesserungsvorschläge einfließen zu lassen. Allerdings haben weder die Kommission noch die nationalen und internationalen Medienakteure regelmäßig miteinander kommuniziert. Seitens der internationalen Me-

dienvertreter wurde die personelle Besetzung des Gremiums in Hinblick auf den Regierungsvertreter Mubarez heftig kritisiert. Ein deutscher Beobachter wies darauf hin, „dass eine per Gesetz neu geschaffene Kommission, die alle neuen Publikationen unter die Lupe nehmen will, die Presse- und Medienfreiheit eher beschneidet als fördert, denn die Kommission wird von einem Mitglied aus eben jenem Informations-Ministerium geleitet, das auch den Gesetzestext erstellt hat“ (Gerner 2003:1). Die islamistischen Konservativen versammelten sich hinter dem Obersten Gerichtshof und dem unnachgiebigen Obersten Richter Schinwari, der sich immer wieder gegen eine liberale Medienpolitik aussprach und für eine Zensur zugunsten islamischer Prinzipien plädierte.

Im Vorfeld der Wahlen in 2004 verschärfte sich der Konflikt zwischen den liberal orientierten politischen Akteuren und den Konservativen. Im Januar 2003 entfachte Schinwari abermals eine heftige Mediendiskussion, als er öffentlich und energisch vom Informationsministerium ein Verbot des Kabelfernsehens forderte. Als ein Journalist die Forderung in einem Artikel kritisierte, bezeichnete ihn ein Mitglied des Obersten Gerichtshofes öffentlich als ‚Ungläubigen‘. Rückendeckung bekam der Oberste Gerichtshof von den Publikationen der *Shura-ye Nazar*, einer politisch-militärischen Allianz, welcher der ehemalige Verteidigungsminister Mohammad Fahim, Außenminister Abullah Abdullah und andere reformkritische Kabinettsmitglieder nahe stehen.

Als Reaktion auf die abermalige Kompetenzüberschreitung des Obersten Gerichtshofes gab das Informations- und Kulturministerium

⁹ Es ist nicht klar, welche Umstände zur Absetzung von Mubarez geführt haben. Zeitweise wurde er schon als Nachfolger für Raheen gehandelt. In dieser Situation hat Raheen seine ‚liberale‘ Position aufgegeben und die Einhaltung islamischer Prinzipien im Rundfunk und Fernsehen verstärkt betont. Es wird vermutet, dass er sich dadurch mehr Rückhalt bei den Konservativen versprach, um seinen Posten bei den Beratungen über ein neues Kabinett Ende 2004 zu sichern.



im Mai 2003 einen Verhaltenskodex für die Ausstrahlung von Programmen sowie eine Liste der autorisierten Fernsehsender und neue Lizenzen aus. Dieser Verhaltenskodex wurde seitens der internationalen Medienorganisationen heftig kritisiert, da sie darin einen Versuch der Beschneidung der Meinungs- und Pressefreiheit sahen. Damit wurden die eigentlich zu fördernden reform- und demokratiefreundlichen Kräfte in der Übergangsregierung von der internationalen Gemeinschaft in dieser Frage nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar geschwächt. 2004, war die Regierung mit der Herausforderung konfrontiert, einerseits die Meinungs- und Pressefreiheit zu verteidigen und andererseits auf der Einhaltung rechtlicher und sittlicher Mindeststandards zu bestehen, ohne die islamistischen Konservativen zu stärken.

Den 45 privaten Kabelfernseh-Anbietern in Afghanistan stehen zwei freie Kanäle zur Verfügung, um Werbung auszustrahlen und so zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Einige der Anbieter nutzten die Kanäle dazu, um Raubkopien von Filmen, Aufnahmen privater Feiern ohne Genehmigung oder selbst nach westlichen Maßstäben erotisch geltendes Material auszustrahlen. Diesbezüglich waren Beschwerden beim Obersten Gerichtshof eingegangen. Die Regierung beschloss im November 2004 in einer Kabinettsitzung, eine Kommission zur Überprüfung der Vorwürfe einzusetzen. Bis zum Abschluss der Prüfung sollten die privaten Kabelkanäle verboten werden. Erneut führte das zu Empörung in der Internationalen Gemeinschaft, insbesondere bei den Medienorganisationen. Sie warfen der Regierung Karzai vor, die Meinungs- und Pressefreiheit trotz der von Afghanistan unterschriebenen Menschenrechtserklärung zu verletzen, anstatt die

Regierung zu unterstützen, eine der Situation angemessene Lösung zu finden und diese rechtlich abzusichern.

Die islamistischen Konservativen versuchten ihrerseits, jegliche Diskussion zu unterbinden, ob der Islam einen inhaltlichen Einfluss auf die Medien haben dürfe. Im Juni 2003 wurden die beiden Chefredakteure des politischen Wochenmagazins *Aftab* verhaftet, nachdem sie einen Artikel mit dem Titel ‚Heiliger Faschismus‘ veröffentlicht hatten. Der Artikel befasste sich mit der Frage, warum die muslimischen Staaten in der Gegenwart international eine untergeordnete Rolle spielen, wenn doch der Islam die letzte und umfassendste aller Offenbarungsreligionen sei. Die Mitglieder des Obersten Gerichtshofs warfen den Journalisten ‚Gotteslästerung‘ vor und verhängten die Todesstrafe. Die Haltung des Obersten Gerichtshofes wurde von der politisch-militärischen Allianz *Shura-ye Nazar* erneut geteilt. Erst nach der Intervention der internationalen Staatengemeinschaft bei Präsident Karzai konnte die Vollstreckung verhindert werden. Sich der Brisanz und dem Konfliktpotenzial der Diskussion bewusst, enthielt sich Karzai zunächst einer Reaktion, bis ihn die internationale Staatengemeinschaft energisch dazu drängte. Allerdings wurde auch hier wieder eine inhaltliche Diskussion seitens der internationalen Gemeinschaft vermieden. Die nun angestoßene Debatte konzentriert sich auf die Einhaltung der westlich geprägten internationalen Standards von Meinung- und Pressefreiheit im Allgemeinen und weniger auf den konkreten Konflikt. Die islamistischen Konservativen allerdings bestanden auf der Todesstrafe. Sie begründeten dies mit dem Tatbestand der ‚Blasphemie‘ und veröffentlichten entsprechende

Rechtsgutachten in der islamistischen Publikation *Al Islam*. Der Oberste Gerichtshof beschuldigte die Übergangsregierung öffentlich der Fluchthilfe für die beiden Journalisten. Die Organisation *Reporter without Borders* (Reporter ohne Grenzen) veröffentlichte ein offiziell unter Verschluss gehaltenes Schriftstück des Obersten Gerichtshofes, das von dem Obersten Richter Schinwari unterschrieben die Todesstrafe gegen die Journalisten bestätigte (*Reporter without Borders* 2004: 2). Die beiden Journalisten halten sich seit Februar 2004 in Pakistan auf, weil für ihre Sicherheit in Afghanistan keine Garantie übernommen werden konnte.

Die Diskussion über die Einhaltung islamischer Werte in den Medien wird in der Regel auch mit der Rolle der Frau in der Öffentlichkeit verknüpft. Je mehr die internationale Staatengemeinschaft und ihre afghanischen Verbündeten die Frauenrechte zu einem Politikum machen, desto schärfer forderten die islamistischen Konservativen die Beibehaltung des Status Quo in dieser Frage. Als im Frühjahr 2003 die ersten Radiosender speziell für Frauen erst in Mazar-e-Sharif (*Radio Rabia Balkhi*) und später in Herat (*Radio Sahar*) auf Sendung gingen, provozierten sie heftige Reaktionen seitens der islamistischen Konservativen. Zeitgleich musste eine Journalistin aus Mazar-e-Sharif untertauchen, die einen Artikel über die Rolle der Frau im Islam veröffentlicht hatte. Ihr Artikel war in der staatlich finanzierten Wochenzeitung *Bedar* erschienen, die vom einflussreichen *Warlord* und Mitglied der Übergangsregierung, Abdul Rashid Dostum, unterstützt wurde. Die oppositionell einzuordnende *Jamiat-e-Islami*, angeführt vom konservativen Ex-

Präsidenten Rabbani, veröffentlichte in ihrer Publikation *Faryad-e-Qalam* ein Rechtsgutachten, das in der Publikation als Fatwa bezeichnet wurde. Die Journalistin wurde darin als ‚Ungläubige‘ und als ‚Salman Rushdie von Mazar-e-Sharif‘ (Internews 2004c: 8) bezeichnet. Die *Jamiat-e-Islami* forderte auch die islamischen Gelehrten der Provinz Balkh auf, die Journalistin aufgrund von Apostasie zum Tode zu verurteilen.

Die Diskussion über Medienpolitik und ihre rechtliche Absicherung innerhalb einer sich zum Islam bekennenden Gesellschaft wird, wie erwähnt, von der Internationalen Gemeinschaft kaum aufgegriffen. Die Definitionshoheit dieser Grundsatzfrage wird bis heute weitgehend konservativen Kräften überlassen. Die Internationale Gemeinschaft ignoriert die Diskussion entweder oder ‚verkämpft‘ sich in Einzelpunkten (Präambel der Verfassung), weil sie über wenig Interesse und Expertise für diesen wichtigen Bereich der afghanischen Gesellschaft verfügt. Anstatt sich in dieser Grundsatzfrage inhaltlich zu positionieren, begann die Internationale Staatengemeinschaft, sich in Fragen zu verlieren, die keinen Einfluss auf die Stärkung der Zentralmacht hatten oder sie sogar schwächten. Sie trat in dieser Phase als unsicherer Akteur auf. Eine ernsthafte Grundsatzdebatte über die tatsächliche Notwendigkeit einer Einhaltung ‚islamischer‘ Prinzipien hätte aufdecken können, dass etwa das Sängerrinnen-Verbot gar nicht islamisch begründet werden durfte, da es sich anscheinend nur auf afghanische Sängerrinnen, nicht aber auf Musliminnen oder auf Frauen generell bezog.





4.3 Die Rolle des afghanischen Staates beim Aufbau von Kommunikationsstrukturen - Medienfreiheit versus Konflikteindämmung?

In einem *failed state* wie Afghanistan ist der Aufbau von Kommunikationsstrukturen, also auch Medienaufbau, eine Kernaufgabe der Übergangsregierung. Der hierbei in Gang zu setzende Prozess der Nationenbildung wird von drei Komponenten bestimmt und vorangetrieben (Hippler 2004: 18ff). *State Building*, also der Aufbau eines funktionsfähigen Staatsapparates, ist der wichtigste Aspekt. Der Staat muss unter anderem befähigt werden, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und sein gesamtes Territorium zu kontrollieren. Der Zugriff auf eine funktionierende Verwaltung, einen Polizeiapparat und ein Rechtssystem sind dabei Voraussetzungen. Dieser Teil von Nationenbildung kann extern beeinflusst und gefördert werden.

Zweitens bedarf der Prozess einer integrativen Ideologie, die dem Aufbau einer nationalen Identität dient und den gesellschaftlichen Transformationsprozess legitimiert. Die Ideologie kann auf Werten wie Staatsbürgerschaft, Religion, Verfassung oder Ethnie basieren. Sie muss nicht, kann sich aber konfliktverschärfend auswirken. Auch gewaltsame Ausgrenzungen von Minderheiten oder Ethnien können zur Schaffung einer nationalen Identität (Ruanda) beitragen. Dieser Teil des Dreiecks ist extern kaum zu kontrollieren und zu steuern. Gegenwärtig findet dieser Kampf um eine integrative Ideologie statt, wobei eine streng konservative Interpretation des Islam und gemäßigt säkulare und nationale Konzepte aufeinanderprallen.

Dies führt zu der dritten Voraussetzung für Nationenbildung, der Integration der lokal verankerten Gruppen in eine Gesellschaft. Die nationale, in diesem Fall afghanische Identität muss sich im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Alltag widerspiegeln. Hierbei gilt es, den praktischen Austausch unter der verschiedenen Sektoren der Bevölkerung zu sichern. Politischer und intellektueller Austausch und Kommunikation innerhalb der Bevölkerung setzen eine entsprechende und inhaltlich offene Infrastruktur voraus.

Die Schaffung von Kommunikationsmitteln ist ebenso wie der Aus- und Aufbau von Verkehrswegen ein zentraler Bestandteil für dieses dritte Element des Dreiecks und somit für eine erfolgreiche Nationenbildung. Die Bedeutung von Medien in Friedensprozessen ist innerhalb des letztgenannten Prozesses zu erklären. Medien bieten allen Gesellschaftsgruppen die Plattform für den politischen und kulturellen Diskurs (Hippler 2004: 18ff).

Entgegen einer nach wie vor verbreiteten Auffassung, dass der Konflikt in Afghanistan ethnisch bedingt ist und im Wesentlichen durch eine ethnisch ausgeglichene Umverteilung der Macht zu beheben sei, wird die Zugehörigkeit und die Gruppenbildung in Afghanistan nicht primär über die Ethnie definiert. Vielmehr bilden traditionell die Familien- und Dorfstrukturen oder die Zugehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft (Schia, Sunni, sufischen Bruderschaften, wie die Naqshbandiyya oder Qaderiyya) die Hauptfaktoren.

Die Dominanz dieser lokalen Identitätsquellen und Strukturen kann allerdings in Konflikt mit dem Ziel der Konsolidierung einer zentra-



len Staatsstruktur geraten. Die wichtigste Hürde ist demnach nicht die Herausbildung einer nationalen Identität, sondern die Akzeptanz des Staates durch die Bevölkerung und deren politische Integration in den funktionsfähigen Staat – die wiederum mit der Herausbildung nationaler („nationalstaatlicher“) Identität verknüpft ist.

Der Aufbau der Medienlandschaft in Afghanistan ist in dieser Perspektive ein zentraler Bestandteil der Nationenbildung. Die afghanische nationale Identität, die ihre Dynamik bislang vor allem bei Angriffen von außen entwickelte und somit meist in kriegerischen Auseinandersetzungen Gestalt annahm, muss sich nun in Friedenszeiten behaupten. Dies setzt eine kommunikative Infrastruktur voraus, die der gesamten Bevölkerung Zugang bietet.

Ein nationaler kultureller und politischer Diskurs kann am ehesten über Massenmedien öffentlich geführt und weiter vorangetrieben werden. Wenn man nach Hippler *State Building* als entscheidende Komponente des Prozesses der Nationenbildung betrachtet, (Hippler 2004: 20ff) so bedeutet dies für die Medienzusammenarbeit in Afghanistan folgendes: Der Schwerpunkt des Medienengagements muss in der Stärkung staatlicher Strukturen liegen. Konkret hieße das zum Beispiel eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem staatlichen Rundfunk RTA und staatlichen Publikationen, eine Strategie, die Deutschland bei der Konzeption der Medienprogramme für Afghanistan nur teilweise berücksichtigt hat.

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik wird als Instrument internationaler Friedenseinsätze in Konfliktregionen erstmals im Aktionsplan der Bundesregierung zur „Zivilen Krisenprävention, Konflikt-

lösung und Friedenskonsolidierung“ (Bundesregierung 2004: 43-50) als konkrete Strategie behandelt. Hier werden neben der Zivilgesellschaft, der Kultur und der Bildung, auch die Medien als zu fördernde Friedenspotenziale explizit genannt.

Die gemeinsame Verpflichtung der Internationalen Staatengemeinschaft, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen und keinen Raum für Rückzugsgebiete zu bieten, erklärt das Ziel, Afghanistan nicht nur zu befrieden, sondern eine Transformation in einen stabilen demokratischen Rechtsstaat zu erreichen. Wenn auch die Konsolidierung eines demokratischen Systems nicht explizit genannt wird, so unterstreicht die Bundesregierung doch, dass „die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf Dauer die verlässlichste Grundlage für Stabilität und Frieden“ in Afghanistan sind (Auswärtige Amt 2002: 25). Sie hält zudem fest, dass zu den „Hauptaufgaben der Gebergemeinschaft“ auch die „gezielte Unterstützung beim Aufbau der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ gehören (Auswärtige Amt 2002: 27).

In der kritischen und instabilen Phase von Übergangsregierungen, die direkt nach einem Krieg oder Gewaltkonflikt gebildet wurden, muss der Wiederaufbau als Zeichen des Neuanfangs besonders sichtbar betrieben werden. Problematisch ist dies insbesondere deshalb, weil aufgrund der mangelhaften Sicherheitslage der Bewegungsspielraum für Projektimplementierung stark eingeschränkt sein kann.

Auch in Afghanistan, auf dem Balkan oder in Kambodscha kollidierten die Ansprüche der unter Handlungsdruck stehenden Geberländer



nach schnellen, sichtbaren Wiederaufbaumaßnahmen zur notwendigen Stabilisierung in einem Post-Konfliktstaat und der Bedarf an langfristigen und nachhaltigen Maßnahmen zum Aufbau stabiler rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen mit dem Ziel einer nachhaltigen Krisenprävention.

Frieden ist gerade auch nach Staatsversagen und gewaltsamen Konflikten eine Voraussetzung für effektive Demokratie und Meinungs- und Pressefreiheit. Die Legitimität einer Übergangsregierung wird oft nicht nur von früheren Konfliktparteien in Frage gestellt, sondern durch unpräzise Vorgaben der internationalen Gemeinschaft empfindlich geschwächt. Durch die Kompetenzüberschreitungen haben die islamistischen Konservativen in Zusammenarbeit mit anderen politischen Oppositionsströmungen die afghanische Zentralmacht öffentlich in Frage gestellt, ohne dass die internationale Gemeinschaft diese in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei dieser Auseinandersetzung unterstützt hätte. Der Erfolg des politischen Gesamtprozesses hängt aber entscheidend vom Aufbau der Übergangsregierung und ihrer politischen Stärkung ab. Nur ein funktionsfähiger Staat ist in der Lage, seinen Bürgern den Frieden zu wahren und ihre Sicherheit und ihren Schutz zu garantieren. Post-Konfliktstaaten aber sind im Aufbau begriffen und haben tendenziell nicht die Fähigkeiten, diese Kernaufgaben selbständig wahrzunehmen. Der (Interims-) Regierung und ihren Institutionen werden trotz ihrer Schwäche Aufgaben übertragen, die in dieser Phase der Friedenskonsolidierung über die Routine eines funktionsfähigen Staates noch weit hinausgehen. Einerseits muss die Post-Konfliktregierung staatliche und ge-

sellschaftliche Strukturen aufbauen und ihre Legitimität sichern, andererseits den internationalen Anspruch und die nationale Realität in Einklang bringen. Sie braucht für den (Wieder-) Aufbau der öffentlichen Ordnung die Rückendeckung der wichtigsten Institutionen des öffentlichen Sektors, die im Rahmen des Staatsaufbaus ihre Rollen neu definieren müssen (Price 2005). Auch die Aufgaben des für Medien zuständigen Informations- oder Kulturministeriums weichen erheblich von denen der Vorgängerinstitution ab. In einer Post-Konfliktsituation obliegen dem Informationsministerium die Aufklärung im Vorfeld von Wahlen, Strategieentwicklung und die Koordinierung von Maßnahmen im Medienbereich mit nationalen und internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, als Teil der Zentralregierung auch die Aufrechterhaltung der politischen Kontrolle gegenüber teilweise immer noch bewaffneter Opposition und nicht zuletzt auch die Förderung demokratischer Strukturen als Querschnittsaufgaben. Zu diesen Aufgaben in der Post-Konfliktphase kommen die klassischen Pflichten des Informations- oder Kulturministeriums, die sich von der Förderung freier und unabhängiger Medien über Bildung bis zur Alphabetisierung erstrecken.

In Afghanistan versuchten externe Akteure mittels ihrer Medienorganisationen und des Auslandsrundfunks ihre politische und militärische Präsenz der Bevölkerung zu vermitteln. Informationsfluss ist ein integraler Bestandteil der Entwicklungsstrategie und dient zugleich der Legitimation des politischen und militärischen Vorgehens. Die afghanische Übergangsregierung konnte nur auf den staatlichen Rundfunk und eigene Printmedien zurückgreifen, die kaum

von internationaler Seite gefördert wurden. Darüber hinaus standen Teile des staatlichen Rundfunks und ein Großteil der staatlichen Printmedien unter der Kontrolle früherer Konfliktparteien. Es gilt zu beachten, dass auch die eingesetzte Interimsregierung sich dieser Mechanismen und Instrumente bedienen können muss, um sich die notwendige Unterstützung der Bevölkerung für ihre Politik zu sichern, die von der Internationalen Gemeinschaft als Partner gewollt ist und unterstützt wird. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben muss der Staat über ausreichende Kapazitäten verfügen, die jedoch gerade in der Post-Konfliktsituation erst aufgebaut werden müssen. Bereitstellung von Ressourcen seitens der Internationalen Gemeinschaft ist hierbei ebenso essentiell wie ein Konzept zum Aufbau lokaler Strukturen. Freie Medien, die eine ‚Watchdog-Funktion‘ übernehmen sollen, sind vor allem bezogen auf einen Staat wichtig, der fähig ist seine grundlegenden Funktionen überhaupt wahrzunehmen.

Wie oben dargestellt, wurde die Rolle von Medien und Medienorganisationen von der Internationalen Gemeinschaft vorwiegend darin gesehen, den Einfluss des Staates zu minimieren. Der Spagat der reform- und demokratiefreundlichen Kräfte in der afghanischen Übergangsregierung bestand darin, einerseits die Gefährdung des Friedensprozesses durch die Konfliktparteien zu unterbinden, ohne die eigene Legitimität innerhalb einer islamisch geprägten Gesellschaft zu gefährden, und andererseits den Vorgaben der internationalen Gemeinschaft gerecht zu werden. Der Staatsaufbau drohte dabei in den Hintergrund zu treten, während die Medien als oppositionelle Kraft zum Staat wahrgenommen und in dieser Rolle gezielt von außen gefördert

wurden. Die Übergangsregierung wurde als ein potenzieller Gegner freier Medien verstanden. Während die internationale Gemeinschaft auf der einen Seite das Vertrauen in die neue Regierung fördern wollte, drängte sie diese beim Aufbau von Medien und der Bestimmung der Medienpolitik an den Rand.

Die Erfahrungen aus postkommunistischen Staaten prägen die gegenwärtige Strategie der Internationalen Staatengemeinschaft in Post-Konfliktstaaten wie Kambodscha und Afghanistan, in denen die Ausgangslage jedoch eine völlig andere ist. Während es im früheren Ostblock Sinn machte, den Einfluss eines übermächtigen Staates zu reduzieren, musste insbesondere in Afghanistan ein zentraler Staat erst aufgebaut und dessen Autorität landesweit gesichert werden. In Afghanistan hatte man eher ‚zu wenig Staat‘ als zu viel. Die hierbei im Widerspruch stehenden Strategien, einerseits Akzeptanz der Übergangsregierung und andererseits die Privatisierung des Mediensektors befördern zu wollen, führten vor Ort zu einer Situation, in welcher der Staat in Konkurrenz zu Medienorganisationen treten musste, um Ressourcen (Fördergelder, Zugriff auf Humanressourcen, die vom privaten Markt absorbiert werden, Unterstützung zum Aufbau von Kapazitäten in Form von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen) zu sichern. In einem Papier der US-Entwicklungsbehörde USAID zum Zusammenhang von Medien und Demokratie werden neun entscheidende Akteure beim Aufbau von Medien genannt (Center for Democracy and Governance/USAID 1999: 7). Der Staat kommt in dieser Aufzählung überhaupt nicht vor. Dieser Ausschluss des Staates setzt zwei Motoren zum Aufbau freier Medien in Konkurrenz, deren Koope-





ration für seinen Erfolg entscheidend ist: Den Staat, der die rechtlichen Rahmenbedingungen sichern muss, um die Medienfreiheit und den Schutz seiner Akteure zu gewährleisten, und den nicht-staatlichen Sektor mit den NGOs und der Zivilgesellschaft, die Zugriff auf finanzielle Ressourcen haben, welche die internationale Gemeinschaft nicht über die Regierung des aufzubauenden Staates, sondern über die NGOs dem Land zuführt.

Die einflussreichen NGOs propagieren Strukturaufbau im Medienbereich außerhalb des staatlichen Sektors und können dies auch an der (Zentral-) Regierung vorbei durchset-

zen. Einflussnahme des Staates wird als Angriff auf die Medienfreiheit gedeutet. Das westliche Rollenverständnis von Staat und Medien setzt bereits etablierte Strukturen (vorhandene rechtliche Rahmenbedingungen, Professionalität der Medienorgane, Ausbildung der Journalisten) voraus. Die marginale Rolle des Staates an diesem Prozess führt dazu, dass der Staat sich umgekehrt nicht als eingebundenes und entscheidendes Element sieht und sich weniger verpflichtet fühlt, die Umsetzung bestehender Richtlinien (Einhaltung der Grundsätze gemäß Artikel 19 der Menschenrechtsdeklaration) zu sichern.



5. Fazit

Das seit Jahren anhaltende Medienengagement in Bosnien, Kambodscha und Afghanistan hat sein Ziel immer noch nicht erreichen können. Die von der internationalen Gemeinschaft finanzierten Medien sind unter den Einfluss verschiedener Interessengruppen und ehemaliger Kriegsparteien geraten und erfüllen nicht ihren Auftrag, die Förderung von ‚Marktdemokratie‘ (Vgl. vorliegende Arbeit Seite 5). Unter Umständen können sie den brüchigen Frieden sogar gefährden. Dieser Fall kann eintreten, wenn nach dem Abzug der internationalen Gemeinschaft und ihrer Fördergelder ehemaligen Kriegsparteien die verbesserten Strukturen übernehmen, nicht aber die Qualitätsansprüche und die entsprechende journalistische Ethik. Doch wie kann man Programminhalte lokaler Medienorgane dem Einfluss nicht demokratisch legitimierter *pressure groups* entziehen? In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie stark die Programminhalte von internationalen Organisationen kontrolliert werden können beziehungsweise sollen. Hierbei geht es auch darum, ob und welche Regulierungsmechanismen eingesetzt werden dürfen, ohne gegen die Prinzipien der Pressefreiheit zu verstoßen. Die Annahme, dass eine kontrollierte Presse das Ziel einer Förderung demokratischer Strukturen immer ad absurdum führe, darf vor dem Hintergrund einer politischen Ausnahmesituation nach einem bewaffneten Konflikt durchaus hinterfragt werden.

Die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion über Medienfreiheit versus Konflikteindämmung verdeutlicht die grundsätzlich ver-

schiedenen Zielsetzungen und Ansätze zwischen internationalen NGOs und IGOs beim Medienaufbau. IGOs, wie die OSZE, plädierten in Bosnien für den Aufbau neuer Medienorgane unter Kontrolle von IGOs. Die OSZE befürchtete zu Recht, dass bereits bestehende und etablierte Medienorgane oft unter dem Einfluss von Konfliktparteien stehen. Das galt auch für die Übergangsregierung in Afghanistan. Für die NGOs hingegen ist die Förderung bereits bestehender lokaler Medienorgane die Voraussetzung für einen nachhaltigen Medienaufbau, der zugleich auch den Aufbau der Zivilgesellschaft unterstützt (Vgl.: Price 2000: 2).

Das AA hat in den Schwerpunktsetzungen grundsätzlich einen richtigen Ansatz verfolgt. Allerdings sind die gegenwärtigen Rahmenbedingungen wie das Haushaltsrecht und der Mangel an Evaluierungsmechanismen sowohl seitens der Geldgeber als auch der Implementierungspartner unzureichend (Vgl. Kap. 5). Darüber hinaus wiederholen sich in Afghanistan die Probleme mangelnder Koordinierung. *Internews* und die UNESCO waren beide in Bosnien aktiv und schon dort mit unzureichender Koordinierung der internationalen Maßnahmen und der Parteilichkeit von nationalen Medienorganen konfrontiert. In Afghanistan übernahm die UNESCO im Frühjahr 2002 die Koordinierung der afghanischen Medienlandschaft und der internationalen Hilfsleistungen in diesem Bereich. Die mangelnde Kohärenz der Aktivitäten konnte dennoch nicht behoben werden. Trotz der früheren Erfahrungen aus anderen Post-



Konfliktstaaten wurden die Fehler im Umgang mit Medien wiederholt.

Die afghanische Übergangsregierung betrachtet sich als Partner der internationalen Gemeinschaft. Welche gestaltende Rolle der Staat beim Aufbau der Medienlandschaft über die Gewährleistung internationaler Standards hinaus einnehmen soll und kann, ist kaum gründlich erwogen worden. Der potenzielle positive Beitrag des afghanischen Staates zum Medienaufbau ist sicherlich nicht ausgeschöpft worden.

NGOs distanzieren sich häufig von einer Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen staatlichen Akteuren. Da jedoch die Medien insbesondere in der sensiblen Post-Konfliktphase die Verbreitung von politisch wichtigen Informationen übernehmen (Vgl. Kap. 4.2), können im Medienbereich tätige NGOs nicht ‚unpolitisch‘ agieren. Durch ihre Finanzkraft und ihren Einfluss auf die öffentliche Meinung werden sie unvermeidbar zu politischen Akteuren. Wenn NGOs sowohl eine Kooperation mit dem Staat ablehnen als auch die konfliktträchtigen Themen aussparen, bleibt ihre Rolle im Friedensprozess beschränkt.

Sowohl die angesprochenen Interessenkonflikte der NGOs im Medienbereich als auch die Risiken bei der Förderung potenziell destabilisierender Medien und die Unzulänglichkeiten nationaler Instrumente der Geberländer unterstreichen die Notwendigkeit, die bislang verfolgte Strategie zu ändern. Empfehlungen, mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen und Zeitpläne großzügiger zu bemessen, sind zwar berechtigt, aber in der Realität nicht kurzfristig umsetzbar. Wichtig in einer Post-Konfliktphase

ist die Vermeidung unnötiger Risiken, die den noch nachwirkenden Konflikt wieder ausbrechen lassen könnten. Der Anspruch darf sich allerdings auch nicht auf das ‚Do-Not-Harm-Prinzip‘ beschränken. In Zeiten knapper Ressourcen müssen alle Akteure ihre Kapazitäten und Ressourcen so einsetzen, dass der größtmögliche Nutzen erzielt werden kann. Der gangbarste Weg für die Bundesregierung unter diesen Gesichtspunkten ist die Zusammenarbeit mit der Übergangsregierung als konstruktivem Partner, die sowohl Objekt als auch Subjekt des Wiederaufbaus sein muss. Damit könnte Deutschland sowohl dem *Light-Footprint-Prinzip* als auch dem *Afghan-Ownership-Prinzip* und dem Prinzip der Nachhaltigkeit von Maßnahmen gerecht werden. Die damit erzielte Vertrauensbildung zwischen Bevölkerung und Übergangsregierung, die ihren Machtanspruch legitimieren muss, dient der Stabilisierung und dem Aufbau von Staatlichkeit.

Für ein zielführendes internationales Engagement ist insbesondere die Aufteilung der Wirkungsbereiche der Geberländer in Kernkompetenzen von Bedeutung. Die USA haben aufgrund ihres nationalen Verständnisses und ihrer Strukturen im Medienbereich eine besondere Expertise für die Förderung unabhängiger Medien. Deutschland hat im Vergleich zu den USA hingegen weder die finanziellen Mittel noch vergleichbare Strukturen, um zeitgleich Projekte zum Aufbau unabhängiger, als auch staatlicher Medien zu implementieren. Dies müsste vor einem Engagement geklärt und auch den durchführenden Organisationen verbindlich vorgegeben werden.



6. Empfehlungen

Für den Medienaufbau in Afghanistan können folgende Empfehlungen gegeben werden:

1. Das Auswärtige Amt sollte auf das schon bei der ersten Zusage der Projektmittel formulierte Ziel der stärkeren Unabhängigkeit RTAs von der Deutschen Welle drängen. Das Ziel muss sein, die Kapazitäten des afghanischen Projektpartners dahingehend aufzubauen, dass er von der Hilfe von Außen unabhängig ist. Das bedeutet auch, dass bei der Zusammenarbeit kein neues Abhängigkeitsverhältnis geschaffen wird.¹⁰
2. Die internationale Gemeinschaft sollte auf eine größere Einbindung von muslimischen Partnerstaaten hinwirken, mit deren

Unterstützung sie einen aktiven Standpunkt in einer mit religiösen Argumenten geführten Grundsatzdiskussion über die Rolle der Medien einnehmen und damit die Übergangsregierung im Konflikt mit der islamistischen konservativen Opposition stärken könnte (Vgl. Kap 4.2). Um dabei die politischen Bedenken im Hinblick auf eine Einbeziehung der Nachbarstaaten Pakistan und Iran zu umgehen, könnte Expertise aus Ägypten, Katar, Algerien, Palästina, Libanon oder Marokko herangezogen werden. Dies würde zu einer konstruktiveren Diskussion in Afghanistan über die Medienpolitik führen und die Opposition zwingen, ihren Standpunkt vor einem versierten Kreis von Experten auf Augenhöhe darzulegen.¹¹

3. Die Bundesregierung und die internationale Staatengemeinschaft sollten sicherstellen, dass die Programminhalte der Medien nicht gezielt konfliktverschärfend eingesetzt werden können oder keinen Bezug auf die Bedürfnisse der Zielgruppe haben. Dies kann durch die Schaffung unabhängiger Evaluierungsmechanismen erreicht

¹⁰ Die Deutsche Welle begründet die nach wie vor nicht realisierte Verlagerung der Produktion von Berlin nach Kabul mit dem schlechten Ausbildungsniveau und der mangelnden Finanzkraft von RTA. Das Film- und Bildmaterial für die Nachrichten stelle die Deutsche Welle RTA kostenlos zur Verfügung. Falls die Nachrichten vor Ort produziert werden würden, könne dies nicht mehr gesichert werden. Dieses Hindernis hätte mit der Aufnahme Afghanistans als assoziiertes Mitglied in die Europäische Rundfunkunion beseitigt werden können mit der Aufnahme in die europäische Rundfunkunion hätte Afghanistan auch am regionalen Nachrichtenaustausch der *EUROVISION* teilnehmen können. Aufgrund der fehlenden technischen Ausrüstung stand eine aktive Beteiligung Afghanistans an der *ASIAVISION* noch aus. Afghanistan ist jedoch seit Beginn der Zusammenarbeit von RTA und Deutscher Welle Mitglied der Asiatischen Rundfunkorganisation und des *Asia-Pacific Institute for Broadcasting* (APIB). Diese Voraussetzungen und die Unterstützung der afghanischen Beteiligung an der *ASIAVISION* würden ausreichen, um die Unabhängigkeit RTAs von der Deutschen Welle im Hinblick auf die Materiallieferung zu sichern.

¹¹ Die islamistischen konservativen Kräfte in Afghanistan sind bislang selten in Verlegenheit gekommen, sich inhaltlich in ihrer Haltung zu rechtfertigen. Die politischen Ränkespiele wären weniger erfolgreich gewesen, wenn die internationale Gemeinschaft aufgrund ihrer Unkenntnis in islamrelevanten Grundsatzdiskussionen nicht mit dem Rücken zur Wand gestanden hätte.



werden. Die Übertragung dieser Aufgabe an NGOs ist nicht sinnvoll, da NGOs damit in einen Interessenkonflikt gedrängt werden, wie das Beispiel *Internews* zeigt. Vielmehr sollten hier IGOs in Verbindung mit einem detailliert formulierten Konzept als unabhängige Evaluierungsinstitutionen in Betracht gezogen werden.

Folgende Empfehlungen können für Afghanistan, aber darüber hinaus auch für andere Post-Konfliktstaaten gegeben werden:

4. Die internationale Gemeinschaft sollte mit der Übergangsregierung eines Post-Konfliktstaates Vereinbarungen für die Lizenz- und Frequenzvergabe treffen, Regelungen über Programminhalte aufstellen und eine obligatorische Teilnahme des Personals an Trainingsmaßnahmen (Menschenrechte, Management) festsetzen. Diese Maßnahmen eröffnen auch der Administration Kontrollmechanismen für die Stabilisierung von Staatlichkeit und Eindämmung des Konflikts. Die Einhaltung der Vereinbarungen durch alle Akteure unterstreicht den politisch unparteiischen Auftrag von Medien.
5. Die internationale Gemeinschaft muss bereits in den Friedensverhandlungen die Einrichtung einer Medienkommission zum Gegenstand einer Übergangsvereinbarung machen. Auf diese Weise werden frühzeitig rechtlich bindende Standards geschaffen, die für alle Akteure gelten. Nachträgliche Regulierungen nach den Friedensverhandlungen können als Parteinahme der Übergangsadministration ausgelegt werden und sich konfliktverschärfend auswirken.
6. Die Einhaltung medienrechtlicher Übergangsregelungen während der Übergangsphase bis zu den ersten Wahlen sollte IGOs werden, nicht NGOs. IGOs können bei der Nichtbeachtung durch oftmals noch bewaffnete ehemalige Kriegsparteien adäquater reagieren (siehe Beispiel Bosnien).
7. Die internationale Gemeinschaft muss die Budgetierung von Maßnahmen im Rahmen des Engagements in Krisengebieten zugleich der Kurzfristigkeit des Handlungsbedarfes und der Notwendigkeit mittel- und längerfristiger Planung anpassen. Deshalb sollte es zwei Arten der Budgetierung geben, die eine Trennung der Mittel für Kriseneinsätze und für langfristige Maßnahmen sicherstellen. Langfristige Planungsprozesse bei der Einteilung des Regierungshaushalts erschweren die kurzfristige Bereitstellung von Mitteln für unvorhergesehene Kriseneinsätze. Beim Engagement in einem Post-Konfliktstaat muss für die Begleitung des Transformationsprozesses zugleich die notwendige langfristige finanzielle Sicherheit geschaffen werden.
8. In Fällen von fragilen bzw. zerfallenen Staaten, wie in Afghanistan, hat der Aufbau von staatlichen Kapazitäten Priorität. Dazu gilt es den aufzubauenden Staatsapparat in der Wahrnehmung seiner Kernkompetenzen (Sicherheit, Ge-

sundheit, Bildung, Rechtssicherheit) zu stärken.

9. Die internationale Staatengemeinschaft muss die Übergangsregierung eines Post-Konfliktstaates unterstützen, die Umsetzung international akzeptierter Medienstandards mittels eines funktionierenden Rechtssystems und einer professionellen Journalistenausbildung zu gewährleisten. Die Unterstützung kann sich auf folgende Bereiche beziehen:
 - a. Hilfe bei der Transformation des staatlichen Rundfunks in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.
 - b. Unterstützung des Post-Konfliktstaates bei der Formulierung rechtlicher Rahmenbedingungen. Der Standard der Meinungs- und Pressefreiheit muss rechtlich verankert und der Staat muss institutionell verpflichtet werden, die Einhaltung des Standards durch- und umzusetzen.
 - c. Unterstützung der staatlichen Institutionen bei der Aus- und Fortbildung von Journalisten (journalistische Fakultäten der staatlichen Hochschulen).
10. Der Aufbau einer unabhängigen Medienlandschaft sollte erst im zweiten Schritt folgen. Bei deren Entwicklung sollte die Internationale Gemeinschaft bzw. deren nationale und internationale Durchführungsorganisationen insbesondere das langfristige Ziel der finanziellen Unabhängigkeit berücksichtigen.
11. Bei der Nutzung bestehender Medienstrukturen sollte die Internationale Gemeinschaft äußerst behutsam agieren. Sie muss sich darüber im klaren sein, dass lokale Medien selten unparteiisch sind, da lokale Journalisten und Medienorgane in den wenigsten Fällen in der Lage sind, ohne Unterstützung einer Konfliktpartei wirtschaftlich und politisch zu überleben. Die Förderung bereits etablierter Medienorgane beinhaltet daher immer die Gefahr, dass der Geldgeber unwissend mit einer Kriegspartei assoziiert wird.





7. Bibliographie

- Allen, Tim/Stremlau, Nicole: Media Policy, Peace and State reconstruction, Background Paper.
<http://www.crisisstates.com/Publications/dp/dp08.htm> (03.05.2005).
- Auswärtige Amt (Hrsg.) 2002: Konfliktprävention und Krisenbewältigung, Reihe 1/Band 1, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Das Engagement Deutschlands in und für Afghanistan. Stabilität und Aufbau.
http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement_html. (23. 03.2004).
- Becker, Jörg 2002: Beitrag der Medien zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, in: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.): Beitrag der Medien Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit, Eschborn.
- Borden, Anthony und Girardet, Edward: Afghan Journalism's Postwar Mission, in: The New York Times, 26. 12. 2001: 4.
- Brahim, Lakdhar 2003: Reconstruction: Current Perspective and Challenges Ahead, Vortrag am 23.06.2003 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2004: Bericht zur Designphase. Entwicklungspolitische Beitrag zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung in Afghanistan, 2. Entwurf, Bonn.
- Bundesregierung 2003: Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, Berlin 2003
- Bundesregierung 2004: Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin.
- Center for Democracy and Governance/USAID (Hrsg.) 1999: The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach, Washington.
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace630.pdf (10.09.2005).
- Crowther, Christine 2004: Researching Cambodia's Radio News "Ecology"-Exploring a Way Forward, London.
- Gerner, Martin: Schreiben Sie nicht über solche Themen! In: „Das Parlament“.
<http://www.das-parlament.de/2004/41-42/ThemaderWoche/002.html> (14.02.2006).
- Heinlein, Stefan: Radio wichtigstes Medium in Afghanistan, in: Deutschlandfunk/Sendung vom 18.09.2004.
http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/295478/ (15.04.2005).



- Hippler, Jochen 2004: Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung - Hintergründe eines politischen Konzepts, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? (Eine Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden) Band 17, Bonn.
- Initiative Freie Presse e.V. (Hrsg.): Aktivitäten in Afghanistan.
<http://www.initiativefreiepresse.org/de/navi.html> (15.04.2005).
- Internews (Hrsg.) 2003: Print Media, the struggle for sustainability, Kabul.
- Internews (Hrsg.) 2004a: Media Monitoring and Evaluation in Afghanistan, Final Report, Kabul.
- Internews (Hrsg.) 2004b: Afghan Media Directory, Kabul.
- Internews (Hrsg.) 2004c: Media Freedom and Journalist Security, Kabul.
- Internews (Hrsg.) 2004d: Impact of local Economy on media development, Kabul.
- Internews (Hrsg.) 2004e: Women and the media, Kabul.
- Institut for War and Peace Reporting (IWPR) und Media Action International (MAI) 2002: Afghanistan Print Media Needs' Assessment, Arbeitsbericht an Geldgeber, Kabul.
- Price, Monroe E. (Hrsg.) 2000: Restructuring the Media in Post-Conflict Societies, University of Oxford.
- Price, Monroe E.: Defining and Understanding Media Development Strategies in Post-War and Crisis States, Background Paper zum Workshop 'Media, the Law and Peacebuilding: From Bosnia and Kosovo to Iraq'.
<http://www.crisisstates.com/News/berkeley.htm> (10. 09. 2005)
- Reporter without Borders 2004: Afghanistan - Annual Report, London.
- Saboory, Hamid 2003: Vortrag über Hochschulkooperationen mit Schwerpunkt auf den juristischen Fakultäten und Fakultäten für Islamisches Recht. Die Veranstaltung fand in Kooperation mit dem Max-Planck-Institut Hamburg, dem DAAD und der Kabuler Universität 2003 im Rahmen eines AA-finanzierten Workshops im Mai 2003 in Kabul statt.
- Sywottek, Christian 2002: Nachrichten als Waffe, in: Frankfurter Rundschau vom 06.11.02, Frankfurt.



8. Abkürzungsverzeichnis

AA:	Auswärtiges Amt
AKBP:	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
ANA:	Afghan National Army
BMZ:	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DW:	Deutsche Welle
EU:	Europäische Union
FAO:	Food and Agriculture Organisation UN
HRT:	Staatlicher Rundfunk der Kroaten
IDLO:	International Development Law Organization
IFP:	Initiative Freie Presse e.V.
IGO:	Inter Governmental Organizations
IOM:	International Organization for Migration
ISAF:	International Security Assistance Force
IWPR:	Institute for War and Peace Reporting
KFOR:	Kosovo Forces
MAI:	Media Action International
NGO:	Non Governmental Organizations
OBN:	Open Broadcast Network
OEF:	Operation Enduring Freedom
OpInfo:	Operative Information
OSZE:	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PIC:	Peace Implementation Committee
PRT:	Provincial Reconstruction Team
PSV-Einheit:	Psychologische Verteidigung
RSF:	Reporters Sans Frontières
RTA:	Radio Television Afghanistan
RTBiH:	Staatlicher Rundfunk der Bosniaken
SFOR:	Stabilization Forces
SRT:	Staatlicher Rundfunk der Serben
UN:	United Nations
UNAMA:	United Nations Assistance Mission to Afghanistan
UNAMIR:	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF:	United Nations Children's Fund

Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Tutakhel, Mariam:** Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan. Duisburg (INEF-Report, 83/2006), 44 S.
- Hahn, Andreas:** Realitäten der Quasi-Staatlichkeit: Zur politischen Ökonomie alternativer Herrschaftsordnungen. Duisburg (INEF-Report, 82/2006), 56 S.
- Hippler, Jochen:** Counterinsurgency and Political Control. US Military Strategies Regarding Regional Conflict. Duisburg (INEF-Report, 81/2006), 72 pp.
- Debiel, Tobias/Sascha Werthes (Eds.):** Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases. Duisburg (INEF Report, 80/2006), 84 pp.
- Debiel, Tobias/Monika Sticht:** Towards a New Profile? Development, Humanitarian and Conflict Resolution NGOs in the Age of Globalization. Duisburg (INEF Report, 79/2005), 44 pp.
- Stempel, Philipp:** Der Internationale Strafgerichtshof - Verbote eines Weltinnenrechts? Eine Studie zur Reichweite einer rule of law in der internationalen Politik. Duisburg (INEF-Report 78/2005), 72 S.
- Kocks, Alexander:** The Financing of UN Peace Operations - An Analysis from a Global Public Good Perspective. Duisburg (INEF Report 77/2005), 95 pp.
- Hirsch, Alfred:** Menschenrechte des Fremden: Zur Grundlegung einer interkulturellen Menschenrechtsethik. Duisburg (INEF-Report 76/2005), 46 S.
- Blome, Kerstin:** Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Herausforderungen bei der Etablierung eines Weltinnenrechts im Politikfeld Menschenrechte. Duisburg (INEF-Report 75/2004), 56 S.
- Böge, Volker:** Neue Kriege und traditionale Konfliktbearbeitung. Duisburg (INEF-Report 74/2004), 69 S.
- Fuchs, Martina/Michael Giese:** Globale Arbeitsteilung - transnationale Kompetenzaufteilung. Beispiele aus der Automobilzulieferindustrie. Duisburg (INEF-Report 73/2003), 36 S.



Einzelexemplare können schriftlich beim INEF bestellt werden:
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, D-47048 Duisburg.
Bitte legen Sie Briefmarken in Höhe von 0.95 EUR bei.
Fast alle INEF-Reports stehen im Internet zum Download zur Verfügung:
<http://inef.uni-duisburg.de/page/PublSerien.html>

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut wurde 1990 auf der Basis eines Kooperationsvertrages zwischen der Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF und der Universität Duisburg-Essen gegründet. Das INEF beschäftigt sich interdisziplinär mit

- globalen Trends und Global Governance,
- Zusammenhängen zwischen Entwicklung und Frieden in Entwicklungsländern,
- globalen Interdependenzen von Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit,
- Entwicklungsperspektiven von Entwicklungsländern in der Weltwirtschaft,
- dem Zusammenspiel von Staaten, Internationalen Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Weltpolitik.

Das INEF und die SEF haben es sich zum Ziel gesetzt,

- den nationalen, europäischen und internationalen Dialog über globale Interdependenzen und Global Governance mitzugestalten
- Anstöße für politisches Handeln aus globaler Verantwortung in Nord und Süd, Ost und West zu geben.

Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Das Institut ist in ein tragfähiges internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereich Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Michael Bohnet; Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. Dr. Karen Shire; Jessica Zeltner.

Die Reihe INEF-Report

In den INEF Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden, INEF
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef@uni-due.de
Homepage: <http://www.inef.de>

UNIVERSITÄT
**DUISBURG
ESSEN**
FACHBEREICH GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN