



Februar 2007

Rückschläge für den Demokratisierungsprozess: Afghanistan zwischen Real- und Reformpolitik

Ursula Koch-Laugwitz, FES-Kabul

- Steht die Pressefreiheit in Afghanistan vor dem Aus? Entwurf wie bisheriger Beratungsverlauf über ein neues Mediengesetz spiegeln das Erstarken islamistischen Einflusses in Parlament und Regierung wider.
- Versöhnung per Dekret im Eigeninteresse? Eine mit großer Mehrheit verabschiedete Resolution des 249 Sitze zählenden Unterhauses (Wolesi Jirga) zur Amnestie für alle Verbrechen der Jahre 1979 bis 2001 wirft die Frage nach der Scheidelinie zwischen „Realpolitik“ und menschenrechtsorientierter Reformpolitik in Afghanistan auf – ist doch eine nicht geringe Zahl von Abgeordneten im afghanischen Parlament selbst aktiv in die Verbrechen der letzten Jahrzehnte verwickelt.

Seit sich die Berichterstattung über Afghanistan im Laufe des letzten Jahres in den internationalen Medien weitgehend auf schlichte Kriegsberichterstattung reduziert hat, drohen nachhaltige Beschädigungen des noch jungen Demokratisierungsprozesses weitgehend unbeachtet zu bleiben.

Zwei Beispiele aus jüngerer Zeit geben Anlass zur Sorge über die weitere politische Entwicklung des Ende 2005 gewählten Parlaments: der **Entwurf für ein neues Mediengesetz** und eine jüngst vom Unterhaus des Parlaments (Wolesi Jirga) verabschiedete Resolution zur nationalen **Versöhnung** und **Amnestie** für alle Verbrechen, die während der letzten 25 Jahre begangen wurden.

Sind diese Beispiele unter den gegebenen schwierigen politischen und ökonomischen Verhältnissen, nach einem krisenhaften Jahr mit vielen Toten, vor dem Hintergrund einer nach wie vor problematischen Sicherheitslage und ohne weithin erkennbare Entwicklungsfortschritte vielleicht der Einstieg in afghanische „Realpolitik“?

Präsident Hamid Karzai hat seit Herbst 2006 die „Internalisierung der Externalitäten“ zum

politischen Programm gemacht. Manchem Beobachter scheint es wenige Monate später, als würden sich die in Regierungsverantwortung integrierten fundamentalistischen Kräfte hingegen längst nicht mit einfacher, politischer Teilhabe zufrieden geben wollen.

Worum geht es im einzelnen?

Der Entwurf für ein Mediengesetz („Mass Media Law“) ist für diese Entwicklung nur ein Beispiel. Seit Winter vergangenen Jahres registrieren politische BeobachterInnen in diesem Kontext sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative unverkennbare Signale, die Medien wieder verstärkt nationalen Sicherheitsinteressen unterzuordnen **und** gemäß islamischer Prinzipien zu beeinflussen.

Dass ein solcher Entwurf seit Ende November 2006 in den Parlamentsausschüssen beraten und voraussichtlich im März 2007 verabschiedet wird, hat seine Gründe in der jüngeren Entwicklung des Landes: Präsident Hamid Karzai hatte noch kurz vor der Parlamentswahl 2005 per Dekret ein Gesetz für die Massenmedien erlassen. Nach der Wahl sollte dieser Präsidentenerlass in einem geordneten parlamentarischen Verfahren in ein normales

Gesetz überführt werden. Vom federführenden Kultur- und Informationsministerium wurde daher zunächst ein Entwurf für ein neues Mediengesetz erarbeitet und in das parlamentarische Verfahren eingespeist. Dieser Entwurf aus dem Hause des zuständigen Ministers Karim Khorram, der eher den fundamentalistischen Eifern zugerechnet wird, enthält jedoch eine Vielzahl kritischer Punkte (s.u.), die nationale wie internationale Journalistenvereinigungen, NGOs und Lobbygruppen alarmiert haben.

Darüber hinaus haben Beratungen wie jüngst in der Kommission für religiöse, kulturelle und Erziehungsangelegenheiten des Unterhauses Befürchtungen genährt, dass die Pressefreiheit in Afghanistan in absehbarer Zeit wieder unter dem Primat des Islam und zur Disposition der Regierung stehen wird.

Jüngere Entwicklungen des Mediensektors

Seit dem Ende der Talibanherrschaft 2001 ist der Mediensektor auch in Afghanistan schnell und wild gewachsen. Die zahlreichen neu entstandenen Medien konnten sich jedoch trotz der damit verbundenen Probleme einen großen Anteil an der schnellen Verbreitung von Nachrichten und Informationen aus unterschiedlichsten Quellen erarbeiten.

Die Europäische Union und auch Deutschland haben dem Aufbau eines professionellen Mediensektors als Stützpfeiler des Demokratisierungsprozesses in Afghanistan in den vergangenen Jahren besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Deutsche Welle hat im Konsortium mit anderen die Reform des staatlichen Rundfunk- und Fernsehsenders (National Radio Television Afghanistan, RTA) fachlich und technisch mit großem Aufwand vorangetrieben. Anfängliche Pläne der schrittweisen Überführung des Senders RTA in eine politisch und finanziell unabhängige, öffentlich-rechtliche Trägerschaft scheinen durch den Gesetzentwurf nun obsolet geworden zu sein.

Ein weiteres Indiz für diesen Trend sind die wochenlangen Auseinandersetzungen zwischen dem zuständigen Kulturminister Khorram und dem RTA-Intendanten Najib Roshan, die im Januar mit dem Rücktritt des Intendanten endeten. Eine große Zahl von MitarbeiterInnen, die während der Amtszeit von Najib Roshan bei RTA eingestellt wurde, hat den

Sender verlassen müssen.

Galt das alte Mediengesetz noch einheitlich für alle Medien, beziehen sich die neuen Regelungen nur auf „Radio und Fernsehen im Wiederaufbauprozess Afghanistans“. Bereiche wie elektronischer Handel, Schutz intellektuellen Eigentums oder der Zugang zu Informationen von öffentlichen Einrichtungen sollen durch ein separates Gesetz erst später geregelt werden.

Kritik am Entwurf für neues Mediengesetz

Die Regierung wird, dem Entwurf folgend, nicht nur direkte Kontrolle über die Medien ausüben. Vielmehr besteht darüber hinaus die Gefahr, dass konservative, religiöse Kräfte massiven Einfluss auf das Programm und einzelne Inhalte nehmen. Als kritisch sind folgende Entwicklungen anzusehen:

- Das Prinzip der Pressefreiheit wird islamischen Prinzipien untergeordnet.
- Die angestrebte Unabhängigkeit von RTA von der Regierung wurde fallengelassen. Die staatliche Radio- und Fernsehanstalt soll in das Ministerium eingegliedert werden.
- Von den fünf bislang bestehenden, unabhängigen Medienaufsichtsgremien würden drei unabhängige Kommissionen gestrichen. Aufgelöst würden die Kommission, die sich mit Beschwerden über Medien und Medienmacher beschäftigt, die RTA-Kommission sowie die Kommission für die offizielle staatliche Nachrichtenagentur *Bakhtar*. Übrig blieben lediglich der sog. Medienrat unter Vorsitz des Kulturministers und die vom selben Ministerium bezahlte Kommission für private Medien

Sendeverbot bestünde zukünftig u.a.

- für alle Inhalte, die geeignet scheinen, der Stabilität, nationalen Sicherheit und territorialen Integrität des Landes zu schaden;
- für alle Sendungen, die potentiell die „moralische Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen“ gefährden;
- im Falle der Verbreitung *falscher* Informationen, die die öffentliche Meinung beeinflussen könnten und
- für die Verbreitung jeglicher anderer Religionen als der des Islam.

Gestrichen wurden zudem sämtliche Regulierungsvorschriften zwischen öffentlichem und privatem Mediensektor.

Im Parlament ist die Skepsis gegenüber der Pressefreiheit schnell und stark gestiegen. Dies lässt sich sowohl auf die mangelnde Erfahrung der Abgeordneten im Umgang mit Medien als auch eine teilweise sehr kritische, gelegentlich sogar diffamierende Berichterstattung über einzelne Abgeordnete und die Leistungen der ParlamentarierInnen zurückführen.

Es ist davon auszugehen, dass die Regierung den Mediengesetzentwurf im Vorfeld mit den Meinungsmachern im Unterhaus des Parlaments abgestimmt hat. Auseinandersetzungen wie über das Mediengesetz spiegeln zudem die tiefer liegenden Konfliktlinien des Landes wider, wie z.B. die Bedeutung islamischer Prinzipien. Noch mehr als um Prinzipien geht es im vorliegenden Fall aber um Macht bzw. den Erhalt der eigenen Macht.

Unter etwas anderen Vorzeichen gilt diese Einschätzung auch für den folgenden, zweiten Fall, der in diesem Zusammenhang bedenklich stimmt:

Amnestie für Warlords?

Noch im Dezember 2006 hatte Präsident Hamid Karzai einen Fünf-Jahres-Plan für Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit öffentlich unterstützt, der explizit **keine** Amnestie für Kriegsverbrecher und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsah. Im Einklang mit vielen Menschenrechtsinitiativen sollten die Anerkennung der Leiden der Opfer, die Stärkung staatlicher Institutionen, Wahrheitsfindung und die Förderung der Versöhnung unterstützt werden.

In seiner Rede anlässlich des Ashura-Tags (am 29.1.2007), die von politischen Beobachtern sehr mehrdeutig interpretiert wurde, hatte Präsident Karzai die Regierungsgegner erneut zum Dialog eingeladen. Im Anschluss daran wurde in den Medien heftig spekuliert, ob er damit auch explizit die militanten Taliban angesprochen wissen wollte.

Das Unterhaus des Parlaments (Wolesi Jirga) ging zwei Tage später sogar noch einen Schritt weiter. Nach einer hitzig geführten Debatte wurde, selbst zur Überraschung erfahrener ParlamentsbeobachterInnen, eine politisch bemerkenswerte Resolution beschlossen. Ihre Intention ist es, allen Afghanen, die in die Konflikte seit dem Einmarsch

der sowjetischen Armee bis zum Ende der Talibanherrschaft verstrickt waren, Straffreiheit zu gewähren.

Der Wortlaut der Resolution besagt: „Alle Kriegsgegner von einst sollen einander vergeben und nicht mit rechtlichen Mitteln belangt werden. (...) Keine Gruppe oder politische Partei soll von der Amnestie ausgeschlossen werden.“ Die Resolution schließt damit neben der im Kontext der Debatte wichtigen Gruppe der Mudschaheddin auch militante Taliban explizit ein, und damit Personen wie Mullah Omar oder den ehemaligen Premierminister und Hezb-e Islami Führer Guldbuddin Hekmatyar. Außerdem verlangt der Beschluss, im Parlament eine gesonderte Versöhnungskommission einzusetzen, die Gespräche mit regierungsfeindlichen Gruppen, ebenfalls einschließlich militanter Taliban, beschleunigen soll.

Einige reformorientierte Abgeordnete, wie z.B. Shukria Barezai, hatten den Saal unter Protest vor der Abstimmung verlassen. Sie begründeten diesen Schritt damit, dass es nicht die Aufgabe von Parlament oder Präsident sei, den Kriegsverbrechern zu vergeben. Die Resolution sei darüber hinaus ein Verstoß gegen die afghanische Verfassung. Schließlich zählt Afghanistan zu den Unterzeichnern der Genfer Konvention, die allen Staaten auferlegt, Kriegsverbrechen zu ahnden und Kriegsverbrecher strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen.

Andere Abgeordnete, wie z.B. Mohammad Mohaqeq, ein ehemaliger Mujaheddin-Führer, der sich in der Öffentlichkeit regelmäßigen Beschuldigungen wegen begangener Kriegsverbrechen ausgesetzt sieht, hatten dagegen der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass der Beschluss dem Land Versöhnung und Frieden bringen würde.

Die große Parlamentsmehrheit verfügt über eine eher zweifelhafte Vergangenheit, darunter an prominenter Stelle der Parlamentssprecher Younus Qanooni sowie einschlägig bekannte Abgeordnete und Kabinettsvertreter wie Prof. Abdul Rahb Rasool Sayyaf, Ex-Verteidigungsminister Mohammed Qasim Fahim, Energieminister Ismail Khan, Generalstabschef Abdul Rashid Dostum oder Vizepräsident Karim Khalili. Aus diesen Kreisen wurde argumentiert, dass ein Bericht der Menschenrechtsorganisation „Human Rights Watch“ mit der Forderung, die Schuldigen in

Afghanistan zur Rechenschaft zu ziehen, und die fast zeitgleich erfolgte Hinrichtung Saddam Husseins für die Verabschiedung der Resolution verantwortlich seien.

VertreterInnen von Menschenrechtsgruppen halten dieser Position zu Recht entgegen, dass es für den schwierigen und langfristigen Prozess nationaler Aussöhnung und Friedensschaffung neben dem dringend erforderlichen Prozess des „Truth Telling“ ebenso unverzichtbar sei, Kriegsverbrecher vor Gericht zu stellen – einschließlich einiger Parlamentarier und Regierungsmitglieder, sofern sie sich solche Verbrechen haben zu Schulden kommen lassen.

Mit dieser aktuellen Entwicklung wird den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft des letzten Jahres, die Dimension von Kriegsverbrechen und deren Opfer in der öffentlichen Debatte stärker zu thematisieren, bedauerlicherweise eine Absage seitens einer Parlamentsmehrheit erteilt. Eine angemessene wie sorgfältige öffentliche Auseinandersetzung und das Prinzip, Verbrecher für ihre Taten zur Verantwortung zu ziehen, wird damit für die Zukunft weitgehend konterkariert.

Wie Beispiele aus anderen Ländern hinsichtlich der Aufarbeitung ihrer Vergangenheit zeigen, setzt jeder erfolgreiche Prozess nationaler Aussöhnung voraus, dass die Stimmen der Opfer gehört werden. Die Entscheidung über Vergebung obliegt ihnen und wird nicht durch einen Parlamentsbeschluss ersetzt werden können.

Eine Woche nach der Beschlussfassung über diese Resolution haben 58 Menschenrechtsgruppen im Land gemeinsam öffentlich zum Widerstand aufgerufen. Wenn man die schwierigen Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlichen Engagements berücksichtigt, ist es umso bemerkenswerter, dass eine Reaktion des Präsidenten durch einen seiner Sprecher genauso lange hat auf sich warten lassen.

Dieser erklärte: „Der Präsident bewegt sich im Rahmen der Verfassung und respektiert islamisches Recht. Niemand, weder Parlament noch Präsident, hat das Recht, Verbrechen und Mord zu vergeben!“

Im Rahmen des formalen Weges wurde die Resolution bereits an das 120-köpfige Oberhaus (Meshrano Jirga) zur Behandlung weitergegeben – und in diesem Gremium ebenfalls verabschiedet. Um allerdings Rechtswirkung entfalten zu können, muss sie im nächsten Schritt Präsident Hamid Karzai zur Unterschrift vorgelegt werden. Somit könnte ein Veto des Präsidenten die Resolution noch stoppen, das jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments wiederum überstimmt werden könnte.

Die Resolution des Unterhauses und die Zustimmung des Oberhauses sind ein wichtiges, leider aber grundfalsches Signal für viele Afghanen. Die Resolution ist nicht nur geeignet, den jungen Versöhnungsprozess von Beginn an scheitern zu lassen. Sie wird auch den – aufgrund der fragilen Sicherheitslage ohnehin erschütterten – Glauben vieler Afghanen an die Demokratie weiter unterhöheln.

Unabhängig vom weiteren Verfahren und der eigenen Position ist dieses politische Signal aus dem Ober- und Unterhaus nun gesetzt. Es bedarf daher im Interesse der Friedensschaffung in Afghanistan und über dessen Landesgrenzen hinaus einer kritischen Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung.

Die nächsten Monate, einschließlich der von allen Seiten erwarteten massiven militärischen Auseinandersetzungen, werden zeigen, wer die Signale vernommen und wer sie richtig gedeutet hat. Der zukünftige Weg Afghanistans scheint heute, zum Ende dieses afghanischen Winters, leider weiterhin offen.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.