



DEUTSCHE GESELLSCHAFT
FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN E.V.
LANDESVERBAND HESSEN

Frankfurter UNO-Papiere

NUMMER 2 | FEBRUAR 2013 | ISSN 2194-3435

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Das Wirken der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)

Von Julian Voje

UNAMA ist nach ihrer Gründung 2002 gut gestartet, der Petersberg-Prozess bis 2005 kann als erfolgreich abgeschlossen bezeichnet werden. Danach ist das Wirken der Mission jedoch aufgrund verschiedener interner und externer Hindernisse hinter dem Erreichbaren zurückgeblieben. Mit dem Auslaufen der ISAF-Mission 2014 werden diese Reibungsverluste verringert, was der UNAMA theoretisch eine Afghanistan-Politik „aus einem Guss“ ermöglicht. Allerdings wird die Last der Koordination eines fortgesetzten Wiederaufbaus Afghanistans auch fast vollständig von der UNAMA getragen werden müssen, was freilich in der öffentlichen Wahrnehmung kaum registriert wird. Um die Mission nach 2014 erfolgreich zu machen, müssen die Akteure aus den Fehlern der letzten Jahre lernen:

- Bereits jetzt ist es an der Zeit, Zuständigkeiten und Zusammenarbeit zwischen den internationalen Akteuren zu definieren. Die UNAMA sollte aufgrund ihres breiteren Mandats die Schlüsselrolle einnehmen, da sie sich besonders als Scharnier zwischen der afghanischen Regierung und den internationalen Partnern eignet.
- Die gegenwärtigen Kürzungen in der Mission sind besorgniserregend und kontraproduktiv für eine Stabilisierung des Landes. Afghanistans nach wie vor fragile Sicherheitslage verlangt auch eine Verbesserung seiner administrativen Kapazitäten und daher eine Stärkung der VN-Mission.
- Gerade Deutschland ist gefordert, auf eine Stärkung der UNAMA hinzuwirken. Bisher war die Bundesrepublik sowohl beim Polizeiaufbau als auch in der zivilen Führungsrolle nicht so erfolgreich, wie die eigenen Ansprüche und die Versprechen gegenüber den internationalen Partnern erwarten ließen.
- Der Abzug der ISAF 2014 ist auch eine Chance für die internationale Gemeinschaft, eine kohärente Strategie zu entwickeln. Zu lange sind verschiedene Strategien von zu vielen Akteuren gleichzeitig und mit zu wenig Nachhaltigkeit angesetzt worden. Die internationale Gemeinschaft sollte daher auf eine Strategie hinarbeiten, in deren Zentrum die UNAMA steht.



Der Autor: Julian Voje, Jahrgang 1981, promoviert an der Universität Bonn zur „geostategischen Bedeutung Afghanistans für die USA“. Er ist Mitbegründer des seit 2007 erscheinenden „Internationalen Magazins für Sicherheit“ aus Bonn. Forschungs- sowie Studienaufenthalte verbrachte er u.a. an der University of Texas in Austin, USA und an der Universidad Léon, Spanien.

Zur Reihe der Frankfurter UNO-Papiere

Der Landesverband Hessen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. begrüßt sie als Leser zur zweiten Ausgabe der Frankfurter UNO-Papiere. Mit der neuen Reihe will die DGVN Hessen Wissenschaftlern, fortgeschrittenen Studierenden und erfahrenen Praktikern ein Forum geben, eigene Arbeiten mit aktuellem Bezug zu den VN oder ihren Institutionen zu veröffentlichen. Der Landesverband entspricht damit seinem Auftrag, über die VN kritisch zu informieren und richtet sich dabei gleichermaßen an Fachleute, die Politik, den wissenschaftlichen Nachwuchs und an thematisch interessierte Laien, die Einblicke in Fachdiskussionen mit aktueller politischer Relevanz gewinnen wollen. Die Papiere sollen zudem Möglichkeiten aufzeigen, das Wirken und die Funktion der Vereinten Nationen zu stärken.*

Die Frankfurter UNO-Papiere werden drei Mal jährlich erscheinen und sind eines der Fundamente der inhaltlichen Arbeit des hessischen Landesverbandes der DGVN. Für diese Reihe akzeptiert der Landesverband jederzeit Artikeleinreichungen.

In den Frankfurter UNO-Papieren setzen sich Autoren pointiert mit dem gewählten Thema auseinander und machen komplexe Zusammenhänge leicht zugänglich. Dabei legen die Autoren Wert darauf, die Probleme nicht zu deskriptiv zu behandeln und ihre Darstellung auf wesentliche Trends zu konzentrieren. Sie reichen den Lesern eine nüchtern geschriebene Darstellung, die auf drei bis fünf Handlungsempfehlungen zuläuft, die der Politik konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzeigen sollen.

Zu den möglichen Themenbereichen gehören u. a.:

- Analyse globaler Probleme und mit diesen in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen*
- Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung*
- Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*
- Weiterentwicklung des Völkerrechts*

Wenn Sie einen Beitrag für die Frankfurter UNO-Papiere verfassen wollen, lesen Sie bitte die weiteren Informationen zum inhaltlichen und technischen Format auf der Rückseite dieser Ausgabe.

Nun wünschen wir Ihnen eine interessante Lektüre!

*Die Redaktion
und der Vorstand des Landesverbandes.*

**Die Verwendung des generischen Maskulinums in dieser Arbeit soll keineswegs eine Diskriminierung der Frauen darstellen und wird nur aufgrund der besseren Lesbarkeit der Texte verwendet.*

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Das Wirken der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA).*

„The United Nations has been engaged in Afghanistan many decades, long before even this attention on Afghanistan has been given by the international community. And even after withdrawal of ISAF by 2014, UN will continue to engage in longer term. I have been urging member states that their support for Afghanistan should not be on a temporary or short-term measures.“

- Ban Ki-moon, Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Einleitung.

Die von den Vereinten Nationen (VN) geführte United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) fristet in der Debatte um den internationalen Einsatz in Afghanistan ein Schattendasein. Insbesondere seit der Diskussion um eine Erhöhung des Kontingents US-amerikanischer Truppen am Hindukusch unter der Präsidentschaft Barack Obamas, wird die Darstellung des internationalen Einsatzes am Hindukusch auf die NATO geführte International Security Assistance Force (ISAF) verengt. Veränderte Truppenzahlen und Militärstrategien beanspruchten die öffentliche Aufmerksamkeit. Die im Eingangszitat hervorgehobene Bedeutung als auch die anfänglichen Erwartungen an UNAMA fallen dabei häufig unter den Tisch.

Der in Chicago beschlossene Abzug der internationalen NATO-Truppen bis 2014 wird die Situation vor Ort allerdings grundlegend verändern. Denn spätestens nach diesem Stichdatum wird UNAMA nicht mehr im Schatten der großen

NATO-Mission agieren, sondern im Fokus der Aufmerksamkeit stehen. Die Last des Wiederaufbaus Afghanistans liegt ab 2014 fast allein auf den Schultern der VN. Dies hat zum einen den Vorteil, dass Reibungsverluste mit ISAF entfallen und dadurch eine internationale Afghanistanpolitik „aus einem Guss“ ermöglicht wird. Zum anderen jedoch steht UNAMA ab 2014 auf dem Prüfstand und wird sich nun endgültig beweisen müssen. Sollte es Versäumnisse oder Misserfolge geben, werden diese offen zu Tage treten und nicht, wie zuvor geschehen, in der „Bugwelle“ einer größeren Mission untergehen. Dabei müssen auch die Geberländer mehr als noch zuvor zu ihrer Unterstützung stehen: personell, materiell und finanziell. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland muss hier mehr leisten, will sie der selbst proklamierten Bedeutung der VN-Mission in Afghanistan gerecht werden.

An diese These anknüpfend wird im Folgenden in einem ersten Abschnitt auf die Entstehung und das Aufgabenfeld UNAMAs eingegangen. Insbesondere zu Beginn der Mission wurden die Weichen sowohl für die Marginalisierung UNAMAs als auch die Reibungspunkte mit der ISAF gestellt. Der zweite Abschnitt widmet sich den Ergebnissen und Versäumnissen der VN-Mission bis in die heutige Zeit (2012). Abschließend wird in einem letzten Teil ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf die Zeit nach 2014 gegeben.

Entstehung und Aufgabenbereiche.

Die Anschläge vom 11. September 2001 rückten Afghanistan schlagartig in den >

„Ab 2014 liegt die Last des Wiederaufbaus Afghanistans fast allein auf den Schultern der VN. UNAMA wird sich beweisen müssen.“

> Fokus der internationalen Aufmerksamkeit. Das Taliban-Regime hatte Osama Bin Laden und seiner Terrororganisation Al Qaida seit 1998 Unterschlupf gewährt. Da die Taliban sich weigerten, Osama Bin Laden auszuliefern, wurden sie im November 2001 durch eine US-geführte Militärintervention gestürzt. Unter Präsident George W. Bush erfuhren die Vereinigten Staaten in den Monaten nach den Anschlägen weltweit Unterstützung. Nicht nur der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder versprach dem amerikanischen Bündnispartner „uneingeschränkte Solidarität“. Auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) verurteilte bereits am 11. September die Taten der Selbstmordattentäter. Mit den im selben Monat folgenden Resolutionen 1368 und 1373 bekräftigte der Sicherheitsrat das kollektive Selbstverteidigungsrecht der Staaten und wies auf die Notwendigkeit hin, mit allen Mitteln gegen die von Terroristen ausgehenden Bedrohungen vorzugehen. Basierend auf diesen Resolutionen riefen die USA die „Operation Enduring Freedom“ (OEF) ins Leben, an der sich eine Reihe weiterer Staaten beteiligte. Die Mission sollte nicht nur die Taliban stürzen, sondern auch die Al Qaida aus Afghanistan verdrängen und mit ihr verbündete Terrororganisationen global bekämpfen.

Nach dem überraschend schnellen Sturz des Taliban-Regimes im Winter 2001 gewannen die Planungen für eine neue Regierung und den Wiederaufbau an Dringlichkeit. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt deutete sich ein Hauptproblem des Wiederaufbaus an: unklare Zielvorgaben und mangelnde strategische Kohärenz. Denn für die USA war es nach dem 11.9.2001 erklärtes Ziel, Osama Bin Laden und seine Trainingscamps aufzuspüren und zu vernichten. Der Sturz der Taliban war nur ein Schritt hin zu diesem

Ziel, aber nicht Selbstzweck. „Staatsaufbau“ in Afghanistan und eine langfristige, breit angelegte Stationierung von Truppen standen zu diesem Zeitpunkt nicht auf der Agenda des Weißen Hauses. Die Vereinten Nationen, vertreten durch die Person des Sondergesandten des Generalsekretärs (SRSG), Lakhdar Brahimi, hingegen hatten eine weitergehende Strategie für das Land gefordert. Dabei stand die Wiederherstellung einer demokratisch legitimierte staatlichen Autorität im Mittelpunkt.¹

Vorschläge Brahimis flossen mit in die Ausgestaltung der Petersberg-Konferenz bei Bonn im Dezember 2001 ein. Auf der Konferenz wurde gemeinsam mit afghanischen Vertretern – allerdings unter Ausschluss der besiegten Taliban – ein Fahrplan für ein demokratisches Afghanistan ausgearbeitet. Unter Leitung des Interims-Präsidenten Hamid Karzai sollten in den kommenden Jahren des „Petersberg-Prozess“ (auch „Bonn Agreement“) eine Verfassung verabschiedet werden, sowie freie Parlaments- und Präsidentenwahlen stattfinden. Zur Unterstützung und zum Schutz der Interimsregierung in Kabul sowie des zivilen Personals der VN wurde anschließend in der Sicherheitsratsresolution 1386 die Aufstellung der „International Security Assistance Force“ (ISAF) für Afghanistan beschlossen. Die friedens erzwingende (nach Art. VII der Charta der VN) ISAF war dabei anfangs lediglich auf Kabul und die direkte Umgebung beschränkt.

Dass die Ausrichtung der Petersberg-Konferenz in Deutschland stattfand, war dabei kein Zufall. Nicht nur hatte die Bundesrepublik im Jahr 2000 den Vorsitz der „Afghanistan Support Group“ (ASG), einer bereits 1996 gegründeten Vereinigung von 15 Geberländern², inne, sondern sie >

¹ So auch in der VN-Resolution 1378 festgehalten.

² „Die Afghanistan Support Group“ bestand aus den 15 wichtigsten Geberländern und der EU-Kommission. Der Vorsitz wechselte jährlich. Im Jahr 2002 übertrug die Gruppe ihre Aufgaben an die afghanische Regierung. Mitglieder waren Australien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, die Niederlande, Norwegen, Russland, Schweden, die Schweiz und die USA.

> wurde von afghanischer Seite auch als ein verlässlicher Mediator gesehen. Deutschland hat keine koloniale Vergangenheit in dem Land und pflegte bereits seit dem frühen zwanzigsten Jahrhundert freundschaftliche Beziehungen zu Kabul.³ Lakhdar Brahimi unterstrich auf der jährlichen Sitzung der ASG 2001 in Berlin diese besondere Rolle Deutschlands. Er hob hervor, dass auch in Zukunft auf eine Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik gesetzt werde. Somit war Deutschland nie nur ein Akteur unter vielen, sondern aus Sicht der VN und Afghanistans einer der engsten Partner beim Wiederaufbau des Landes.

Ein Vierteljahr nach der Petersberg-Konferenz folgte auf Empfehlung des Generalsekretärs der VN (S/2002/278) mit der Resolution 1401 die Entsendung der UNAMA. Sie löste die bereits seit 1993 aktive „UN Special Mission to Afghanistan“ (UNSM) ab, die nach einem Bericht des Generalsekretärs hinter dem Erreichbaren zurückgeblieben war. Der Bericht gab konkrete Empfehlungen für die Aufgaben einer VN-Mission die die spätere Grundlage des UNAMA Mandates bildeten:

1. Fulfilling the tasks and responsibilities, including those related to human rights, the rule of law and gender issues, entrusted to the United Nations in the Bonn Agreement, which were endorsed by the Security Council in its resolution 1383 (2001);
2. Promoting national reconciliation and rapprochement throughout the country, through the good offices role of my Special Representative;
3. Managing all United Nations humanitarian relief, recovery and reconstruction activities in Afghanistan, under the overall authority of my Special Repre-

sentative and in coordination with the Interim Authority and successor administrations of Afghanistan.⁴

Der Aufgabenbereich UNAMA ruht damit auf zwei Säulen: einer politischen (1 und 2) und einer des Wiederaufbaus (3). Sie sieht sich dabei als Unterstützer der afghanischen (Interims-)Regierung und nicht als eigenständiger Akteur:

„UNAMA should aim to bolster Afghan capacity [...] relying on as limited an international presence and on as many Afghan staff as possible, and using common support services where possible, thereby leaving a light expatriate ‘footprint’.“

Der zum Leitmotiv erhobene Ansatz des „light footprint“ der Zivil-Mission UNAMA verdeutlicht dabei bereits kommende Reibungspunkte mit der auf militärische Stärke angewiesenen ISAF.⁵ Jedoch war sowohl der afghanischen Regierung unter Karzai als auch dem SRSG Brahimi und dem damaligen Generalsekretär der VN, Kofi Annan, von Beginn an bewusst, dass trotz des zivilen Ansatzes eine militärische Absicherung des Petersberg-Prozesses unabdingbar sein würde. Sie waren es auch, die vehement eine Ausweitung der ISAF-Mission über Kabul hinaus⁶ einforderten. Deutlich wird hierbei erneut, dass die Afghanistanpolitik der involvierten Länder nicht einem strategisch kohärenten „Masterplan“ folgte, sondern sich vielmehr situativ entwickelte.

Im Jahr 2003 wurde das Einsatzgebiet der ISAF schrittweise auf ganz Afghanistan ausgeweitet. Der North Atlantic Treaty Organisation (NATO) wurde im selben Jahr die Führungsverantwortung für die Mission übertragen. Der Dualismus zwischen einer auf Sicherheit fokussierten ISAF und der >

² „Die Afghanistan Support Group“ bestand aus den 15 wichtigsten Geberländern und der EU-Kommission. Der Vorsitz wechselte jährlich. Im Jahr 2002 übertrug die Gruppe ihre Aufgaben an die afghanische Regierung. Mitglieder waren Australien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, die Niederlande, Norwegen, Russland, Schweden, die Schweiz und die USA.

³ Da es das Land nach seiner Gründung 1919 als eigenständige Nation anerkannte und gezielt, z.B. durch den Bau deutscher Schulen (z.B. die bekannte Amani-Schule) förderte.

⁴ Zit. nach: Vereinte Nationen: *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Report of the Secretary-General*, 18. März 2002 (A/56/875-S/2002/278), http://www.peacewomen.org/assets/file/SecurityCouncilMonitor/Reports/Afghanistan/unama_s2002_278.pdf, zuletzt abgerufen am 10.10.2012, S. 15.

⁵ Hinzu kam anfangs noch ein Spannungsverhältnis zwischen ISAF, UNAMA und der OEF in Afghanistan. OEF war, anders als ISAF, gezielt dafür ausgelegt, Taliban und Al Qaida Kämpfer aufzuspüren und zu bekämpfen.

⁶ Für die USA schien eine Ausweitung des Einsatzes ISAF anfangs kontraproduktiv für die OEF-Mission im Land. Es bestand die Befürchtung, dass sowohl durch Verluste bei ISAF als auch durch eventuelle Entführungen das Ziel der OEF („Terroristenjagd“) geschwächt werden könnte.

> zivilen UNAMA wurde so nochmals verstärkt. UNAMA sah sich weiterhin alleinig als Vertreter afghanischer Interessen; wohingegen der NATO-Einsatz, trotz der Aufstellung als unterstützende Mission, die Vorgaben der truppenstellenden Nationen berücksichtigen musste. Nationale Vorbehalte bei der Durchführung der Mission, wie z.B. die deutsche Begrenzung des Einsatzes regulärer Truppen auf den Norden, die von den USA durchgeführte Truppenerhöhung um 30.000 Soldaten sowie der einseitig beschlossene Abzugstermin der ISAF für das Jahr 2014 verdeutlichen beispielhaft diese Eigendynamik.

Jedoch kann und konnte die von der NATO geführte Mission trotz einzelner Einschränkungen strategisch einigermaßen kohärent agieren. UNAMA hingegen musste stets den Spagat zwischen ihren beiden Säulen – politische Unterstützung und Wiederaufbau – meistern. Die Vielzahl unterschiedlicher Akteure der VN (Fonds, Programme, Sonderorganisationen), die es zu koordinieren galt, stellten UNAMA in Afghanistan dabei vor eine einzigartige Herausforderung. Keine andere VN-Mission weltweit sah sich einer derart hohen Anzahl verschiedener internationaler Akteure mit eigenen speziellen Zielsetzungen gegenüber. Die dabei entstehenden Reibungsverluste erschwerten ein zielgerichtetes, geschlossenes Vorgehen.

Zwischen Wunsch und Wirklichkeit.

Trotz des weitreichenden Aufgabengebietes lässt sich UNAMA gerade in den ersten Jahren ihres Wirkens ein sehr gutes Zeugnis ausstellen. Im Zentrum der Bemühungen seit 2002 stand der Petersberg-Prozess, dessen Ausgang erfolgreich war: Nicht nur hat Afghanistan eine demokratisch legitimierte Verfassung bekommen, sondern es wurden auch erstmalig Präsidentschafts- sowie

2005 Parlamentswahlen im Land durchgeführt. Zusätzlich konnte Hamid Karzai seine Regierung konsolidieren und sich als Ansprechpartner für Partner im In- und Ausland etablieren. Dies alles wäre ohne die Unterstützung UNAMAs nicht möglich gewesen. Die große Stärke der VN-Mission lag dabei zum einen in der Fähigkeit ihrer Mitarbeiter, erfolgreich Expertise an ihre afghanischen Partner weiterzugeben und zum anderen darin, als Scharnier zwischen den Geberländern und Afghanistan zu wirken. Dabei kam der Organisation die Präsenz ihrer Mitarbeiter in der Fläche zu gute.

Im Jahr 2010⁷ arbeiteten über 300 internationale und 1.300 afghanische Kräfte in der UNAMA in acht Regional- und 15 Provinzbüros – seit 2010 gibt es ein zusätzliches externes Büro in Kuwait. Zusätzlich wird die Zusammenarbeit aller örtlichen VN-Organisationen⁸ mit über 1.000 internationalen und 6.000 afghanischen Mitarbeitern koordiniert. Bereits bevor ISAF unter NATO-Kommando gestellt und auf ganz Afghanistan ausgeweitet wurde, waren VN-Mitarbeiter im gesamten Land aktiv und setzten sich damit insbesondere in der Anfangszeit – aber auch darüber hinaus – hohen Risiken für Leib und Leben aus. Somit verfügt UNAMA über einen großen, engagierten Pool von Experten, die z.T. sprichwörtlich an vorderster Front ihre Arbeit leisten.

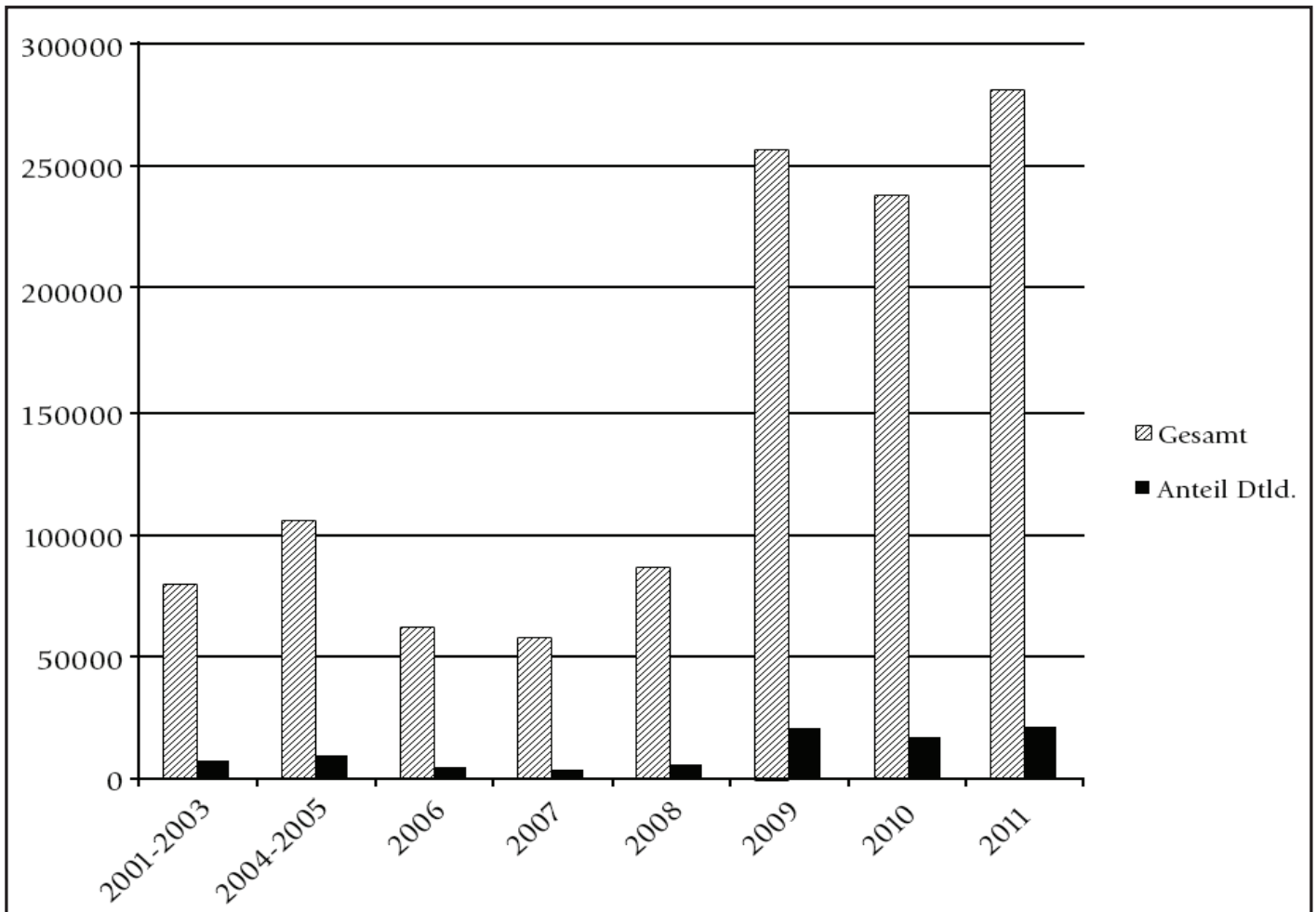
Allerdings wurde das Wirken der VN-Mission nach dem positiven Abschluss des Petersberg-Prozesses sowohl aufgrund interner als auch externer Probleme stark eingeschränkt:

Auf interner Seite erwies sich die Vorgabe, möglichst wenige eigene Kräfte vor Ort einzubringen, als zweischneidig. So waren zu Beginn im Jahr 2002 für die Mammut-Aufgabe, ein seit 20 Jahren vom Bürgerkrieg zerstörtes Land beim Wiederaufbau zu >

„UNAMA musste stets den Spagat zwischen ihren beiden Säulen, der politische Unterstützung und dem Wiederaufbau, meistern. Die Vielzahl unterschiedlicher Akteure der VN, die es zu koordinieren galt, stellten UNAMA in Afghanistan dabei vor eine einzigartige Herausforderung.“

⁷ Die Zahlen verändern sich nun aufgrund kommender Budgetkürzungen ständig.

⁸ Hinzu kommen 21 Extra-Programme und Sonderorganisationen.



Tab. 1: Anteil Deutschlands am Gesamtetat der UNAMA-Mission (in Tausend US-Dollar).⁹

Die gestiegenen Kosten erklären sich auch aus der verschlechterten Sicherheitslage.

> unterstützen, lediglich 300 VN-Kräfte im Einsatz. 2010 arbeiteten für ISAF mehr als 30 Stabsoffiziere an der afghanischen Sicherheitssektorreform, UNAMA beschäftigte für dieselbe Aufgabe einen Mitarbeiter. Die geringe Zahl an ausländischen Kräften eröffnete zwar einerseits Afghanen die Möglichkeit, sich einzubringen. Andererseits mangelte es dadurch an Expertise vor Ort. Dabei erforderte insbesondere die bereits erwähnte Koordinierung der Vielzahl von verschiedenen Akteuren und Organisationen in den beiden „Säulen“ der UNAMA vor Ort berufserfahrene Mitarbeiter. Systemimmanente Reibungspunkte, die zwangsläufig entstehen, wenn verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Zielvorgaben und Machtbefugnis-

sen aufeinandertreffen, wurden durch einen Mangel an Fachkräften noch verstärkt. Ihrer zentralen Aufgabe, die Arbeit aller internationalen zivilen Organisationen vor Ort gebündelt zu koordinieren, konnte UNAMA somit nicht gerecht werden.

Ein gewichtiger externer Einflussfaktor stellte die verminderte Wahrnehmung der Mission in der Öffentlichkeit dar. Je größer die Ausdehnung und je höher die Truppenstärke der ISAF-Mission wurden, desto unwichtiger erschien UNAMA. In der öffentlichen Wahrnehmung wurde ISAF die eigentliche Afghanistan-Mission. Diese schleichende Marginalisierung ging einher mit einer >

⁹ Eigene Grafik, Daten zitiert nach: Varwick, J.; Schmid, M.; Stock, C.: Das deutsche Afghanistan-Engagement in den Vereinten Nationen, in: ZFAS (4/2011), S. 45-64, S. 58.

> verminderten Unterstützung durch die Geberländer. Exemplarisch hierfür lässt sich die Zusammenarbeit der Bundesrepublik, die, wie bereits erwähnt, eine besondere Rolle beim Wiederaufbau des Landes innehatte, mit den VN in Afghanistan auf-führen. Bis 2010 investierte Deutschland knapp drei Mal mehr in die Beteiligung an ISAF als in den zivilen Aufbau (4,6 Mrd. Dollar im Vergleich zu 1,5 Mrd. Dollar). Investitionen alleine sagen noch nichts über die Qualität der Zusammenarbeit aus.¹⁰

Betrachtet man jedoch parallel dazu die praktische Unterstützung, die Deutschland auf Bitten der VN ab 2002 für den Polizeiaufbau in Afghanistan als Führungsnation („lead nation“) geleistet hat, fällt die Bilanz deutlich negativer aus. Mit der vergleichsweise geringen Summe von 89 Mio. Dollar¹¹ wurde nur sehr wenig erreicht. Im Jahr 2007 (die Führung der Ausbildungsmission war seit 2006 an die EU übergegangen) sollten 400 Beamte für die Polizeiausbildung in Afghanistan im Einsatz sein. Tatsächlich vor Ort waren 281, davon 47 aus Deutschland. Auch wenn die Bundesregierung keine Polizisten per „Befehl“ nach Afghanistan entsenden kann und es Sache der Länder ist, ihre Beamten freizustellen, ist Deutschland doch weit hinter dem Erreichbaren zurückgeblieben. Insbesondere mit Hinblick auf den besonderen Vertrauensvorschluss, den Berlin von afghanischer Seite bekommen hat, wiegt dieses Versäumnis schwer.

Ein weiteres Hindernis für UNAMA, die auf Zuarbeit angewiesen ist, war, dass auch die anderen Führungsnationen Großbritannien und Italien ihren Pflichten im zivilen Sektor nicht nachgekommen sind. Der damalige amerikanische Sondergesandte für Afghanistan, Richard Holbrooke, stellte 2009 den Bemühungen

im zivilen Bereich ein denkbar schlechtes Zeugnis aus:

„Die Sache mit den Verantwortungen war schwierig. Die Briten sollten sich um die Drogen kümmern, die Deutschen um Ausbildung, die Italiener um das Rechtssystem. Das Ganze war unkoordiniert und hat uns nicht sonderlich weit gebracht. Im Ergebnis fangen wir im neunten Jahr des Krieges wieder von vorne an.“

Auf ideeller Ebene hat Deutschland sich hingegen sehr für den zivilen Aspekt des internationalen Engagements in Afghanistan stark gemacht. Die Bundesregierung setzte sich in New York wiederholte Male dafür ein, dass UNAMA als wichtige Instanz zur Koordinierung im zivilen sowie politischen Bereich wahrgenommen wird. Auch durch Personalentscheidungen, wie der Entsendung Tom Koenigs als VN-Sonderbeauftragten und Leiter der UNAMA (2006/07), setzte man in Berlin ein unterstützendes Zeichen. Bundeskanzlerin Angela Merkel machte 2008 auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Generalsekretär der VN, Ban Ki-moon, deutlich, welchen Stellenwert sie UNAMA in Afghanistan zumisst:

„Wir haben uns noch einmal dafür ausgesprochen, dass die Mission UNAMA in Afghanistan [...] schlagkräftig wird. [...] Wir sind uns nämlich vollkommen einig, dass die afghanische Selbstregierung nur möglich ist, wenn wir dort starke zivile Strukturen hinbekommen. Dabei spielt UNAMA eine Schlüsselrolle.“

Doch trotz dieser „Schlüsselrolle“ für Afghanistan nahm die Mission aus Sicht der Geberländer scheinbar eine eher unbedeutende Position ein: Im Jahr 2010 >

¹⁰ Insbesondere müssen für militärische Unternehmungen andere, bzw. höhere, Kosten als für einen zivilen Aufbau veranschlagt werden.

¹¹ Die USA hatten im Vergleich bis 2005 bereits 1,7 Mrd. Dollar in die Ausbildung der Armee investiert.

> waren 40% der ausgeschriebenen Stellen unbesetzt, ein Jahr darauf immer noch 32%. Der Bericht des Generalsekretärs der VN vom September 2012 hält fest, dass nun aufgrund der beschlossenen Kürzungen des UNAMA-Budgets um knapp 20% neun Provinzbüros geschlossen sowie 25% der Stellen gestrichen werden, was einer Gesamtzahl von 629 Mitarbeitern entspricht. „A reduced footprint and fewer resources will necessarily affect operational capacity and underline the need to focus on core strategic goals“, so das Fazit des Berichts.

Fazit und Handlungsempfehlungen.

Betrachtet man die kommenden Budgetkürzungen und die nahezu euphemistische Aussage Ban Ki-moons, UNAMA müsse sich aufgrund geringerer Mittel auf ihre „core strategic goals“ konzentrieren, fällt ein positiver Ausblick auf die Zukunft der Mission schwer. Obwohl UNAMA bereits sehr gute Arbeit in Afghanistan geleistet hat, musste der Einsatz spätestens nach dem Abschluss des Petersberg-Prozesses ein Schattendasein fristen. ISAF schien in der öffentlichen Wahrnehmung übermächtig und der Einsatz der Geberländer für die VN-Mission blieb hinter dem Erforderlichen zurück. Ab 2014 kommt nun erschwerend hinzu, dass in einer ohnehin angespannten Sicherheitslage ISAF aufgelöst und der militärische Schutz für zivile Helfer durch internationale Kräfte entfallen wird. Die neue afghanische Armee und Polizei wird sich hier beweisen müssen. Jedoch können diese veränderten Rahmenbedingungen auch einen positiven Impuls auf UNAMA haben. Eine – erzwungene – Fokussierung auf die „core strategic goals“, ohne eine omnipräsente ISAF, kann eine Politik „aus einem Guss“, die zugleich beide Säulen der Mission verbindet, ermöglichen und sollte die Geberländer motivieren, ihren hehren Worten

auch Taten folgen zu lassen. Konkret bedeutet dies:

1. Den Geberländern sollte bewusst werden, dass die VN-Mission nach dem Abzug der ISAF eine bedeutsame Rolle im Land spielen wird. UNAMA ist seit 2002 in der Fläche im Land aktiv und wird es, mit Einschränkungen, auch noch nach dem Abzug der internationalen Truppen sein. Aufgrund ihrer „Scharnier-Funktion“ sowohl zwischen den Geberländern als auch den verschiedenen VN-Akteuren vor Ort und der gesammelten Erfahrung der letzten Jahre ist die Mission der VN bestens vernetzt. Sie stellt damit den prädestinierten Ansprechpartner für die Zeit nach 2014 dar. Somit liegt es im Eigeninteresse der Geberländer, UNAMA bestmöglich zu unterstützen, um eine reibungslose Koordination der zukünftigen Unterstützung Afghanistans zu ermöglichen. Da aber auch nach 2014 NATO-Truppen im Land verbleiben und die afghanischen Sicherheitskräfte trainieren sollen, sollte bereits jetzt das institutionelle Arrangement einer solchen Mission mit den VN geklärt werden.
2. Die Kürzungen im Budget der Mission sind schädlich, im Gegenteil ist nun der Zeitpunkt gekommen, der Mission mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Der Abbau an Personal hat zwei gravierende Folgen: Erstens verlieren die VN ihre Präsenz in der Fläche und können dementsprechend auch nach 2014 weniger Einfluss im Land ausüben. Zweitens wird durch den Abbau von Mitarbeitern auch die gesammelte Expertise aus dem Land abgezogen. Die Ausdehnung und das Fachwissen der UNAMA sollte im Gegenteil gestärkt und genutzt werden, um Afghanistan auch nach dem Abzug der ISAF weiter zu unterstützen. >

„UNAMA litt an schlechter finanzieller und personeller Ausstattung, während ISAF immer mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit erhielt.“

„Die veränderten Rahmenbedingungen nach 2014 können auch einen positiven Impuls auf UNAMA haben. Eine Fokussierung auf ihre „core strategic goals“, ohne eine omnipräsente ISAF, kann eine Politik „aus einem Guss“, die zugleich beide Säulen der Mission verbindet, ermöglichen.“

„Der ISAF-Abzug ermöglicht UNAMA eine Politik „aus einem Guss“ – wenn die Geberländer und besonders Deutschland sie mehr unterstützen.“

> 3. Insbesondere Deutschland, das eine lange freundschaftliche Beziehung zu Afghanistan pflegt und immer noch großes Vertrauen seitens der Afghanen genießt, sollte nicht nur auf bilateralem Wege¹² versuchen, das Land zukünftig zu unterstützen. Vielmehr muss man sich in Berlin der „Schlüsselrolle“ der UNAMA bewusst werden und dementsprechend handeln. Das bedeutet, dass man der Mission auch in Deutschland sowohl in der öffentlichen Debatte einen größeren Stellenwert wird zumessen, als auch die personelle und finanzielle Unterstützung wird erhöhen müssen.

4. Afghanistan wird auch nach dem Abzug des Großteils der ISAF-Truppen eine Schlüsselrolle in der Region einneh-

men. Somit liegt es nicht nur im Interesse der Afghanen selbst, sondern auch der Geberländer, das Land langfristig zu unterstützen und zu stabilisieren. Um diese Aufgabe erfolgreich umzusetzen, reicht es nicht, wie seit 2001 geschehen, situativ über das jeweilige Vorgehen zu entscheiden. Vielmehr benötigen alle involvierten Akteure eine gemeinsame Strategie. UNAMA stellt dafür das passende Gremium – sowohl zum strategischen Austausch als auch der praktischen Umsetzung – dar und muss dementsprechend mit in die Planung eingebunden werden.

Es bleibt zu hoffen, dass UNAMA, wie im Eingangszitat vom VN-Generalsekretär festgehalten, in den kommenden Jahren endlich den Stellenwert erhält, der ihr eigentlich zusteht. □

¹² *Wie im deutsch-afghanischen Partnerschaftsabkommens vom Mai 2012 geschehen.*

Literatur.

- Fröhlich, S.: Deutschlands Rolle in der EU und NATO beim Konfliktmanagement in Afghanistan, in: Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik, (4/2011), S.31-43.
- Krause, U. von: Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr. Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden 2011.
- Larsen, Iselin Hebbert: UNAMA in Afghanistan, Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination, in: Norwegian Institute of International Affairs (Hrsg.): Security in Practice 3, 2010, NUPI Report.
- Pradetto, A.: Internationaler Terror, forcierter Regimewechsel und die UNO: der Fall Afghanistan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 51 (2011), S. 24-35.
- Suhrke, A.; Harpviken, B.; Strand, A.: After Bonn: Conflictual Peacebuilding, in: Third World Quarterly, (Vol. 23/No. 5), Oktober 2002, S. 875-891.
- Varwick, J; Schmid, M.; Stock, C.: Das deutsche Afghanistan-Engagement in den Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik, (4/2011), S. 45-64.
- Vereinte Nationen: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Report of the Secretary-General, 18. März 2002 (A/56/875-S/2002/278).

Abstract.

After its creation UNAMA started off well and the goals of the "Bonn Agreement" were by and large accomplished. Following its successful start, the mission failed to live up to the general expectations. Due to both internal and external constraints, UNAMA fell short of its self-set goals. With the upcoming withdrawal of the ISAF-mission in 2014, the UN-mission will be elevated to the forefront of the international effort. No longer being overshadowed by ISAF, UNAMA might be in a position to implement a coherent strategic policy approach. This, however, requires resources and capabilities that UNAMA currently lacks and a consensus in the international community. It is up to UN-member states in general and Germany in particular to finally lend UNAMA the support the mission desperately needs.

DGVN e.V. – Landesverband Hessen

Der Landesverband Hessen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) e. V. ist die öffentliche Anlaufstelle für alle, die sich im Bundesland Hessen für die Vereinten Nationen (VN) interessieren. Wir informieren über wesentliche Entwicklungen und Arbeitsergebnisse der VN und bereiten diese Informationen für eine offene und kritische Diskussion auf. Ziel unserer Arbeit ist es, Interesse für zwischenstaatliche und internationale Beziehungen zu wecken sowie das Verständnis für die aktuellen Vorgänge in der Außen-, Entwicklungs-, Kultur-, und Weltwirtschaftspolitik zu fördern. Neben öffentlichen Vortragsveranstaltungen und Podiumsdiskussionen gehen wir regelmäßig in Universitäten und Schulen, um dort Politik und Strukturen der VN zu erläutern. Hin und wieder bieten wir Exkursionen zu VN-Standorten an.

Publikation in den Frankfurter UNO-Papieren

Beiträge können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden und sollten 10.000-15.000 Zeichen umfassen. Für die Publikation ist eine Anpassung an die Heftstruktur erforderlich: Für die Titelseite bitten wir um ein kurzes Abstract und 2-5 Handlungsanweisungen, mit denen sich „eilige“ Leser einen schnellen Überblick über die Kernaussagen und die Empfehlungen für die Politik verschaffen können. Der eigentliche Artikel folgt ab Seite 3 und soll für sich lesbar sein, ohne auf die Titelseite verweisen zu müssen: Dort sollen die Leser die konkrete Herleitung der Empfehlungen nachvollziehen können. Zudem sollen sie dort Hintergrundinformationen zum historischen Kontext sowie Literaturangaben gleichsam als Quellennachweis und zum Weiterlesen finden können. Für die technische Verarbeitung senden Sie bitte an die E-Mail redaktion@dgvn-hessen.org 1. eine Word-Datei im Format *.docx oder *.doc, das Sie auch mit OpenOffice oder LibreOffice speichern können; 2. eine PDF-Datei. Außerdem würden wir uns freuen, wenn Sie Ihren Beitrag mit einer aussagekräftigen, selbst entworfenen Infografik bereichern bzw. eine lizenzfreie Infografik mitschicken.

Nachdem wir Ihren Beitrag erhalten haben, setzen wir uns mit Ihnen in Verbindung. Über die Publikation entscheiden wir in der Redaktion gemeinsam und halten uns neben der politischen Aktualität vor allem an eine gut zugängliche und pointierte Schreibweise. Sollte die Redaktion Ihr Papier annehmen, koordinieren wir mit Ihnen ggf. erforderliche inhaltliche oder strukturelle Änderungen des Aufsatzes. Nach Erscheinen des Beitrags erhält der Verfasser neben gedruckten Belegexemplaren eine Aufwandsentschädigung zwischen 150 und 250 Euro, die sich nach unserem redaktionellen und gestalterischen Aufwand richtet.

Wir freuen uns auf Ihre Beiträge!

Impressum und Bezug

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) – Landesverband Hessen gibt 2-4 Mal pro Jahr die Frankfurter UNO-Papiere (ISSN 2194-3435) heraus. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Herausgebers dar.

Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Der Landesverband und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.

Redaktion: Daniel Apfelbaum, Dustin Dehez, Eveline Volz; **Layout:** Sophie Günster.

Erscheinungsort: Frankfurt am Main.

Geschäftsstelle: c/o Johannsen & Partner Rechtsanwälte, Kaiser-Friedrich-Promenade 89, 61348 Bad Homburg v.d.H., Tel. 06172-17999-10, Fax 06172-17999-70, E-Mail: redaktion@dgvn-hessen.org.

Für unverlangt eingesendete Manuskripte übernimmt die DGVN Landesverband Hessen keine Gewähr. Die Frankfurter UNO-Papiere stehen zum kostenlosen Download auf der Internetseite der DGVN Hessen unter www.dgvn-hessen.org zur Verfügung.