

Vereinte Nationen und NATO in Afghanistan

Wie bestehende Hindernisse der zivil-militärischen Zusammenarbeit überwunden werden könnten*

Wolfgang Weisbrod-Weber

Eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit ist eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der internationalen Bemühungen in Afghanistan. Dieser verbesserten Kooperation stehen jedoch eine Reihe von Hindernissen im Weg. Für die Phase nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die Afghanen im Jahr 2014 sollte versucht werden, das gegenwärtige Ungleichgewicht zwischen dem NATO-Einsatz ISAF und der zivilen UN-Mission UNAMA abzubauen. Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen.

Zivil-militärische Zusammenarbeit beim internationalen Engagement in Afghanistan ist eine Notwendigkeit, die sich schon allein aus der Lage vor Ort ergibt. Diese Zusammenarbeit ist in den Mandaten des Sicherheitsrats für die beiden Hauptakteure der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan, die Hilfsmission der Vereinten Nationen (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) und die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe der NATO (International Security Assistance Force – ISAF),¹ festgelegt. In der täglichen Wirklichkeit werden jedoch immer wieder Grenzen und Reibungspunkte in der zivil-militärischen Zusammenarbeit deutlich. Aus militärischer Sicht hinken die zivilen Bemühungen sowohl vom Umfang her als auch zeitlich den militärischen Bemühungen in einem Ausmaß hinterher, das den Erfolg der militärischen Kampagne gefährdet. Aus Sicht der zivilen Akteure fehlt der militärischen Kampagne die Nachhaltigkeit, die für das Erreichen der langfristigen Stabilisierungsziele notwendig ist.

Versuche, die Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF zu verbessern, haben bisher nicht zu grundlegenden Verbesserungen geführt. Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass militärische und zivile Akteure unterschiedliche Prioritäten haben und in verschiedenen Organisationsstrukturen arbeiten, was sich in unterschiedlichen Zeithorizonten sowie Befehls- und Hierarchiekulturen ausdrückt. Einige dieser Hürden lassen sich mit verstärkten Anstrengungen und gutem Willen der Akteure vor Ort überwinden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass auch die willigsten Partner an Grenzen stoßen.

Die Lage vor Ort

Die UNAMA und die ISAF arbeiten in Afghanistan im militärischen, humanitären und politisch-operativen Bereich zusammen.

Die Zusammenarbeit im militärischen Bereich

Im militärischen Bereich ist das Ziel zivil-militärischer Zusammenarbeit (im NATO-Sprachgebrauch: Civil-Military Co-operation – CIMIC) die Unterstützung des militärischen Auftrags.² Durch zivile Hilfsmaßnahmen soll die Akzeptanz der Truppe und damit deren Sicherheit erhöht werden; durch die Erstellung eines zivilen Lagebilds soll ein Beitrag zur militärischen Planung geleistet werden. Für die zivile Seite wird auf diese Weise das traditionelle Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren auf den Kopf gestellt: Die Truppe ist nicht mehr dazu da, zivile Hilfsleistungen durch die Gewährleistung eines sicheren Umfelds zu ermöglichen, sondern zivile Aktivitäten sollen der Sicherheit der Truppe und ihrer Einsatzplanung dienen. CIMIC-Aktivitäten finden deshalb schnell ihre Grenzen.³ Die humanitären Hilfsorganisationen sehen in ihr eine Einschränkung des humanitären Raumes;⁴ die Entwicklungshilfeorganisationen bemängeln den negativen Effekt der vom Militär durchgeführten ›quick impact projects‹ auf nach-

* Der Beitrag entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthalts an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Der Autor dankt der Leitung und den Mitarbeitern der Führungsakademie für die tatkräftige Unterstützung.

1 Die ISAF wurde mit Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrats vom 20. Dezember 2001 eingerichtet, die UNAMA wurde wenige Monate später mit Resolution 1401 vom 28. März 2002 geschaffen.

2 In der ›Nato Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine‹, wird CIMIC wie folgt definiert: »The co-ordination, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies« mit dem Ziel »to establish and maintain the full co-operation for the NATO Commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander's area of operations in order to allow him to fulfil his mission«, NATO Allied Joint Publication 9, Juni 2003, <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

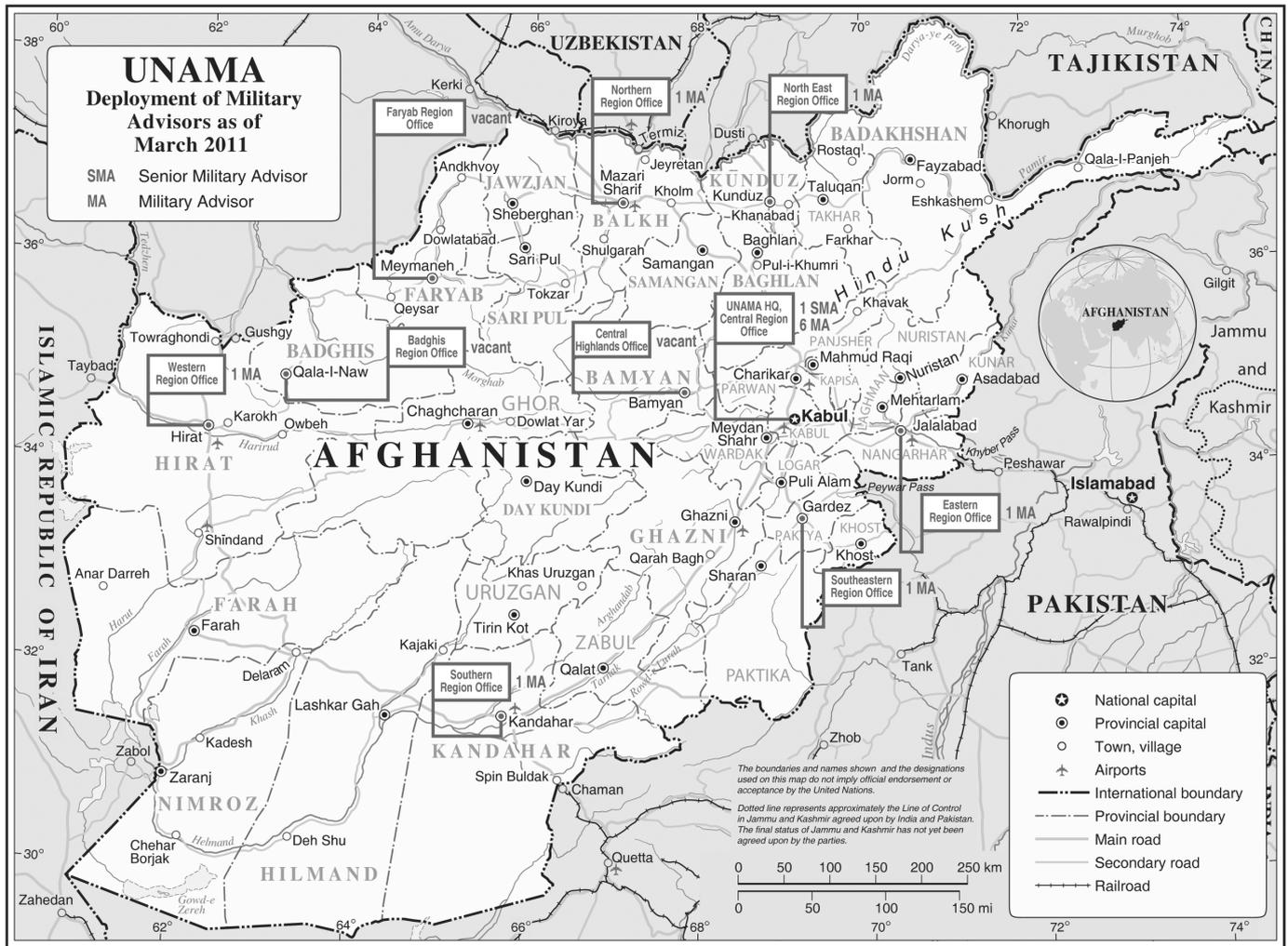
3 Vgl. umfassend zu diesem Thema: Michael Paul, CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Studie S 31, Berlin, November 2008.

4 Vgl. u.a. »Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht deutscher Hilfsorganisationen«, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO), VENRO-Positionspapier 1/2009 oder Antonio Donini, Afghanistan: Humanitarianism Under Threat, Briefing Paper, Feinstein International Center, Tufts University, März 2009.



Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber, geb. 1955, ist Direktor für Asien und Nahost in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im UN-Sekretariat in New York. Von Oktober 2009 bis Januar 2010 war er Stellvertretender UN-Sonderbeauftragter *ad interim* für Afghanistan.

Der vorliegende Beitrag gibt allein die persönliche Meinung des Autors wieder.



UN Cartographic Section: UNAMA, No. 4253 Rev. 8, März 2011.

haltige Entwicklungsbemühungen,⁵ und für die politischen Akteure, einschließlich der UNAMA-Mitarbeiter in den Regionalbüros, ist die Mithilfe an der Erstellung des zivilen Lagebilds gleichbedeutend mit der Einbindung in nachrichtendienstliche Aktivitäten. Innerhalb dieser Grenzen hat sich gleichwohl in Afghanistan eine pragmatische Form der Zusammenarbeit auf der Grundlage eines Gebens und Nehmens zum gegenseitigen Vorteil entwickelt, die allerdings sehr von persönlichen Beziehungen geprägt ist.

Die Zusammenarbeit im humanitären Bereich

Die humanitären Hilfsorganisationen haben seit den neunziger Jahren im Rahmen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses (IASC) umfassende Richtlinien zur zivil-militärischen Zusammenarbeit im humanitären Bereich ausgearbeitet.⁶ Diese Richtlinien gehen von den Grundsätzen der Humanität, der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Unabhängigkeit von politischen Erwägungen aus und damit von einer grundsätzlichen Trennung von Militär und hu-

manitären Akteuren.⁷ Die Nutzung militärischer Fähigkeiten für humanitäre Zwecke ist begrenzt auf Fälle, in denen keine anderen Mittel zur Verfügung stehen und unter der Bedingung, dass die humanitären Akteure die letzte Kontrolle über den Einsatz behalten und der Einsatz klar als ziviler zu erkennen ist. In Afghanistan wurden ähnliche Richtlinien ausgearbeitet, unter Federführung der UNAMA, aber mit Beteiligung der ISAF und des afghanischen ›Agency Coordinating Body for Afghan Relief‹. Die Richtlinien wurden zwar letztlich nicht unterzeichnet, dienen aber trotzdem als Referenz. Insgesamt hat sich, wie im militärischen Bereich auch, eine pragmatische, jedoch in diesem Fall eher distanzierte Form der Zusammenarbeit herausgebildet, beruhend auf gegenseitigen Abhängigkeiten.

Die ISAF ist für die humanitären Hilfsorganisationen ein schwieriger Partner. Sie setzt humanitäre Hilfe auch in Unterstützung der militärischen Aufstandsbekämpfung ein,⁸ während die Arbeit der humanitären Organisationen gerade auf dem Grund-

Die ISAF ist für die humanitären Hilfsorganisationen ein schwieriger Partner.

satz der Unabhängigkeit beruht. Hinzu kommt ein Wettbewerb um die Sichtbarkeit im humanitären Bereich zwischen den militärischen und zivilen Akteuren: Die humanitären Organisationen brauchen sie zur Motivation ihrer Spender, und die Militärs aus Gründen der Akzeptanz (in Afghanistan) und Legitimität (in den Heimatländern). Distanz zu den militärischen Einheiten ist für die Hilfsorganisationen auch eine Sicherheitsfrage; sie sehen ihre Sicherheit in erster Linie durch ihre Neutralität gewährleistet, die gefährdet ist, wenn sie als Teil des militärischen Einsatzes wahrgenommen werden.

Die Zusammenarbeit im politisch-operativen Bereich

Für die zivil-militärische Zusammenarbeit im militärischen und im humanitären Bereich gibt es also eine solide Grundlage: die CIMIC- und die IASC-Richtlinien. Obwohl die jeweiligen Richtlinien einseitig und nicht bindend für den jeweiligen Partner sind, hat sich in der Praxis eine pragmatische Form der Zusammenarbeit entwickelt. Diese beiden Bereiche decken jedoch nicht die gesamte Bandbreite des UNAMA-ISAF-Verhältnisses ab und, was noch wichtiger ist, Erfolge in diesen beiden Bereichen führen nicht zu einer grundlegenden Veränderung der Lage in Afghanistan. Die CIMIC ist ein Instrument für den jeweiligen ISAF-Kommandeur, und humanitäre Hilfsleistungen helfen die akute Not zu lindern. Doch weder das eine noch das andere bringt die Unterstützung für die Regierung und die Bevölkerung Afghanistans, »ihr Land wiederaufzubauen, die Grundlagen eines dauerhaften Friedens und einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen«, wie es der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen gefordert hat.⁹

Die internationalen Bemühungen in Afghanistan umfassen, neben dem militärischen und humanitären Bereich, die Koordinierung der Entwicklungshilfe, den Übergang zur afghanischen Sicherheitsverantwortung, Versöhnungs- und Wiedereingliederungsprogramme, Wahlhilfe und -reform, Unterstützung von guter Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit, Stärkung der Menschenrechte sowie regionale Kooperation.¹⁰ Für diese »politisch-operativen« Aktivitäten gibt es weder auf Seiten der NATO noch der UN eine Doktrin, die der UNAMA als Leitfaden für die ihr übertragene Aufgabe dienen könnte, »die Zusammenarbeit mit der ISAF und dem Hohen Zivilen Beauftragten der NATO auf allen Ebenen und im ganzen Land zu stärken (...)«.¹¹

Ein Überblick über die zivil-militärische Zusammenarbeit in den verschiedenen politisch-operativen Handlungsfeldern ergibt ein unterschiedliches Bild. In einigen Bereichen arbeiten UNAMA und ISAF erfolgreich und mit wenig Reibungsverlusten zusammen. Ein gutes Beispiel dafür war die Kooperation bei der Unterstützung der Wahlen in den Jahren 2009

und 2010. Dabei gab es eine klare Arbeitsteilung: Die UNAMA unterstützte die Wahlen politisch und – über das UN-Entwicklungsprogramm – auch organisatorisch, während die ISAF sich um die Sicherheit sorgte. Weder auf Seiten der UNAMA noch der ISAF standen übergeordnete Interessen auf dem Spiel. Ebenfalls im Großen und Ganzen erfolgreich ist die politische Abstimmung zwischen den beiden Missionen. Im Allgemeinen gelingt es dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Leiters der UNAMA, die Vertreter der relevanten Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen zusammenzubringen und eine einheitliche Linie in der politischen Haltung gegenüber der afghanischen Regierung herauszubilden. In anderen Bereichen jedoch treten Reibungspunkte und Blockaden auf, die die Zusammenarbeit von UNAMA und ISAF erschweren.

Hindernisse bei der Zusammenarbeit im politisch-operativen Bereich

Unterschiedliche Endzustände

Allgemein wird angenommen, dass die Vereinten Nationen und die NATO in Afghanistan dasselbe Ziel

⁵ Vgl. z.B. Christoph Grams, *Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Erfahrungsfeld Afghanistan*, Griephan Global Security, 1/2010, S. 28–32 oder Quick Impact, *Quick Collapse – The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan*, eine gemeinsame Vorlage acht nichtstaatlicher Organisationen zur Londoner Afghanistan-Konferenz, Januar 2010, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf>

⁶ Vgl. *Civil-Military Guidelines and References for Complex Emergencies*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), New York 2008.

⁷ Die zivil-militärische Zusammenarbeit wird in den IASC-Richtlinien definiert als »essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency and when appropriate pursue common goals«, *Civil-Military Guidelines*, a.a.O. (Anm. 6), S. 8.

⁸ Vgl. etwa die ISAF-Pressemitteilung, 23.12.2007, zitiert bei Donini, a.a.O. (Anm. 4), S. 3, »Humanitarian assistance operations are helping both the people of Afghanistan and the coalition forces fight the global war on terror [...]. During a recent mission the Afghan National Army and their coalition mentors [...] provided relief to the Afghan people [...]. In return for their generosity, the ANA asked elders to provide them with assistance in tracking down anti-government forces.«

⁹ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4. Hinweis zur Zitiertweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

¹⁰ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 und 6.

¹¹ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 (b).

Für die »politisch-operativen« Aktivitäten gibt es weder auf Seiten der NATO noch der UN eine Doktrin, die der UNAMA als Leitfaden für die ihr übertragene Aufgabe dienen könnte.

verfolgen – ein friedliches und stabiles Afghanistan.¹² Doch in Wirklichkeit arbeiten die beiden Organisationen auf unterschiedliche Endzustände hin. Für die NATO ist das zu erreichende Ziel ein Ende der (terroristischen) Bedrohung der NATO-Mitgliedstaaten; für die Vereinten Nationen ist es ein stabiles Afghanistan auf Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte. Diese Ziele widersprechen sich nicht notwendigerweise in allen Aspekten, sie sind allerdings auch nicht immer komplementär. Vor allem aber führen sie zu unterschiedlichen operativen Prioritäten. Für die ISAF ist die oberste Priorität die Stabilität im engeren militärischen Sinn. Für die UNAMA ist diese Art Stabilität zwar wichtig, aber mindestens ebenso wichtig ist deren Nachhaltigkeit. Dies lässt sich gut bei der Entwicklungszusammenarbeit sehen. Für die ISAF muss ein Entwicklungsprojekt immer auch einen militärischen Nutzen haben, sei es die Akzeptanz der Truppe zu erhöhen, eine Patrouillen- oder Nachschubroute zu verbessern oder Schutzraum zu schaffen.¹³ Für die UN-Entwicklungsorganisationen hingegen ist das wichtigste Kriterium für Projekte, nationale Kapazitäten zu schaffen.¹⁴ Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen kurzfristigem Stabilitäts- und langfristigem Nachhaltigkeitsdenken im Bereich der Menschenrechte. Die ISAF ist grundsätzlich bereit, auch mit bekannten Menschenrechtsverletzern zusammenzuarbeiten oder sie zumindest zu tolerieren.¹⁵ Die UNAMA ist hingegen mandatiert, die afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission zu unterstützen und Verantwortlichkeit zu fördern.¹⁶

Afghanische Eigenverantwortung

Hinzu kommt, dass die UNAMA und die ISAF dem Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung (Afghan Ownership) einen unterschiedlich hohen Stellenwert einräumen. Dies scheint auf den ersten Blick überraschend, da sowohl offizielle NATO- als auch UN-Dokumente dieses Prinzip als Leitmotiv enthalten. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Die gegenwärtige Planung für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung zeigt, dass die Afghanen zurzeit nur eine nachgeordnete Rolle in diesem Bereich spielen. Aber auch im wirtschaftlichen Bereich wird das Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung in der täglichen Praxis untergraben. Es wird zum Beispiel geschätzt, dass lediglich 20 Prozent der internationalen Gelder über den afghanischen Haushalt fließen;¹⁷ für die Zukunft gibt es eine vage Absichtserklärung, diesen Betrag auf 50 Prozent anzuheben.¹⁸ Für die Gelder, die direkt von den militärischen Akteuren in Afghanistan ausgegeben werden, gibt es keine genauen Angaben. Doch es ist bezeichnend, dass die Mittel, die ausschließlich den amerikanischen Kommandeuren zur Verfügung stehen – die ›Commander's Emergency Response Funds‹ –, höher sind als jene der Ministerien für Landwirtschaft, Gesundheit und Bildung zusammengenommen.¹⁹

Operatives und finanzielles Übergewicht des Militärs

Das operative und finanzielle Übergewicht der militärischen Akteure hat nicht nur negative Auswirkungen auf das Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung, sondern ist auch ein Hindernis für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF. Dass eine Truppe wie die ISAF, mit mehr als 100 000 Soldaten, gegenüber einem zivilen Einsatz wie die UNAMA, mit etwa 1500 Mitarbeitern, in einem deutlichen Missverhältnis steht, ist unvermeidlich. Doch dies ist noch nicht einmal für die ISAF ein wünschenswerter Zustand. Die ›Clear-hold-build‹-Strategie der NATO zur Aufstandsbekämpfung benötigt in der Aufbau-Phase (build) einen stärkeren und vor allem schnelleren, zivilen Beitrag (sowohl nationaler als auch internationaler Akteure). Aufgrund der geringen Anzahl ziviler Akteure bemüht sich die ISAF, immer mehr zivile Aufgaben selbst zu übernehmen. Die Erfolgsaussichten sind dabei begrenzt, denn die Schaffung ziviler Kapazitäten – etwa in der Verwaltung oder im Rechtswesen – braucht naturgemäß Zeit. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Aufbau von einem zivilen oder einem militärischen Akteur unterstützt wird. Die Übernahme nationaler ziviler Aufgaben durch die ISAF ist darüber hinaus kontraproduktiv, weil so das internationale Engagement fortgeführt wird, anstatt dass nationale Kapazitäten geschaffen werden.

Unterschiedliche Zeithorizonte

Die unterschiedlichen Zeithorizonte von militärischen und zivilen Akteuren sind ein weiterer Aspekt, der die zivil-militärische Zusammenarbeit erschwert. Die unterschiedlichen Vorstellungen beruhen zum Teil auf den kurzen Stehzeiten der ISAF-Truppen. Durchschnittlich sind die Soldaten einige Monate, so gut wie nie länger als zwölf Monate, im Einsatz. Kurze Stehzeiten begünstigen kurzfristiges Denken: Jeder Kommandeur und jeder CIMIC-Offizier möchte abgeschlossene Projekte am Ende seiner Dienstzeit vorweisen können. Auch über die individuelle Ebene hinaus steht die ISAF unter größerem Druck, schnellere Erfolge zu erreichen, allein wegen der höheren Kosten, die der militärische Einsatz verursacht, aber auch aufgrund der operativen Zwänge in der Aufstandsbekämpfung.²⁰ Während der grundlegenden Neuausrichtung der ISAF-Strategie im Herbst 2009, verbunden mit dem Wechsel des ISAF-Kommandos zu General McChrystal, betrug der Planungshorizont etwa 18 Monate; Mitte 2011 sollten sichtbare Erfolge vorliegen. Dies reicht für die Schaffung nachhaltiger ziviler Fähigkeiten nicht aus. Die Widersprüche in diesem Bereich wurden in der Debatte über den Polizeiaufbau deutlich: Die ISAF plädierte für den schnellen Aufbau einer gendarmerie-artigen Truppe zur Aufstandsbekämpfung (für die ›Hold‹-Phase der ›Clear-

Für die ISAF muss ein Entwicklungsprojekt immer auch einen militärischen Nutzen haben.

Die gegenwärtige Planung für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung zeigt, dass die Afghanen zurzeit nur eine nachgeordnete Rolle in diesem Bereich spielen.

hold-build«-Strategie). Die UNAMA wiederum, die Polizeimission der Europäischen Union unterstützend, legte mehr Wert auf die zivile Polizeikomponente sowie auf die Qualität der Ausbildung, selbst wenn dies zu Lasten der Geschwindigkeit ginge.

Unterschiedliche Mandate

Weitere Schwierigkeiten bereiten die unterschiedlichen Mandate von ISAF und UNAMA. Die ISAF ist unter Kapitel VII der UN-Charta, welches Zwangsmaßnahmen erlaubt, mandatiert, während die Präsenz der UNAMA auf Zustimmung des Gastlands beruht. Hinzu kommen Spannungen im UNAMA-Mandat selbst. Es verpflichtet die UNAMA zur Zusammenarbeit mit der ISAF,²¹ gibt dem Einsatz aber auch Aufgaben im Bereich der nationalen Aussöhnung, Menschenrechte und humanitären Hilfe. Wie schon erwähnt bestehen die humanitären Organisationen grundsätzlich auf Distanz zum Militär. Die Nähe der UNAMA zur ISAF führte im Jahr 2009 dazu, dass das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der UN (OCHA) eine eigene Präsenz in Afghanistan aufbaute – außerhalb der UNAMA-Präsenz, aber unter der allgemeinen Koordinierungshoheit des UN-Sonderbeauftragten. Eine enge Verbindung zur ISAF schränkt auch den politischen Spielraum der UNAMA für die Unterstützung afghanischer Versöhnungsbemühungen ein. Schließlich impliziert das Menschenrechtsmandat der UNAMA, mit seinem expliziten Hinweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung, eine Position außerhalb und unabhängig von der ISAF.

«Kulturelle» Unterschiede

Schließlich gibt es noch den weiten Bereich der »kulturellen« Unterschiede zwischen zivilen und militärischen Organisationen, der die zivil-militärische Zusammenarbeit erschwert. Dazu gehören Unterschiede im Aufbau der jeweiligen Organisationen: strenge Hierarchien und Befehlsstränge auf der militärischen Seite, flachere Hierarchien und ein diskursiver Führungsstil auf der zivilen Seite. Damit verknüpft sind Unterschiede in der Fähigkeit, Beschlüsse der übergeordneten Hauptquartiere zu beeinflussen und einmal gefasste Beschlüsse zu ändern. Dies betrifft nicht so sehr die Leitungsebene von UNAMA und ISAF, aber in den Provinzen und Bezirken operieren die ISAF-Einheiten in sehr viel strikteren Kommandozusammenhängen als ihre zivilen Partner. Hinzu kommen verschiedene Denkweisen. Militärische Planer bevorzugen fest definierte Endzustände, während zivile Planer, vor allem im politischen Bereich, eher bereit sind, sich mit Prozessen zufriedenzugeben. Vielleicht das Haupthindernis in diesem Zusammenhang ist jedoch der Hang des Militärs zur Geheimhaltung, der nur zu einem geringeren Teil in operativer Notwendigkeit begründet ist. Dies reicht von der höchsten strategischen Ebene – der politisch-militärische

Plan der NATO für Afghanistan ist geheim²² – über die Hauptquartiersebene in Kabul – wo der Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen schwierig ist – bis hinunter zu den Provinzen und Bezirken – wo schlichte »Power-point«-Präsentationen der Klassifizierung unterliegen.

Militärische Planer bevorzugen fest definierte Endzustände, während zivile Planer, vor allem im politischen Bereich, eher bereit sind, sich mit Prozessen zufriedenzugeben.

12 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf persönliche Erfahrungen des Autors, Gespräche mit Kollegen aus dem zivilen und militärischen Bereich vor Ort und eine Auswahl einschlägiger Literatur; für Letztere vgl. etwa Günter Mohrmann, *Auslandseinsätze und zivil-militärische Zusammenarbeit*, in: Sabine Jaberg/Heiko Biehl/Günter Mohrmann/Maren Tomforde (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven*, Berlin 2009; Cedric De Coning, *The United Nations and the Comprehensive Approach*, Danish Institute for International Studies (DIIS), DIIS Report 2008:14, Kopenhagen 2008; Karsten Friis/Pia Jarmyr, *Comprehensive Approach – Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), *Security in Practice* No. 11, Oslo 2008; Hrach Gregorian/Lara Olson, *Side by Side or Together – Working for Security, Development and Peace in Afghanistan and Liberia*, The Peacebuilding, Development and Security Program, University of Calgary, Calgary, Oktober 2007.

13 Vgl. etwa die Beispiele in Mohrmann, a.a.O. (Anm. 12), S. 107f.

14 Vgl. auch die Quellen in Anm. 4.

15 Vgl. Warlord, Inc. – *Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*, Report of the Majority Staff of the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Juni 2010; Bericht des ISAF-Kommandeurs General McChrystal, *Commander's Initial Assessment*, August 2009, S. 2–9.

16 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 6 (d).

17 Der damalige UN-Sonderbeauftragte Kai Eide sagte dazu im Sicherheitsrat: »Diese Zahlen stehen nicht für eine geistige Haltung, die es den Afghanen erlaubt, die Führung zu übernehmen«, UN Doc. S/PV.6255 v. 6.1.2010, S. 5 (Übersetzung durch Autor).

18 Vgl. das Communiqué der Londoner Afghanistan-Konferenz, Januar 2010, Ziff. 19, http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afghanistan.pdf

19 Vgl. Quick Impact, Quick Collapse, a.a.O. (Anm. 5).

20 Der damalige UN-Sonderbeauftragte Kai Eide warnte im Sicherheitsrat im Zusammenhang mit den angekündigten zusätzlichen militärischen Anstrengungen vor zunehmenden Druck, schnelle Erfolge in den Bereichen Governance und wirtschaftliche Entwicklung vorweisen zu müssen und der Gefahr, dass dies die Ressourcen für den langfristigen Aufbau ziviler Institutionen und das Wirtschaftswachstum abziehen würde, UN Doc. S/PV.6255 v. 6.1.2010, S. 5.

21 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 (b).

22 Dies ist entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da der Plan – Berichten zufolge – für die Vereinten Nationen eine Führungsrolle bei der Koordinierung der internationalen Bemühungen vorsieht. *Comprehensive Strategic Political-Military Plan to Guide Nato's Engagement in Afghanistan*, verabschiedet auf dem NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest, vgl. *Nato-Geheimplan für Afghanistan*, SPIEGEL Online, 5.4.2008, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/o,1518,545583,00.html>

Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit

Grundverschiedene Organisationen

Das Primat des Schutzes der eigenen Mitglieder gilt auch für Einsätze in der Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebiets.

Die oben skizzierten Hindernisse für eine bessere zivil-militärische Zusammenarbeit weisen darauf hin, dass einige von ihnen auf tiefer liegenden Unterschieden zwischen den beiden Organisationen beruhen. Diese können auch nicht durch noch so große Anstrengungen vor Ort überwunden werden. Die UN und die NATO sind grundverschiedene Organisationen, und diese Verschiedenheit kommt auch in ihren jeweiligen Einsätzen in Afghanistan zum Tragen.

Die NATO ist ein kollektives Verteidigungsbündnis von 28 europäischen und nordamerikanischen Staaten zum Schutz der Freiheit und der Gewährleistung der Sicherheit seiner Mitglieder. Dieser Kernauftrag wurde auch im neuen Strategischen Konzept der NATO, verabschiedet auf dem Gipfeltreffen in Lissabon im November 2010, erneut bekräftigt.²³ Das Primat des Schutzes der eigenen Mitglieder gilt auch für Einsätze in der Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebiets. Das Konzept sieht vor, dass die NATO bereit ist, sich dann an der Krisenbewältigung zu beteiligen, wenn die jeweilige Krise die Sicherheit der Allianz gefährden könnte.²⁴ Daher haben in Lissabon die NATO-Gipfelteilnehmer sowie die Staats- und Regierungschefs der anderen ISAF-Truppensteller den Afghanistan-Einsatz direkt mit ihrer eigenen Sicherheit verknüpft.²⁵

Statt Ausdruck eines direkten nationalen Interesses sind die Vereinten Nationen vielmehr Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung zum Multilateralismus.

Im Gegensatz dazu sind die Vereinten Nationen eine universale Organisation, der praktisch alle Staaten der Welt angehören. Ihre Ziele gehen weit über den Bereich der Sicherheit hinaus und umfassen unter anderem die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung, internationale Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich sowie die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die UN sind also nicht der Sicherheit einer begrenzten Anzahl von Ländern verpflichtet, sondern dem »globalen Allgemeinwohl«.

Verknüpft mit der Rolle der NATO als regionales Sicherheitsbündnis ist die Frage der Legitimität ihrer Einsätze, wenn sie über die bloße Selbstverteidigung hinausgehen. Die NATO kann, zumindest für Länder, die nicht zur Allianz gehören, nicht die Quelle ihrer eigenen Legitimität sein. Die NATO erkennt die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an, und NATO-Mitglieder suchen die Legitimität eines UN-Mandats für ihre Einsätze, unter anderem auch für die Rechtfertigung gegenüber der eigenen Bevölkerung. Ein sichtbares Zeichen dafür ist die in NATO-Dokumenten übliche Kennzeichnung der ISAF als »UN-mandatiert«.

Das nationale Interesse

Die NATO, als kollektives Verteidigungsbündnis, dient einer Kernfunktion des Staates, dem Schutz von Bevölkerung und Territorium, die nicht delegiert werden kann. Deshalb drücken sich die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten in sehr viel stärkerem Maße in NATO-Politik und -Operationen aus als das in den Vereinten Nationen der Fall ist. Dies spiegelt sich in der Struktur der Organisation wider. Alle Entscheidungen im obersten NATO-Entscheidungsgremium, dem Nordatlantikat, sowie in allen anderen Entscheidungsgremien, müssen einstimmig gefällt werden; dies allein gewährleistet bereits, dass die nationalen Interessen aller Mitglieder berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass in den NATO-Gremien immer auch alle Truppensteller vertreten sind, das heißt jene, die die Entscheidungen treffen, sind dieselben, die sie später auch umsetzen. Diese Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Truppenstellern setzt sich dann in den militärischen und zivilen Stäben fort, die zum großen Teil von den nationalen Bürokratien gestellt werden. Schließlich kontrollieren die Mitgliedstaaten direkt »ihre« Einsätze auf der Grundlage der Berichterstattung der jeweiligen Kommandeure an den Nordatlantikat.

Die Verfahrensweisen der Vereinten Nationen bei Friedenseinsätzen unterscheiden sich grundlegend vom eben skizzierten NATO-Modell. Vor allem haben die Vereinten Nationen kein »nationales Interesse« und drücken allein schon aufgrund der Vielfalt ihrer Mitgliedstaaten noch nicht einmal die Summe der nationalen Interessen aus. Statt Ausdruck eines direkten nationalen Interesses sind die Vereinten Nationen vielmehr Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung zum Multilateralismus. Die Mitglieder der Vereinten Nationen haben dem Sicherheitsrat in Artikel 24, Absatz 1, UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit »übertragen« und sich verpflichtet, dessen Beschlüsse durchzuführen. Für die UN-Friedenssicherung kommt hinzu, dass es wenig Überschneidung zwischen den Entscheidungsträgern im Sicherheitsrat und den Truppenstellern gibt.²⁶ Entscheidungen müssen deshalb das Ergebnis sorgfältig ausgehandelter Kompromisse sein, sonst laufen sie Gefahr, nicht umgesetzt zu werden. Die Führung der Einsätze selbst wird vom Sicherheitsrat an den Generalsekretär delegiert und von ihm an ein Sekretariat, das vorwiegend mit internationalem Personal besetzt ist. Truppensteller und Sicherheitsrat haben nur indirekt Einfluss auf die Planung und Durchführung der Einsätze.

Ein NATO-Einsatz, wie die ISAF, ist somit direkter Ausdruck eines nationalen Interesses der NATO-Mitglieder – unabhängig davon, ob das Hauptinteresse der Kampf gegen eine terroristische Bedrohung oder die Erhaltung des Zusammenhalts der Allianz

ist. Der Einsatz dient dazu, dieses nationale Interesse zu verfolgen und wird unter enger Kontrolle der einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Gegensatz dazu ist die UNAMA Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung der UN-Mitglieder zur multilateralen Hilfe für ein Mitglied in Not. Ziel ist, der Regierung und Bevölkerung zu helfen, »ihr Land wiederaufzubauen, die Grundlagen eines dauerhaften Friedens und einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen.«²⁷ Anders ausgedrückt: Während für die UNAMA das Hauptinteresse Afghanistan gilt, gilt für die ISAF das Haupt- (aber natürlich nicht das einzige) Interesse der Sicherheit der NATO-Mitglieder. Die Unterschiede in den angestrebten Endzuständen, den Prioritäten und auch beim Stellenwert der »afghanischen Eigenverantwortung«, die im Vorangegangenen als Hindernisse für eine zivil-militärische Zusammenarbeit aufgeführt wurden, sind also in der unterschiedlichen Natur von Vereinten Nationen und NATO begründet und entziehen sich weitgehend einer Verbesserung durch ausgeweitete Koordinierungsstrukturen vor Ort oder intensiveren Konsultationen auf Sekretariatsebene.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten

Es ist verständlich, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber einer Organisation, die ihren direkten Sicherheitsinteressen dient, höher ist, als gegenüber einer Organisation, die auf einem allgemeinen Bekenntnis zum Multilateralismus beruht. Dies zeigt sich nicht nur im materiellen, sondern auch im politischen Bereich. Das personelle Ungleichgewicht zwischen den Einsätzen der NATO und den Missionen der UN ist augenfällig: Auf dem Balkan waren auf dem Höhepunkt der Bosnien-Kriege 1994/1995 für die UN-Schutztruppe UNPROFOR etwa 36 000 Soldaten im Einsatz. Nachdem das Friedensübereinkommen von Dayton die Kämpfe beendet hatte, entsandte die NATO etwa doppelt so viele Soldaten in der Stabilisierungstruppe IFOR. Der NATO-Einsatz in Afghanistan ist allein mit 130 000 Soldaten etwa so groß wie alle gegenwärtigen 15 UN-Friedensmissionen zusammen. Für NATO-Einsätze sind die Mitgliedstaaten auch bereit, tiefer in die Tasche zu greifen. Der Afghanistan-Einsatz kostet Deutschland etwa 1,06 Milliarden Euro im gegenwärtigen Haushaltsjahr²⁸ und damit mehr als doppelt so viel wie der derzeitige deutsche Beitrag zum gesamten UN-Friedenssicherungshaushalt von rund 628 Millionen US-Dollar (rund 441 Millionen Euro).²⁹

Vielleicht noch wichtiger als die materiellen Verpflichtungen, die Mitgliedstaaten bereit sind, für NATO-Einsätze einzugehen, ist die politische Unterstützung für diese Einsätze. Wie bereits erwähnt sind in der NATO die Staaten, die Beschlüsse fassen, identisch mit denen, die die Beschlüsse umsetzen. Daher ist es kaum vorstellbar, dass Beschlüsse auf dem Pa-

pier bleiben (was bei den Vereinten Nationen durchaus vorkommen kann). Es bedeutet aber auch, dass bei NATO-Einsätzen das Ansehen der Mitgliedstaaten selbst auf dem Spiel steht. Ein Versagen der NATO in Afghanistan wäre immer auch ein Versagen der USA, Großbritanniens oder Deutschlands. Ein Versagen der UN, etwa in Sudan, hingegen fällt auf die Organisation zurück. Aus diesem Grund sind Länder in weit größerem Ausmaß bereit, ihre politischen (und wirtschaftlichen) Ressourcen für den Erfolg einer militärischen NATO-Operation einzusetzen, als dies bei UN-geführten Einsätzen der Fall ist. Das operative und finanzielle Übergewicht der ISAF gegenüber der UNAMA (und auch gegenüber den afghanischen Institutionen), welches einer gleichberechtigten zivil-militärischen Zusammenarbeit im Wege steht, ist daher nicht überraschend.

Die ISAF und die Aufstandsbekämpfung

Eine NATO-Operation muss immer in der Lage sein, offensive militärische Maßnahmen durchzuführen.³⁰ Spätestens seit der Zusammenlegung des ISAF-Kommandos mit dem Kommando des Anti-Terror-Einsatzes »Operation Enduring Freedom«, ist die Aufstandsbekämpfung ein Aufgabenschwerpunkt der ISAF geworden. Für die ISAF geht damit der Verlust

Ein Versagen der NATO in Afghanistan wäre immer auch ein Versagen der USA, Großbritanniens oder Deutschlands. Ein Versagen der UN hingegen fällt auf die Organisation zurück.

²³ Vgl. Ziff. 1 des Strategischen Konzepts: »NATO's fundamental and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means«, Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Lissabon, 19.11.2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

²⁴ Vgl. Ziff. 4 des Strategischen Konzepts: »NATO will [...] help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, [...] stop ongoing crises where they affect Alliance security; and [...] help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Alliance security«, siehe Active Engagement, a.a.O. (Anm. 23).

²⁵ Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu Afghanistan, Ziff. 1: »We, the nations contributing to ISAF, reaffirm our enduring commitment to Afghanistan's security and stability, which are directly linked with our own security«, Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, Lissabon, 20.11.2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68722.htm

²⁶ Eine dritte Gruppe, die Hauptbeitragszahler zum UN-Haushalt (wie Japan und Deutschland), ist auch weitgehend außen vor.

²⁷ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4.

²⁸ Siehe Pressemitteilung des Deutschen Bundestages, 18.2.2011, http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_01/2011_013/02.html

²⁹ Der Friedenssicherungshaushalt für 2010/2011 beträgt 7,83 Milliarden US-Dollar. Der deutsche Anteil liegt bei 8,02 Prozent, Vgl. United Nations Peacekeeping Operations, Fact Sheet, 30.4.2011, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

³⁰ Vgl. Johannes Varwick, Die NATO – Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008; S. 144f.

Es wird Aufgabenfelder geben, bei denen eine klare Abgrenzung der UNAMA zur ISAF notwendig ist.

der Unparteilichkeit einher. Für die gegenwärtige Phase der NATO-Operation in Afghanistan – dominiert von der Aufstandsbekämpfung – ist dies nicht weiter problematisch. Für den Erfolg der Gesamtanstrengung der internationalen Gemeinschaft jedoch wird ein politischer Prozess der nationalen Versöhnung gebraucht werden, zumindest wenn richtig ist, was auch in NATO-Kreisen immer wieder bekräftigt wird, dass es keine rein militärische Lösung für den Konflikt in Afghanistan gibt.³¹ Es ist absehbar, dass für diesen Prozess Akteure gebraucht werden, die von allen Seiten als unparteilich angesehen werden. Die UNAMA bemüht sich, ihre Fähigkeit zu erhalten, eine solche Rolle zu übernehmen, sollte dies von den Afghanen gewünscht werden. Dies setzt eine gewisse Distanz zur ISAF voraus und hat damit Auswirkung auf die zivil-militärische Zusammenarbeit. Die Rolle der ISAF bei der Aufstandsbekämpfung ist aber auch Ursache einer ganzen Reihe anderer Hindernisse für die zivil-militärische Zusammenarbeit, unter anderem diejenigen, die oben in den Abschnitten ›Unterschiedliche Zeithorizonte‹ und ›Kulturelle Unterschiede‹ aufgeführt wurden.

Nächste Schritte

Wie im Vorangegangenen gezeigt, sind unter den gegenwärtigen Bedingungen grundlegenden Verbesserungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan enge Grenzen gesetzt. Die zugrunde liegenden Interessen der jeweiligen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und der NATO in Afghanistan sind zu unterschiedlich und die operativen Zwänge der Aufstandsbekämpfung der ISAF zu verschieden von den Zielsetzungen der UNAMA, um den Akteuren vor Ort ausreichend Spielraum für eine Ausweitung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zu lassen. Diese beiden begrenzenden Faktoren sind jedoch nicht auf ewig festgelegt. Im Gegenteil: Die NATO hat sich auf ihrem Gipfel in Lissabon, in Übereinstimmung mit der afghanischen Regierung, auf einen Prozess der Beendigung der Kampfhandlungen beginnend im Jahr 2011 festgelegt. Für die NATO sollte also zunehmend das Interesse an langfristiger Stabilität die kurzfristigen Ziele der Aufstandsbekämpfung überlagern, was die Planung der ISAF in größere Nähe zur UNAMA bringen sollte.

In dieser Situation ist es zunächst einmal wichtig, den gegenwärtigen Stand der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit zu erhalten. Bei allen Schwierigkeiten zwischen den beiden Organisationen gibt es auch viele Gemeinsamkeiten und eine praktische Notwendigkeit zur Zusammenarbeit. Dabei sollte man sich aber der Unterschiedlichkeit der beiden Organisationen bewusst sein. So ist in einigen Bereichen, etwa bei der politischen Abstimmung oder der Wahlunterstützung, eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne sicherlich möglich. Auf anderen Gebieten hingegen, beispiels-

weise im Zusammenhang mit den zivilen Aufgaben der ›Clear-hold-build‹-Strategie zur Aufstandsbekämpfung der ISAF, scheint es eher angeraten, die jeweiligen Aktivitäten unabhängig zu gestalten. Sie sollten aber insoweit koordiniert werden, dass sie nicht in Widerspruch zueinander geraten. Und schließlich wird es Aufgabenfelder geben, etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte oder im humanitären Bereich, bei denen eine klare Abgrenzung der UNAMA zur ISAF notwendig ist.

Ebenfalls im Zusammenhang mit den Grenzen der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit ist die Politik der UNAMA zu sehen, sich in dem Dreieck NATO-UN-Afghanistan stärker auf der Seite der afghanischen Regierung zu positionieren. Die UNAMA kann so die zivil-militärische Zusammenarbeit in erster Linie als NATO-Afghanistan-Zusammenarbeit angehen, bei der ihre vorrangige Rolle in der Unterstützung der Regierung liegt. Diese Positionierung hat sich schon bei der Koordinierung der Geberländer oder der Vorbereitung der verschiedenen internationalen Konferenzen bewährt. Sie ist sicherlich auch für die gegenwärtige Diskussion um die Bedingung für eine Übertragung der Sicherheitsverantwortung geeignet.

Dabei sind zwei Faktoren zu beachten. Zum einen spricht der UN-Sicherheitsrat aus guten Gründen von einer Unterstützung der Regierung und der Bevölkerung Afghanistans,³² und die UNAMA sollte – bei aller Unterstützung für die Regierung – die anderen Akteure innerhalb des politischen Systems Afghanistans, einschließlich der Opposition und der Zivilgesellschaft, nicht vernachlässigen. Zum anderen ist die Unterstützung der Regierung keine Einbahnstraße. Im gleichen Ausmaß wie die UNAMA die afghanischen Interessen gegenüber der NATO und der weiteren internationalen Gemeinschaft unterstützt, sollte die Mission auch – wo nötig – das afghanische Denken beeinflussen und als Brücke zwischen der internationalen Gemeinschaft und den Afghanen fungieren.

Auch auf Ebene der Sekretariate von Vereinte Nationen und NATO ist es wichtig, den eingeführten Dialog auf der Grundlage der ›Joint Declaration‹ von September 2008 fortzusetzen.³³ Über die letzten zwei Jahre hat sich ein Netzwerk von Kontakten zwischen den beiden Organisationen entwickelt. Selbst wenn dies bislang noch nicht zu grundlegenden Verbesserungen in der Zusammenarbeit geführt hat, ist es sicherlich einen Versuch wert, die regelmäßigen halbjährlichen Treffen für den besonderen Fall der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit zu nutzen. Dabei sollten sich beide Seiten auf praktische Themen konzentrieren, bei denen Vereinfachungen in den Arbeitsabläufen möglich sind. Ein Kernproblem, das vielleicht nutzbringend auf dieser Ebene angegangen werden könnte, ist die Regelung des Informationsaustauschs. Vor allem die übermäßige Klassifizierung von Dokumenten sollte auf NATO-Seite abgebaut werden.

Im Dreieck NATO-UN-Afghanistan wird sich die UNAMA stärker auf der Seite der afghanischen Regierung positionieren.

Wie bereits erwähnt sind diesen Bemühungen auf Sekretariats- und vor Ort Grenzen gesetzt. Weitergehende Verbesserungen bedürfen des Willens und der Unterstützung der Mitgliedstaaten, vor allem der Mitglieder des Sicherheitsrats. Dazu ist das Engagement der Führungsebene von UNAMA und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im Sekretariat nötig. So war es zum Beispiel im Jahr 2007 möglich, durch die Zusammenarbeit des damaligen Sonderbeauftragten Tom Koenigs mit dem DPKO und unterstützenden Ratsmitgliedern, das UNAMA-ISAF-Verhältnis auf eine neue Grundlage zu stellen. Bis dahin enthielt die Resolution mit dem ISAF-Mandat keinerlei Hinweis auf die UNAMA.³⁴ Erst Resolution 1776(2007) erwähnt die »zentrale Rolle« der UNAMA in den internationalen Bemühungen in Afghanistan, die »Synergien« zwischen den Zielen von UNAMA und ISAF und die Notwendigkeit von Zusammenarbeit, Koordinierung und gegenseitiger Unterstützung.³⁵ In ähnlicher Weise war es durch die Unterstützung von Ratsmitgliedern möglich, das Thema zivile Opfer von Militäreinsätzen in den Resolutionen zur Mandatierung der ISAF zu verankern.³⁶

Ein Hauptthema für einen hochrangigen Dialog mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit zivil-militärischer Zusammenarbeit sollten die Vorkehrungen für die internationale Unterstützung in der Zeit nach 2014, das heißt nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung sein. Für diese Phase sind die Rahmenbedingungen für eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF wesentlich günstiger als gegenwärtig. Zum einen ist dann die ISAF nicht mehr in den Zwängen der Aufstandsbekämpfung eingebunden, zum anderen sollte sich das nationale Interesse der NATO-Staaten an einem langfristig erfolgreichen Ausstieg aus der Kampfphase weitgehend mit dem Interesse der Vereinten Nationen an nachhaltiger Entwicklung und Stabilität decken. Die unterschiedlichen Zielvorstellungen und Prioritäten, aber auch der unterschiedliche Stellenwert, welcher der afghanischen Eigenverantwortung gegeben wird, fallen in dieser nächsten Phase nicht mehr so stark ins Gewicht. Ein solcher Dialog über die Arrangements nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung muss, neben den Vereinten Nationen und der NATO, natürlich auch die afghanische Regierung einschließen sowie andere wichtige Akteure in Afghanistan, wie etwa die Weltbank und die Europäische Union. Wichtige Themen der Diskussion könnten die Arbeitsteilung im Polizei- und Justizsektor, im Sicherheitssektor, im Bereich der Wiedereingliederung und der nationalen Aussöhnung sein.

Im Zusammenhang mit der Neuaufstellung der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan muss mit den Mitgliedstaaten auch über die Stärkung der UNAMA gesprochen werden. Bisherige Bemühungen in

diese Richtung waren vor allem quantitativer Natur. Die UNAMA ist gegenwärtig (mit etwa 300 internationalen und 1200 nationalen Mitarbeitern in Kabul und 18 Regional- und Provinzbüros) sicherlich um einiges größer als zum Beispiel im Jahr 2006 am Ende des sogenannten »Bonn-Prozesses« (mit 200 internationalen und 700 nationalen Mitarbeitern in Kabul und acht Regional- und Provinzbüros). Die Einflussmöglichkeiten und Befugnisse der Mission sind aber in dieser Zeit nicht im gleichen Maße (wenn überhaupt) gewachsen. Das Übergewicht des Militärs hat sein Gegenstück in der Schwäche auf der zivilen Seite, die auch von den militärischen Akteuren beklagt wird. Für die Phase nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung sollte versucht werden, das gegenwärtige Ungleichgewicht abzubauen. Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen. Dort waren Hauptakteure im zivilen Bereich – EU und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – bereit, unter dem Dach der UN zu arbeiten und ihre (selbstfinanzierten) Aktivitäten in sogenannten Säulen auszuüben. Letztere waren mit Mitarbeitern der jeweiligen Organisation besetzt, wurden aber von stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs geleitet. Diese wurden zwar von der jeweiligen Organisation vorgeschlagen, mussten aber vom UN-Generalsekretär ernannt und seinem Sonderbeauftragten zumindest formell unterstellt werden. Die Arrangements in Afghanistan sind sicherlich komplexer als in Kosovo und die Probleme größer (schon allein angesichts der Größe des Landes, der Bevölkerungszahl und des Entwicklungsstands). Doch es wäre interessant, die Bereitschaft auszuloten, mit der andere Organisationen – einschließlich »ziviler« Akteure der NATO – bereit wären, sich in die Koordinierungshoheit der Vereinten Nationen einzuordnen.

Das Übergewicht des Militärs hat sein Gegenstück in der Schwäche auf der zivilen Seite, die auch von den militärischen Akteuren beklagt wird.

Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen.

31 Vgl. Ziff. 3 der Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu Afghanistan, a.a.O. (Anm. 25): »We recognise that success cannot be achieved by military means alone [...]«.

32 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4.

33 Vgl. dazu auch Michael F. Harsch/Janka Oertel/Johannes Varwick, UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts, Vereinte Nationen, 1/2009, S. 10.

34 Stattdessen gab es einen Aufruf zu »enger Abstimmung mit [...] dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs«, UN-Dok. S/RES/1707 v. 12.9.2006, Ziff. 4; die beiden Resolutionen 1413 und 1444 aus dem Jahr 2002 enthielten noch nicht einmal diesen Verweis.

35 UN-Dok. S/RES/1776 v. 19.9.2007, Präambel, Abs. 7.

36 In Resolution 1746 mit dem Mandat für die UNAMA von 2007 beauftragte der Sicherheitsrat die Mission erstmals, die Situation von Zivilisten in bewaffneten Konflikten zu beobachten, Ziff. 4; die ISAF-Resolution des gleichen Jahres enthält, ebenfalls erstmals, eine Referenz zu früheren Ratsresolutionen zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, vgl. UN-Dok. S/RES/1776 v. 19.9.2007, Präambel, Abs. 3.