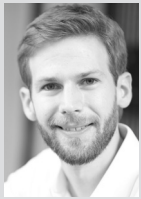


Anpassung erforderlich: Wie geht es weiter in Afghanistan?

Die Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban im Jahr 2021 zwingt die internationale Staatengemeinschaft, über die dortige Rolle der Vereinten Nationen in den letzten Jahrzehnten nachzudenken. Wie können sie in Zukunft zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in Afghanistan beitragen?



Dr. Florian Weigand
ist Ko-Direktor des Centre on Armed Groups und Research Associate an der London School of Economics and Political Science.

✉ f.weigand@lse.ac.uk



Mark Bowden
ist Beigeordneter UN-Generalsekretär im Ruhestand und war von 2012 bis 2017 stellvertretender Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Afghanistan.

✉ markrbowden@gmail.com

Wendepunkt für die internationale Gemeinschaft

Das Ende der Islamischen Republik Afghanistan wurde weithin als ein Wendepunkt nicht nur für das Land, sondern auch für die internationale Gemeinschaft mit ihren zumindest anfänglich ehrgeizigen Plänen für Afghanistan nach dem 11. September 2001 angesehen. 20 Jahre lang hatten die Vereinten Nationen den Aufbau der neuen staatlichen Strukturen der Islamischen Republik unterstützt. Doch wie schon in den 1990er Jahren, veränderte sich die politische Realität im Jahr 2021 dramatisch.

Mit ihrer jahrzehntelangen Präsenz in Afghanistan haben die UN verschiedenen Phasen mit wechselnden politischen Kontexten beigezogen. Zum Beispiel gab es bereits eine UN-Präsenz als die Taliban im Jahr 1996 das erste Mal an die Macht kamen. Über die Jahre hatten die Vereinten Nationen verschiedene Mandate und wandten unterschiedliche Methoden an, um mit dem Land und der Regierung zusammenzuarbeiten. Ein Rückblick auf die Entwicklung der dortigen UN-Präsenz zeigt, dass die aktuellen Diskussionen zur UN in Afghanistan, einschließlich des Mandats und der Frage, wie sie mit einer Taliban-Regierung zusammenarbeiten sollen, nicht neu sind.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Vereinten Nationen in Afghanistan in die Lage versetzt werden müssen, sich schnell an veränderte politische Dynamiken anzupassen. Veränderungen können nicht auf die seltenen Gelegenheiten beschränkt werden, an denen das Mandat nach politischen Umstürzen durch den UN-Sicherheitsrat überarbeitet wird. Trotz oder vielleicht gerade wegen der dramatischen politischen Veränderungen bleiben viele Funktionen der UN von wesentlicher Bedeutung. So ist beispielsweise die Koordinierungsfunktion der UNAMA, die sich im Laufe der Jahre erheblich weiterentwickelt hat, vor dem Hintergrund des Fokus der Geberländer auf humanitäre Hilfe weiterhin wichtig. Darüber hinaus sind die UNAMA-Büros in Kabul und den Pro-

Nach dem Sturz der afghanischen Regierung durch die Taliban im August 2021 und nach dem Ende der Islamischen Republik Afghanistan, die durch das Islamische Emirat Afghanistan ersetzt wurde, ist es an der Zeit, den Sinn und Zweck der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) zu überdenken. Dieser Beitrag wirft einen Blick darauf, wie sich die Präsenz der UN in Afghanistan seit den 1990er Jahren vor dem Hintergrund sowohl wechselnder Dynamiken im Land als auch sich verändernden internationaler Interessen entwickelt hat. Dieser Rückblick verdeutlicht, dass das UN-Mandat oftmals nach großen politischen Veränderungen neugestaltet wurde. Im Jahr 2001, nach der internationalen Militärintervention in Afghanistan, wurden die Vereinten Nationen mandatiert, den Aufbau neuer Staatsstrukturen zu unterstützen. Im Laufe der folgenden Jahre konnte das Mandat jedoch nicht mit der sich verändernden politischen Dynamik Schritt halten.

vinzen nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung eines politischen Verständnisses über die Entwicklungen im Land, für die Berichterstattung zu Menschenrechtsfragen und für Dialog – sowohl mit den Taliban als auch mit der Zivilgesellschaft.

Während das Interesse an multilateraler Zusammenarbeit mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine auf einem Tiefpunkt angelangt ist, bietet die Suche nach einer gemeinsamen Basis in Afghanistan eine neue Chance für den Multilateralismus.

Befriedung eines jahrzehntelangen Bürgerkriegs

Die Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban hat die Frage aufgeworfen, welche Funktionen die Vereinten Nationen in diesem Land in Zukunft haben, wie sie mit den Taliban zusammenarbeiten sollen und welche Aktivitäten sie in einem dramatisch neuen Umfeld vorrangig durchführen sollten. Tatsächlich entschieden die Vereinten Nationen schon einmal, wie sie mit einer Taliban-Regierung zusammenarbeiten sollten.

Mit der Sondermission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Special Mission to Afghanistan – UNSMA) hatten die Vereinten Nati-

onen bereits im Jahr 1996, als die Taliban zum ersten Mal Kabul einnahmen, eine politische Präsenz im Land. Der Aufbau der UNSMA war im Jahr 1993 von der UN-Generalversammlung gefordert worden, um zu einer »nationalen Annäherung und zum Wiederaufbau«¹ nach langen Konflikten beizutragen. Nach der Einnahme Kabuls durch die Taliban nur wenige Jahre später mussten die Vereinten Nationen ihre Präsenz jedoch neu überdenken. Hauptsprechpartner war nun eine Regierung, die von den meisten UN-Mitgliedstaaten weithin als illegitim angesehen wurde.

Daher wurde die UNSMA im Jahr 1998 vom Sicherheitsrat zu einer politischen Mission zur Friedenskonsolidierung ausgebaut.² In der Resolution wurde die UNSMA beauftragt, eine Einheit für zivile Angelegenheiten (Civil Affairs Unit) einzurichten, »deren vorrangiges Ziel es ist, die Lage zu überwachen, die Einhaltung humanitärer Mindeststandards zu fördern und massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Rechts in Zukunft zu verhindern«³. In den folgenden Jahren baute die UNSMA ihre Präsenz im ganzen Land aus und richtete in sechs Städten Außenstellen ein.

Doch auch die humanitäre Lage war weiterhin katastrophal und notwendige humanitäre Hilfe wurde von UN-Organisationen wie dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF), der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) und dem Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) geleistet. Eine Idee zu der Zeit war dabei ein »Prinzipien-basiertes Engagement mit den Taliban«⁴. Es sollte erreicht werden, dass alle Dimensionen des internationalen Engagements in dem Land – Politik, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe – aufeinander abgestimmt sind.⁵ Zu diesem Zweck richteten die Vereinten Nationen das Büro des UN-Koordinators für Afghanistan (UN Coordination Office – UNCO) ein, das im Jahr 1998 mit der Umsetzung eines Strategierahmens beauftragt wurde.

In der Praxis jedoch, mit verschiedenen Mandaten ausgestattet, schlugen die UNSMA und das UNCO verschiedene Wege ein, um mit den Taliban



Frauenrechtsaktivistinnen diskutieren bei einer von den Vereinten Nationen im Juni 2022 unterstützten Veranstaltung in Jalalabad, im Osten Afghanistans, über Frauenrechte, Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Teilnahme am öffentlichen Leben. UNPHOTO: UNAMA/WAAK SHAFIQUILLAH

¹ UN-Dok. A/RES/48/208 v. 21.12.1993.

² UN-Dok. S/RES/1214 v. 8.12.1998.

³ Ebd.

⁴ Antonio Donini, *Negotiating with the Taliban*, in: Larry Minear/Hazel Smith (Eds.), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*, Tokyo/New York 2007, S. 160.

⁵ Siehe Mark Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, 2007, S. 146.

in Kontakt zu treten und zu arbeiten. Auch die Taliban unterschieden deutlich zwischen den beiden Akteuren und nutzten die Kluft zu ihrem eigenen Vorteil. UNSMA, mit einem politischen Mandat ausgestattet, versuchte, einen dreigleisigen Ansatz für die Friedenskonsolidierung zu entwickeln und konzentrierte sich auf die Überwachung der Menschenrechte. Dies wurde allerdings von den Taliban nicht sonderlich geschätzt. Einigen Beobachtern zufolge bedrohte der Ansatz der UNSMA ständig die Position der Taliban.⁶

Währenddessen hielt das UNCO, das sich auf willkommene Hilfe konzentrierte, Abstand zur UNSMA und teilte wenige Informationen. Das UNCO baute rasch eine wesentlich bessere Beziehung zu den Taliban auf und stellte erfolgreich weitreichende humanitäre Hilfe zur Verfügung. Dies führte jedoch zu Kritik an dem »entgegenkommenen Charakter«⁷ des UNCO. Einige UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter argumentierten sogar, dass »das UNCO nur von den Taliban gemocht werden möchte«⁸. Während das UNCO zunehmend »Ersatzfunktionen für die Regierung«⁹ übernahm, schränkten die Taliban die Tätigkeit der UNSMA Ende des Jahres 2000 erheblich ein.

Zwischen Staatsaufbau und Terrorismusbekämpfung

Die UNAMA in der Theorie

Aus diesen Herausforderungen – und der Hoffnung, sie zu bewältigen – entstand die UNAMA. Nach dem 11. September 2001 und dem Beginn des US-geführten »Krieges gegen den Terror«, mit militärischen Operationen gegen Al-Qaida und die Taliban in Afghanistan, begannen die UN erneut darüber nachzudenken, wie sie ihre Präsenz im Land anpassen könnten. Die Idee, endlich alle UN-Aktivitäten in einer Mission zu bündeln und die Kluft zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Engagement zu überwinden, um den Aufbau eines neuen afghanischen Staates zu unterstützen, wurde zu einem Leitmotiv.

Bereits am 3. Oktober 2001 schrieb Kieran Prendergast, damals Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten bei den Vereinten Nationen, einen Brief an den Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (Executive Committee for Peace

and Security – ECPS) in der damaligen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO), seit dem Jahr 2019 die Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO): »Nach der Koordinierung der Reaktion der Vereinten Nationen auf die Terroranschläge vom 11. September und deren Folgen bin ich zu dem Schluss gekommen, dass es an der Zeit ist, einen höheren Gang einzulegen. Deshalb möchte ich vorschlagen, dass wir einen integrierten Missionsarbeitsstab einrichten, um die Arbeit des UN-Systems in den kommenden Monaten im Zusammenhang mit der Frage des Terrorismus und der spezifischen Situation in und um Afghanistan zu planen und zu unterstützen.«¹⁰

Es ging darum, die Kluft zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Engagement zu überwinden.

In den folgenden Monaten wurden die Ideen für eine integrierte Mission in Abstimmung mit Lakhdar Brahimi ausgearbeitet, der erneut zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Afghanistan (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) ernannt wurde – zwischen den Jahren 1997 und 1999 hatte er die gleiche Rolle bei der UNSMA inne. Brahimi, der für eine UN-Präsenz mit »leichtem Fußabdruck« in Afghanistan eintrat, leitete zudem auch die Bonner Konferenz im November/Dezember 2001, auf der ein Weg für den Staatsaufbau beschlossen und eine Interimsregierung ernannt wurde.

Ein internes UN-Arbeitspapier des Integrierten Missionsarbeitsstab für Afghanistan schlug damals vor, »UNAMA wird auf den bestehenden UN-Koordinationsstrukturen aufbauen, aber ein »Arbeiten wie gewohnt« kann nicht aufrechterhalten werden und der derzeitige Ansatz des Landesteam muss geändert werden. Es besteht zwar noch kein vollständiger Konsens über die genaue Art und Weise, in der alle UN-Organisationen in die UNAMA integriert werden, aber alle Akteure sind sich einig, dass die Aktivitäten der Organisationen Teil der

⁶ Ebd., S. 153.

⁷ Ebd.

⁸ Ebd.

⁹ Ebd., S. 146.

¹⁰ DPKO, Executive Committee on Peace and Security, Note to the Members, 3.10.2001.

Gesamtstruktur der UNAMA sein werden und vom SRSG und seinem Stellvertreter zur Unterstützung der Gesamtstrategien und -ziele der Mission geleitet werden¹¹. Eine »Brainstorming«-Sitzung der Leiter der UN-Organisationen in Kabul, an der neben dem SRSG Brahimi auch der spätere Präsident Ashraf Ghani teilnahm, kam zu dem Schluss, dass »wir einem Konsens aller Beteiligten darüber, wie die neue Mission in Afghanistan strukturiert sein muss, so nahe gekommen sind, wie man es nur erwarten kann.«¹²

Eine vollständige Integration der verschiedenen UN-Organisationen wurde in Afghanistan nicht erreicht.

Im März 2002 wurde schließlich eine neue UN-Mission – die UNAMA – vom Sicherheitsrat eingerichtet.¹³ Sie ist eine der ersten integrierten politischen Missionen, die unter die ehemalige Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA), seit dem Jahr 2019 die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA), angesiedelt war und von der DPKO unterstützt wurde, in Anlehnung an die Idee der integrierten Friedenssicherungsmission. Das Mandat konzentrierte sich auf die Unterstützung des Bonner Abkommens des Jahres 2001 und dessen Agenda für den Staatsaufbau, »einschließlich Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechter«¹⁴. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit betont, »alle bestehenden Elemente der Vereinten Nationen in Afghanistan in eine einzige Mission zu integrieren«¹⁵. Daher wurde die UNAMA mit dem Mandat ausgestattet, »alle humanitären Hilfs-, Rettungs- und Wiederaufbaumaßnahmen der Vereinten Nationen in Afghanistan zu koordinieren«¹⁶. Die Zuständigkeiten wurden zwischen zwei Säulen – eine für die politische Arbeit und eine für Nothilfe-, Rettungs- und Wiederaufbau – aufgeteilt, die jeweils von ei-

nem stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs (Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG) auf Ebene eines Beigeordneten Generalsekretärs (Assistant Secretary-General – ASG) geleitet wurden. Das Mandat der UNAMA umfasste auch weiterhin Außenstellen in, zu dieser Zeit, sieben Städten.

Die UNAMA in der Praxis

In der Praxis erzielte die UNAMA bei der Erfüllung ihres Mandats mehrere bedeutende Erfolge. Insbesondere wurde die UNAMA in die Lage versetzt, Entwicklungs- und humanitäre Aktivitäten im Land systematischer zu koordinieren. In bestimmten Phasen wurden politische Arbeit, Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre Ideen zum gegenseitigen Vorteil abgestimmt und umgesetzt. So spielten die UN beispielsweise eine Schlüsselrolle bei der frühen Kontaktaufnahme mit den Taliban nach dem Jahr 2001. Die UNAMA brachte die Bewegung erfolgreich dazu, den Einsatz von behelfsmäßigen Sprengvorrichtungen (IEDs) mit Druckplatten einzustellen. Diese wirken wie Tretminen und töten wahllos Menschen. Zugleich ermöglichte die Beobachtung der politischen Situation und der Menschenrechtslage durch die UNAMA, basierend auf der Berichterstattung der Außenstellen der Mission, einzigartige Einblicke in die Entwicklungen im gesamten Land.

Nichtsdestotrotz gab es weiterhin Herausforderungen. Trotz aller Vorsätze wurde eine vollständige Integration der verschiedenen UN-Organisationen und -Programme in Afghanistan nicht erreicht und die Organisationen arbeiteten weiterhin mit einem beträchtlichen Maß an Unabhängigkeit weiter. Während die ursprüngliche Aufgabenbeschreibung für den UNAMA-SRSG in Afghanistan eine »Gesamtleitung«¹⁷ (overall authority) vorsah, wurde diese Rolle des SRSG nicht akzeptiert. Und in der Tat gab es auch keine formelle Rechenschaftspflicht von UN-Organisationen, -Fonds und -Programmen in Afghanistan gegenüber der UNAMA. Daher blieb die Reichweite der UNAMA-Autorität gegenüber den UN-Organisationen in den folgenden Jahren ein Streitthema. Die Auseinandersetzung wurde erst besänftigt als die Autorität zur »Koordinie-

¹¹ UNAMA, Mission Structure, Working Paper No. 2, 14.1.2002, UN/IMTF, New York.

¹² UN, Note on Meeting Between the SRSG and Heads of UN Agencies, SRSG's office, UN Doc. S-1096-0152-01-00003 v. 14.1.2002.

¹³ UN-Dok. S/RES/1401 v. 28.3.2002.

¹⁴ UN-Dok. A/56/875-S/2002/278 v. 18.3.2002, Para. 97a.

¹⁵ Ebd., Para 95, S. 15.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Special Envoy/Special Representative for Afghanistan, Terms of Reference, Entwurf, UN Doc. S-1092-0082-02-00001 v. 28.9.2001.

« durch eine Leitlinie des Generalsekretärs definiert und von »Leitung« abgegrenzt wurde.¹⁸

Darüber hinaus ergaben sich für die UN in Afghanistan im Zusammenhang mit einer internationalen Militärintervention neue Herausforderungen. Der so genannte »Krieg gegen den Terror« stand im Kontrast zum Mandat der UNAMA und den Bemühungen, den Staatsaufbau zu koordinieren. Parallel zur Arbeit der UN fanden militärische Operationen gegen die Taliban statt, die von den USA und anderen westlichen Staaten geführt wurden. Die internationalen Streitkräfte hatten eine starke militärische Präsenz im ganzen Land, die nach dem Jahr 2001 zunächst immer weiter ausgebaut wurde. Dabei zeigten die Streitkräfte wenig Interesse an einer Koordinierung durch die UN. Einerseits führte das Militär über seine Stützpunkte für den Wiederaufbau in den Provinzen, den so genannten regionalen Wiederaufbauteams (PRT), eigenen Aktivitäten zum Staatsaufbau durch und verzerrte damit die Bemühungen der zivilen Akteure. Andererseits untergruben die Militäroperationen, die oft zahlreiche zivile Opfer forderten, immer wieder die Bemühungen zum Staatsaufbau, indem sie das Vertrauen in den Staat und die internationale Gemeinschaft missbrauchten.¹⁹

Letztlich entkoppelte sich das UNAMA-Mandat zur Unterstützung des Staatsaufbaus in Afghanistan immer mehr von der Realität im Land. Trotz des vermeintlichen Sieges über die Taliban im Jahr 2001 begann der Einfluss der Bewegung wieder zu wachsen. Angriffe auf die internationalen Streitkräfte und das afghanische Militär, zunächst in ländlichen Gebieten, dann auch in Städten, aber auch auf die Zivilbevölkerung wurden immer häufiger. Im Laufe der Jahre verschärfte sich der bewaffnete Konflikt. Die Idee eines »Leichten Fußabdruck«-Ansatzes wurde aufgegeben, doch das Mandat und die Arbeit der Vereinten Nationen konzentrierten sich im Kern weiterhin auf die Unterstützung der staatlichen Strukturen.

Ein neues Mandat muss her

Die enge Ausrichtung des UNAMA-Mandats auf die Unterstützung des Staatsaufbaus – und damit auf die afghanische Regierung – war im Jahr 2021 schon lange nicht mehr mit der politischen Realität vor Ort vereinbar. Als jedoch die Taliban die Kontrolle über das Land erlangten und zur neuen *De-*

facto-Regierung wurden, folglich die UNAMA eigentlich unterstützen sollte, wurde umso klarer, dass einmal mehr ein neues Mandat erforderlich war.

Nach dem Sieg der Taliban verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Gemeinschaft schnell. Vor August 2021 waren mehr als 70 Prozent des Haushalts der afghanischen Regierung durch internationale Gelder finanziert. Als die Taliban an die Macht kamen, wurden die Vermögen des afghanischen Staates im Ausland eingefroren, die Entwicklungszusammenarbeit weitgehend eingestellt, das politische Engagement eingeschränkt – und die humanitäre Hilfe wurde priorisiert. Das UNAMA-Mandat wurde auf technischer Basis auf das nächste Jahr übertragen, aber es blieb unklar, welche politische Richtung eingeschlagen werden und wie man dieses Mal mit den Taliban verhandeln sollte. Dies führte zu neuen Risiken. Vor allem die eingefrorenen Vermögenswerte und die fehlenden Gelder in der Entwicklungszusammenarbeit verschärfen die humanitäre Krise. Gleichzeitig wurden die staatlichen Institutionen, die die internationale Gemeinschaft seit 20 Jahren aufzubauen versucht hatte, nicht weiter finanziert.²⁰

Daher ist die Aufrechterhaltung einer UN-Präsenz noch wichtiger als in den vergangenen Jahren. Die UN müssen internationale Hilfe ermöglichen und koordinieren, Menschenrechte überwachen – und vor dem Hintergrund der reduzierten internationalen Präsenz und Aufmerksamkeit müssen sie sich politisch mit den Taliban auseinandersetzen und die Zivilgesellschaft unterstützen.

Die Ausrichtung des UNAMA-Mandats auf die Unterstützung des Staatsaufbaus war nicht mehr mit der politischen Realität vereinbar.

Dabei ist das Ausloten von Gemeinsamkeiten im Zusammenhang mit der UN-Präsenz in Afghanistan auch eine Chance für den Multilateralismus, der durch den russischen Krieg in der Ukraine einen neuen Tiefpunkt erreicht hat. Zwar gibt es unter den fünf ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat (Permanent Five – P5) durchaus Unterschiede hinsichtlich der Frage, welche Themen das UNAMA-

¹⁸ Siehe Note from the Secretary-General, Guide on Integrated Missions, 17.1.2006, unsdg.un.org/download/200/162

¹⁹ Siehe Florian Weigand, *Waiting for Dignity: Legitimacy and Authority in Afghanistan*, New York 2022.

²⁰ Siehe Mark Bowden/Florian Weigand, *Afghanistan: Humanitarian Assistance in the Light of a Taliban-controlled State*, Center for Humanitarian Action (CHA), 19.10.2021, www.chaberlin.org/blog/afghanistan-humanitarian-assistance-in-the-light-of-a-taliban-controlled-state/

Mandat abdecken sollte, doch gibt es auch erhebliche Überschneidungen. Am offensichtlichsten teilen die fünf Staaten ein gemeinsames Interesse an regionaler Stabilität. So könnte beispielsweise auch Russland von einer inklusiveren Regierung in Afghanistan und einer UN-Mission, die sich für ein derartiges Ziel einsetzt, profitieren, um Stabilität zu erreichen. Darüber hinaus muss Russland sein politisches Kapital im gegenwärtigen Kontext gezielt einsetzen, was dem Sicherheitsrat die Möglichkeit bietet, im Rahmen des UNAMA-Mandats zu Afghanistan zusammenzuarbeiten.

Und nun?

Die Analyse der Entwicklung der afghanischen UN-Mission sowohl in der Theorie – mit Blick auf das Mandat – als auch in der Praxis ermöglicht es, einige übergreifende Schlussfolgerungen für die Zukunft der UN in Afghanistan zu ziehen:

Die Geschichte der UN-Missionen in Afghanistan zeigt, dass das Mandat oft nicht mit der sich verändernden politischen Dynamik im Land Schritt halten konnte. Während das Mandat nach radikalen Veränderungen in der politischen Ordnung des Landes grundlegend überarbeitet wurde, wurde die Arbeit der UN im Laufe der Zeit nicht immer ausreichend angepasst, als die politischen Veränderungen im Land weniger sichtbar waren. Darüber hinaus wurden die UN bei der Umsetzung ihres Mandats insbesondere durch den so genannten ›Krieg gegen den Terror‹ kontinuierlich untergraben. In Zukunft müssen sich regelmäßige Überprüfungen der Mission mit der strategischen Ausrichtung der UNAMA befassen und letztlich dazu

dienen, die Strategie der Mission festzulegen und anzupassen.

Die Entwicklung der Vereinten Nationen in Afghanistan zeigt auch, dass bestimmte Funktionen ungeachtet des sich verändernden politischen Umfelds wichtig bleiben werden. Die UNAMA kann insbesondere in Hinblick auf die Koordinierung eine Schlüsselrolle spielen. Die Autorität der Mission, die verschiedenen UN-Organisationen, -Fonds und -Programme im Land zu koordinieren, wurde im Laufe der Jahre klarer definiert und gestärkt – insbesondere die Schaffung der Position des DS-RSG für die Koordinierung von humanitärer Hilfe und Entwicklung. Nach der Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban ist es wichtig, die Koordinierungsfunktion der UNAMA zu erhalten. Die Erfahrungen der UNSMA und des UNCO in den 1990er Jahren zeigen, dass diese Aktivitäten eng mit dem internationalen politischen und menschenrechtlichen Engagement verbunden und in ein umfassendes Verständnis sowohl des politischen Kontextes als auch der Menschenrechtslage eingebettet sein müssen.

Um eine starke Überwachung der Menschenrechtelage, ein politisches Verständnis und ein Engagement über die Grenzen der Hauptstadt Kabul hinaus zu gewährleisten, sind die Außenstellen der UNAMA weiterhin von entscheidender Bedeutung. Die Berichterstattung aus den Provinzen ist unerlässlich, um ein umfassendes Verständnis der Entwicklungen in dem Land zu erlangen und substanzielle politische Analysen durchzuführen, die den Hintergrund für alle anderen Aktivitäten der Vereinten Nationen bilden – insbesondere im Kontext einer zunehmend eingeschränkten Medienfreiheit. Darüber hinaus ermöglichen die Außenstellen ein direktes Engagement sowohl mit den Taliban also auch mit der Zivilgesellschaft auf der subnationalen Ebene.

Die Überlegungen zur UNAMA können als Chance für den Multilateralismus gesehen werden. Die Ziele der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats mit Bezug auf Afghanistan mögen hinsichtlich des Strebens nach Stabilität in der Region enger zusammenliegen als angenommen. Eine Zusammenarbeit zu Afghanistan kann neue Anregungen für einen funktionierenden Multilateralismus schaffen. Doch unabhängig vom gegenwärtigen geopolitischen Kontext ist die Zusammenarbeit im Sicherheitsrat für die Menschen im Lande von entscheidender Bedeutung.

English Abstract

Dr. Florian Weigand · Mark Bowden

Adaptation Required: What's Next in Afghanistan? pp. 153–158

Following the fall of the Republic and the Taliban's capture of the Afghan state, we need to re-think the purpose and structure of the United Nations presence in Afghanistan. This article looks back at how UN missions in Afghanistan have evolved since the 1990s in light of both changing governments in the country as well as changing international agendas. It illustrates that the UN's mandate has been re-thought repeatedly following big political shifts in Afghanistan. Hence, the ultimate collapse of the Afghan government in 2021 requires us to reflect on the role of the UN in Afghanistan over the last 20 years, and to consider how it can contribute to improving the lives of people in Afghanistan in the future.

Keywords: Afghanistan, Friedenssicherung /-missionen, Multilateralismus, Sicherheitsrat, Terrorismus, Afghanistan, peacekeeping / missions, multilateralism, Security Council, terrorism