

Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen

Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373

Die Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen hat mit den Anschlägen vom 11. September 2001 eine Intensivierung erfahren. Gleichwohl hat die Auseinandersetzung mit dem zunächst internationalen, dann transnationalen Terrorismus eine 30-jährige Geschichte, in der die Herausforderungen konzeptionell zunehmend besser erkannt und in politische Gegenmaßnahmen umgesetzt wurden. Dennoch gibt es Defizite: Es ist vor allem der transnationale Organisationscharakter des neuen Terrorismus, der die Politik der VN herausfordert. Der Beitrag wird diese Herausforderung theoretisch spezifizieren und drei Handlungsimperative formulieren, an denen die Anti-Terrorismuspolitik der VN seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373 beurteilt werden kann. Die These lautet, dass staatliche Akteure zur Bewältigung transnationaler Herausforderungen die operative Logik transnationaler Akteure übernehmen müssen, wozu die VN als internationale Organisation in besonderer Weise geeignet scheinen. Die Übernahme transnationaler Handlungslogiken, das heißt die Entterritorialisierung politischen Handelns, eröffnet die Chance zur Steuerung der Strukturbedingungen, unter denen sich der globale Terrorismus entwickelt und operativ agiert, selbst wenn die Akteure und ihre unmittelbaren Handlungen nicht direkt kontrollierbar erscheinen.

1. Einleitung¹

Die Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen (VN) begann 1972 mit einem Resolutionsentwurf der USA in der Generalversammlung (GV) – also bereits rund 30 Jahre, bevor der privat organisierte Terrorismus mit den Anschlägen vom 11. September 2001 seinen bisherigen Höhepunkt erreicht hat. Während dieser 30 Jahre haben die VN versucht, den Herausforderungen des Terrorismus durch internationale Zusammenarbeit und multilaterale Politik gerecht zu werden. Natürlich haben sich die Bemühungen im Anti-Terrorismus-Kampf seit den Anschlägen des Jahres 2001 erheblich intensiviert, was in erster Linie als Reaktion auf Veränderungen der Herausforderungen selbst zurückzuführen ist. Jedoch darf man der Politik der VN nicht nur reaktiven Charakter zuschreiben – im Gegenteil: Die VN haben durch vielfache Resolutionen des Sicherheitsrates (SR) und der GV bereits Jahre vor dem 11. September 2001 bzw. vor der Sicherheitsrats-Resolution 1373 versucht, den neuen

1 Der vorliegende Beitrag geht zurück auf einen Vortrag bei der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) in Berlin im Mai 2003. Ich danke für kritische Hinweise und Kommentare zum Manuskript Thomas Bruha, Manuel Fröhlich, Stefan Ipach und Christoph Gerschütz sowie den GutachterInnen der Zeitschrift für Internationale Beziehungen.

Sicherheitsrisiken des transnationalen Terrorismus entgegenzuwirken, und hierbei eine gewisse Weitsichtigkeit bewiesen, die weit über die vieler einzelner Staaten hinausging.

Die aktuellen Diskussionen über Reformen der Vereinten Nationen und des kodifizierten Völkerrechts im Angesicht globaler Herausforderungen sind bekannt (Bruha 2002; Dicke 2000; Delbrück 2001a). In diesem Zusammenhang ist interessant, dass Kofi Annan seit Monaten die tiefgreifendste Reform der VN seit ihrer Gründung plant, mitsamt einer Umformulierung der Charta. Ein Grund der Reform sei u. a. in der Überzeugung zu finden, dass die Charta für die Bekämpfung des Terrorismus keine ausreichende Grundlage mehr biete (Annan 2002): Eine Position, die sehr wohl zutrifft, denn die Gefahren des Terrorismus sind, wenngleich es seit September 2001 keine vergleichbaren Anschläge mehr gegeben hat, nicht gebannt. Das beweisen nachhaltig die Anschläge in Djerba und auf Bali, eine Reihe verhinderter Anschläge (wie die Vereitelung eines Giftanschlages auf das Wasserversorgungssystem in Rom im März 2002 und der Rizin-Fund in London im Februar 2003), die Meldung des BKA über 200 Terrorverdächtige in der BRD sowie über die Planung eines Anschlages gegen das US-Konsulat in Karatschi, immer wieder auftauchende Bin-Laden-Videos mit Aufrufen zu einem heiligen Krieg, die Anschläge im Frühsommer 2003 in Saudi-Arabien und Marokko sowie die möglichen Verbindungen der Anschläge von Istanbul im November 2003 und Madrid im März 2004 mit dem Netzwerk der *Al Kaida*.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich in drei Teile: Zunächst wird die Geschichte der Anti-Terrorismuspolitik der VN vor der SR Resolution 1373 skizziert (2). In einem nächsten Schritt folgt eine Analyse der sicherheitspolitischen Herausforderungen im Kampf gegen den globalen Terrorismus. Diese Analyse fällt vergleichsweise ausführlich aus, da hier die Herausforderungen theoretisch spezifiziert werden, mit denen die VN konfrontiert sind und deren Logik sie schließlich für effektive Gegenstrategien übernehmen müssen (3). Auf der Grundlage dieser Analyse können drei Handlungsimperative für eine effektive Terrorismusbekämpfung formuliert werden, an denen die Politik der VN seit der SR Resolution 1373 beurteilt und Reformvorschläge diskutiert werden. Das gemeinsame Merkmal dieser Imperative läuft auf die Notwendigkeit der Überwindung staatlicher Souveränitätspolitik hinaus, weswegen die VN zur Terrorismusbekämpfung ein grundsätzlich geeigneteres Forum darstellen als Nationalstaaten und lediglich uni- oder bilaterale Politiken. Die Diskussion gliedert sich zunächst in eine Betrachtung der Maßnahmen und Strategien, die in den einschlägigen Anti-Terrorismusresolutionen und -konventionen der GV und des SR beschlossen wurden, sowie in eine Betrachtung flankierender Maßnahmen durch Unterorgane und neue institutionelle Einrichtungen, die sich unter anderem auch der Terrorismusbekämpfung widmen, so vor allem die *Commission on Human Rights* und das *Office for Drug Control and Crime Prevention* (4).

2. Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen vor der SR Resolution 1373

In den VN wird die Bedeutung internationaler Kooperation zur Terrorismusbekämpfung seit den Siebzigerjahren betont. In verschiedenen Resolutionen der GV – angefangen mit dem abgelehnten Resolutionsentwurf 3034 der USA von 1972² – wurde dabei immer wieder die Empfehlung zur internationalen Zusammenarbeit ausgesprochen, so vor allem in der »Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft« (der so genannten *Hague Convention*) vom 16. Dezember 1970,³ der »International Convention Against the Taking of Hostages« vom 18. Dezember 1979, der Resolution »Measures to Prevent International Terrorism« vom 10. Dezember 1981 und der Resolution »Human Rights and Terrorism« vom 20. Dezember 1993. Dabei hat die Politik der VN während der letzten zehn Jahre zwei entscheidende Veränderungen erfahren: Im Zuge des Anschlags von Lockerbie im Jahre 1992 verabschiedet der SR die Resolution 731 (1992), die den internationalen Terrorismus erstmals als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bezeichnet. Damit machte der SR von seiner Funktion gemäß Kapitel VII der VN-Charta Gebrauch,⁴ wobei er in bis dahin ungewohnt allgemeiner Form terroristische Handlungen »ohne situative Konkretisierung und [...] auch ohne jede zeitliche Eingrenzung [...] als Friedensbedrohung festgestellt« (Dicke 2000: 19) hat. Diese Position hat die GV 1994 übernommen. Ihre Resolution 49/60 fordert zudem eine Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des Terrorismus.⁵

Einen zweiten Reformschub erfuhr die VN-Politik 1999 in der Auseinandersetzung mit dem Terrornetzwerk der *Al Kaida* und dem Taliban-Regime, das beschuldigt wurde, *Al Kaida* zu unterstützen sowie Osama Bin Laden und zentrale Organisationseinheiten des Terrornetzwerkes zu beherbergen. In Reaktion auf die Anschläge gegen das World Trade Center 1993 und die US-Botschaften in Kenia und Tansania 1998 hat die GV in den Resolutionen 54/109 vom Dezember 1999 und 52/164 vom Januar 1998 sowie der SR in den Resolutionen 1267 und 1269 vom Oktober 1999 und in Resolution 1333 vom Dezember 2000 alle terroristischen Handlungen, ungeachtet ihrer religiösen, politisch-weltanschaulichen und kulturell-ethnischen Motive, aufs Schärfste verurteilt. Gleichwohl haben sich die Mitgliedsstaaten der VN bislang nicht auf eine allgemeine *Definition* von Terrorismus einigen können.

2 Vgl. zu allen VN-Resolutionen zum Terrorismus zwischen 1972 und 2001 Bassiouni (2001).

3 Vgl. <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv2.pdf>; 18.3.2004.

4 Damit wird Kap. VII, Art. 39-51 der VN-Charta – in Kombination mit dem Grundsatz des Gewaltverbots nach Art. 2, Ziff. 4 – zum Angelpunkt der Anti-Terrorismuspolitik der VN, indem dem SR – als dem nach Kap. V, Art. 24 und 25 hauptverantwortlichen Organ für die Wahrung des Weltfriedens – ein weiter Ermessensspielraum zur Feststellung friedens- und sicherheitsgefährdender Handlungen eingeräumt wird. Zudem fungiert nach Kap. VII der SR als einziges Organ der VN, das für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Anordnungen aussprechen kann, wohingegen die Resolutionen der GV nur empfehlenden Charakter haben.

5 Vgl. dazu UN SR Resolution 731 und GV Res. 49/60 »Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus«, in: DGVN (2001).

Dieses Problem besteht im Prinzip seit der »International Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft«, der so genannten *Tokyo Convention* vom 14. September 1963,⁶ wurde aber vollends offensichtlich, als 1972 der Resolutionsentwurf der USA in der GV an grundsätzlichen Meinungsunterschieden darüber scheiterte, was unter Terrorismus zu verstehen sei. Zwar gab es einen weitreichenden Konsens unter den westlichen Industriestaaten, jedoch einen ebenso starken Konsens vor allem zwischen den Staaten aus Lateinamerika, Afrika und Südostasien sowie Indien (das zum Wortführer der Gegner des Entwurfes avancierte), die sich ihres völkerrechtlich verbürgten Anspruchs auf Entkolonialisierung und auf die Legitimität nationaler Befreiungsbewegungen beraubt sahen, falls die in dem Resolutionsentwurf angesprochenen Aktivitäten als »terroristisch« geächtet und verfolgt würden. Das von dem Terrorismusforscher Brian Jenkins geprägte Motto »One man's freedom fighter, is another man's terrorist« bewahrheitete sich hier und markiert bis heute die Differenzen über die Unterscheidung zwischen Terrorismus bzw. terroristischen Gruppen hier und als legitim erachteten Befreiungsbewegungen dort. Nach dem Scheitern des US-Resolutionsentwurfes beschloss die GV die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zum internationalen Terrorismus, der sich mit diesem Definitionsproblem befassen sollte. Nachdem dieser in den Jahren 1973, 1977 und 1979 zusammengekommen war, wurden die Uneinigkeiten jedoch eher offensichtlicher, da nun zusätzliche Definitionsprobleme über die Frage auftauchten, ob nur individueller oder auch Gruppenterrorismus bzw. Staatsterrorismus in eine Definition einbezogen werden sollten, und wie diese jeweils zu spezifizieren seien. So beendete der Ausschuss 1979 erfolglos seine Arbeit, und nach seinem Abschlussbericht empfahl die GV ihren Sonder- und Regionalorganisationen – unter gleichzeitigem Appell an die Staaten, ihre internationalen Verpflichtungen durch bereits bestehende Konventionen wahrzunehmen – entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung bestimmter Formen von Gewalt auf nationaler und regionaler Ebene voranzutreiben. Die weitgehende Einigung darauf, dass bestimmte Formen der Gewalt und ihre Qualität *als* terroristisch zu bezeichnen sind (zu diesem Definitionsansatz auch Jenkins 1982), nicht jedoch eine definitorische Einigung darüber, *was* Terrorismus *ist*, bestimmt daher bis heute die Arbeit der VN und liegt auch den jüngsten Resolutionen zugrunde (weiterführend hierzu u. a. Friedländer 1979).

Durch die Resolutionen aus den Jahren 1998, 1999 und 2000 werden jedoch bereits vor dem 11. September 2001 zwei zukunftsweisende Tendenzen deutlich: *Zum einen* wird die traditionelle Doktrin staatlicher Souveränität und territorialer Integrität aufgeweicht, indem sich Anordnungen des SR zunehmend auch auf nicht-staatliche Akteure und innerstaatliche Angelegenheiten beziehen und somit eine passive Völkerrechtssubjektivität privater Akteure entsteht. Indem dadurch Anordnungen abstrakt verpflichtend werden, werden *zweitens* internationale Kooperation sowie multilaterale Verhandlungen und Ratifikationsverfahren in besonderen Fällen für zu ineffektiv erklärt und durch eine Art »Weltgesetzgeberschaft« des SR zu überwinden versucht (dazu mehr in 4.2 und 5). Die Tendenz der Aufweichung staatlicher

6 Vg. dazu <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>; 18.3.2004.

Souveränität und territorialer Integrität durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure zeigt sich ferner an der Verhängung eines Luftverkehrs-, Finanz- und Waffenembargos gegen die Taliban aus dem Jahre 1999 (SR Resolution 1267 und 1333). Dieses Embargo griff ebenfalls direkt in die inneren Angelegenheiten Afghanistans ein. Gleichzeitig wurden Drittstaaten in ihrem Handeln gegenüber privaten Akteuren auf bestimmte Prinzipien hin verpflichtet. Nach Jost Delbrück (2001a: 26f) wird damit der traditionelle und intrinsische Charakter des Völkerrechts unterlaufen bzw. – je nach Standpunkt – überwunden.⁷ Damit schreibt der SR eine Reformpolitik des Völkerrechts durch Eingriffe in staatliche Souveränitätsrechte und innerstaatliche Angelegenheiten fort, die bereits Anfang der Neunzigerjahre mit der Debatte um humanitäre Interventionen (z. B. in Somalia; siehe SR Res. 751 und 733 [1992]) begann (vgl. Stein 1998; Bartl 1999).

Schon dieser kurze Überblick zeigt, dass sich die Vereinten Nationen nicht erst durch den 11. September zum Handeln veranlasst sahen, sondern bereits seit langem das Problem des Terrorismus für den Weltfrieden erkannt und zu bekämpfen versucht haben. Dabei werden Tendenzen sichtbar, die sich seit einigen Jahren bereits entwickelt, nun aber verdichtet haben, da sich das Problem der Terrorismusbekämpfung verschärft und sich der Terrorismus selbst gewandelt hat. Nur eine detaillierte theoretische Spezifizierung des neuen Terrorismus, seiner globalen Strukturen und der damit einhergehenden Herausforderungen für die Staatengemeinschaft erlaubt es, die Imperative effektiver Terrorismusbekämpfung herauszuarbeiten und daran anknüpfend ein Analyseraster zur Beurteilung der UN-Politik zur Verfügung zu stellen.

3. *Veränderte Risikostrukturen: Neue Organisationsformen des Terrorismus und die Bedeutung von Entterritorialität*

Der Terrorismus hat sich während der letzten 30 Jahre grundlegend gewandelt. Dies bezieht sich nicht nur auf Waffentechniken und Waffensysteme, die Terroristen zur Verfügung stehen (können) (Laqueur 1996; Schneider 1999), auf die Rolle der Medien (Alexander 1981; Terraine et al. 1979), auf die Zunahme religiöser Motive als (zumindest propagierte) Motivations- und Legitimationsgrundlage in der internationalen Politik (Rittberger/Hasenclever 1999; Schmidt 2003) oder auf sonstige ideologische Orientierungen, sondern vor allem auf den veränderten Akteursstatus, die Organisationsstrukturen und daraus erwachsende strategische Optionen terroristischer Vereinigungen. In diesen letztgenannten Aspekten – also mit Blick auf die Akteure und ihre Organisationsformen – liegt meines Erachtens die größte Herausforderung für eine effektive nationale und internationale Anti-Terrorismus-Politik. Die USA haben dies bereits 1972 erkannt, als gerade die ersten wissenschaftlichen

7 Neben den Anti-Terrorresolutionen vgl. in diesem Sinne auch die Resolutionen des SR 1237 zur Situation der Zivilbevölkerung in Angola vom 7. Mai 1999 (vgl. <http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>; 19.3.2004) sowie 1306 zum Verbot des Diamantenhandels in Sierra Leone vom 5. Juli 2000 (vgl. <http://www.un.org/Docs/scres/2000/sc2000.htm>; 19.3.2004); Rüdiger Voigt (1999/2000: 26f) spricht in diesem Zusammenhang von »globalen Prohibitionsregimen«.

Arbeiten auf Veränderungen der Akteure hinwiesen (Wilkinson 1979; Sabetta 1977; Milbank 1978), hatten jedoch keine Chance zur Verabschiedung ihres damaligen Resolutionsentwurfs in der GV.

3.1. Veränderungen der Organisationsform des Terrorismus

Der Terrorismus ist mittlerweile global geworden. Es sind zunehmend – und die *Al Kaida* ist das herausragende Beispiel – global verzweigte, global vernetzte und global tätige Netzwerke zu beobachten: Schließlich steht »Al Kaida« dem Namen nach auch nur für die Basis eines solchen Netzwerkes und *ist* nicht dieses Netzwerk selbst. Solche Netzwerke bestehen aus Hunderten von Einzelorganisationen und Organisationseinheiten (»Zellen«) sowie Einzelpersonen; sie haben nur wenige (und wenn, dann anonyme und meist »virtuelle«) Zentren, die eher als Verdichtungen von Kommunikationskanälen innerhalb der Netzwerkstrukturen begriffen werden müssen, denn als erkennbare Institutionen. Diese Netzwerke agieren weltweit, sind also weder in ihrem Organisations- noch Handlungsradius auf ein staatliches Territorium beschränkt; man kann nicht einmal sagen, dass sie in einem solchen ihre Schwerpunkte hätten. Alle Teileinheiten, Zellen und Einzelpersonen sind multifunktional tätig, d. h., sie widmen sich nicht ausschließlich oder unbedingt (und vor allem nicht erkennbar) dem Terrorismus, sondern sind in sekundären, funktional integrierten Bereichen aktiv: Börsenhandel, Restaurantketten, Mafiaringe, kleine und große, legale bis halblegale Handels- und Industriegeschäfte, Zeitungswesen, Softwareringe, Drogen- und Waffenhandel etc. (vgl. Behr 2002a, 2004; Pollard 2001). Die Kooperationspartner und ihre »strategischen Allianzen«⁸ reichen dabei von den unmittelbaren Akteuren selbst über Hinterleute, Sponsoren, Sympathisanten, teilweise gar staatlichen Akteuren und Institutionen bis hin zu den – vielleicht nur propagandistisch, vielleicht auch tatsächlich planerisch tätigen – »Führungspersonen« wie Bin Laden et al.

Zudem sind all diese Einzelpersonen und Einheiten geheim, anonym sowie verdeckt organisiert und tätig. Sie verwenden dabei klassische Methoden anonymer Informantentätigkeiten (interessant hierzu Green 1969) bis hin zu modernen Verfahren wie beispielsweise verschlüsselten Nachrichten in der Pixel-Struktur digitaler Bilder, die per Internet, per Mobil- und Satellitentelefon und in E-Mails versendet werden (vgl. hierzu den Begriff des »Cyber War«; dazu Goldsmith 1999; Sofaer/Goodmann 2001). Die internationale Staatengemeinschaft, die sich dem neuen Terrorismus gegenüber sieht und ihn bekämpfen möchte, sieht sich daher vorrangig mit dem Problem konfrontiert, solche Netzwerkstrukturen zu erkennen und aufzudecken (vgl. zur weiteren Schilderung v. a. Alexander/Swetman 2001). Der regional und national beschränkte Terrorismus, seine limitierten Ziele und Mittel beispielsweise der ETA, der IRA, des Leuchtenden Pfades oder auch noch der RAF – wobei deren Akteursformationen die Anfänge des heutigen Terrorismus bereits widerspiegeln –

8 Dieser Begriff kommt aus den Wirtschaftswissenschaften und ihrer Analyse globaler Unternehmensnetzwerke; vgl. Culpan/Kostelak (1993: 122-136). Für die Terrorismusforschung hat Williams (1994) den Begriff nutzbar gemacht.

sind im Vergleich Miniaturen zu den weltweit verzweigten Organisationen des globalen Terrorismus.

In der angelsächsischen Diskussion hat sich für derartige Phänomene, seien es Firmenkonsortien oder Terrorismusnetzwerke, unter *organisationstheoretischer* und *strategischer* Perspektive seit langem der Begriff der »transnationalen Organisation« etabliert.⁹ Im Deutschen wird zumeist von multinationalen oder internationalen Organisationen gesprochen, was beides den Punkt nicht trifft: Transnationalität des Organisationscharakters impliziert, da die Organisationen global verzweigt und tätig sind, das Merkmal der *Entterritorialität*, das nun ausführlicher diskutiert werden soll.

3.2. Die Bedeutung von Entterritorialität und sicherheitspolitische Konsequenzen

Entterritorialität ist der Dreh- und Angelpunkt des transnationalen Terrorismus, ebenso wie der Strategien im Anti-Terrorismuskampf. Ohne hier eine detaillierte Diskussion über »Entterritorialität« führen zu können (dazu Behr 2002b, 2004), sind doch drei generelle Bedeutungen der territorialen »Entankerung«¹⁰ transnationaler Akteure zu erörtern, die später für die Analyse des neuen Terrorismus, wie auch zur Formulierung geeigneter Mittel und Strategien im Anti-Terrorismuskampf relevant sind.

3.2.1. Entterritorialisierung politischen Handelns durch transnationale Netzwerke

»A (global) actor [...] should be defined neither by the ascriptive quality of sovereignty nor by the descriptive characteristics of territoriality; instead it should be defined by the behavioral attribute of autonomy« (Mansbach et al. 1976: 3).

Diese bereits vor 25 Jahren formulierte Beobachtung ist heute, da die Anzahl und die Bedeutung transnationaler Akteure zugenommen haben, noch um vieles relevanter. Da der Aspekt der Autonomie auf die territoriale Ungebundenheit der Akteure zurück verweist, muss die Bedeutung der Entterritorialität transnationaler Akteure näher bestimmt werden. Mansbach et al. (1976) nennen dafür entscheidende Hinweise, indem sie einen Akteurstypus identifizieren, den sie als »»transnational« or »cross-national« [...] type of actor« (Mansbach et al. 1976: 39) bezeichnen: Dieser umfasse verschiedene Individuen aus mehreren Staaten, die jedoch weder diese Staaten noch ihre Regierungen repräsentierten. Transnationale Akteure würden sich als netzwerkartige Organisationen formieren und dabei ein historisch relativ neuartiges Phänomen darstellen (Mansbach et al. 1976: 42f). So richtig diese Beobachtungen sind, müssen sie mittlerweile doch ergänzt werden, da ihre Konzeption die Unterordnung von Akteuren unter eine einzelne Autorität voraussetzt und damit erstens einen deutlich identifizierbaren Einzelakteur sowie zweitens eine, dem Merkmal der Autonomie und des Autonomiestrebens entgegengesetzte Struktur eines hierarchischen Verhältnisses zwischen transnationalen Akteuren annimmt. Wie die Ausführungen neuerer Komplexitätstheorien nahe legen, treffen beide Annahmen

9 Vgl. bereits Huntington (1973); siehe auch Encyclopedia of Sociology (1992: 2183-2187).

10 »Entankerung« wird hier als Gegenbegriff zum Begriff der räumlichen und territorialen »Fixierung« nationaler Politik nach Georg Simmel (1992) verstanden.

nicht mehr zu (vgl. Denmark 1999: 53). Die Auflösung eines identifizierbaren Einzelakteurs durch die netzwerkartige, grenzüberschreitende und strategisch ihre Teilnehmer ständig wechselnde Organisationsform transnationaler Akteure macht es zunehmend unmöglich, sowohl im Interaktionsgeflecht einzelne Akteure zu erkennen und zu sondieren als auch – im Sinne eines Ursache-Wirkungs-Verhältnisses – Akteur(e) und Handlungsfolgen klar unterscheiden zu können. »Interaction can be so intense and transformative that we can no longer [...] distinguish between actors and their environment, let alone say much about any element in isolation« (Jervis 1997: 62).

Die Auflösung des Einzelakteurs oder der Einzelakteure in transnationalen Netzwerkstrukturen trifft mit dem entterritorialen Charakter transnationaler Politik zusammen. Es bilden sich Netzwerkformationen aus, die durch stetig wechselnde Akteure und ihre intensiven, *jenseits* staatlich verregelter Räume organisierten Verflechtungen gekennzeichnet sind. Daraus folgt eine Verschmelzung der Netzwerkakteure miteinander und mit ihren Handlungskontexten und -bedingungen.¹¹ Transnationale Akteure erscheinen als ein heterogenes Ensemble unterschiedlicher Einzelorganisationen und Individuen. Dabei sind ihre territoriale Ungebundenheit und die raumtranszendierende Ausdifferenzierung ihrer Beziehungen zugleich Bedingungen *und* Resultat der transnationalen Vernetzung.

3.2.2. Funktionale Differenzierung von Netzwerken

Es können drei funktionale Bedeutungen von Transnationalität unterschieden werden, die in einem gemeinsamen Bezug zur Entterritorialität stehen. *Zunächst* bilden transnationale Akteure strategische Allianzen mit anderen, meist selbst transnationalen Akteuren, die in einem funktionalen Verhältnis zu ihren *Handlungszielen* stehen. Die Kooperationsaspekte und Handlungsbeziehungen sind derart organisiert und strukturiert, wie sie der eigenen Zielerreichung im funktional besten Sinne dienlich sind. Diese funktionale Ausrichtung der eigenen Handlungsformen führt zu einer strategischen Formation von Netzwerken und ihren Allianzen: Man sucht sich die Kooperationspartner, mit denen die eigenen Ziele am effektivsten zu erreichen sind. Effektivität bedeutet hier funktionale Zielerreichung unter gleichzeitiger Beibehaltung der individuellen Autonomie, da nur sie weitere funktionale Koalitions- und Allianzbildungen erlaubt. Das hat zur Folge, dass sich Akteure und Netzwerkformationen spontan, von außen betrachtet scheinbar beliebig und permanent neu zusammenfinden, konstituieren, auflösen und wieder neu bilden – je nachdem, was für den einzelnen Akteur strategisch am zweckmäßigsten ist.¹² Dabei können Akteure nicht nur Teilhaber und Mitspieler in *einer* Netzwerkformation sein, sondern gleichzeitig in mehreren, sich überlappenden und scheinbar unvereinbaren Akteursbeziehungen stehen. *Den* einzelnen Akteur zu identifizieren, wird dadurch zunehmend erschwert,

11 Maxfeld (1997: 190); in diesem Sinne auch Rosenau (1997a: 91, 1997b) Begriff der »framgregation«.

12 Rosenau (1997a, 1997b) Begriff der »framgregation« erhält hier eine zusätzlich funktionale Komponente.

da auch hier – analog zu dem Inklusions- und Exklusionstheorem funktionaler Differenzierung – Akteure in mehrere Netzwerkbeziehungen *gleichzeitig* verwoben sind (vgl. Maxfeld 1997: 177f; Nassehi 1999: 133-150).

Dergestalt funktional strukturierte Netzwerke und die Dialektik zwischen Fragmentierung und Integration legen – so die *zweite* funktionale Bedeutung transnationaler Politik – einen anderen akteursbezogenen Integrationsbegriff nahe, als dies im traditionellen Kontext integrationstheoretischer Annahmen der Fall ist (vgl. Smend 1955). Beziehen sich traditionelle integrationstheoretische Konzepte auf den Nationalstaat und seinen territorialen Ordnungsrahmen, so wird die Formation transnationaler Akteure von Funktionalitätskriterien ihrer Handlungsziele und -strategien gebildet. Mathias Albert (1998: 51) spricht etwa von der »Ausdifferenzierung von Referenzsystemen«. Transnationale Akteure lösen sich von der territorialen Fixierung auf den Nationalstaat und folgen der funktionalen Handlungslogik entterritorialisierter Netzwerke. Helmut Willke bezeichnet solche Netzwerke als »laterale Weltsysteme«, deren »Bezugsgröße [...] nicht mehr die nationale Gesellschaft [ist,] sondern das Netzwerk« (Willke 1992: 363). Im Kontext transnationaler Politik ergibt sich damit ein neuer Begriff von Integration im Sinne der funktionalen Formation entterritorialisierter, von nationalstaatlichen Grenzen und Räumen unabhängiger Netzwerke.

Drittens bedeutet die Logik der Funktionalität einen weiteren Faktor der Entterritorialität transnationaler Politik, indem sie diese unter handlungstheoretischen Aspekten überhaupt erst ermöglicht, so dass die Akteure die Orte ihres Handelns unabhängig von nationalen Grenzen frei wählen können. Die freie Wahl der Handlungsorte und ihre transnationale Vernetzung schafft somit weitere Möglichkeiten der Funktionserfüllung: Man trifft sich, vernetzt sich und interagiert an den strategisch zweckdienlichsten Orten.

In praktischer Hinsicht bedeuten die genannten drei Faktoren erstens, dass Akteursformationen schwer zu erkennen sind und nahezu unmöglich bestimmt werden kann, welche Akteure das Netzwerk umfasst; zweitens, dass der transnationale Interaktionspartner (gegebenenfalls Gegner) nicht mehr territorial fixiert ist, sondern global verstreut und daher höchstens ver-»ort«bar oder »lokal«-isierbar ist, sich jedoch zu jedem Zeitpunkt auf jedem Punkt der Erde aufhalten und dort handeln kann; drittens, dass die Aktionsorte (d. h. hier die Anschlagsziele des transnationalen Terrorismus) nicht mehr einem staatlichen Territorium zuweisbar oder auf dieses beschränkt sind; sowie viertens, dass nur Wahrscheinlichkeiten über das *Wann* des Handelns der Akteure und über das *Wo* ihres Aufenthaltes (Anschlags) angegeben werden können. Diese Kennzeichen haben entscheidenden Einfluss auf den Begriff der Macht und Machtausübung transnationaler Netzwerke, die für das Verständnis der Handlungspotenziale des transnationalen Terrorismus und seiner Gefahren wie auch für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung äußerst bedeutsam sind. Staatliche Gegenmaßnahmen müssen sich – wie u. a. Karl Kaiser (1969; Kaiser/Morgan 1970) ausführlich gezeigt hat – an der Logik transnationaler Machtausübung orientieren und diese Logik in ihr eigenes Handeln integrieren, um den durch transnationale Akteure bedingten Strukturwandel in der

internationalen Politik erfolgreich zu bewältigen und auf die Gefahren transnationaler Politik kontrollierend einwirken zu können.

3.2.3. Die Entterritorialisierung politischer Macht

Die Rationalität des modernen Staates und die Logik seiner Machtausübung folgt – klassisch hierzu Max Weber (1972) – der Zweckrationalität in der Wahl der zur Erreichung seiner Ziele notwendigen Mittel. Die Entwicklung des modernen Staates ist hiernach eine Bewegung der zunehmenden Rationalisierung, »that is [...] calculating the most instrumentally efficient means for the achievement of goals« (Wolin 1985: 221). Diese Logik staatlicher Macht erfordert eine Bestimmung der (scheinbar) rationalsten Mittel, die die Erreichung und Umsetzung selbst bestimmter Ziele ermöglichen sollen. Zur Erfüllung dieser Logik ist ferner die uneingeschränkte Kontrolle sowohl über die einzusetzenden Mittel wie auch über die Formulierung der Handlungsziele notwendige Voraussetzung. Dies aber bedeutet nichts anderes als erstens Autonomie in der Bestimmung der Ziele und in der Wahl der zu ihrer Erreichung notwendigen Mittel sowie zweitens das Monopol in der Anwendung dieser Mittel. Erst wenn beide Bedingungen gewährleistet sind, ist die Logik staatlicher Machtausübung möglich und die Bedingungen für staatliche Souveränität gesichert. Transnationales Handeln folgt einer anderen Logik, aus der heraus transnationale Akteure in Konkurrenz zum staatlichen Autonomieanspruch und Gewaltmonopol treten. Claus Offe ist zuzustimmen, dass »gegenwärtig eine Umkehr der Entwicklungsrichtung (stattfinde), durch die über Jahrhunderte hinweg [...] die Ausbildung des modernen Staates gekennzeichnet war«, nämlich die »zur effektiven Durchsetzung des Gewaltmonopols« (Offe 1987: 313).

Diese Diagnose wird von empirischen Studien über nicht-staatliche Akteure unterstützt, die zu dem Ergebnis kommen, dass transnationale Akteure über ein ähnlich hohes Maß an Autonomie verfügen wie staatliche Akteure (vgl. Mansbach et al. 1976: 275; Väyrynen 1997: 48). Dabei beschreiben sie keine Konkurrenz um ein gemeinsames Maß an Macht, die das Verhältnis zwischen transnationalen und staatlichen Akteuren bestimmt. Auch kann die Stellung transnationaler Akteure nicht aus einer solchen Konkurrenz abgeleitet werden. Denn selbst wenn eine solche Konkurrenz und ein daraus entstehender Machtkampf in gleichen politischen Arenen stattfindet und es zahlreiche und komplexe Wechselbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gibt, so geht es doch nicht um Anteile an *gemeinsamen* Ressourcen und Gütern. Es geht zwar um einen Kampf in durchaus gleichen Arenen (*issue areas*), nicht jedoch auf der Grundlage gleicher Handlungsstrukturen und -logiken. Daher kann transnationales Handeln nicht mit der Logik staatlicher Machtausübung erklärt werden. »A complex multi-centric world of diverse, relatively autonomous actors has emerged, replete with structures, processes, and decision rules of its own« (Rosenau 1998: 59, meine Hervorh.).

Ein viel versprechender Ansatz für den Entwurf eines geeigneten Machtbegriffs für das Handeln transnationaler Akteure besteht in der Zusammenführung des Weberschen Machtbegriffs mit der Machtkonzeption von Michel Foucault (1974,

1991). Zunächst sind drei Merkmale festzuhalten, die in einen solchen Entwurf einfließen müssen: *Erstens* beruht Macht auf Autonomie, d. h. auf der Freiheit, die Ziele des eigenen Handelns selbst zu bestimmen und die dafür notwendigen Mittel zur Zielerreichung anzuwenden; *zweitens* stellt Macht keine Ressource oder ein Gut dar, das in einem bestimmten Maß vorhanden ist, benutzt werden kann und irgendwann erschöpft ist; *drittens* ist die Macht transnationaler Akteure an ihr Handeln selbst gebunden: Macht entsteht und regeneriert sich durch Handeln selbst. Bei der Übertragung des Foucaultschen Machtbegriffes auf die Analyse internationaler Regime und Netzwerke kommt James Keely zu folgendem Ergebnis: »Foucault treats power as a network of relations, not a commodity or resource. It is a structuring phenomenon, defining a (field) of interaction« (Keely 1990: 96). In Ergänzung des Weberischen Machtbegriffs, wonach Macht die Chance zur Durchsetzung des eigenen Willens auch gegen den Willen anderer bezeichnet (Weber 1972: Kap. 1), müssen zur Konzeption transnationaler Machtstrukturen Netzwerke untersucht werden, die sich in einem wettbewerbsähnlichen Verhältnis *von* und *mit* staatlichen, zwischenstaatlichen und anderen nichtstaatlichen Akteuren Chancen eröffnen, ihren eigenen Willen gegen andere durchzusetzen. Dies führt zur Entstehung transnationaler Machtsphären, die nicht *a priori* gegeben sind, sondern erst im Ringen um Autonomie entstehen. Macht erwächst im Kontext transnationaler Politik somit aus der Netzwerkstruktur selbst, in die die Akteure eingebunden sind und an der sie partizipieren. Erst durch diese Partizipation werden sie machtvoll.

Diese Art der Macht artikuliert sich immer erst im Handeln selbst, d. h., sie ist relational. Nichts anderes legt im Grunde auch der Weberische Machtbegriff nahe. Der Unterschied zu transnationaler Macht liegt jedoch darin – und hier kommt die Ergänzung durch Foucault ins Spiel –, dass die Macht transnationaler Netzwerke nicht auf etablierten, festumrissenen, letztlich per Souveränitätsidee geschützten und integren (nationalstaatlichen) Institutionen, Räumen, Raumstrukturen und dadurch verbürgten Gütern und Ressourcen beruht, sondern sich *im* strategischen Handeln und *initiiert durch* das Handeln transnationaler Netzwerkakteure selbst erst herausbildet. »Als Gegenstand der Analyse wählt man dann *Machtverhältnisse* und nicht eine Macht [...]. Tatsächlich ist das, was ein Machtverhältnis definiert, eine Handlungsweise, die nicht direkt und unmittelbar auf die anderen einwirkt, sondern eben auf deren Handeln [...]. Macht existiert nur *in actu*« (Foucault 1996: 34f; Hervorh. dort). Dabei wird Macht als konstitutives Element des Handelns zu begreifen sein, das der Interaktion inhärent angehört (vgl. Golden 1995: 209-218).¹³

Dadurch verliert Macht ihre an messbare Ressourcen und Kräfteverhältnisse gebundene Funktion und wird zu einer im Höchstmaß *kontextabhängigen, der Handlungsspezifisch endogen innewohnenden Variable*: »Machtausübung ist keine rohe Tatsache, keine institutionelle Gegebenheit, auch nicht eine Struktur, die besteht oder zerbricht: sie schreibt sich fort, verwandelt sich, organisiert sich, stattet sich mit

13 Die Ausformulierung des Zusammenhangs zwischen Handeln und Autonomie bzw. zwischen Handeln und der Aktualisierung individueller Autonomie ist auch bei Hannah Arendt (1958) zu finden; vgl. auch den Machtbegriff bei Ulrich Matz (1975).

mehr oder weniger abgestimmten Prozeduren aus« (Foucault 1996: 42). Mag der eine Akteur in einer bestimmten Situation als machtvoll erscheinen und andere Akteure dazu bringen, nach seinem Willen zu handeln, so kann er in einer anderen Situation machtlos sein. Die Unterscheidung von Mansbach (2000: 146f) zwischen »tangiblen« und »intangiblen« Machtressourcen, wobei sich intangible Ressourcen auf die Knotenpunkte innerhalb eines Netzwerkes und die daraus kontextuell entstehenden Machtrelationen beziehen, liefert für die Differenzierung zwischen einem Macht- und Souveränitätsbegriff im Bereich staatlicher und im Bereich transnationaler Politik eine weitere begriffliche Annäherung.

Denn was für die binnengesellschaftliche Analyse von Macht mittlerweile zu einem weit akzeptierten Konsens sozialwissenschaftlicher Theoriebildung geworden ist, nämlich die soziale Fragmentierung und Differenzierung von Macht, ist auch in der Theorie Internationaler Beziehungen in den letzten Jahren zunehmend rezipiert worden. Denn die Dominanz der traditionellen, durch die Einflüsse des Realismus und Neorealismus nahe gelegten Perspektive auf den souveränen Staat als entscheidenden internationalen Akteur, legte eine bestimmte Konzeption von Macht nahe, wonach Macht und das Streben nach Macht auf staatliche Akteure eingeschränkt wurden. Macht und Machtverhältnisse wurden in dieser Tradition überwiegend auf messbare und gegeneinander abwägbare nationale Ressourcen wie Wirtschaftskraft, militärische Stärke, Landesgröße, Populationsstärke etc. reduziert. Die »balance-of-power«-Metapher und die Denkfigur eines machtpolitischen Nullsummenspiels sind als Resultanten dieses Verständnisses zu interpretieren. Und schließlich schienen sich Machtbesitz und Machtrelationen als Einheiten abzubilden, die an den als homogen imaginierten Akteur »Staat« gebunden waren (vgl. dazu u. a. Agnew/Corbridge 1995: 95).¹⁴

Doch nicht nur die (neo-)realistische Konzeption von Macht bedarf der Ergänzung. Auch der Machtbegriff des Interdependenzansatzes nach Robert Keohane und Joseph Nye (1972), wenngleich sie transnationale Beziehungen behandeln, muss an diesem Punkt erweitert werden. Denn die Nähe ihrer Konzeption von Macht zu der Definition von Weber bzw. die Tradition des Weberschen Begriffes in den Internationalen Beziehungen wird deutlich, wenn sie schreiben, Macht sei die Fähigkeit eines Akteurs, einen anderen Akteur auch gegen dessen Willen zu etwas zu bewegen, was dieser unter vergleichbaren Kosten ansonsten nicht tun würde (Keohane/Nye 1972: 11). Allerdings betonen sie durch die Differenzierung des Machtbegriffes in Potenziale und Ressourcen einerseits und in die tatsächliche Kontrolle über Politikergebnisse andererseits auch einen relationalen Charakter von Macht, der – und das macht ihre Konzeption hier partiell anschlussfähig – durch eine Asymmetrie zwischen

14 Vgl. hierzu beispielsweise Bruce Russett (1967), der in einer Faktoranalyse die Variablen der Bevölkerungsstärke, des Bruttosozialproduktes sowie der Landesgröße kombiniert und zur Bestimmung akteurspezifischer Machtverhältnisse benutzt hat. Paradoxiertweise fand dies unter dem Anspruch statt, Ressourcen- und Machtverteilungen im Rahmen veränderter und globalisierter Weltpolitik zu bestimmen und zu ermitteln. Gleiches gilt für den Ansatz der so genannten *Power Transitions Theory* nach ihrem Begründer A.F.K. Organski (1958, 1965); siehe auch Tammen et al. (2000).

staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entstehe. Den Grund für eine solche *Asymmetrie* sehen sie in ungleichen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen staatlichen und transnationalen Akteuren. Trotz dieser Konzeption bleibt ihr Machtbegriff zur Analyse transnationaler Politik jedoch revisionsbedürftig, da die Vorstellung von einem, den Akteuren *a priori* gegebenen Machtpotenzial als *Handlungsressource* letztlich dominiert (vgl. Keohane/Nye 1977: 11f). Macht in funktionalen Netzwerkstrukturen bildet hingegen fragmentierte und asymmetrische Geflechte.¹⁵ Die Orte der Macht sind die Knotenpunkte der Netzwerke. Sie bilden die Berührungspunkte, an denen die Handelnden interagieren und ihre Handlungen in Beziehung treten. Transnationale Macht zeichnet sich daher durch Dezentralisierung sowie durch Überlagerungen und Fragmentierungen zwischen wechselnden, territorial ungebundenen Akteuren aus: »In a network, individuals or groups link for joint action without building a physical or formal institutional presence. Networks have no person at the top and no center. Instead, they have multiple nodes where collections of individuals or groups interact for different purposes« (Mathews 2000: 159).¹⁶

Entsprechend einer Typologie nach Studien der *RAND-Cooperation* sind terroristische Netzwerke als hybride Netzwerkformationen zu verstehen, zusammengesetzt aus den Idealtypen des Reihen- oder Kettennetzwerkes (»chain or line network«), des zentralen Netzwerkes (»hub, star or wheel network«) und des dezentralen Netzwerkes (»all channel or fullmatrix network«; Arquilla/Ronfeldt 2001: 316-319). Wenngleich es sich dem gesicherten Urteil entzieht, ob und inwieweit beispielsweise Osama Bin Laden die strategische Führungsfigur der *Al Kaida* ist, oder ob er »nur« die ideologische Symbolfigur darstellt, kann man doch davon ausgehen, dass ein innerer Führungszirkel der *Al Kaida* besteht, wodurch hierarchisch-zentrale Teilstrukturen innerhalb des Gesamtnetzwerkes vermutet werden können. Mit Blick auf den Informationsfluss kann der Typ des Kettennetzwerkes als realistisch angenommen werden, wodurch die Informationsgehalte wie auch die Medien der Informationsübermittlung planerisch gesteuert und eingesetzt werden. Alle anderen Bereiche der Finanzierung, der Mobilisierung, der »Zugehörigkeit« und auch nur der Sympathisierung, der Waffenbeschaffung, der Rekrutierung wie auch der Ausbildung und der Durchführung von Attentaten scheinen dezentralen Netzwerkmustern zu folgen. Das heißt nicht, dass diese Teilaktivitäten willkürlich und zufällig erfolgen: Auch sie werden im Höchstmaße strategisch organisiert und durchgeführt, doch finden sie eben durch global verstreute Zellen statt, sind wiederum eingebettet in regionale und lokale Terrorgruppen und sind vor allem selbstständig tätig, indem jeder Teil in das Netzwerk spezifische Fähigkeiten und Ressourcen einbringt, wodurch erst das Netzwerk als Ganzes entsteht. Es ist somit eher eine sprachliche Irreführung, wenn man sagen würde, dieser oder jener Anschlag sei von *der Al Kaida* verübt worden, da diese als solche weder existiert noch in Erscheinung tritt, sondern nur Teile der

15 Zur Fragmentierung transnationaler Macht auch Murphy (1999) und Strange (1996).

16 Agnew und Corbridge sprechen diesbezüglich von einer »detritorialisation of political powers« (Agnew/Corbridge 1995: xi), Ferguson und Mansbach von einer »declining importance of territory as a source of power« (Ferguson/Mansbach 1999: 79).

Gesamtstruktur, die sich dezentral und fragmentiert »lediglich« im Rahmen eines ideologischen Überbaus und auf der Basis individueller und persönlicher Verbindungen *strategisch* ergänzen. Die stärksten und effektivsten Netzwerke seien jene, so schreiben John Arquilla und David F. Ronfeldt, »in which the organizational design is sustained by a winning story and a well-defined doctrine, and in which all this is layered atop advanced communications systems and rests on strong personal and social ties« (Arquilla/Ronfeldt 2001: 324).¹⁷

3.3. Sicherheitspolitische Konsequenzen

Aus den Merkmalen der Entterritorialität, die analytisch auf den transnationalen Terrorismus übertragen werden können, ergeben sich in sicherheitspolitischer Hinsicht drei Konsequenzen. Erstens: Risiken können zu jeder Zeit an jedem Punkt der Erde auftauchen und sind daher nicht prognostizierbar (ausführlich dazu Doran 1999). Zweitens: Die Akteure sind keine einheitlichen, fassbaren und homogenen (politischen) Subjekte, sondern lösen sich, verstanden als Handlungseinheit, auf. Nachweisbar sind vielmehr einzelne Handlungen bzw. Handlungszusammenhänge, die zerstreut und diffus initiiert worden sind, ohne kausal rekonstruierbaren Anfang und ein ebensolches Ende: Ein Anschlag (also die Handlung), der (die) sich ereignet hat oder auch verhindert werden konnte, stellt weder die Gesamtheit der Handlung und des Handlungszusammenhangs noch des Risikos dar, sondern immer nur einen Teil desselben (vgl. Behr 2004). Drittens: Diese Risiken können nicht mehr mit den herkömmlichen sicherheitspolitischen Strategien bekämpft werden, sondern erfordern neue Ansätze erweiterter Sicherheitspolitik, die über den traditionellen Rahmen zwischenstaatlicher Politik hinaus sowohl nicht-staatliche Akteure in ihre Strategien einbinden als auch zivile, d. h. nicht unmittelbar militärische Risiken in Betracht ziehen (u. a. Rosenau 1994, 1998; Barsanti 1999).

Der für diese sicherheitspolitischen Konsequenzen mittlerweile weithin gebräuchliche, zuerst in US-amerikanischen Debatten aufkommende (Dunlap 1998; van Creveld 1999), mittlerweile aber auch in deutschsprachigen Diskussionen etablierte

17 Im deutschsprachigen Kontext denkt man bei Netzwerkanalysen vor allem an die Studien von Renate Mayntz (1993) und Fritz Scharpf (1993). Es soll hier kurz darauf eingegangen werden, warum diese Studien an dieser Stelle nicht weiter in die Argumentation eingebaut werden. Im Mittelpunkt der Überlegungen von Mayntz und Scharpf stehen die Begriffe der Problemlösungsfähigkeit und der Steuerungsfähigkeit transnationaler Netzwerke. Empirisch nehmen sie dabei Bezug auf die EU und die Europäische Integration. Im Sinne der Frage nach Handlungsfähigkeiten und Handlungskompetenzen von *Policy*-Netzwerken und *policy*-orientierten Netzwerkanalysen geht es Ihnen dabei vor allem um Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse innerhalb von Netzwerken. Wenn gleich in ihrem Ansatz auch staatliche Entgrenzungsprozesse und das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure Berücksichtigung finden und als entscheidende Gründe für das Entstehen von Netzwerken gewertet werden, so signalisiert ihr Konzept der *Policy*-Netzwerke »eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen« (Mayntz 1993: 40) und nimmt damit eine grundsätzlich andere Perspektive ein als dies in den hier vorgetragenen Überlegungen der Fall ist, in denen es um *Organisationsstrukturen* von Netzwerken und ihren theoretischen Stellenwert geht. Vgl. ferner Scharpf (1993), Scharpf/Mayntz (1995), auch von Prittwitz (2001).

Begriff (u. a. Münkler 2002: 13-58) ist die Asymmetrie bzw. die asymmetrische Kriegsführung. Asymmetrie umfasst die folgenden Dimensionen: Die Akteure verfügen über ungleiche Mengen an Waffen; die Akteure sind ungleichartig, d. h. der eine ist ein staatlicher, der andere ein privater Akteur, mit je unterschiedlichen, aus ihrem staatlich-territorialen bzw. transnational-entterritorialen Akteurscharakter resultierenden strategischen Optionen; durch den Einsatz ihrer Mittel/Waffen sowie durch die Optionen ihrer Netzwerkorganisation erreichen transnationale Akteure ein Machtpotenzial gegenüber Staaten, das sie unter symmetrischen Bedingungen nicht erreichen könnten und das sie in einen operativen Vorteil bringt. Asymmetrisch agierende Akteure können, wie die Anschläge vom 11. September 2001 gezeigt haben, die Infrastruktur, die Wirtschaft, die Psychologie und auch die physische Umwelt eines Staates erheblich und langfristig schädigen. Tendenziell sind sie jedoch eher in der Lage, einen psychologischen Sieg zu erringen, nicht aber mit physischer Kraft ihren Gegner »wehrlos« zu machen.¹⁸

3.4. Sicherheitspolitische Imperative gegenüber den entterritorialisierten Risiken

Aus der Analyse der Transnationalität und Entterritorialität des neuen Terrorismus folgen drei Imperative, die jede effektive Anti-Terrorismuspolitik, sei sie staatlich, bilateral oder im Rahmen der VN, umsetzen muss. Um auf die Macht transnationaler Akteure, ihre Handlungslogik und ihren Handlungsort politischen Einfluss zu gewinnen, gründen staatliche Instrumente im Allgemeinen auf zwei Strategien: einmal regionale Integration, zweitens Bildung politischer Regime auf zwischenstaatlicher Ebene zu bestimmten Politikfeldern. Wie auch immer solche Formen der Kooperation im Einzelnen aussehen, entscheidend für die politische Auseinandersetzung mit Transnationalität ist die Frage, inwieweit die eingesetzten Instrumente auf transnationale Akteure und die global verstreuten Orte ihres Handelns überhaupt Zugriff haben. Um dies zu gewährleisten, müssen staatliche Steuerungsmaßnahmen die Handlungs- und Organisationslogiken transnationaler Politik erfassen und bisweilen auch übernehmen. Wenn sich der transnationale Terrorismus als entterritorialisiertes Sicherheitsrisiko bestimmen lässt, folgt als grundlegende Konsequenz für staatliche Steuerungsstrategien, dass auch sie ihre eigene Territorialgebundenheit überwinden müssen. Dies galt oben für die Analyse transnationaler Politik; und dies gilt nun auch für die Konsequenzen, die in praktischer Hinsicht für politisches Handeln im Umgang mit transnationaler Politik entstehen. Albert fasst dieses Erfordernis folgendermaßen zusammen: »Der Deterritorialisierungsthese zufolge greifen [...] die Instrumente politischer Steuerung, [...] die in einer Welt von Territorialstaaten entworfen und dafür optimiert wurden, im ›System‹ globaler (Politik) genauso wenig, wie die im Rahmen einer Territorialstaatenwelt geborenen Begriffe und Ziele der Analyse« (Albert 1998: 54). In die gleiche Richtung argumentiert

18 Das Ziel, den Gegner »wehrlos« zu machen, wobei von der Kapitulation ohne Kampf bis hin zur vollständigen Vernichtung alles, je nach Notwendigkeit, möglich ist und erlaubt sein soll, ist nach Carl von Clausewitz (1915: 5) die zentrale Strategie der symmetrischen Kriegsführung.

auch Klaus Dicke, wenn er schreibt, dass durch Globalisierungswirkungen »herkömmliche Jurisdiktionsgrenzen und territorial gegliederte politische Steuerungskapazitäten von neuen [transnationalen; H.B.] Handlungsspielräumen überspannt bzw. unterlaufen werden« (Dicke 2000: 22).

Die politische Steuerung transnationaler Politik ist für staatliche Akteure dann unproblematisch, wenn sich transnationale Akteure staatlichen Institutionen gegenüber kooperativ verhalten. Dies ist der Fall bei transnationalen Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen, bisweilen auch bei transnationalen Unternehmen. Was geschieht aber, wenn transnationale Akteure die ihnen strategisch zur Verfügung stehende Anonymität, ihre asymmetrischen Machtpositionen und ihre territoriale Ungebundenheit gegen Staaten und staatliche Sicherheitsinteressen nutzen und gezielt einsetzen wie im Fall des transnationalen Terrorismus? In diesem Fall sind nicht die Akteure und ihre Handlungen selbst kontrollierbar, sondern allein die Bedingungen steuerbar, unter denen transnationale terroristische Gruppen agieren. Das heißt wiederum, dass nur durch Steuerung dieser Bedingungen die Anonymität der Akteure aufgehoben und die Wirksamkeit ihrer Handlungen gemindert werden können. Denn die Abhängigkeit des transnationalen Terrorismus von bestimmten Strukturbedingungen bedeutet andererseits auch seine große Anfälligkeit und Sensibilität bei einer Veränderung dieser Bedingungen. Daraus folgt, dass transnationaler Terrorismus nur über die Steuerung seiner Strukturbedingungen eingedämmt und nur in Ausnahmefällen durch direkten Zugriff auf die Akteure kontrolliert werden kann (z. B. bei militärischen Operationen gegen Waffenlager und Ausbildungscamps).

Staatliche Maßnahmen, die transnationalen Terrorismus *vollständig* kontrollieren könnten, würden eine Eliminierung der Bedingungen bedeuten, unter denen sich transnationale Politik allgemein entwickelt. Damit würden ihre Funktionsbedingungen praktisch außer Kraft gesetzt. Ein solcher Eingriff zielte auf die Beseitigung der strukturellen Gegebenheiten transnationaler Politik schlechthin, also auf ein Einfrieren der Entgrenzungsphänomene der Staatenwelt und der internationalen Freizügigkeit innerhalb und zwischen Staaten, auf eine Einschränkung der Entwicklung und Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auf eine Einschränkung demokratisch gewährter Organisationsfreiheiten. Dies wäre ein illusorisches Vorhaben, zumal die Prozesse, die die Bedingungen transnationaler Politik ausmachen, seit Jahrzehnten eine irreversible Entwicklung angenommen haben. Ferner wären nicht nur als bedrohlich wahrgenommene Akteure und ihre Handlungen von solchen Maßnahmen betroffen, sondern alle Akteure, die sich transnational organisieren und mit denen auch kooperative Formen des Regierens gewünscht und gefördert werden.

Der Anknüpfungspunkt liegt hingegen darin, dass staatliches Handeln die Logik transnationaler Politik übernimmt. Dadurch kann auf ihre *Intensität* Einfluss genommen werden. Dieser Einfluss besteht nicht in der Kontrolle und Steuerung transnationaler Politik selbst – es sei denn, man wollte und könnte staatlicherseits die Prozesse der Entgrenzung und »Globalisierung« revidieren, überblicken und kontrollieren –, sondern in der Steuerung der *Strukturbedingungen*, die transnationale Akteure vor-

finden und die transnationale Politik sowie die Intensität ihrer Ausübung ermöglichen.¹⁹ Aus diesen Bestimmungen ergeben sich nun drei Handlungsimperative:

- Erstens: Staatliche und zwischenstaatliche Steuerungsstrategien müssen dem transnationalen Terrorismus auf der Ebene seines dezentralisierten, fragmentierten und asymmetrischen Handelns begegnen. Staaten müssen dazu zu machtvollen Akteuren jenseits ihrer nationalen Souveränitätsrechte und -räume werden. Dies impliziert die Notwendigkeit einer partiellen Selbstüberwindung staatlicher Souveränitätspolitik und die Strategie der Bildung internationaler, eigentlich transnationaler Kooperationen. Die ausführlichen Diskussionen zu einem transnationalen Machtbegriff haben gezeigt, dass die Umsetzung dieses ersten Gebots eine strategisch notwendige Bedingung für die Auseinandersetzung von Staaten mit Transnationalität schlechthin ist, woraus sich seine zentrale Bedeutung auch für die Formulierung der zwei nächsten Gebote ergibt.
- So müssen staatliche Akteure zweitens in die entterritorialen Netzwerke des Terrorismus vordringen, ihre Anonymität aufdecken, ihre Handlungszusammenhänge erkennen und die Knotenpunkte ihres Handelns präventiv besetzen und gegebenenfalls zerstören. Daraus folgt die Notwendigkeit der Bildung staatlich initiiert, in der Zusammensetzung jedoch staatlich-privater anti-terroristischer Gegen-Netzwerke.
- Drittens: Es müssen verbindliche Rechtsregeln entwickelt werden, die den territorialen Charakter traditionellen Rechts überwinden und flexibel und ortsbezogen anwendbar sind, um rechtsfreie Sphären globaler Politik zu erfassen und rechtlich zu kontrollieren. Daraus folgt die Notwendigkeit der Entterritorialisierung internationalen Rechts und die Strategie der Entwicklung transnationalen Rechts.

Wird die Politik der Vereinten Nationen, speziell seit dem 11. September 2001 diesen Handlungsgeboten gerecht? In welchen Bereichen besteht Reformbedarf?

4. Die Politik der Vereinten Nationen seit der SR Resolution 1373

Die VN sind unmittelbar nach dem 11. September 2001 tätig geworden und haben eine Reihe neuer Maßnahmen und Strategien der Anti-Terrorismusbekämpfung ergriffen.²⁰ Der Sicherheitsrat hat bis zum Januar 2003, einschließlich der Resolution 1373, insgesamt sieben Resolutionen zur Anti-Terrorismuspolicy verabschie-

19 So wird beispielsweise versucht, die Finanzierung des Terrorismus nicht direkt, sondern über den »Umweg« der Kontrolle internationaler Finanzmärkte und der Aufdeckung einzelner Transaktionen zu steuern. Die Problematik zwischen einer wünschenswerten Steuerung der Strukturen und der lediglich möglichen Steuerung der Strukturbedingungen spiegelt sich mit Blick auf internationale Finanzmärkte in der Diskussion bei Martinek (1999) wieder.

20 Es wird hier zwischen Maßnahmen und Strategien unterschieden: Unter Maßnahmen werden die konkreten Handlungen verstanden, die direkt zur Bekämpfung des Terrorismus empfohlen werden und ergriffen werden sollen; unter Strategien werden die langfristigen Vorstellungen und Ziele verstanden, womit und wodurch die genannten Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

det;²¹ in der gleichen Zeit gibt es zwei Resolutionen der Generalversammlung.²² Ferner wurde durch Bestimmung der SR Resolution 1373 ein ständiges Komitee zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt (*Counter Terrorism Committee*) sowie nach einem gemeinsamen Beschluss des SR nach Resolution 2002/875 und der GV nach Resolution A 57/273 eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet (*Policy Working Group on the UN and Terrorism*). Bei jeder der seit September 2001 formulierten neuen Resolutionen wurden die früheren Resolutionen bekräftigt und mitsamt den hierin beschlossenen Maßnahmen und Strategien als eine Art *acquis communautaire* der Anti-Terrorismuspolitik formuliert,²³ der sich zusammenfassend auf die folgenden Maßnahmen und Strategien erstreckt.

4.1. Maßnahmen

Folgende Maßnahmen sind übereinstimmend in den Resolutionen bestimmt worden:

- Versuche, die Finanzierung des Terrorismus durch Kontrolle der nationalen und internationalen Finanzmärkte auf verdächtige Transaktionen zu unterbinden, inkl. des sofortigen Einfrierens verdächtiger Konten und Guthaben;
- Versuche, die Rekrutierung von Mitgliedern terroristischer Vereinigungen zu unterbinden und zu kontrollieren;
- Versuche, die Bewaffnung terroristischer Gruppen zu unterbinden und zu kontrollieren;
- Versuche, die Ansiedlung terroristischer Gruppen zur Vorbereitung, Finanzierung und Planung ihrer Aktionen zu unterbinden;
- nationale Bemühungen, Attentäter vor Gericht zu stellen und zu verurteilen;
- Versuche, die Reisemöglichkeit und Bewegungsfreiheit von Terroristen bzw. Terrorverdächtigen durch verstärkte Grenzkontrollen und koordinierte internationale polizeiliche und geheimdienstliche Zusammenarbeit zu unterbinden (z. B. durch Interpol, aber auch durch Neugründungen staatlicher und internationaler Untersuchungsbehörden);
- Aberkennung des Flüchtlingsstatus für Terroristen.

21 Vgl. SR Resolutionen 1373 (28.9.2001), 1377 (12.11.2001), 1438 (14.10.2002), 1440 (24.10.2002), 1450 (13.12.2002), 1452 (20.12.2002), SR 1455 (17.1.2003), in: <http://www.un.org/terrorism/sc.htm>; 19.3.2004.

22 Vgl. GV 56/88 (24.1.2002), GV 57/27 (15.1.2003), in: <http://www.un.org/terrorism/res.htm>; 21.3.2004.

23 Den Begriff des »acquis communautaire« entlehne ich hier im völkerrechtlichen Sinne der Definition der EU über ihr gemeinschaftliches Recht. In diesem Sinne bedeutet *acquis communautaire*, übertragen auf die VN: »the content, principles and political objectives«, »legislation adopted pursuant to the Treaties«, »statements and resolutions adopted within the UN framework«, »joint actions, common positions, declarations and conclusions within the framework of the common security policy« sowie »international agreements concluded by the UN and those concluded among themselves by the member states with regard to UN activities« (vgl. hierzu <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm#c16a>; 3.6.2003).

4.2. Strategien: Policy-Strategien und institutionelle Einrichtungen

Die zentralen Strategien und Strategieempfehlungen der Resolutionen zur Umsetzung der genannten Maßnahmen lauten:

- Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Unterdrückung und Verhinderung terroristischer Aktionen;
- Erarbeitung entsprechender nationaler Gesetze, um die Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Handlungen zu verbieten, zu sanktionieren und zu kontrollieren;
- Erarbeitung eines internationalen Frühwarn- und gegenseitigen Informationssystems über neue Entwicklungen und operative Unternehmungen terroristischer Gruppen;
- Unterstützung der Staaten im Anti-Terrorismuskampf;
- Beitritt möglichst aller Staaten zu den Anti-Terrorismus Resolutionen der VN;
- Bekämpfung der Verbindungen zwischen Terrorismus und transnationalem Verbrechen (*transnational organized crime*).

Diese Strategien sollen in institutioneller Hinsicht durch das *Security Council Committee on Counter Terrorism*, das im Frühjahr 2003 zwei wichtige Dokumente veröffentlicht hat,²⁴ sowie von der *Policy Working Group on the UN and Terrorism* ergänzt werden. In den Dokumenten des *Committee on Counter Terrorism* werden sehr konkrete und weitreichende Schritte vereinbart, in deren Zentrum vorrangig die Koordination und Intensivierung internationaler Kooperation steht. Der Netzwerk- bzw. Gegen-Netzwerk-Gedanke spielt dabei eine zentrale Rolle. So sollen im globalen Maßstab internationale, regionale und subregionale Organisationen zusammengebracht werden, um Informationen auszutauschen und diese zu koordinieren, um eine bestmögliche Implementierung der Strategien auszuarbeiten und diese mit Blick auf bestimmte regional- und staatspezifische Notwendigkeiten zu präzisieren, sowie einzelne staatliche Institutionen zu beraten. Ferner soll ein globales Kontaktnetzwerk (*network of contact points*) eingerichtet werden, in das auch internationale, nationale und regionale Behörden miteinbezogen werden sollen und das vor allem der weiteren gegenseitigen Information sowie der Koordination politischer und polizeilicher Maßnahmen dient. Zudem soll eine Kodifizierung internationaler Praktiken und Standards entwickelt werden, um die in den Resolutionen genannten Maßnahmen international und regionalspezifisch möglichst effektiv umzusetzen.²⁵ Dazu wurde auch – was oftmals als das Herzstück der SR Resolution 1373 gesehen wird (vgl. Schenker 2001: 1) – ein Arbeitsplan entworfen, in dem alle Mitgliedsstaaten der VN dazu aufgefordert werden, dem SR ihre Schritte und Erfolge bei der nationalen Implementierung der vorgesehenen Maßnahmen und

24 Es handelt sich dabei um das »Outcome Document of the Special Meeting of the Counter Terrorism Committee« vom 31. März 2003 (VN-Archiv unter: S/AC.40/2003/SM.1/4) sowie um einen »Counter Terrorism Committee Follow-Up Action Plan« vom 3. April 2003 (VN-Archiv unter: S/AC.40/2003/SM.1/6/Rev.1), in: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/special/meeting.html>; 18.3.2004.

25 Es ist hier die Rede von »implementation kits« und »assistance programmes to help Member States [...] to implement such best practices«, sowie von einer zu vereinheitlichenden »Matrix of Needs« des internationalen Anti-Terrorismuskampfes.

Strategien zu berichten. Diese Berichte erstrecken sich auf die folgenden Aspekte: Welche nationalen Gesetzgebungsinitiativen sind vorgesehen oder bereits in Kraft? Welche Exekutivmaßnahmen sind geplant? Und welche eigenen internationalen Anstrengungen werden unternommen, um die Resolution 1373 weiter umzusetzen?

Im Anhang dieses Dokuments werden die internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen aufgelistet, die untereinander in Kontakt gebracht werden, kooperieren und dann einzelne Staaten bei der Implementierung beraten sollen. Dazu zählen 53 Organisationen inkl. einiger UN-Agenturen und -Programme, wie der Internationalen Atomenergie Behörde, dem Internationalen Währungsfonds und der Anti-Drogen-Behörde. Dieser Ansatz entspricht dem oben formulierten Gebot der Bildung anti-terroristischer Gegen-Netzwerke (*counter networking*) und liegt damit auf der Linie effektiver Terrorismusbekämpfung. Jedoch gibt es hier eine Schwachstelle, die reformbedürftig wäre: Die Teilnehmer an diesem globalen Netzwerk, also die genannten internationalen, regionalen und sub-regionalen Institutionen, sind allesamt *staatliche* Institutionen. Wichtig wäre jedoch, in diese Netzwerke auch nicht-staatliche Akteure zu integrieren, da sich der zentrale Ansatz der Gegen-Netzwerkbildung nicht darin erschöpfen darf, nur ein globales Informationsnetzwerk aufzubauen, sondern in der Tat ein *Gegen-Netzwerk*. Denn es geht darum, in die transnationalen Netzwerke des Terrorismus ein- und vorzudringen und dort Knotenpunkte zu besetzen und zu zerstören. Da jedoch die Akteure des transnationalen Terrorismus selbst nicht-staatliche Akteure sind und die Netzwerke des Terrorismus wesentlich aus privaten Akteuren bestehen, müssen in die Netzwerke der VN ebenfalls private Akteure in einem globalen Maßstab mit integriert werden. Bis auf dieses Defizit ist der genannte Ansatz jedoch begrüßenswert, da er das erste und zweite Gebot zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus aufgreift und erfüllt.

Die *Policy Working Group on the UN and Terrorism*, die nach einer Initiative des Generalsekretärs im Oktober 2001 gemeinsam durch den SR und die GV gegründet wurde, verfolgt eine dreigeteilte Strategie aus »dissuade« (potenziellen Sympathisanten davon abzuraten und sie davon abzubringen, terroristische Aktionen zu planen), »deny« (Gruppen und Einzelne konkret daran zu hindern, terroristische Aktionen durchzuführen) und »international cooperation« (Netzwerkbildung durch Zusammenarbeit). Die Arbeitsgruppe besteht ihrerseits aus acht Untergruppen. Ihre Aufgabe wird nicht in operativen Einsätzen des Terrorismuskampfes gesehen, sondern ausschließlich in beratenden und empfehlenden Tätigkeiten, die über die bisherigen Strategien hinausgehen. In diesem Zusammenhang wird explizit die Einbeziehung von privaten Akteuren und NGOs in den Anti-Terrorismus-Kampf gefordert. Im Bericht der Arbeitsgruppe heißt es unter Empfehlung 9: »Review and enhance the outreach of the United Nations information centers to civil society, including the growing number of institutes and think-tanks in Arabic-speaking countries.«²⁶ Ferner

26 Vgl. insgesamt hierzu den Bericht der Arbeitsgruppe »Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism«, Annex des Briefes vom Generalsekretär an die Präsidenten der Generalversammlung und des Sicherheitsrates, 6. August 2002 (VN-Archiv unter A/57/273-S/2002/875), in: <http://www.un.org/terrorism/a57273.htm>; 18.3.2004.

wird betont, dass Demokratisierung und die Herstellung sozio-ökonomischer Gerechtigkeit erfolgreiche Strategien zur Bekämpfung und Unterdrückung des Terrorismus seien, ebenso wie eine international verstärkte Kontrolle illegaler Waffenmärkte (»disarmament«). All das sind durchaus bekannte Empfehlungen. Dagegen betrifft eine tatsächliche Neuerung die Forderung nach der Entwicklung und Stärkung *ethischer* Normen für Wissenschaftler im Bereich der Waffentechnologie, um zu verhindern, dass sie ihre Arbeit und ihr Know-how terroristischen Gruppen zur Verfügung stellen. Diese Empfehlung zielt auf eine ähnliche Initiative ab, wie sie etwa der *Global Compact* im Bereich der globalen Wirtschaft darstellt.

Im Rahmen des *Global Compact* wurde unter der Leitung des Generalsekretärs der VN ein Forum aus verschiedenen Interessengruppen und globalen Akteuren der Weltwirtschaft geschaffen, wie internationalen Konzernen, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen. Das Ziel von *Global Compact* ist zum einen, die Weltbevölkerung, insbesondere aus den benachteiligten Regionen, an positiven Entwicklungen ökonomischer Globalisierungsprozesse in verstärktem Maße teilhaben zu lassen, sowie zum anderen, universelle Werte und Praktiken zu verankern, um durch Globalisierung neu entstehende Probleme effektiv kontrollieren zu können. Der *Global Compact* wurde erstmals im Jahre 1999 von Kofi Annan vor dem *World Economic Forum* in Davos angeregt und nahm in New York am 26. Juli 2000 mit Vertretern der VN, globaler Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Interessengruppen seine Arbeit auf.²⁷ Das Motto des *Global Compact* zielt auf die Gründung einer zivilgesellschaftlich-staatlichen Partnerschaft zur demokratischen Regulierung ökonomischer Globalisierungsprozesse.²⁸

Ohne die Resultate und die Effektivität der *Global Compact*-Initiative hier im Einzelnen zu erörtern (dazu kritisch Paul 2001), ist jedoch festzuhalten, dass der Ansatz einer solchen staatlich-privaten Partnerschaft in die Richtung effektiver globaler Kooperation weist und er damit auch für die Kontrolle und Bekämpfung des transnationalen Terrorismus die Notwendigkeit der Bildung von Gegen-Netzwerken weitergehend einlösen könnte. Damit könnten nach dem *Global Compact*-Modell auch sicherheitspolitische Allianzen gebildet werden, mit dem Ziel, private Akteure normativ in eine demokratische Wertegemeinschaft einzubinden und sie somit von illegalen und terroristischen Praktiken abzuhalten; ferner könnten sie als Mediatoren auftreten und zwischen verfeindeten Parteien vermitteln. Eine weitere Möglichkeit, die ein solches Modell bieten könnte, besteht in der Akkumulation und synergetischen Zusammen-

27 Vgl. dazu »Press Briefing by Secretary-General's Special Advisor on Global Compact and World Economy Forum«, 26. Juli 2001; ferner »The United Nations: Partners in Civil Society« (http://www.un.org/partnerships/civil_society/home.html; 10.5.2002) sowie hier die Erklärung von Kofi Annan: »The United Nations once dealt only with Governments. By now we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving Governments, international organizations, the business community and civil society. In today's world, we depend on each other« (<http://www.unfoundation.org/partnership/partnership.asp>; 21.3.2004). Zum *Global Compact*-Netzwerk siehe auch <http://www.unglobalcompact.org>.

28 Vgl. dazu »Discussing New Democratic Diplomacy, DPI/NGO Conference Exchanges Views on Civil Society Partnership with States«, Press Release NGO/377, PI/1276, in: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000829.ngo377.doc.html>; 21.3.2004.

führung von Wissen und Informationen privater und staatlicher Akteure sowie in der Nutzung von Fachkenntnissen privater Akteure. Ähnlich hat beispielsweise der SR auch in anderen Politikfeldern gelegentlich bereits förmliche Sitzungen für Konsultationen mit nicht-staatlichen Organisationen unterbrochen, um notwendiges Hintergrundwissen zu erhalten (vgl. dazu Hingst 2001: 42f). Die Optionen, die staatlich gesteuerte Netzwerke durch ein an das *Global Compact*-Modell angelehntes Anti-Terrorismusnetzwerk erhalten könnten, wären weiterhin dahingehend vorstellbar, dass Fachleute und Spezialisten, deren Expertise (beispielsweise im Bereich Waffen- und Sprengstofftechniken, Softwareentwicklung und -korruption) sich Terroristen durch Rekrutierung und Integration in ihre eigenen Netzwerken nutzbar machen, von Seiten *staatlicher* Netzwerke angeworben und ihrerseits integriert werden. Zu denken wäre hier an Programme zur Einbindung von Computer- und Internetclubs, von Internet-Providern,²⁹ von Nuklearwissenschaftlern und Waffentechnikern, privaten Kredit- und Geldinstituten, transnationalen Protestbewegungen etc. Entsprechend der Logik und Strategie transnationaler Machtausübung, die die VN in ihrer Gegen-Netzwerkbildung übernehmen muss, bestünden die konkreten Maßnahmen damit in einem Wettbewerb um das An- bzw. Abwerben von Netzwerkakteuren und ihre Integration in die eigenen Sicherheitsallianzen, wodurch die Machtpotenziale der gegnerischen Netzwerke vermindert, die der eigenen Netzwerke hingegen gestärkt würden.

So passend der *Global Compact* als Modell dienen kann, so ist andererseits doch auf das Problem der begrenzten Reichweite und Funktionalität staatlich initiiert Gegen-netzwerke durch die normative Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure hinzuweisen. So mussten sich die Unternehmen zur Teilnahme am *Global Compact* auf die Einhaltung internationaler Arbeits-, Umweltschutz- und Menschenrechtsbestimmungen verpflichten, was seine Prinzipien der Offenheit und Transparenz verdeutlicht. Dies ist mit Blick auf den Terrorismus und den Bereich der Terrorismusbekämpfung nicht vorstellbar, da Terroristen gerade an der Geheimhaltung und Anonymität ihrer Vorhaben und ihrer Organisation(en) existenziell interessiert sind und des Weiteren die Normen der Staatengemeinschaft nicht teilen. Der Kreis der Teilnehmer an solchen Netzwerken wäre somit durch ihre Verpflichtung auf demokratisch-rechtsstaatliche Normen *per se* beschränkt. Jedoch gilt diese Einschränkung nur mit Blick auf bereits terroristisch formierte und aktive Personen, nicht jedoch mit Blick auf »sympathisierende Grenzgänger«, die aus ideologischen, sozialen oder sozialpsychologischen Gründen dem Terrorismus zuneigen könnten. Diese Personen und Personengruppen wären sehr wohl ansprechbar, normativ integrierbar und für die eigenen Netzwerke strategisch einsetzbar, bevor sie den Rekrutierungspraktiken terroristischer Gruppen anheimfallen. Und da Macht und effektive Machtausübung in transnationalen Netzwerken wesentlich aus einem Wettbewerb um strategische Allianzen und Agenten besteht, böte der *Global Compact* doch ein Modell auch der Anti-Terrorismuspolitik.

29 Ein positives Beispiel dieser Art stellt ein Abkommen der US-Regierung mit Internet-Providern über den Schutz und die Kontrolle bestimmter Web-Seiten und E-Mails mit verdächtigen (terroristischen) Inhalten aus dem Jahre 1998 dar; siehe dazu Whine (1997, 1998). Dazu sowie zur zunehmenden Bedeutung des Internets als Organisations- und Aktionsforum des transnationalen Terrorismus siehe auch Karmon (2001).

Insofern liegen die Empfehlungen der *Policy Working Group on the UN and Terrorism* auf der Linie einer höchst effektiven Anti-Terrorismuspolitik. Allein drei – ihrerseits doch wiederum weitreichende – Defizite sind auch hier zu betonen. *Zum Ersten* sind es natürlich nur Empfehlungen, die weitgehend noch auf ihre Umsetzung warten; *zum Zweiten* – und genau dies verweist auf das Problem der Umsetzung – versteht sich die VN, wie von der Arbeitsgruppe dargelegt wird, nicht selbst als Akteur, der zur Umsetzung der eigenen Empfehlungen voranschreiten könnte, sondern eben nur als Ratgeber; und *zum Dritten* fehlt den VN zum eigenen Handeln die Legitimation (mit der doch eher seltenen Ausnahme, der SR würde unter gegebenen Bedingungen ein Mandat aussprechen). Hier liegt ein Effektivitätshemmnis vor, da nur die Staaten – und das heißt letztlich freiwillig und unter ihren Souveränitätsansprüchen – und nicht die VN selbst als Akteur auftreten. Dieses Effektivitätshemmnis wäre wohl nur durch eine Reform des Völkerrechts zu beheben, die die VN mit einem dauerhaften Mandat für eigenes *operatives* Handeln und zur Unterhaltung eigener operativer Einheiten ausstatten würde. Jedoch verdeutlicht die »(Selbst-) Ermächtigung« des SR als »Weltgesetzgeber« die Absicht, die politische Effektivität der VN zu erhöhen, um nicht nur auf die erfolgreiche Mobilisierung politischen Willens angewiesen zu sein und um diplomatisch komplizierte und langwierige Verfahren multilateraler Politik zu überwinden: »Es hat [...] den Anschein, dass der Sicherheitsrat [...] als internationaler (Ersatz-)Gesetzgeber tätig geworden ist, der den Staaten allgemeine Rechtspflichten auferlegt, die bisher in dieser Form nur durch die Zustimmung eines jeden Staates für diesen verbindlich werden konnten« (Finke/Wandscher 2001: 172; ähnlich auch Dicke 2001). Denn gerade in der Anti-Terrorismuspolitik waren es die Schwierigkeiten multilateraler Einigung und Entscheidungsfindung, die im Jahre 1972 eine Resolution gegen den internationalen Terrorismus blockierten. Die rechtliche Stärkung der VN und ihrer Organe versprache somit mehr Effektivität als lediglich die Mobilisierung politischen Willens, dessen Umsetzung dann in die Souveränitätsrechte der Nationalstaaten zurückfällt, die je nach politischem Willen im Anti-Terrorismuskampf durchaus auch effektive Maßnahmen ergreifen können und ergriffen haben, die jedoch im Rahmen der VN insgesamt effektiver gebündelt werden könnten. Diese erweiterte Ausstattung betrifft die weitreichendste Forderung nach einer Reform der VN im Anti-Terrorismuskampf, die letztlich auf die Schaffung einer neuen und erweiterten Legitimationsgrundlage durch die Entwicklung transnationalen Rechts hinausläuft.

Diese Forderung wird in dem vom Generalsekretariat im September 2002 formulierten Report »Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change« selbst erhoben. Es heißt hier unter »What more should be done« (II.B.): »At the same time, it is important to remember that authority derives also from the capacity to take prompt [...] decisions, and from the will to act on them.«³⁰ Eine Steigerung der Autorität der Vereinten Nationen wird also mit ihrer Fähigkeit zur

30 Vgl. »Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change« (VN-Archiv unter: A/57/387), in: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/4b5d557cb16e82b6c1256c3e003933dd?Opendocument>; 18.3.2004.

Entscheidung *und* zum selbstständigen Handeln verbunden. Eine solche Autoritätssteigerung durch Reformen des Völkerrechts erscheint auch notwendig, um die Aufgaben der Zukunft erfolgreich bewältigen zu können. In diesem Licht lassen sich dann auch die anfangs erwähnten Reformpläne von Annan zur Umstrukturierung der VN interpretieren, in dessen Absicht auch konsequenterweise die Einschränkungen staatlicher Souveränität zugunsten der Staatengemeinschaft liegen (vgl. hierzu auch Annan 1999, 2002).

4.3. Flankierende Strategien

Dass die Bewältigung transnationaler Herausforderungen, wie auch Abraham Sofaer und Seymour Goodman (2001) in ihrem Vorschlag für internationale Vereinbarungen zur Bekämpfung des Terrorismus, dem so genannten *Stanford Draft*, schlussfolgern, transnationale Antworten benötigt und auch worin die VN diese Antworten hauptsächlich erblicken, ist bislang nur an Maßnahmen und Strategien der *unmittelbaren* Terrorismusbekämpfung im Rahmen von Verträgen, Deklarationen und Resolutionen, also des *legal framework in fight against terrorism*, betrachtet worden. Nun sollen noch *flankierende* Strategien mit in die Analyse einbezogen werden, da sie zum einen den normativen Rahmen stärken, in den die Anti-Terrorismuspolitik eingelassen ist und der nötig erscheint, um Konflikten bereits im Vorfeld präventiv zu begegnen und ökonomische und soziale Krisenherde zu befrieden, die als Nährboden terroristischer Gewalt und als soziales Unterstützer-Umfeld des Terrorismus gelten könnten. Außerdem schaffen flankierende Strategien einen werteorientierten Rahmen zur Verurteilung und Ächtung terroristischer Gewalt. Und schließlich entspricht die weitere Einbeziehung von VN-Institutionen und Politikfeldern über die Arbeit der GV und des SR hinaus dem Selbstverständnis der Vereinten Nationen von ihrer umfassenden Verantwortung und Aufgabe im Kampf gegen den Terrorismus, wovon gemäß eines erweiterten Verständnisses von Sicherheit jeder Aspekt ihrer Arbeit sowie vor allem deren interne Koordination zur Umsetzung der konkreten Maßnahmen aus den Resolutionen des SR und der GV betroffen sind:

»Terrorism is a global threat with global effects; [...] its consequences affect every aspect of the United Nations agenda – from development to peace to human rights and the rule of law. By its very nature, terrorism is an assault on the fundamental principles of law, order, human rights, and the peaceful settlement of disputes upon which the United Nations is established. [...] The United Nations has an indispensable role to play in providing the legal and organizational framework within which the international campaign against terrorism can unfold.«³¹

Die Organe, die die Anti-Terrorismusbestimmungen des SR und der GV in ihrer Umsetzung koordinieren und die konkreten Bestimmungen durch ergänzende Maßnahmen flankieren, sind im wesentlichen die *Commission on Human Rights*, der *Economic and Social Council* sowie das *UN Office for Drug Control and Crime Prevention* (UNODC). Den aktivsten Part spielt dabei die Menschenrechtsbehörde, und zwar aus einer doppelten Aufgabenstellung heraus: Zum einen stellt der Terro-

31 So Kofi Annan am 4. Oktober 2002, zitiert in: <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html>; 28.11.2003.

rismus selbst eine eklatante Menschenrechtsverletzung dar, und zwar mit Blick auf die grundsätzlichen Ansprüche der Unversehrtheit des Lebens, des Gewaltverbotes, der menschenunwürdigen Bestrafung, rechtsstaatlicher Prinzipien sowie der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Zum anderen ist die Frage der Menschenrechte betroffen, da Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus dazu angehalten sind, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu wahren, weil ihre Verletzung durch die Staaten selbst den Zielen der Terroristen, die rechtsstaatliche Ordnung zu zerstören, mehr in die Hände spielt, als jedwedes Attentat dies erreichen könnte.³² Die Arbeit der Menschenrechtsbehörde ist institutionell an die oben genannte *Policy Working Group on the UN and Terrorism* gekoppelt. So hat diese Arbeitsgruppe im Frühjahr 2003 den Menschenrechtskommissar um einen Bericht gebeten, in dem die Rolle internationaler und regionaler sowie auch nicht-staatlicher Organisationen im Kampf gegen den Terrorismus aufgelistet und beurteilt werden solle.

Die Menschenrechtsbehörde hat jedoch auch selbst eine Resolution »Human Rights and Terrorism« (2001/37) verfasst.³³ Neben einer an die Charta der VN, die Erklärung der Menschenrechte sowie an das von der GV und dem SR beschlossene *acquis communautaire* der VN-Anti-Terrorismuspolitik angelehnte ausnahmslose Verurteilung des Terrorismus werden darin sowohl die wachsenden Verbindungen zwischen terroristischen Gruppen und dem internationalen Waffen- und Drogenhandel als ernsthaftes Problem diagnostiziert als auch die Bedrohung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und liberaler Öffentlichkeit (*civil society*) mit Sorge verfolgt. Entsprechend fordert die Resolution, dass alle Maßnahmen, national wie international, im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte erfolgen müssen. Die Betonung der Menschenrechte und die Wahrung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie die Erweiterung der Anti-Terrorismuspolitik auf den Kampf gegen den internationalen Waffen- und Drogenhandel finden sich ihrerseits als zentraler Bestandteil in dem so genannten *Global Programme against Terrorism* im Rahmen der *Terrorism Prevention Branch* wieder (UNODC 2003).

Neben der Menschenrechtsbehörde spielt das UNODC zur institutionellen Koordination der Anti-Terrorismuspolitik und zur strategischen Implementierung der in den Resolutionen des SR und der GV beschlossenen Maßnahmen die größte Rolle. Ihre Einrichtung geht direkt zurück auf die Resolution 1373 und die dort bestimmte Schaffung des *Counter Terrorism Committee* (CTC). Indem nämlich das CTC die Durchführung von SR Resolution 1373 in den einzelnen Staaten überwachen und unterstützend begleiten sollte, stellt das UNODC wiederum die Schaltstelle zwischen dem CTC und den einzelnen Nationalstaaten dar: »UNODC responds to CTC requests and direct requests from countries in need of assistance for bringing their

32 Vgl. dazu »Protecting Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism«, Report of the Secretary General, 8. August 2003 (VN-Archiv unter: A/58/226), in: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/464/15/PDF/N0346415.pdf?OpenElement>; 21.3.2004.

33 Vgl. die Resolution »Human Rights and Terrorism« der Commission on Human Rights, in: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn4/res/ecn4res200137.htm>; 21.3.2004.

legislation in line with the requirements of resolution 1373 (2001) and the [...] conventions and protocols related to international terrorism« (UNODC 2003: 8). Das gesamte globale Programm gegen Terrorismus wurde nach einem Symposium 2002 aus der Taufe gehoben und startete im Oktober des gleichen Jahres. Durch institutionelle Vernetzungen innerhalb der Organe und Unterorgane der VN sowie durch die Kopplung ihrer verschiedenen Aufgabenfelder und Expertisen werden fünf Hauptziele zur Verbesserung der internationalen Kooperation und zur Steigerung der Effektivität bei der Umsetzung vor allem von SR Resolution 1373 verfolgt. Um die sehr spezifischen Aufgabenbeschreibungen nicht zu verfälschen, sei der Wortlaut hier zitiert:

»Reviewing domestic legislation and providing advice on drafting enabling laws; facilitating and providing training to national administrations with regard to new legislation; providing in depth assistance on the implementation of the new legislation against terrorism with the mentorship programme; maintaining an experts roster to supplement specific expertise where required« (UNODC 2003: 4).³⁴

Eine abschließende Beurteilung der flankierenden Maßnahmen – auch hierzu sollen die oben genannten Handlungsgebote verwendet werden – ergibt folgendes Bild: Der dritte Imperativ der Entwicklung transnationalen Rechts wird mit den flankierenden Maßnahmen nicht angestrebt und nicht umgesetzt. Umso mehr spielt hier der Gedanke der Gegen-Netzwerkbildung wiederum die entscheidende Rolle und wird strategisch anvisiert. So wird denn auch als Ziel des »Global Programme Against Terrorism« der multiplikatorische Effekt operationaler Partnerschaften zwischen Staaten und privaten Akteuren genannt (»multiplying impact through operational partnerships«). Dadurch soll die Umsetzung der einschlägigen Anti-Terrorismusbestimmungen durch beratende Maßnahmen des CTC und des UNODC, durch die Entwicklung national spezifischer und systemtypischer Implementierungsinstrumente zur Bewältigung von rechtlichen bis hin zu sozialen Problemen sowie durch die Entstehung synergetischer Effekte internationaler Kooperation vom Erfahrungsaustausch bis hin zur Entwicklung verknüpfter Datenbanken (»databases on anti-terrorism material«) zentral beaufsichtigt sowie effektiver gestaltet werden. Zudem werden die Organe und Unterorgane innerhalb der VN sowie ihre spezifischen Politikfelder und Aufgaben durch die Auflage gezielter Programme und die Schaffung neuer Einrichtungen intern vernetzt, so dass man auch von einer *institutionellen* Anpassung der VN an die Herausforderungen des transnationalen Terrorismus sprechen kann. Durch die zentrale Stellung der *Commission on Human Rights* innerhalb dieser Reformen wird schließlich der normative Rahmen gestärkt, in den die Anti-Terrorismuspolitik eingebettet ist. Das oben durchgespielte Gedankenexperiment, das Modell des *Global Compact* auf die Anti-Terrorismuspolitik zu übertragen, erinnert doch stark an das »Global Programme Against Terrorism« und wird dadurch nicht nur konzeptionell im Rahmen der vorgetragenen Überlegungen aufge-

34 Zur Umsetzung dieser Aufgaben wurde ein dreiteiliger Plan beschlossen, der von der länderspezifischen Analyse des Regierungs- und Rechtssystems, über die Einrichtung gemeinsamer Datenbanken zur Terrorismusbekämpfung bis hin zu konkreten Implementierungsinstrumenten (»tools« und »practices kits«) reicht (vgl. UNODC 2003: 5f).

wertet, sondern findet sich in den Leitgedanken des Programms durchaus realiter wieder und wäre hier zur Erweiterung politischer Maßnahmen im Anti-Terrorismuskampf, insbesondere auch zur Schwächung des Unterstützer-Umfeldes des Terrorismus und seiner personellen Rekrutierungsbasis, weiter anschlussfähig.³⁵

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Vereinten Nationen haben die Herausforderungen des transnationalen Terrorismus konzeptionell richtig erkannt und in geeignete Maßnahmen und Strategien überführt. Dabei ist zu beobachten, dass der 11. September keine qualitativen Veränderungen bei der Bestimmung geeigneter Maßnahmen und der Formulierung entsprechender Strategien zur Terrorismusbekämpfung bedeutet. Die Kernelemente, wie sie die SR Resolution 1373 gut zwei Wochen nach dem 11. September formuliert hat, nämlich die Unterbindung der Finanzströme und Finanzquellen terroristischer Vereinigungen, verstärkte Grenzkontrollen und Visumsbestimmungen sowie die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit von Fahndungsbehörden und Geheimdiensten, sind bereits aus den einschlägigen Resolutionen der Neunzigerjahre bekannt. Was sich jedoch, und zwar massiv gewandelt hat, sind die Intensität und das Problembewusstsein, mit denen das Thema angegangen wird, wie auch der *umfassende* Charakter der Fokussierung und Verurteilung terroristischer Gewalt. Zwar hat der SR bereits in seiner Resolution 731 aus dem Jahre 1992 Handlungen des internationalen Terrorismus als Bedrohung für den Weltfrieden erklärt und ungeachtet jeglicher Motive verurteilt. Doch wurden bis zur Resolution 1373 (2001) in den vorausgegangenen Anti-Terrorismuskonventionen noch spezifische Handlungen (wie Flugzeugentführung, Geiselnahme und Bombenattentate) als terroristisch verurteilt und spezifische Adressaten (*terrorist units*) genannt (nämlich Afghanistan

35 Die Analyse könnte hier fortfahren und abschließen mit der Untersuchung einer »zweiten Reihe« flankierender Maßnahmen über die in direktem Bezug zu den Anti-Terrorismusrésolutionen stehenden Steuerungs- und Implementierungshilfen politischer, rechtlicher und administrativer Strategien hinaus, nämlich internationaler Programme und Maßnahmen in den Bereichen Demokratisierung, Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung und Bildungspolitik. Flankierend wären diese Bereiche insofern, als sie – so die These, die zu veranschlagen wäre – weiter darauf zielen würden, den Terrorismus von seinem Unterstützer-Umfeld und seinen Mobilisierungsressourcen abzuschneiden. Jedoch würde diese Diskussion den hiesigen Rahmen bei weitem sprengen, zumal eine solche Untersuchung die Frage prüfen müsste, inwieweit der transnationale Terrorismus denn überhaupt auf die Unterstützung nationaler Bevölkerungsschichten angewiesen ist und inwieweit er dort eigentlich sein »Personal« maßgeblich rekrutiert; oder ob nicht auch hier das Prinzip der Transnationalität greift, also Rekrutierungen global erfolgen sowie die Unterstützung durch weltweit verstreute Sympathisanten bedeutsamer ist als die durch radikale Bewegungen in einzelnen Nationalstaaten? Für die letzte Annahme spräche zunächst, dass die Attentäter beispielsweise des 11. September 2001 keineswegs aus den sozial benachteiligten Schichten, sondern eher aus den Bildungs- und Sozialeliten ihrer Herkunftsländer stammten, weshalb es also durchaus möglich erscheint, dass Demokratisierung, Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung und Bildungspolitik mit dem Ziel, den Terrorismus »von der Wurzel her« zu bekämpfen, ihre anvisierten Adressaten und damit ihre Intention verfehlen könnten.

bzw. die Taliban, die *Al Kaida* und Bin Laden selbst).³⁶ In der Resolution 1373 und in ihrer Folge, wenngleich der Politik der VN (immer) noch keine allgemeine und gemeinsame Terrorismusdefinition zugrunde liegt, wurde der Kreis der als »terroristisch« bestimmten Gewalthandlungen erweitert, vor allem mit Blick auf Unterstützer und Sympathisanten des Terrorismus. Was nach dem und durch den 11. September eintrat, ist also in erster Linie eine quantitative Intensivierung und Erweiterung der Anti-Terrorismuspolitik durch neue institutionelle Einrichtungen und eine interne Koordination und Verbindung von VN-Organen und ihren Arbeitsfeldern zur Flankierung konkreter Maßnahmen und Strategien.

Jedoch besteht bei einzelnen Umsetzungen und zukünftigen Vorhaben noch weiterer Reformbedarf. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit, nicht nur Empfehlungen und Aufforderungen den Staaten gegenüber auszusprechen – also nicht nur ein Forum für die Staaten zu sein –, sondern mit einem eigenständigen Exekutivorgan im Sinne verstärkt supranationaler Merkmale selbstständig entscheidend und handelnd tätig zu werden. Hierzu fehlt den VN jedoch das Mandat, und die Anti-Terrorismuskonventionen sind bislang nur von wenigen Staaten unterzeichnet worden. Weitgreifende Schritte würden vor allem auf die Schaffung supranationalen, global geltenden Rechts abzielen, das die Verfolgung von Akteuren und ihren Handlungen ermöglicht und berechtigt, die sich territorial bestimmbaren nationalen wie internationalen Rechtsräumen entziehen. Wie Delbrück (2001b: 22) deutlich macht, herrschen in Ermangelung globalen Rechts (noch) weitgehend rechtsfreie Räume. Diese müssten rechtlich verregelt werden, um dort stattfindende Handlungen verfolgen und juristisch verurteilen zu können. Eine solche, wie David Held schreibt, »universal constitutional order« (Held 2002: 4) müsste auf jede Handlung eines jeden Individuums, unabhängig von den staatlich-territorialen Rechtsräumen, in denen diese Handlungen stattfinden, und unabhängig von dort geltenden nationalen Rechtssystemen, anwendbar sein. Nur durch eine derart universelle normative Reichweite und faktische Durchsetzbarkeit könnten bislang rechtsfreie Orte transnationalen Handelns erfasst und kontrolliert sowie dortige Handlungen sanktioniert werden. Jedoch ist hier unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten erstens zu fragen, wie ein solches Recht beschaffen sein müsste; zweitens, wer solches Recht legitimerweise durchsetzen könnte.³⁷ Denn eine Suprematie universellen Rechts gegenüber nationalem Recht greift in die Souveränitätsrechte und die territoriale Integrität der Staaten ein, auf deren Territorium die Handlungen stattfinden;³⁸ und die »Rechtssetzungshoheit (gehört nun einmal) zu den »klassischen« Kernbestandteilen nationalstaatlicher Souveränität« (Voigt 1999/2000: 21).

36 Mit Ausnahme wurden auch der Sudan und Libyen erwähnt, die dann jedoch von der Liste gestrichen wurden, als einige Regierungsvertreter des Sudan die Attentate des 11. September verurteilten und Libyen zwei des Lockerbie-Anschlags Verdächtige nach Schottland auslieferte.

37 Beiden Perspektiven ist die politik- und rechtsphilosophische Frage nach der Legitimation universeller Rechtsnormen sowie nach der Legitimation eines globalen »Implementationsapparates« (Voigt 1999/2000: 16) und eines Sanktionsinstrumentes immanent.

38 Von dieser aktuellen Problematik aus kann historisch ein Bogen zu der eingangs erwähnten Ablehnung des Resolutionsentwurfes 3034 der USA aus dem Jahre 1972 durch die GV geschlagen werden, in der nämlich genau dieses Argument von Seiten der Gegner dieses Entwurfes, der sie z. B. zur Genehmigung extraterritorialer Strafverfol-

Ein weiteres Problem liegt darin, dass ein Eingriff in nationale Souveränitätsrechte zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit transnational vernetzter Handlungen zumindest theoretisch in solchen Fällen funktioniert, in denen einzelne Handlungen ihren bestimmbaren Ort haben (also Straftaten in Staaten und auf ihren Territorien *erkennbar* stattfinden), selbst wenn der *gesamte* Handlungszusammenhang entgrenzt und daher territorial *nicht* bestimmbar ist. Jedoch würde auch universelles Recht dann nicht mehr greifen, wenn die Orte transnationaler Handlungen als Knotenpunkte entterritorialer Netzwerke nicht mehr bestimmbar oder rekonstruierbar sind wie beispielsweise im Falle digital vernetzter Handlungen. Ungeachtet dieses Sonderfalls würden staatliche Souveränitätsabgaben zugunsten internationaler Kooperation jedenfalls eine Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit im Anti-Terrorismuskampf bedeuten.³⁹ Es ist also auch hier – wie bereits bei der strategischen Umsetzung der ersten beiden Steuerungsgebote – das Paradoxon zu beobachten, dass unter Globalisierungsdruck und in der Folge der Anpassung von Staaten an Globalisierungslogiken Souveränitätseinbußen in Kauf zu nehmen sind, im Falle einer *erfolgreichen* Umsetzung der Steuerungsgebote jedoch dieser Verlust durch die Herstellung neuer *Handlungsmacht* wieder aufgefangen werden kann. Jedoch wird dadurch staatliche Souveränität nicht wieder hergestellt, sondern Handlungsmacht neu dazu gewonnen. Für die Bekämpfung des Terrorismus wird es deswegen von besonderer Bedeutung sein, inwieweit die Staaten und die Staatengemeinschaft ihre auf dem traditionellen staatlichen Souveränitätsanspruch fußende Politik überwinden, selbst der Logik nach transnationale Strategien entwickeln und somit in das territorial entgrenzte Handlungsfeld des globalen Terrorismus durch ihrerseits entterritoriale Strategien vorstoßen, um dadurch, wenngleich nicht die Akteure selbst, so wenigstens ihre Handlungsorte und deren strukturellen Bedingungen kontrollieren zu können. Staaten ebenso wie die VN werden somit in doppelter Hinsicht zu einem Agenten der Globalisierung: zum einen, indem sie die Bedingungen transnationaler Politik ermöglichen und ermöglicht haben, und zum anderen, indem sie nun unter diesen Bedingungen handeln und die Logik der Transnationalität selbst praktizieren müssen.

gung durch internationale Behörden verpflichtet hätte, geltend gemacht wurde. Souveränitäts- und legitimierungstheoretisch sind die Probleme also nach wie vor ungelöst. Die daraus resultierende Praxis des SR, in bestimmten Fällen eine Art »Weltgesetzgeberschaft« auszuüben, ist aus dieser Perspektive nicht mehr als eine Behelfskonstruktion im Zuge völkerrechtlicher Reformbewegungen. Über die weitere Entwicklung dieses Prinzipienkonfliktes zwischen nationalen Souveränitätsansprüchen und transnationalen Rechtsentwicklungen kann nur spekuliert werden.

- 39 Eine Umsetzung dieses Prinzips ist zum Beispiel in den Kriegstribunalen in Ex-Jugoslawien entsprechend der Resolution 827 (1993) des SR zu sehen, ebenfalls im Falle der SR Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1373 (2001) gegen die Taliban und die *Al Kaida*. Am weitesten fortgeschritten dürfte die Entwicklung transnationalen Rechts im Bereich privater Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sein. In Anlehnung an das historische Vorbild des mittelalterlichen Kaufmannsgewohnheitsrechts (*lex mercatoria*), das über staatlich-territoriale Grenzen hinweg für alle Kaufleute galt, ist heutzutage die Rede von einer »neuen« *lex mercatoria*, die sich vor allem in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ausdrückt; vgl. Stein (1995).

Literatur

- Agnew, John/Corbridge, Stuart 1995: *Mastering Space: Hegemony, Territory, and International Economy*, London.
- Albert, Mathias 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS Sonderheft 29/1998), Opladen, 49-76.
- Alberts, David S./Czerwinski, Thomas J. (Hrsg.) 1997: *Complexity, Global Politics and National Security*, Washington, DC.
- Alexander, Yonah 1981: The Media and Terrorism, in: Carlton, David/Schaerf, Carlo (Hrsg.): *Contemporary Terrorism: Studies in Sub-State Violence*, New York, NY, 50-56.
- Alexander, Yonah/Swetman, Michael 2001: *Usama Bin Laden's Al-Qaida: Profile of a Terrorist Network*, New York, NY.
- Annan, Kofi 1999: Two Concepts of Sovereignty, in: *The Economist*, 18.9.1999 (<http://www.un.org/News/oss/sg/stories/kaecon.html>; 28.11.2003).
- Annan, Kofi 2002: Anwar Sadat Memorial Lecture, Universität von Maryland, 13.11. 2002, in: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=157>; 28.11.2003.
- Arendt, Hannah 1958: *Human Condition*, Chicago, IL.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David 2001: What Next for Networks and Netwars?, in: Arquilla, John/Ronfeldt, David (Hrsg.): *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*, Santa Monica, CA, 311-361.
- Barsanti, Chris 1999: Modern Network Complexity Needs Comprehensive Security, in: *Security* 36: 7, 65-66.
- Bartl, Jürgen 1999: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im »Failed State« – Das Beispiel Somalia, Frankfurt a. M.
- Bassiouni, Cherif M. 2001: *International Terrorism: A Compilation of UN Documents (1972-2001)*, Ardsley, NY.
- Behr, Hartmut 2002a: Neue Organisationsformen des Terrorismus' und Ordnungstypologien transnationaler Politik, in: Bendel, Petra/Hildebrandt, Mathias (Hrsg.): *Im Schatten des Terrorismus. Hintergründe, Strukturen, Konsequenzen des 11. September 2001*, Opladen, 109-130.
- Behr, Hartmut 2002b: Transnationale Politik und die Frage der Territorialität, in: Schmitt, Karl (Hrsg.): *Politik und Raum* (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft, Band 19), Baden-Baden, 59-78.
- Behr, Hartmut 2004: Entterritoriale Politik. Von den Internationalen Beziehungen zur Netzwerkanalyse. Mit einer Fallstudie zum globalen Terrorismus, Wiesbaden.
- Bobrow, Davis B. 1999 (Hrsg.): *Prospects of International Relations: Conjectures About the Next Millenium* (International Studies Review 1: 2, Special Edition), Oxford.
- Bruha, Thomas 2002: Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht, in: *Archiv des Völkerrechts*, Band 40, 283-321.
- Culpan, Refik/Kostelak, E. A. 1993: Cross-National Corporate Partnerships: Trends in Alliance Formation, in: Culpan, Refik (Hrsg.): *Multinational Strategic Alliances*, New York, NY, 103-165.
- Delbrück, Jost 2001a: Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization, in: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 11: 1, 1-36.
- Delbrück, Jost 2001b: The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the »War Against Terrorism«, in: *German Yearbook of International Law* 44, 9-24.
- Denemark, Robert A. 1999: *World System History: From Traditional International Politics to the Study of Global Relations*, in: Bobrow 1999, 43-75.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) 2001: *Erklärungen zu den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001* (Policy Paper 4/2001), Bonn.

- Dicke, Klaus 2000: Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen, in: Delbrück, Jost (Hrsg.): Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 39), Heidelberg, 13-44.
- Dicke, Klaus 2001: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen 5/2001, 163-167.
- Doran, Charles F. 1999: Why Forecasts Fail: The Limits and Potential of Forecasting in International Relations and Economics, in: Bobrow 1999, 11-42.
- Dunlap, Charles J. 1998: Preliminary Observations: Asymmetrical Warfare and the Western Mind, in: Matthews, Lloyd (Hrsg.): Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can America be defeated?, Philadelphia, PA, 1-17.
- Ferguson, Yale/Mansbach, Richard W. 1999: Global Politics and the Turn of the Millenium: Changing Bases of ›Us‹ and ›Them‹, in: Bobrow 1999, 77-107.
- Finke, Jasper/Wandscher, Christiane 2001: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt – Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, in: Vereinte Nationen 5/2001, 168-173.
- Foucault, Michel 1974: Von der Subversion des Wissens, Frankfurt a. M.
- Foucault, Michel 1991: Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt a. M.
- Foucault, Michel 1996: Wie wird Macht ausgeübt?, in: Foucault, Michel/Seitter, Walter: Das Spektrum der Genealogie, Bodenheim, 29-48.
- Friedlander, Robert A. 1979: Terrorism, Documents of International and Legal Control, Dobbs Ferry, NY.
- Golden, James R. 1995: Economics and National Strategy: Convergence, Global Networks, and Cooperative Competition, in: Roberts, Brad (Hrsg): Order and Disorder after the Cold War, Cambridge, MA, 209-218.
- Goldsmith, Jack 1999: Cybercrime and Jurisdiction (Presentation at the Conference on International Cooperation to Combat Cyber Crime and Terrorism, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 6./7. September 1999), unv. Ms.
- Green, Timothy 1969: The Smugglers, New York, NY.
- Held, David 2002: Violence, Law and Justice in a Global Age, in: http://www.ssrc.org/sept11/essays/held_text_only.htm; 23.5.2002.
- Hingst, Ulla 2001: Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht völkerrechtlicher Verträge, Berlin.
- Huntington, Samuel P. 1973: Transnational Organizations in World Politics, in: World Politics 25: 3, 333-368.
- Jenkins, Brian 1982: Statements about Terrorism, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 463, 11-19.
- Jervis, Robert 1997: Complex Systems: The Role of Interactions, in: Alberts/Czerwinski 1997, 45-72.
- Kaiser, Karl 1969: Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, in: Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.): Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1), Opladen, 80-109.
- Kaiser, Karl/Morgan, Roger (Hrsg.) 1970: Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München.
- Karmon, Ely 2001: The Role of Intelligence in Counter-Terrorism (The International Policy Institute für Counter-Terroism), in: <http://www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=152>; 10.1.2002.
- Keely, James F. 1990: Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes, in: International Organization 44: 1, 83-105.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (Hrsg.) 1972: Transnational Relations and World Politics, Cambridge, MA.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1977: Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, MA.
- Laqueur, Walter 1996: Postmodern Terrorism, in: Foreign Affairs 75: 5, 24-36.

- Mansbach, Richard W.* 2000: *The Global Puzzle: Issues and Actors in World Politics*, 3. Auflage, Boston, MA.
- Mansbach, Richard W./Ferguson, Yale/Lampert, Donald* 1976: *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, NJ.
- Martinek, Michael* 1999: Das internationale Bankgeheimnis – eine Problemskizze, in: Geimer, Reinhold (Hrsg.): *Wege zur Globalisierung des Rechts. Festschrift für Rolf A. Schütze*, München, 503-528.
- Mathews, Jessica* 2000: Power Shifts, in: Mansbach, Richard W./Rhodes, Edward (Hrsg.): *Global Politics in a Changing World: A Reader*, Boston, MA, 157-166.
- Matz, Ulrich* 1975: *Politik und Gewalt. Zur Theorie des demokratischen Verfassungsstaates und der Revolution*, Freiburg.
- Maxfeld, Robert* 1997: Complexity and Organization Management, in: Alberts/Czerwinski 1997, 171-218.
- Mayntz, Renate* 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analysen. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24)*, Opladen, 39-56.
- Milbank, David* 1978: International and Transnational Terrorism: Diagnosis and Prognosis, in: Elliott, John D./Gibson, Leslie K. (Hrsg.): *Contemporary Terrorism: Selected Readings*, Gaithersburg, MD, 51-80.
- Münkler, Herfried* 2002: *Die neuen Kriege*, Reinbek.
- Murphy, Cornelius F. Jr.* 1999: *Theories of World Governance: A Study in the History of Ideas*, Washington, DC.
- Nassehi, Armin* 1999: Differenzierungsfolgen. Beiträge zur Soziologie der Moderne, Opladen.
- Offe, Claus* 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1*, Baden-Baden, 309-320.
- Organski, A.F.K.* 1958: *World Politics*, New York, NY.
- Organski, A.F.K.* 1965: *The Stages of Political Development*, New York, NY.
- Paul, James* 2001: Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (Hrsg.): *Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden)*, Bonn, 104-129.
- Pollard, Neal A.* 2001: Terrorism and Transnational Organized Crime: Implications of Convergence (The Terrorism Research Center, Crime and Terrorism), in: <http://www.terrorism.com/terrorism/crime.shtml>; 10.10.2001.
- Rittberger, Volker/Hasenclever, Andreas* 1999: The Impact of Faith: Does Religion Make a Difference in Political Conflict? (Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Friedens- und Konfliktforschung 35), Tübingen.
- Rosenau, James* 1994: New Dimensions of Security: The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics, in: *Security Dialogue* 25: 3, 255-281.
- Rosenau, James* 1997a: Many Damn Things Simultaneously: Complexity Theory and World Affairs, in: Alberts/Czerwinski 1997, 73-100.
- Rosenau, James* 1997b: *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, MA.
- Rosenau, James* 1998: Armed Force and Armed Forces in a Turbulent World, in: Burk, James (Hrsg.): *The Adaptive Military: Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick, NJ, 49-85.
- Russett, Bruce* 1967: *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*, Chicago, IL.
- Sabetta, Anne E.* 1977: Transnational Terror: Causes and Implications for Response, in: *Stanford Journal of International Studies* 12, 147-156.
- Scharpf, Fritz* (Hrsg.) 1993: *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a. M.

- Scharpf, Fritz/Mayntz, Renate 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Scharpf, Fritz/Mayntz, Renate (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., 9-38.
- Schenker, David 2001: UNSC 1373 and the War against Terror: An Important if Untested Toll (The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 582), in: <http://www.washingtoninstitute.org/watch/Policywatch/policywatch2001/582.htm>; 18.3.2004.
- Schmidt, Siegmund 2003: Ursachen und Konsequenzen des Aufstiegs religiöser Orientierungen in der internationalen Politik, in: Brocker, Manfred/Behr, Hartmut/Hildebrandt, Mathias (Hrsg.): Politik – Staat – Religion. Zur Rolle der Religion in nationaler und internationaler Politik, Opladen, 295-318.
- Schneider, Barry R. 1999: Future War and Counterproliferation: U.S. Military Responses to NBC Proliferation Threats, Westport, CT.
- Simmel, Georg 1992: Der Raum und die räumliche Ordnung der Gesellschaft, in: Simmel, Georg 1992: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (Gesamtausgabe, herausgegeben von Ottheim Rammstedt, Band 11), Frankfurt a. M., 687-790.
- Smend, Rudolf 1955: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin.
- Sofaer, Abraham D./Goodman, Seymour E. 2001 (Hrsg.): The Transnational Dimension of Cyber Crime and Terrorism (Hoover Security Forum Series), Stanford, CA.
- Stein, Andreas 1998: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden.
- Stein, Ursula 1995: Lex mercatoria. Realität und Theorie, Frankfurt a. M.
- Strange, Susan 1996: The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge, MA.
- Tammen, Ronald L./Kugler, Jacek/Lemke, Douglas/Alsharabati, Carole/Efird, Brian 2000: Power Transitions: Strategies for the 21st Century, New York, NY.
- Terraine, John/Bell, Martin/Walsh, Robin 1979: Terrorism and the Media, in: Shaw, Jennifer/Gueritz, E. F./Younger, A. E./Gregory, Frank/Palmer, Joseph (Hrsg.): Ten Years of Terrorism: Collected Views, London, 87-108.
- UNODC 2003: Global Programme against Terrorism: Current Developments, in: http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/GPAT_2003.pdf; 18.3.2004.
- van Creveld, Martin 1999: The Future of War, in: Patman, Robert G. (Hrsg.): Security in a Post-Cold War World, New York, NY, 22-36.
- Väyrynen, Raimo 1997: Small States: Persisting Despite Doubts, in: Inbar, Efraim/Sheffer, Gabriel (Hrsg.): The National Security of Small States in a Changing World, London, 41-75.
- Voigt, Rüdiger 1999/2000: Globalisierung des Rechts. Entsteht eine dritte Rechtsordnung?, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Globalisierung des Rechts (Schriftenreihe zur Rechtsphilosophie, Band 9), Baden-Baden, 13-36.
- von Clausewitz, Carl 1915: Vom Kriege. Eine Auswahl, Leipzig.
- von Prittwitz, Volker 2001: Die dunkle Seite der Netzwerke. Strategien gegen Korruption und Vermachtung, in: <http://www.volkervonprittwitz.de/netzwerkartikel.doc>; 18.3.2004.
- Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen.
- Whine, Michael 1997: Cyberspace – A New Medium for Communication, Command and Control by Extremists, in: Studies in Conflict and Terrorism 22: 3, 231-245.
- Whine, Michael 1998: Islamist Organisations on the Internet, in: <http://www.ict.org.il/articles/articleid=31>; 10.8.1999.
- Wilkinson, Paul 1979: Terrorist Movements, in: Alexander, Yonah/Carlton, David/Wilkinson, Paul (Hrsg.): Terrorism: Theory and Practice (Westview Special Studies in National and International Terrorism), 99-120.
- Williams, Phil 1994: Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances, in: Washington Quarterly (Veröffentlichung des Ridgway Center for International Security Studies, Nummer 2), Pittsburgh, PA.
- Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Wolin, Sheldon 1985: Postmodern Politics and the Absence of Myth, in: Social Research 52: 2, 217-239.