

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Tarquin Mészáros

**Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-
Systems – Zu den Schwierigkeiten der globalen
Bearbeitung des Terrorismusproblems.
Eine Untersuchung im Rahmen des *Global
Governance*-Ansatzes**

Nr. 49/2007

LEHREINHEIT PROF. DR. MIR A. FERDOWSI

Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Tarquin Mészáros

**Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems –
Zu den Schwierigkeiten der globalen Bearbeitung des
Terrorismusproblems.**

Eine Untersuchung im Rahmen des *Global Governance*-Ansatzes

Nr. 49/2007

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im April 2007 bei Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI der LMU München eingereichten Magisterarbeit.

ISSN 1861-6437

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	S. 5
1.1	Problemhintergrund, Themenstellung und politikwissenschaftliche Relevanz	S. 5
1.2	Forschungsstand und Quellenlage	S. 7
1.3	Zentrale Fragestellungen, Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise	S. 11
2.	Theoretisch-konzeptueller Untersuchungsrahmen: <i>Global Governance</i> als institutionalisierter Mechanismus globaler Problembearbeitung	S. 14
2.1	Das Globalproblem "Terrorismus"	S. 17
2.2	Die drei Analysekategorien eines funktionalistischen <i>Global Governance</i> -Konzepts	S. 21
2.2.1	Normen	S. 22
2.2.2	Institutionen	S. 24
2.2.3	Diskurse	S. 25
2.3	Die Vereinten Nationen als Organisation globaler Problembearbeitung	S. 27
2.4	Hypothesenbildung	S. 30
3.	Der empirische Fall: Die Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems im Rahmen des UN-Systems	S. 32
3.1	Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Völkerrechts	S. 34
3.1.1	Anti-Terrorismus-Konventionen	S. 35
3.1.2	Völkerstrafrecht	S. 38
3.1.3	UN-Charta	S. 41
3.1.4	Sicherheitsrats-Resolutionen	S. 43
3.2	Terrorismusbekämpfung im Rahmen institutioneller Arrangements	S. 47
3.2.1	Das <i>Counter-Terrorism Committee</i> (CTC) des Sicherheitsrats	S. 48
3.2.2	Der <i>Terrorism Prevention Branch</i> (TPB) des UNODC	S. 51
3.3	Diskursive Grundlagen der Terrorismusbekämpfung	S. 53
3.3.1	Normentwicklung in der Generalversammlung	S. 53
3.3.2	Rechtsdiskurse im Sicherheitsrat	S. 55
3.3.3	UN-interne Strategieentwicklung	S. 58
3.4	Zusammenfassende Bewertung: Die begrenzte Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen <i>Global Governance</i> -Systems	S. 61
4.	Ursachenanalyse I: Erklärungen für die Schwierigkeit der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems	S. 65
4.1	Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme	S. 66
4.1.1	Das Fehlen einer globalen Terrorismusdefinition	S. 68
4.1.2	Terrorismusspezifische Prognose-, Perzeptions- und Sprachprobleme	S. 70

4.1.3	Völkerrechtliche Konzeptualisierungsprobleme	S. 73
4.1.4	Gegenhandlungsbezogene Folgeprobleme	S. 75
4.2	Institutionelle und UN-systemische Erschwernisse	S. 77
4.2.1	Kapazitäre Grenzen	S. 77
4.2.2	Strukturelle Probleme des UN-Systems und institutionelle Ineffizienzen	S. 79
4.2.3	Die problematische Sonderrolle des Sicherheitsrats	S. 82
5.	Ursachenanalyse II: Die Hegemonialisierung des terrorismuspolitischen <i>Global Governance</i> -Systems	S. 85
5.1	<i>Global Governance</i> und der Aspekt der Macht	S. 86
5.2	Die Hegemonialisierung des <i>Global Governance</i> -Systems durch die USA	S. 87
5.2.1	Die Hegemonialisierung des globalen Diskurssystems	S. 89
5.2.2	Die Hegemonialisierung des globalen Normensystems	S. 92
5.2.3	Die Hegemonialisierung des globalen Institutionensystems	S. 97
5.3	Zusammenfassende Bewertung: <i>genuine</i> versus <i>distorted Global Governance</i>	S. 100
6.	Zusammenfassende und schlussfolgernde Betrachtungen	S. 104
	Literaturverzeichnis	S. 113

1. Einleitung

1.1 Problemhintergrund, Themenstellung und politikwissenschaftliche Relevanz

Spätestens mit den Terroranschlägen von New York und Washington am 11. September 2001 erfuhr das Phänomen des internationalen Terrorismus in den maßgeblichen politischen und wissenschaftlichen Diskursen seine umfassende Anerkennung als globales Problem der internationalen Politik. So lässt sich beobachten, dass sich – zumindest auf deklaratorischer Ebene – in den vergangenen sechs Jahren in der internationalen Staatengemeinschaft eine gegenhandlungsleitende Sichtweise durchgesetzt hat, nach der es sich beim Terrorismus um eine globale Herausforderung handelt, die einer globalen Reaktion bedarf. Entsprechend einer solchen Konstruktion des Terrorismusproblems als eines globalen erklärten die USA dem internationalen Terrorismus unmittelbar nach den Terroranschlägen einen globalen Krieg. US-Präsident George W. Bush charakterisierte die von seiner Administration erdachte anti-terroristische Strategie wie folgt: „The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration.“¹ Die Bekämpfung der Taliban in Afghanistan seit Oktober 2001, der im März 2003 initiierte Regimewechsel in Irak, die Einrichtung von Geheimgefängnissen und des Strafgefangenenlagers von Guantánamo, die Anwendung von Foltermethoden, die in den Nationalen Sicherheitsstrategien der USA von 2002 und 2006 formulierte so genannte „Präemptions-Doktrin“, die Praxis der Entführung von Terrorverdächtigen sowie die jüngsten Bombenangriffe auf mögliche Stützpunkte von *Al-Qaida*-Terroristen in Somalia im Januar 2007 – all dies sind bisherige Aspekte und Stationen dieses schwerpunktmäßig mit militärischen und geheimdienstlichen Mitteln durchgeführten, zeitlich un- und örtlich vage begrenzten, US-geführten globalen Anti-Terror-Krieges.

Es ist augenfällig, dass die Vereinten Nationen in diesem Prozess globaler Terrorismusbekämpfung keine – und wenn überhaupt: nur eine marginale – Rolle spielen. Im Fall des Afghanistan-Krieges und, mehr noch, im Fall des Irak-Krieges nahm die UNO eine weltpolitische Randstellung ein. Weder waren die Militäraktionen gegen Afghanistan als Zwangsmaßnahme kollektiver Sicherheit durch den Sicherheitsrat autorisiert, noch war der Irak-Krieg durch eine entsprechende Sicherheitsrats-Resolution völkerrechtlich legitimiert. Und auch die Bildung einer globalen Anti-Terror-Koalition durch die USA vollzog sich nicht im Rahmen der multilateralen Mechanismen des UN-Systems. Zumindest im militärischen Teilbereich globaler Terrorismusbekämpfung – der freilich die weltsicherheitspolitische Agenda zu dominieren scheint – ist die Weltorganisation marginalisiert. Sie ist bedeutungslos in einem globalpolitischen Prozess, der wesentlich von den USA determiniert wird.

¹ Zitiert nach: Gray, Christine 2005: A New War for a New Century? The Use of Force after September 11, 2001, in: Eden, Paul/O'Donnell, Thérèse (Hrsg.): September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?, Ardsley, NY, 97-125 (hier: S. 101)

Diese weltpolitische Realität steht in fundamentalem Widerspruch zu Selbstverständnis und Aufgabe der UNO als Sicherheitsorganisation mit globalem Anspruch, der allein die Verantwortlichkeit für die kollektive Abwehr einer Aggression bzw. die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit obliegt. Abstrakt formuliert steht sie auch in krassem Kontrast zum Anspruch der UNO, internationale Organisation zur Bearbeitung globaler Probleme zu sein. Und mehr noch: Das offensichtliche Versagen der Vereinten Nationen verweist auf eine mögliche grundsätzliche Dysfunktionalität der UNO als eine von der internationalen Staatengemeinschaft geschaffene Organisation zur Bearbeitung globaler sicherheitsbedrohender Problemlagen. Im Hinblick auf die Regulierung privater, terroristischer Gewalt, die von nicht-staatlichen Akteuren ohne normativ-rechtlichen Status ausgeht, scheint das UN-System als Problembearbeitungsmechanismus nicht zu funktionieren. Mit anderen Worten: Ganz offensichtlich wird die Weltorganisation bei der Bekämpfung des Terrorismus der ihr von ihren Mitgliedstaaten zugedachten Sicherheitsfunktion und ihrer Rolle als globale Problembearbeitungsorganisation nicht gerecht. Dies erscheint als bedenkenswert und erklärungsbedürftig zugleich.

Vor dem skizzierten Problemhintergrund könnte nun die sich aufdrängende Frage formuliert werden, warum das UN-basierte System kollektiver Sicherheit (auch) im Kontext der globalen Bekämpfung des Terrorismus nicht funktioniert. Eine solche Fragestellung fußt auf einem eng gefassten Verständnis des UN-Systems als Mechanismus internationaler Konfliktregulierung. Unter Zugrundelegung eines weiter gefassten Verständnisses des UN-Systems als Mechanismus globaler Problembearbeitung insgesamt lässt sich der Fokus der Fragestellung in einer Weise ausweiten, dass auch Aspekte nicht-militärischer bzw. nicht mit sanktionspolitischen Mitteln geführter Terrorismusbekämpfung in den Blick genommen werden können. Entsprechend lautet die zentrale Fragestellung der vorliegenden Studie: Warum funktioniert das UN-System nicht im Hinblick auf die globale Bearbeitung des Terrorismusproblems? Zur Klärung der Frage, warum dies – wie eingangs am Beispiel der Marginalisierung der UNO im so genannten *Global War on Terror* angedeutet werden sollte – nicht der Fall ist, wird die vorliegende Arbeit zum einen thematisieren, welche Beiträge zum globalen Anti-Terror-Kampf die UNO auf den verschiedenen, in ihrem System angelegten politischen Handlungsfeldern leistet, und zum anderen erklären, warum die Möglichkeiten der Bearbeitung des Terrorismusproblems im Rahmen des UN-Systems begrenzt sind. Um der methodischen Notwendigkeit eines systematischen Zugangs zu dieser Problemstellung nachzukommen, soll diese im Rahmen dieser Arbeit unter Zugrundelegung eines spezifischen *Global Governance*-Ansatzes als konzeptuell-theoretischem Untersuchungsrahmen bearbeitet werden.

Das Thema der Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems ist sowohl gesellschaftlich, politisch und praktisch als auch theoretisch und wissenschaftlich relevant. Denn

einerseits kommt das Untersuchungsvorhaben aufgrund der Aktualität seiner zentralen Fragestellung so etwas wie einem (welt-)gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf nach. Konkret besteht ein Bedarf an wissenschaftlich fundierten Einschätzungen über die politische Realisierbarkeit von Prozessen globaler Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems. Und andererseits möchte das Forschungsprojekt auch einen Beitrag zur wissenschaftlichen Literatur leisten. Anders nämlich als im Hinblick auf weitere als global anerkannte Risikophänomene (wie beispielsweise und zuvorderst das globale Umweltproblem) hat die institutionenorientierte *Global Governance*-Forschung bis heute keine vergleichbare, mit dem Analyseinstrumentarium des *Global Governance*-Ansatzes durchgeführte Falluntersuchung von auf globaler Ebene institutionalisierten Prozessen der Steuerung und Regulierung des Terrorismusproblems hervorgebracht. Wie die Darstellung des Standes der themenrelevanten Forschung zeigen wird, ist hierin eine Forschungslücke zu sehen, zu deren Schließung die vorliegende Arbeit durch eine *Global Governance*-Ansatz-geleitete Untersuchung des Falls "Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems" beitragen will.

1.2 Forschungsstand und Quellenlage

Eine im Rahmen des *Global Governance*-Ansatzes durchgeführte Untersuchung im UN-System angelegter Mechanismen globaler Terrorismusproblembearbeitung bedarf des Rückgriffs auf die theoretische Literatur der *Global Governance*-Forschung auf der einen und auf diejenige Literatur, die die empirisch-analytische Erforschung von UN-System-internen Prozessen der Terrorismusbekämpfung hervorgebracht hat, auf der anderen Seite. Beide Themengebiete stellen innerhalb der Politikwissenschaft vergleichsweise junge, erst seit ein paar Jahren bestellte und in mancherlei Hinsicht noch stark vernachlässigte Forschungsfelder dar.

Der Anfangspunkt des wissenschaftlichen und politischen *Global Governance*-Diskurses ist zeitlich unmittelbar nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts zu verorten. Mit dem Ende der Blockkonfrontation und unter dem Eindruck einer sich zunehmend globalisierenden Welt schienen sich zu Beginn der 1990er Jahre neue Handlungspotenziale globaler Politik zur Lösung globaler Probleme zu eröffnen. Vor diesem zeitgeschichtlichen Hintergrund haben sich im Laufe der Jahre verschiedene Verwendungsweisen und Auffassungen des *Global Governance*-Begriffs herausgebildet, die sich idealtypisch voneinander unterscheiden lassen. Im stärker politpraxis-bezogenen Diskurs entwickelten sich zunächst tendenziell normative und präskriptive Verständnisse von *Global Governance*. Der *normative* Ansatz begreift *Global Governance* als ein weltpolitisches Ordnungsmuster zur Lösung globaler Probleme und zur Sicherung globaler Güter. *Präskriptive Global Governance*-Verständnisse fokussieren die Soll-Dimension auf politisch-strategische Ansätze und Empfehlungen zur Neugestaltung von Staatlichkeit hin zu mehr Globalisierungs-Kompatibilität. Paradigmatisch für diese

normativen *Global Governance*-Perspektiven stehen der 1995 veröffentlichte Abschlussbericht der 1991 unter dem Dach der UNO gegründeten *Commission on Global Governance* "Our Global Neighbourhood"² sowie die im Anschluss daran am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) in Duisburg und in der Stiftung für Entwicklung und Frieden (SEF) in Bonn entstandenen Arbeiten³. Neben diesen normativen Verständnissen von *Global Governance* existiert eine Reihe von *empirisch-analytischen* Ansätzen, von denen sich der 1992 erschienene Sammelband "Governance without Government" von Czempiel/Rosenau⁴ als maßgebliches Referenzwerk im wissenschaftlichen Diskurs etabliert hat. Ziel analytischer *Global Governance*-Ansätze ist die (im Vergleich zu alternativen, herkömmlichen Ansätzen, die die Theorien der Internationalen Beziehungen zur Verfügung stellen) bessere wissenschaftliche Erfassung der veränderten Formen und Mechanismen der Steuerung globaler Problemstellungen. Weil sich empirisch-analytische Konzepte in der Regel der Ist-Dimension bestehender globaler Regelungsmuster widmen, liegt ihnen häufig ein *deskriptiver Global Governance*-Begriff zugrunde. In jüngeren analytischen Arbeiten wurde der Aspekt der Macht in *Global Governance*-Systemen in den Mittelpunkt gestellt – so beispielsweise in herrschaftskritischer Perspektive bei Ulrich Brand oder in konstruktivistischer Perspektive in den Arbeiten von Michael Barnett und Martha Finnemore.⁵

Der *Global Governance*-Ansatz basiert auf einer Vielzahl IB-theoretischer Konzepte, er speist sich eklektizistisch aus verschiedenen Theorieströmungen und lässt sich deswegen nicht in einem einheitlichen Theoriebegriff zusammenfassen. Das theoretische Fundament bestehender *Global Governance*-Konzepte bilden Erkenntnisse der Interdependenz-Theorie (von der der *Global Governance*-Ansatz die Annahme übernommen hat, nach der die Staaten aufgrund von „komplexer Interdependenz“ nicht mehr in der Lage sind, globale Probleme im Alleingang zu lösen), der Regimetheorie (wegen ihres Hinweises auf die Möglichkeit und Notwendigkeit des Entstehens neuer, transnationaler Formen kollektiver Problembearbei-

² Commission on Global Governance 1995: *Our Global Neighbourhood – the Report of the Commission on Global Governance*, Oxford (u.a.); Der Abschlussbericht ist an der Stiftung für Entwicklung und Frieden (SEF) in Bonn in deutscher Übersetzung erschienen: *Commission on Global Governance 1995: Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Stiftung für Entwicklung und Frieden*, Bonn.

³ Das Duisburger INEF und die Bonner SEF befassten sich schwerpunktmäßig mit der neuen Rolle des Nationalstaats im Prozess der Globalisierung. Als Arbeiten, die in diesem Kontext entstanden, seien die folgenden exemplarisch genannt: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1996: *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung für Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 2, Bonn; Messner, Dirk (Hrsg.) 2002: *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn; Messner, Dirk 2002: *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur – Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?*, INEF-Report Nr. 66, Duisburg.

⁴ Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hrsg.) 1992: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge (u.a.); Der aktuellste Beitrag zur analytischen *Global Governance*-Forschung (mit gleichwohl normativer Tendenz) stammt von Held/McGrew: Held, David/McGrew, Andrew (Hrsg.) 2006: *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Malden, Mass. (u.a.).

⁵ Beispielhaft seien genannt: Brand, Ulrich 2005: *Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics?*, in: *Review of International Political Economy* 12: 1, 155-176; Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization* 53: 4, 699-732; Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.) 2005: *Power in Global Governance*, New York (u.a.).

tung), der Englischen Schule (aufgrund ihres Konzepts einer normen- und institutionenbasierten „International Society“), des Neo-Institutionalismus (wegen seines Potenzials zur Erklärung von Institutionenbildung als Reaktion auf kollektive Handlungsprobleme) oder des Weltgesellschaft-Ansatzes (der – ähnlich dem analytischen *Global Governance*-Ansatz – die Herausbildung spezifischer globaler Institutionen zur Regulierung globaler Prozesse in den Mittelpunkt der Forschung stellt).

Es ist bemerkenswert, dass die *Global Governance*-Forschung bis heute keine eindeutige, allgemein geteilte und allseits akzeptierte Definition ihres eigenen Untersuchungsobjekts hervorgebracht hat. Die Bestimmungen des Begriffs *Global Governance* variieren je nach theoretischem Zugang (neo-institutionalistisch, regimetheoretisch, realistisch, interdependenztheoretisch, konstruktivistisch etc.), je nach ontologischen Prämissen (Staatenwelt vs. Gesellschaftswelt, Solidarismus vs. Pluralismus etc.) und je nach Untersuchungsanspruch bzw. Begriffsverständnis (normativ, präskriptiv, analytisch, deskriptiv). Es ist somit wenig verwunderlich, dass sich – obwohl im Laufe der letzten Jahre, in denen eine nicht unbedeutende Anzahl von Büchern und Artikeln über *Global Governance* entstanden ist, sich das *Global Governance*-Forschungsfeld über eine Diversifizierung der Untersuchungsgegenstände und eine Integration verschiedener wissenschaftlicher Instrumentarien und theoretischer Zugangsweisen zunehmend ausgedehnt hat – bis heute keine systematische und kohärente *Global Governance*-Theorie entwickeln konnte und sich wohl auch zukünftig nicht entwickeln lässt.

Die analytische Erklärungskraft des *Global Governance*-Ansatzes ist heute genauso umstritten und unbestimmt wie sein normativer Status. Auch und gerade aufgrund seines hochgradig *politischen* Bedeutungsgehalts kann *Global Governance* als ein „essentially contested concept“ im Sinne William B. Gallies gelten⁶, als ein dem Wesen nach und grundsätzlich umstrittener Begriff also, über dessen Bedeutung nicht einfach durch konzeptuelle Präzision Klarheit erlangt werden kann.⁷ Ein pragmatischer Ausweg aus dieser wissenschaftstheoretischen Problemsituation besteht nun darin, einen *spezifischen Global Governance*-Begriff zu entwickeln, der geeignet ist, die Untersuchung eines bestimmten, abgrenzbaren Gegenstandsbereichs anzuleiten – eine Methode, die auch im Rahmen dieser Arbeit angewendet werden soll. Auf diese Art hat gerade die institutionenorientierte *Global Governance*-Forschung, die sich mit Prozessen globaler Strukturpolitik im Rahmen von internationalen Organisationen befasst, einige untersuchungsbereichsspezifische Studien hervorgebracht.

⁶ Siehe dazu: Gallie, William B. 1956: Essentially Contested Concepts, in: Proceedings of the Aristotelian Society 56, 167-198.

⁷ Dieser Gedanke findet sich unter anderem bei Lederer/Müller und bei Späth: „The act of defining global governance brings about *political* moves; therefore unanimity cannot [...] be achieved.“ (Lederer, Markus/Müller, Philipp S. 2005: Introduction – Challenging Global Governance, in: Lederer, Markus/Müller, Philipp S. (Hrsg.): Criticizing Global Governance, New York (u.a.), 1-19; hier: S. 3; eigene Hervorhebung); „Global Governance remains a conceptual creation and therefore will always be a contested and contestable term.“ (Späth, Konrad 2005: Inside Global Governance: New Borders of a Concept, in: Lederer/Müller (Hrsg.): Criticizing Global Governance, 21-44; hier: S. 24)

Diese bezogen sich auf konkrete globale Handlungsfelder wie die globale Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- oder Finanzpolitik.⁸ Eine entsprechende Analyse globaler Terrorismuspolitik ist im Rahmen des *Global Governance*-Ansatzes jedoch noch nicht durchgeführt worden.⁹

Allgemein lässt sich feststellen, dass es eine umfassende Untersuchung, die eine empirisch-analytische und/oder theoriegeleitete, systematische Gesamtanalyse der UN-Terrorismuspolitik liefert, bislang nicht gibt. Zwar existieren eine Vielzahl wissenschaftlicher Zeitschriftenartikel¹⁰ und eine geringe Anzahl an Sammelbänden¹¹, die – wenngleich zumeist lediglich indirekt – die Rolle der Vereinten Nationen im globalen Anti-Terror-Kampf behandeln. Die bisher veröffentlichten Arbeiten befassen sich dabei jedoch jeweils mit konkreten Aspekten und Komponenten der anti-terroristischen Möglichkeiten, die im UN-System angelegt sind. Schwerpunktmäßig haben sich diese Untersuchungen, deren Entstehung eine im Wesentlichen mit den Ereignissen vom 11. September 2001 verbundene und erklärbare Entwicklung darstellt, zweierlei Problemfeldern gewidmet: Erstens wird im Diskurs die Frage erörtert, welche Möglichkeiten das Völkerrecht als Mittel der Terrorismusbekämpfung bereitstellt. In diesem Zusammenhang ist gerade seit den terroristischen Anschlägen von New York und Washington und dem darauf folgenden Afghanistan-Krieg eine kaum mehr überblickbare Anzahl an Artikeln entstanden, in denen diese Thematik aus politikwissenschaftlicher, vor allem aber aus (völker-)rechtswissenschaftlicher Perspektive debattiert wird.¹² Den zweiten Schwerpunkt stellen Studien dar, die in stark akteursbezogener Perspektive erläutern, welchen Beitrag innerhalb des UN-Systems positionierte Organe und institutionelle Arrangements zum Prozess globaler Terrorismusbekämpfung leisten. In diesem Kontext ist besonders die dominante Rolle des UN-Sicherheitsrats¹³ und des von ihm eingesetzten *Counter-Terrorism Committee (CTC)*¹⁴ untersucht worden.

⁸ Am umfassendsten ist die Literatur zur so genannten *Global Environmental Governance*; siehe dazu beispielsweise: Simonis, Georg 2005: Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance?, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, 313-344, sowie: Young, Oran R. (Hrsg.) 1997: *Global Governance – Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Mass. (u.a.)

⁹ Kaum nennenswert ist hier der oberflächliche Versuch von Makinda, den *Global War on Terror* in den Kontext von *Global Governance* zu stellen. In seinem Artikel findet die UN-Terrorismuspolitik nur am Rande Erwähnung. (Siehe: Makinda, Samuel 2003: *Terrorism and Global Governance*, in: *Global Change, Peace and Security* 15: 1, 43-58.)

¹⁰ Zum Beispiel: Behr, Hartmut 2004: Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen – Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11: 1, 27-59; Jonge Oudraat, Chantal de 2004: *The United Nations and the Campaign against Terrorism*, in: *Disarmament Forum* 1, 29-37.

¹¹ Zum Beispiel: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.) 2004: *Terrorism and the UN – Before and After September 11*, Bloomington; Nesi, Giuseppe (Hrsg.) 2006: *International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Aldershot (u.a.).

¹² Als aktuelle Beispiele seien genannt: Baufeld, Stefan 2005: *Der 11. September 2001 als Herausforderung für das Völkerrecht*, Münster; Duffy, Helen 2005: *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, Cambridge.

¹³ Zum Beispiel: Marschik, Alexander 2006: *The Security Council's Role: Problems and Prospects in the Fight against Terrorism*, in: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): *International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Aldershot (u.a.), 69-80.

¹⁴ Zum Beispiel: Donnelly, Eric 2005: *Raising Global Counter-Terrorism Capacity: The Work of the Security Council's Counter-Terrorism Committee*, in: Eden, Paul/O'Donnell, Thérèse (Hrsg.): *September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?*, Ardsley, NY, 757-779.

Auch wenn die Literatur über die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen des UN-Systems in jüngster Zeit gewachsen ist – verglichen mit der ausufernden Fülle an wissenschaftlichem Material über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und den *Global War on Terror* der USA ist sie überschaubar. Und es ist äußerst aussagekräftig, dass gerade in in den USA publizierten praxisbezogenen Analysen des Terrorismusphänomens die Rolle der Weltorganisation im Allgemeinen ignoriert worden ist.

Neben den wissenschaftlichen Untersuchungen der Rolle der UNO im globalen Anti-Terror-Kampf existiert eine Vielzahl von UN-Dokumenten zur Terrorismusbekämpfung, die ihrerseits einen hohen Informationswert besitzen und auf deren Auswertung sich auch die vorliegende Arbeit stützt. Zu diesen zählen die zahlreichen terrorismusbezogenen Konventionen und Resolutionen, die die UN-Generalversammlung bzw. der UN-Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren – und verstärkt seit dem 11. September 2001 – verabschiedet haben, sowie die Vielzahl an innerhalb der UNO entstandenen Handlungsempfehlungen und Strategiepapieren, die zur Erhöhung der anti-terroristischen Schlagkraft der UNO verfasst wurden.

1.3 Zentrale Fragestellungen, Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht die Beantwortung der übergeordneten Frage, warum das UN-System als Mechanismus zur Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems nicht hinreichend funktioniert. Einer derart formulierten Fragestellung liegen vier Prämissen zugrunde, die ihrerseits der Begründung und Herleitung bedürfen. So impliziert die Fragestellung *erstens*, dass Terrorismus ein Globalproblem darstellt, was seine globale Bearbeitung im Rahmen des UN-Systems notwendig macht. *Zweitens* unterstellt die Fragestellung, dass das UN-System in der gegenwärtigen Form im Hinblick auf die Bearbeitung des Terrorismusproblems tatsächlich dysfunktional ist. Mit anderen Worten: Die Fragestellung suggeriert, dass sich die internationale Staatengemeinschaft in der Tat schwer tut, das Globalproblem des Terrorismus im Rahmen der UNO zu bearbeiten. Die Frage, ob dies tatsächlich der Fall ist, muss somit zunächst geklärt werden, und erst anschließend kann – unter der Voraussetzung, dass sie bejaht wurde – die Frage nach dem „Warum“ gestellt werden. In dieser Weise soll in dieser Arbeit vorgegangen werden. *Drittens* vermeidet die Fragestellung durch die Hinzufügung des Adverbs „hinreichend“ sprachlogisch eine binäre Codierung in: Funktionieren/Nicht-Funktionieren bzw. Funktionalität/Dysfunktionalität. Im empirisch-analytischen Fortgang der vorliegenden Arbeit wird sich nämlich zeigen, dass hinsichtlich der Frage, ob das UN-System funktioniert, Graduierungen zugelassen werden müssen. So ist es durchaus denkbar, dass eine differenzierte Analyse zu dem Ergebnis kommt, dass das UN-System in einigen in ihm angelegten Handlungsfeldern der Terrorismusbekämpfung *weniger* funktioniert und in anderen *mehr* – eine Sichtweise also, die eine Formulierung der zentralen Fragestellung mit einer „ja – nein“-Dichotomisierung ausge-

geschlossen hätte. Und *viertens* schließlich impliziert die Problemstellung, dass es (a) so etwas wie *Global Governance* gibt und dass (b) das UN-System in umfassendem Sinne als ein innerhalb des *Global Governance*-Systems zentral positionierter Mechanismus globaler Problemregulierung aufzufassen ist, der auch im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Terrorismusproblems zur Anwendung gekommen ist. Es wird also unterstellt, dass ein terrorismuspolitisches *Global Governance*-System existiert. All dies sind Annahmen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit hergeleitet und begründet werden sollen.

Bereits angedeutet wurde, dass ein spezifisches *Global Governance*-Modell die empirisch-analytische Untersuchung der im Rahmen des UN-Systems verfolgten Anti-Terrorismus-Politik anleiten soll. Wie im nächsten Kapitel im Zuge der Konzeptualisierung der Arbeit noch ausführlicher entwickelt wird, basiert dieses theoretische Modell auf einem funktionalistischen Verständnis von *Global Governance*. Danach wird *Global Governance* begriffen als ein auf internationaler Ebene institutionalisierter Mechanismus globaler Problembearbeitung. Dieser kommt dann zum Tragen, wenn die funktionalen Erfordernisse eines universellen Normen-, Institutionen- und Diskurssystems erfüllt sind. Im Rahmen eines solchen *Global Governance*-Ansatzes lassen sich die zwei Leitfragen dieser Arbeit (die letztlich als Differenzierungen unserer übergeordneten Untersuchungsfrage nach der Funktionsfähigkeit des UN-Systems im Hinblick auf das terroristische Globalproblem angesehen werden können) bearbeiten. Diese lauten:

- Inwieweit werden die Vereinten Nationen den funktionalen Anforderungen gerecht, die das theoretische Modell globaler Problembearbeitung in *Global Governance*-Systemen impliziert?
- Welche Grenzen sind den Vereinten Nationen bei der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems gesetzt?

In Anbetracht der zentralen Fragestellung, der theoretischen Konzeptualisierungsvorgaben und der beiden Leitfragen erscheint ein dreiteiliger Aufbau der Arbeit als sinnvoll und angemessen: Im ersten Teil der Arbeit sollen die theoretisch-konzeptuellen Grundlagen geschaffen werden, auf denen die in den beiden Hauptteilen der Arbeit getätigte Untersuchung aufbauen soll. Der zweite Teil der Arbeit widmet sich dem empirischen Fall "Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems" und der Frage der Funktionsfähigkeit des UN-Systems als Mechanismus zur Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems. In einer zwei Kapitel umfassenden Ursachenanalyse werden im dritten Teil der Arbeit Erklärungen für die diesbezügliche Funktionsunfähigkeit des UN-Systems erörtert.

Etwas detaillierter, differenzierter und stärker fokussiert auf Inhaltliches lässt sich der Aufbau der Arbeit und die darin verfolgte inhaltliche und methodische Vorgehensweise anhand des Inhaltsverzeichnisses der Arbeit veranschaulichen. Im Konzeptualisierungsteil (2.) sollen in einem methodischen Dreischritt zunächst die funktionalen Bestandteile globaler Problembearbeitung

arbeitung – Problemgegenstand, Problembearbeitungsmechanismus und Problembearbeitungsakteur – jeweils separat voneinander begrifflich gefasst werden. Auf die Konzeptualisierung des Globalproblems “Terrorismus“ (2.1) folgt die Entwicklung eines funktionalistischen *Global Governance*-Konzepts (2.2), an die sich wiederum eine theoretisch-konzeptuelle Verortung des maßgeblichen Problemlösungsakteurs UNO anschließt (2.3). Nachdem das Untersuchungsfeld in dieser Weise methodisch und konzeptuell bereitet worden ist, sollen im zweiten Teil der Arbeit die Maßnahmen untersucht werden, von denen die UNO im Prozess der Bekämpfung des Terrorismus Gebrauch gemacht hat (3.). Entlang der im Zuge der Konzeptualisierung des *Global Governance*-Begriffs etablierten Analysekatoren “Normen“ (3.1), “Institutionen“ (3.2) und “Diskurse“ (3.3) soll darin gezeigt werden, ob bzw. inwiefern das UN-System als Mechanismus der Bearbeitung des Terrorismusproblems (nicht) funktioniert. Abgeschlossen wird dieses Kapitel durch eine zusammenfassende Bewertung der innerhalb der UNO vorfindbaren Prozesse globaler Terrorismusproblembearbeitung, in der als wesentliches Untersuchungsergebnis konstatiert wird, dass die Vereinten Nationen den funktionalen Erfordernissen globaler (Terrorismus-)Problembearbeitung weitestgehend *nicht* gerecht werden (3.4). Der Frage, warum dies der Fall ist (und damit dem zentralen Forschungsproblem dieser Arbeit), widmet sich die anschließende Ursachenanalyse in den Kapiteln 4 und 5. In dieser sollen zur Erklärung der begrenzten Bearbeitbarkeit des globalen Terrorismusproblems (und damit zur Erklärung der mangelnden Funktionsfähigkeit des UN-Systems) insgesamt drei Ursachenkomplexe herangezogen werden: *erstens* Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme, die sich der UNO bei der Bekämpfung des Terrorismus stellen (4.1), *zweitens* institutionelle und im UN-System angelegte Faktoren, die die Terrorismusproblembearbeitung erschweren (4.2) und *drittens* allgemeine Grenzen von *Global Governance* in einer unipolar strukturierten und hegemonial dominierten Staatenwelt, die sich auch und insbesondere im konkreten Kontext globaler Terrorismusbekämpfung manifestieren (5.). Weil der letztgenannte Ursachenkomplex im Unterschied zu den beiden anderen weder spezifisch für den Problemgegenstand “Terrorismus“ ist, noch aus der spezifischen institutionellen Struktur des UN-Systems zu erklären ist, sondern die allgemeine Struktur des internationalen politischen Systems insgesamt betrifft, wird seine Analyse in einem separaten Kapitel erfolgen. Konkret wird darin gezeigt, inwiefern die globalen Diskurs- (5.2.1), Normen- (5.2.2) und Institutionensysteme (5.2.3) im Prozess der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems von den USA hegemonialisiert werden. Den Abschluss der Arbeit bilden zusammenfassende und schlussfolgernde Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen der Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems im Besonderen und globaler Problembearbeitung in *Global Governance*-Systemen im Allgemeinen sowie reflektierende Gedanken zum dieser Arbeit zugrunde liegenden funktionalistischen *Global Governance*-Analysekonzept (6.).

Damit sind im Rahmen dieser Einleitung alle wesentlichen Fragen eines jeden Forschungsdesigns beantwortet worden, nämlich die Fragen danach, *was*, *warum* und *wie* erforscht werden soll. Das Vorhaben des vorliegenden Arbeitspapiers lässt sich also wie folgt zusammenfassen: Aufgrund seiner sowohl wissenschaftlichen als auch gesellschaftlichen Relevanz (*Warum?*) soll im Rahmen eines spezifischen *Global Governance*-Ansatzes (*Wie?*) die Funktionsfähigkeit des UN-Systems bei der Bekämpfung des Terrorismus (*Was?*) untersucht werden.

2. Theoretisch-konzeptueller Untersuchungsrahmen: *Global Governance* als institutionalisierter Mechanismus globaler Problembearbeitung

Aufgrund der Eigenschaft des *Global Governance*-Konzepts als im politischen und wissenschaftlichen Diskurs umstrittener und allgemein merkwürdig unbestimmter und interpretationsoffener Begriff der politischen Sprache steht kein allgemeingültiges, allseits akzeptiertes *Global Governance*-Analysekonzept, das jedwede Untersuchung globaler Steuerungsprozesse anleiten könnte, zur Verfügung. Damit aber eine Analyse dieser Prozesse dennoch erfolgen kann, ist es sinnvoll (und pragmatisch), für die jeweils durchzuführende Untersuchung einen spezifischen, für den betreffenden Analysekontext geeigneten *Global Governance*-Ansatz zu entwickeln (und zu rechtfertigen). In unserem Zusammenhang geht es um die Untersuchung der Funktionsfähigkeit des UN-Systems im Hinblick auf die Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll zum spezifischen Zweck der Analyse des UN-Systems ein *funktionalistisches* Verständnis von *Global Governance* zugrunde gelegt werden. Danach lässt sich *Global Governance* auffassen und definieren als *auf internationaler Ebene institutionalisierter Mechanismus globaler Problembearbeitung*. Ein solcher *Global Governance*-Begriff fußt auf der Annahme, dass globale Problemlagen eines globalen Ansatzes der Problembearbeitung bedürfen, weil sie aufgrund ihrer Komplexität und ihrer Interdependenz mit anderen grenzüberschreitenden Weltproblemen im Rahmen nationalstaatlicher Politik allein nicht effektiv zu bearbeiten oder gar zu lösen sind.

Systematisch lassen sich drei Bestandteile globaler Problembearbeitungssysteme voneinander unterscheiden: Problemgegenstand, Problembearbeitungsmechanismus und Problemlösungsakteur. Als *Problemgegenstand* kommen in *Global Governance*-Systemen Problemlagen infrage, die von den daran beteiligten Akteuren als relevant und global wahrgenommen und deswegen als regelungs- und steuerungsbedürftig aufgefasst werden. Das *Global Governance*-System selbst ist dann der zum Zwecke der Bearbeitung der betreffenden Problemlage etablierte *Funktionsmechanismus*. Dieser stützt sich auf einen konkreten *Akteur*, der der Durchführung globaler Problembearbeitungsprozesse einen institutionellen Rahmen gibt. Diese Aufgabe übernehmen in der Regel internationale Organisationen. In den folgenden

Unterkapiteln sollen diese drei funktionalen Bestandteile (Problem, Mechanismus, Akteur) durch die Konzeptualisierung der in unserem Kontext relevanten Konzepte "Terrorismus" (als Problemgegenstand) und "UN-System" (als Problembearbeitungsakteur) plastischer gemacht und ausführlicher erläutert werden.

Dieses funktionalistische Verständnis von *Global Governance* „as existing in order to be able to deal with [global; T.M.] problems“¹⁵ deckt sich in mancherlei Hinsicht mit den normativen Perspektiven von *Global Governance*, wie sie auch in der Literatur vorherrschen. Die dort verwendeten Definitionen weisen in eine ähnliche Richtung wie die hier vorgenommene Begriffsbestimmung. So wird im herrschenden Diskurs *Global Governance* in vergleichbarer Weise als Funktionsmechanismus aufgefasst, etwa als „formal and informal set[s] of arrangements for managing common issues“¹⁶, als ein „Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz“¹⁷, als „Mechanism[us] internationaler Kooperation, [der] die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlaub[t]“¹⁸, als „politisches Steuerungs- und Regulierungskonzept“¹⁹ oder als „Bearbeitungs- und Lösungsmechanismus für weltweite Probleme“²⁰.

Ein funktionalistisches Verständnis von *Global Governance* als ein auf internationaler Ebene institutionalisierter Mechanismus globaler Problembearbeitung enthält also eine *normative* Komponente – nicht zuletzt auch deshalb, weil (aus guten Gründen) Probleme negativ und Anstrengungen zu deren Beseitigung positiv konnotierte Phänomene darstellen. Der normative Gehalt, den ein jeweiliges Begriffsverständnis von *Global Governance* impliziert, kann freilich hoch oder niedrig sein. Hinsichtlich des Grades an Normativität macht es einen Unterschied, ob funktionalistisch verstandene *Global Governance* auf die tatsächliche *Lösung* eines Problems abzielt, oder lediglich auf die *Regulierung* und *Steuerung* des Problems ausgerichtet sein soll. Der hier verwendete Begriff von *Global Governance* als Mechanismus der (bloßen) *Problembearbeitung* (nicht: *-lösung*) weist somit einen relativ schwachen Grad an Normativität auf. Als heuristisches Mittel ist er darauf beschränkt, anzuzeigen, ob die Funktionsfähigkeit eines *Global Governance*-Systems gegeben ist oder nicht. Funktionsfähig ist ein *Global Governance*-System aber nicht erst, wenn es globale Probleme tatsächlich zu

¹⁵ Brand, Ulrich 2005: Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics?, in: Review of International Political Economy 12: 1, 155-167 (hier: S. 166)

¹⁶ Makinda, Samuel 2002: Hedley Bull and Global Governance: a Note on IR Theory, in: Australian Journal of International Affairs 56: 3, 361-371 (hier: S. 364)

¹⁷ So lautet die Begriffsdefinition der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft". (Zitiert nach: Behrens, Maria 2005: Global Governance – eine Einführung, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, 13-23; hier: S. 18)

¹⁸ Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2003: Reformfelder zur Weiterentwicklung des internationalen Systems – Global Governance als Königsweg?, in: Nord-Süd aktuell 17: 3, 423-440 (hier: S. 423)

¹⁹ Paech, Norman 2001: Grundlagen einer Global Governance, Gutachten für die Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft", S. 2

²⁰ Hippler, Jochen/Schade, Jeanette 2003: US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report Nr. 70, Duisburg, S. 5

lösen vermag, sondern bereits – und dies ist entscheidend –, wenn es die Bearbeitung globaler Problemlagen überhaupt ermöglicht.

Globale Problembearbeitung funktioniert dann, wenn – so eine weitere Prämisse unseres *Global Governance*-Theorems – eine *globale Ordnungsstruktur* etabliert ist, die das Fundament des *Global Governance*-Mechanismus darstellt. Diese globale Ordnungsstruktur lässt sich differenzieren in verschiedene Komponenten eines funktionierenden *Global Governance*-Systems, nämlich: *Normen*, *Institutionen* und *Diskurse*. Sie lassen sich konzeptualisieren als globaler Handlungsrahmen, als globales Normen-, Institutionen- und Diskurssystem, das gegeben sein muss, damit globale Probleme auf internationaler Ebene bearbeitet werden können.²¹ Auch diese abstrakt formulierten Konzept-Bausteine werden im Laufe dieses Kapitels noch konkretisiert.

Das bis hierhin skizzenhaft entwickelte *Global Governance*-Theorem integriert neben der offensichtlichen normativen auch eine *analytische* Komponente. Denn schließlich erfüllt es den analytischen Anspruch, die Untersuchung globaler (Terrorismus-)Problembearbeitungsprozesse anzuleiten. Zu diesem Zweck fungieren die hier eingeführten Bausteine der *Global Governance*-Architektur (Normen, Institutionen, Diskurse) nicht nur (normativ) als Bedingungen der Möglichkeit funktionierender Problembearbeitung, sondern auch als Analyseebenen. Die Analyse der UN-Terrorismuspolitik soll innerhalb der Untersuchungskategorien „Normen“, „Institutionen“ und „Diskurse“ erfolgen. Zudem können ihre Ergebnisse mit den normativen Vorgaben in Bezug gesetzt werden.

Das hier in groben Zügen entwickelte spezifisch funktionalistische *Global Governance*-Konzept, das *Global Governance* als normen-, institutionen- und diskursbasierten Mechanismus globaler Problembearbeitung auffasst, ist für die im Rahmen dieser Arbeit zu behandelnde Problemstellung der angemessene theoretisch-konzeptuelle Untersuchungsrahmen. Mit ihm lassen sich die auf verschiedenen Ebenen (normativ, institutionell, diskursiv) innerhalb des UN-Systems angesiedelten Prozesse der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems und die Ursachen für diesbezügliche Schwierigkeiten sowohl *analytisch* erfassen, als auch (hinsichtlich ihrer Funktionalität) *normativ* bewerten. Nicht zuletzt besteht allgemein die IB-theoretische Relevanz eines analytischen *Global Governance*-Konzepts darin, zu einem Verständnis davon beizutragen, wie globale Herausforderungen und zentrale globale

²¹ Das hier entwickelte *Global Governance*-Theorem stellt letztlich eine Ausweitung schon bestehender Ansätze dar. Die normative und institutionelle Komponente einer potenziell funktionsfähigen *Global Governance*-Architektur findet sich beispielsweise auch bei Messner/Nuscheler (Siehe dazu: Messner/Nuscheler 2003: Weiterentwicklung des internationalen Systems). Auch lässt sich das Konzept einer normen- und institutionenbasierten „International Society“ bei Hedley Bull auf den *Global Governance*-Ansatz übertragen – ein Versuch, den Makinda unternommen hat. (Siehe dazu: Makinda, Samuel 2001: International Society and Global Governance, in: Cooperation and Conflict 36: 3, 334-337, sowie: Makinda 2002: Hedley Bull and Global Governance) Die Annahme, wonach es zur Bearbeitung globaler Problemlagen in *Global Governance*-Systemen neben eines universellen Normen- und Institutionensystems auch eines funktionierenden globalen Diskurssystems bedarf, stellt hingegen eine konzeptuelle Neuerung dar.

Handlungsfelder reguliert werden und sich dabei die Strukturen globaler Politik insgesamt verändern.

2.1 Das Globalproblem "Terrorismus"

Politische Herausforderungen erlangen dann den Status eines "Globalproblems", wenn sie von den in einem *Global Governance*-System agierenden Akteuren – das sind innerhalb des UN-Systems in erster Linie die Staaten – *als relevant und als auf internationaler Ebene steuerungs- und regelungsbedürftig wahrgenommen werden*. Dies bedeutet nicht, dass ein Problem tatsächlich, gleichsam nach objektiven Kriterien, als globales anzusehen ist.²² Auch heißt das nicht, dass eine als global wahrgenommene Problemlage notwendigerweise im Rahmen eines *Global Governance*-Systems am Effektivsten zu bearbeiten ist.²³ Wie eine sozialkonstruktivistische Sichtweise zeigt, ist in der internationalen Politik nicht so sehr entscheidend, ob eine Problemlage tatsächlich in der angenommenen Weise existiert, als vielmehr, ob bzw. dass das betreffende Problem von der internationalen Staatengemeinschaft als globales *perzipiert* und entsprechend *sozial konstruiert* wird. „Problems do not simply exist out there as objective facts; they are defined as problems by some actor[s] [...] through a process of *social construction*“²⁴.

Spätestens seit den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 wird der Terrorismus in dieser Weise im globalen Diskurs der internationalen Staatengemeinschaft als Globalproblem konstruiert und entsprechend als Phänomen definiert, das auch im Rahmen des globalen Problembearbeitungsmechanismus des UN-Systems zu behandeln ist. Im Prozess der sozialen Konstruktion des Terrorismusphänomens als Globalproblem sind verschiedene Argumentationen und Begründungsweisen zutage getreten, die allesamt darauf abzielen, aus der unterstellten Globalität des Terrorismus die Notwendigkeit seiner globalen Bearbeitung abzuleiten. Aus den folgenden Gründen wird Terrorismus danach von den innerhalb des UN-Systems agierenden Staaten als regelungsbedürftiges Globalproblem angesehen²⁵:

²² Es gibt beispielsweise durchaus Weltregionen ohne Terrorismusproblem.

²³ Ganz im Gegenteil ist es in der Tat denkbar, dass das Problem des Terrorismus am besten im Rahmen *regionaler* Formen des Regierens – wie regionalen Sicherheitsorganisationen – bearbeitet werden kann. Tatsächlich haben sich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 auch innerhalb dieser Systeme von *Regional Governance* Mechanismen zur Terrorismusbekämpfung herausgebildet – so beispielsweise im Rahmen der EU und der NATO genauso wie innerhalb der OAS, der AU oder der OIC. (Für eine Analyse der Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die im Rahmen von Regionalorganisationen durchgeführt werden, siehe: Nesi, Giuseppe (Hrsg.) 2006: *International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Aldershot u.a.)

²⁴ Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2005: *The Power of Liberal International Organizations*, in: Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.): *Power in Global Governance*, New York (u.a.), 161-184 (hier: S. 179; eigene Hervorhebung); Siehe dazu auch: Edelman, Murray J. 1988: *Constructing the Political Spectacle*, Chicago (u.a.).

²⁵ Als Teil der Konzeptualisierung ist es Zweck dieses Kapitels zu erläutern, was ein Globalproblem ist und inwiefern der Terrorismus als ein solches angesehen werden kann. Es geht hier also nicht so sehr darum zu zeigen, was der internationale Terrorismus ist, wie und ob er definiert werden kann, wie er sich historisch entwickelt hat, welche Akteure und Ideologien hinter ihm stehen oder welche Möglichkeiten und Strategien der Terrorismusbekämpfung sich systematisch voneinander unterscheiden lassen. Für neuere Literatur, die sich eben jenen Fragen widmet, sei auf die folgenden, kürzlich erschienenen Monographien verwiesen: Hoffman, Bruce

Erstens kann Terrorismus insofern als Weltproblem aufgefasst werden, als er – auf nationaler Ebene – in allen Staaten der Welt in einer bestimmten Zeitphase oder an bestimmten Orten aufgetreten ist oder zumindest auftreten könnte. Potenziell ist der Terrorismus somit *all over the map*, d.h. ein *weltweites Phänomen* und insofern global. Tatsächlich ist der Großteil der terroristischen Anschläge der letzten Jahrzehnte in nationalem Rahmen operierenden Tätern (mit nationaler politischer Zielsetzung) zuzuschreiben.²⁶

Mit dem 11. September 2001 rückte das Phänomen des *transnationalen Terrorismus* in den Fokus der Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft. In dieser Perspektive ist Terrorismus, *zweitens*, deswegen ein Globalproblem, weil er vor dem Hintergrund allgemeiner Globalisierungs- und Entterritorialisierungsprozesse zunehmend grenzüberschreitend operiert und deswegen eine globale Reichweite (und ein globales Zerstörungspotenzial) erlangt hat.²⁷ Unter Ausnutzung modernster Verkehrs- und Kommunikationstechnologien agiert der transnationale Terrorismus „logistisch und operativ auf der Höhe der Globalisierung“²⁸. Der transnationale Terrorismus – als dessen paradigmatische Verkörperung das pan-islamistische Terrornetzwerk *Al-Qaida* anzusehen ist – ist gekennzeichnet durch seine dezentrale, netzwerkartige und globale Organisationsstruktur, die multinationale Rekrutierung seiner Mitgliederschaft, seine internationale Agenda sowie die transnationale Ideologie, auf die er fußt.²⁹ Aufgrund der transnationalen Form des Terrorismus – einem Kennzeichen, das dieser bereits seit den 1970er Jahren aufweist, das sich in den 1990ern verstärkte und mit den Anschlägen vom 11. September zuspitzte – sehen sich die Nationalstaaten zunehmend mit der Schwierigkeit konfrontiert, angesichts einer Problemlage, deren Ursachen außerhalb ihres jeweiligen Jurisdiktionsbereichs angesiedelt sein können, ihre Sicherheitsfunktion zu gewährleisten.³⁰ Der Bedarf an *Global Governance* ergibt sich somit nicht zuletzt aus der Unfähigkeit der Staaten, globale Probleme im nationalen Rahmen zu lösen. Indem globale Problemlagen wie der transnationale Terrorismus von der internationalen Staaten-

2006: Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, erweiterte und aktualisierte Ausgabe, Bonn; sowie: Schneckener, Ulrich 2006: Transnationaler Terrorismus – Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, Frankfurt a.M.

²⁶ Zu diesem Ergebnis kommt nach Auswertung umfassenden empirischen Datenmaterials auch der jüngste *Human Security Report*: „While most attention in the West focuses on *international* terrorism, *domestic* terrorism is far more deadly. There is widespread agreement that many more people die from domestic rather than international terrorism.“ (Human Security Centre (Hrsg.) 2006: Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, Oxford, S. 46; Hervorhebungen im Original)

²⁷ Eine Auflistung der Orte, an denen seit dem 11. September 2001 schwere Terroranschläge verübt worden sind, ist ein plastischer Beleg für die These von der globalen Reichweite des transnationalen Terrorismus: Djerba, Karatschi, Bali, Mombasa, Jakarta, Riad, Casablanca, Kabul, Bagdad, Istanbul, Amman, Madrid, London. Alle diese Anschläge können *Al-Qaida* oder nahe stehenden Organisationen zugeschrieben werden. (Siehe dazu: Schneckener, Ulrich 2006: Transnationaler Terrorismus – Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, Frankfurt a.M., S. 7)

²⁸ Brock, Lothar/Schoch, Bruno 2002: Terrorismus; in: Hauswedell, Corinna/Mutz, Reinhard/Ratsch, Ulrich /Schoch, Bruno/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedensgutachten 2002, Münster (u.a.) 2002, 33-42 (hier: S. 38)

²⁹ Diese Kennzeichen werden in aller Ausführlichkeit erläutert bei Schneckener; siehe: Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, insbesondere S. 49 – 100

³⁰ Vgl. dazu: Brühl, Tanja/Rittberger, Volker 2002: From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the Twenty-first Century, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Global Governance and the United Nations System, New York (u.a.), 1-47 (hier: S. 19f.)

gemeinschaft deswegen als *global public bad* konstruiert werden³¹, kommt einem *Global Governance*-System die Aufgabe zu, globale Güter (wie Sicherheit und Frieden) zu garantieren.

Drittens ist die Notwendigkeit einer globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems im Diskurs mit Verweis auf eher *materielle Faktoren* begründet worden. Hierzu zählen zum einen die kurz- bis langfristigen Folgen des Terrorismus für nationale Wirtschaftssysteme und sogar die Weltwirtschaft insgesamt. In der Tat waren die (welt-)wirtschaftlichen Schäden der Anschlagserie vom 11. September unerwartet groß, sie verteilten sich auf alle Regionen der Welt und viele Sektoren (beispielsweise die Versicherungsbranche, die Finanzwirtschaft, die Flugbranche oder den Tourismus).³² Akte des Terrorismus können somit – auch wenn sie sich immer lokal manifestieren – durchaus globale Effekte haben. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine Wahrnehmung des Terrorismus als regelungsbedürftiges Globalproblem als plausibel. Und zum anderen können Opferzahlen und die Anzahl terroristischer Anschläge zu den materiellen Faktoren gerechnet werden. Diese hätten – so wird im politischen (und somit interessegeleiteten) Terrorismusdiskurs suggeriert – in den vergangenen Jahren signifikant zugenommen. Allerdings wird diese Einschätzung im wissenschaftlichen Diskurs jedoch größtenteils nicht geteilt.³³ Denn die Opferzahlen sind (abgesehen vom Jahr 2001) nicht gestiegen und vergleichsweise gering.³⁴ Dieselbe Beobachtung lässt sich auch im Hinblick auf die Anschlagzahlen machen: „[T]he available evidence suggests that the overall numbers of terrorist incidents have declined“³⁵. Nimmt man lediglich die Anzahl der Opfer und Akte des Terrorismus als Bewertungsgrundlage, wird klar, dass es sich beim (transnationalen) Terrorismus um ein marginales und häufig überschätztes Problem handelt. Internationaler Terrorismus wird – so lässt sich konstatieren – mehr gefürchtet, als sein Auftreten rechtfertigt. Es existiert somit eine grundlegende Diskrepanz zwischen objektiver Risikolage und Gefahrensituation einerseits und subjektiver Risikowahrnehmung und Bedrohungsperzeption andererseits.

³¹ Vgl. zu diesem Ansatz: Graham, Kennedy 2005: The Security Council and Counterterrorism: Global and Regional Approaches to an Elusive Public Good, in: Terrorism and Political Violence 17: 1-2, 37-65.

³² Unter Berufung auf Angaben der Weltbank beziffert Schneckener die Kosten des 11. September auf über 80 Milliarden US-Dollar; siehe dazu: Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, S. 13; Zu den wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus siehe auch: Brück, Tilman/Schumacher, Dieter 2004: Die wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3-4, 41-46.

³³ Das Problem besteht darin, dass auch der Begriff des Terrorismus zu den „essentially contested concepts“ der politischen Sprache gehört. Es ist deswegen gar nicht so leicht, den politischen vom wissenschaftlichen Diskurs abzugrenzen. Siehe zu dieser Problematik: Daase, Christopher 2001: Terrorismus – Begriffe, Theorien und Gegenstrategien. Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedens-Warte 76: 1, 55-79 (insbesondere S. 55 – 59)

³⁴ Siehe dazu: Hippler, Jochen 2006: Internationaler Terrorismus und seine Folgen für die Internationalen Beziehungen, in: Deibel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007: Frieden – Entwicklung – Umwelt, Frankfurt a.M., 105-122. Hippler bemerkt, dass die Opferzahlen des internationalen Terrorismus gering sind – etwa im Vergleich zu Verkehrstoten oder den Toten durch Schusswaffengebrauch in den USA. (Siehe: Hippler 2006: Internationaler Terrorismus, S. 105)

³⁵ Human Security Centre 2006: Human Security Report, S. 40

Dass Terrorismus eine der größten sicherheitspolitischen, globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts darstellt, lässt sich also mit dem alleinigen Verweis auf *bisherige* Opfer- und Anschlagzahlen nicht überzeugend begründen. Allerdings dürfen in diesem Zusammenhang die – beispielsweise im Vergleich zum globalen Umweltproblem – spezifischen Charakteristika des Terrorismus nicht übersehen werden: Im Hinblick auf die Akteursstruktur ist er diffus und anonym, hinsichtlich zukünftiger Anschlagzeitpunkte und -orte unberechenbar und unvorhersehbar und in seinem Gefährdungspotenzial kaum zu kalkulieren und realistisch einzuschätzen.³⁶ Terrorismus stellt aufgrund dieser Eigenschaften nicht nur ein reales Risiko dar (das sich in der Vergangenheit immer wieder materialisiert hat), sondern auch eine potenzielle *zukünftige* Gefahr. Es ist somit weniger die Faktizität des Terrorrisikos, sondern die bloße Möglichkeit eines terroristischen Einsatzes von (beispielsweise atomaren) Massenvernichtungswaffen, die die Wahrnehmung des Terrorismusproblems als auf globaler Ebene regelungsbedürftig plausibel macht.

Jedenfalls hat sich der Terrorismus als regelungsbedürftiger Problemgegenstand auf der Agenda globaler Sicherheitspolitik fest etabliert. Neben den bereits genannten Gründen ist dies, *viertens*, auch und insbesondere deswegen der Fall, weil das Phänomen des transnationalen Terrorismus von der internationalen Staatengemeinschaft auch insofern als ein Globalproblem begriffen wird, als er eine *Gefährdung der internationalen Ordnung* und einen Angriff auf die diese stützenden Werte der Staatengemeinschaft darstelle.³⁷ Tatsächlich hat sich – nicht zuletzt aufgrund der Diskurshegemonie der USA – im globalen Diskurs diese Sichtweise durchgesetzt: „[Transnational] terrorism stands as a direct threat to the global social order.“³⁸ Gerade unter dem nachhaltigen Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 ist Terrorismus in den maßgeblichen Diskursen auch und zuvorderst in diesem Sinne beschrieben, definiert und als globales Problem konstruiert worden. Einflussreiche Politiker werteten die Anschläge als „attack on humanity“³⁹ (Kofi Annan), als „Angriff auf die zivilisierte Welt“⁴⁰ (Gerhard Schröder) oder als „Angriff auf die Freiheit“, gegen deren Urheber es einen globalen Krieg zu führen gelte (George W. Bush). In nicht weniger holistischer Perspektive bewertete auch der UN-Sicherheitsrat die Anschläge – wie jegliche Akte des internationalen

³⁶ Forndran spricht von der „inhärente[n] Unberechenbarkeit der terroristischen Aktivitäten. Weder die konkrete Größe und Art der Gefahr noch die Eintrittswahrscheinlichkeit des Terrors sind genau kalkulierbar.“ (Forndran, Erhard 2005: Terrorismus und Friedenssicherung: Einige Anmerkungen zu den Handlungsoptionen der Akteure, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin, 235-266; hier: S. 265) Siehe dazu auch Kapitel 4.1.2 dieser Arbeit!

³⁷ Hier zeigt sich einmal mehr die kaum zu überschätzende Bedeutung, die der Perzeption und diskursiven Konstruktion von Wirklichkeit im Allgemeinen und des Terrorismusphänomens als Globalproblem im Besonderen zukommt.

³⁸ Marshall, Monty G. 2002: Global Terrorism: An Overview and Analysis, Center for International Development and Conflict Management/University of Maryland, Entwurf, S. 4

³⁹ Zitiert nach: Graham 2005: The Security Council and Counterterrorism, S. 45

⁴⁰ So äußerte sich der deutsche Bundeskanzler in einer Vielzahl von Stellungnahmen nach den Terroranschlägen auf New York und Washington. Unmittelbar nach den Anschlägen hatte er diese sogar als „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt“ bezeichnet.

Terrorismus – als „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“⁴¹, während die UN-Generalversammlung betonte, dass Akte des Terrorismus als „Angriffe auf die fundamentalen Werte der internationalen Staatengemeinschaft“ anzusehen seien.

Um das Gesagte zusammenzufassen: Der Terrorismus ist ein Globalproblem, zu dessen Bearbeitung mit dem *Global Governance*-System ein internationaler Funktionsmechanismus existiert. Er ist ein solches, weil er von den am *Global Governance*-System beteiligten Akteuren aus den skizzierten vier Gründen aufgrund bestimmter Perzeptionsmuster als in globalem Rahmen regelungsbedürftiges Problem *konstruiert* wird. Mit den Terroranschlägen des 11. September hat sich die Perzeption des Terrorismus als Globalproblem innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft nachhaltig durchsetzen können: „There was a feeling of a real threat to the structure of the world order, calling for a collective response at the same level of threat.“⁴² Die kollektive Antwort der internationalen Staatengemeinschaft auf das Globalproblem des Terrorismus vollzieht sich nun im Rahmen des *Global Governance*-Systems, genauer: innerhalb der normativen, institutionellen und diskursiven Handlungsrahmen, die die UNO ihren Mitgliedstaaten zur kollektiven Problembearbeitung zur Verfügung stellt.

2.2 Die drei Analysekategorien eines funktionalistischen *Global Governance*-Konzepts

Damit Globalprobleme – wie der Terrorismus – auf globaler Ebene bearbeitbar sind, d.h. damit *Global Governance* potenziell funktioniert, muss ein universeller Handlungsrahmen existieren, in dem sich der Problembearbeitungsprozess vollziehen kann. Dieser Handlungsrahmen besteht *erstens* aus einem globalen *Normensystem*, das Prozesse globaler Steuerung auf ein rechtliches Fundament stellt, *zweitens* aus einem globalen *Institutionensystem*, das durch die Bereitstellung von Institutionen zur zielgerichteten Problembearbeitung den politischen Organisationsgrad des internationalen Systems erhöht und *drittens* aus einem globalen *Diskurssystem*, das den *Global Governance*-Prozess mit dem nötigen handlungsrelevanten *Input* versorgt. Diese drei Bausteine der *Global Governance*-Architektur lassen sich als Subsysteme des Gesamtsystems globaler Problembearbeitung beschreiben. Sie sind offene Systeme, weil zwischen ihnen Austauschverhältnisse bestehen.⁴³

Als Funktionsvoraussetzungen für effektive *Global Governance* sind die einzelnen Subsysteme funktionale Zielbestimmungen und insofern normativer Art. Erst wenn diese Bausteine der *Global Governance*-Architektur bestehen, ist – so wird angenommen – ein *Global Governance*-System funktionsfähig. Fehlen sie oder existieren sie nur in unzureichender Form,

⁴¹ Diese Einschätzung brachte der Sicherheitsrat in einer Reihe präzedenzloser Resolutionen zum Ausdruck, die in Kapitel 3.1.1 dieser Arbeit noch ausführlicher Erwähnung finden werden.

⁴² Äußerung des ägyptischen Völkerrechtlers Georges Abi-Saab während einer Panel-Diskussion; dokumentiert in: Nesi 2006: *International Cooperation*, S. 258

⁴³ So vollzieht sich beispielsweise der diskursive Prozess der Normentstehung, der in der Weiterentwicklung des bestehenden Rechtssystems resultiert, in der Regel innerhalb von Institutionen.

ist *Global Governance* strukturell dysfunktional. Zugleich sind die drei Begriffe "Normen", "Institutionen" und "Diskurse" heuristische Mittel zur Ist-Analyse realer, beobachtbarer Problembearbeitungsprozesse – in unserem Fall der UN-Terrorismuspolitik.

Es gilt zu bedenken, dass das *Global Governance*-System keineswegs statisch ist. Ganz im Gegenteil: Es ist ein dynamisches und wandlungsfähiges System und muss dies auch sein, wenn es als Problembearbeitungsmechanismus funktionieren will. Die Notwendigkeit der Anpassungsfähigkeit des *Global Governance*-Systems ergibt sich nicht zuletzt vor dem realen Hintergrund, dass auf Weltniveau neue Globalprobleme entstehen (bzw. – wie oben gezeigt – konstruiert werden), was ihre globale Bearbeitung nötig macht. Auf einen solchen Problemdruck reagiert das *Global Governance*-System in der Regel mit einer *adaptiven Transformation seiner Subsysteme* – beispielsweise mit der Weiterentwicklung des Völkerrechts im universalen Normensystem oder mit der Gründung eines neuen Organs innerhalb des Institutionensystems.⁴⁴ Je nach Anpassungsleistung des Gesamtsystems und seiner Subsysteme schwankt die Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Mechanismus; insgesamt bewegt sich *Global Governance* zwischen den Polen *genuine Global Governance* und *distorted Global Governance*.⁴⁵

Nach diesen abstrakten Ausführungen sollen im Folgenden alle drei funktionalen Erfordernisse des *Global Governance*-Systems (und Analysekatoren der Untersuchung) detailliert erläutert und inhaltlich konkretisiert werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche funktionalen Kriterien jeweils erfüllt sein müssen, damit die Subsysteme ihrerseits funktionsfähig sind und *Global Governance* insgesamt ermöglichen können.

2.2.1 Normen

Normen erfüllen in der internationalen Politik eine Reihe wichtiger Funktionen: Sie stellen Verbindlichkeit, Rechtssicherheit und Planbarkeit in den zwischenstaatlichen Beziehungen her⁴⁶, sie betten politische Praxis in einen Rechtsraum ein (d.h. sie legalisieren und legitimieren somit politisches Handeln) und tragen als „Form[en] der ‚Sublimation‘ [staatlicher; T.M.] Macht“⁴⁷ zur Verrechtlichung des internationalen politischen Systems bei. Als normativer Handlungsrahmen internationaler Politik und als Regelungsrahmen internationaler Austauschbeziehungen konnte sich das Völkerrecht – gleichsam die Summe aller internationalen

⁴⁴ Zum Gedanken des gradualistisch steigenden Problemdrucks, der die Transformation des *Global Governance*-Systems zur Folge hat, vgl.: Nuscheler, Franz 2000: Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: PROKLA 30: 1, 151-156 (hier v.a.: S. 153)

⁴⁵ Die Differenzierung zwischen *genuine* (echter, wirklicher) und *distorted* (deformierter, entstellter) *Global Governance* findet sich bei Held/McGrew; siehe: Held, David/McGrew, Anthony 2006: Introduction, in: Held, David/McGrew, Andrew (Hrsg.) 2006: *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Malden, Mass. (u.a.), 1-21 (hier: S. 13f.); Siehe dazu auch Kapitel 5.3 dieser Arbeit!

⁴⁶ Siehe: Paech 2001: Grundlagen einer Global Governance, S. 22

⁴⁷ Oeter, Stefan 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung: Was das Recht jenseits des Nationalstaates leisten kann, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 46-73 (hier: S. 47)

Rechtsnormen – im Laufe der Zeit sukzessive zu einer internationalen, universellen Rechtsordnung entwickeln. Wie insbesondere die konstitutionalistische Schule der Völkerrechtslehre annimmt, ermöglicht eine solche potenziell die Sicherung globaler, kollektiver Güter wie internationale Sicherheit und Stabilität. Die internationale Rechtsordnung wird deswegen ihrerseits von der internationalen Staatengemeinschaft als bewahrenswertes Gut (größtenteils) anerkannt.⁴⁸ Nach dieser Sichtweise sind internationale Normen als Voraussetzung für die Realisierung von *global public goods* zu begreifen. Anders ausgedrückt: International geteilte Normen sind die Voraussetzung für die Verhinderung von *global public bads*, d.h. ein globales Normensystem ist die Bedingung für die Bearbeitbarkeit globaler Problemlagen und somit ein wichtiges Funktionserfordernis von *Global Governance*. Internationales Recht und *Global Governance* sind folglich eng miteinander verknüpft und aufeinander bezogen. Weil das internationale Normensystem die Sicherung globaler Güter intendiert, ist es ein integraler Bestandteil funktionierender *Global Governance*. „[I]t is precisely in this context of the realization of global public goods that the significance of international law in the regulatory framework of global governance lies.“⁴⁹

Damit das normative Subsystem im Rahmen des *Global Governance*-Mechanismus funktioniert, muss es durch eine Reihe spezifischer Charakteristika gekennzeichnet sein. In erster Linie muss das globale Normensystem in einer Weise entwickelt sein, die die kontinuierliche, rechtsbasierte Bearbeitung eines spezifischen Problemgegenstands erlaubt. Dazu gehört die *umfassende Verrechtlichung* des betreffenden Problemgegenstands. Rechtslücken dürfen nicht bestehen, die betreffenden Normen sollten *präzise formuliert* (und damit möglichst wenig interpretationsoffen) sein. Zudem benötigt ein funktionierendes Rechtssystem *wirksame Verfahren der Rechtsdurchsetzung*. Je mehr diese Voraussetzungen erfüllt sind, desto besser funktioniert das universale Normensystem und desto funktionsfähiger wird der *Global Governance*-Mechanismus insgesamt.

Inwieweit die genannten Faktoren im Prozess der rechtlichen Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems gegeben sind, soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit anhand einer Analyse der maßgeblichen globalen normativen Konzepte, die bei der Terrorismusbekämpfung von Relevanz sind, erfolgen: Anti-Terrorismus-Konventionen, Völkerstrafrecht, UN-Charta und Sicherheitsrats-Resolutionen.⁵⁰

⁴⁸ Die konstitutionalistische Völkerrechts-Schule geht davon aus, dass die internationale Gemeinschaft als „eine universelle Rechtsgemeinschaft im Werden“ (Delbrück, Jost; zitiert nach: Peters, Anne 2005: *Global Constitutionalism in a Nutshell*, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg.): *Weltinnenrecht*, 535-550; hier S. 535) anzusehen ist. Diese wird nicht so sehr von Machtfaktoren, als vielmehr von universellen Rechtsnormen und -prinzipien geleitet, von denen die wichtigsten – das so genannte *ius cogens* – eine Art globales Verfassungsrecht darstellen. (Siehe hierzu: Peters 2005: *Global Constitutionalism*)

⁴⁹ Nowrot, Karsten 2004: *Global Governance and International Law*, Halle (Saale), S. 15

⁵⁰ Siehe dazu Kapitel 3.2 dieser Arbeit!

2.2.2 Institutionen

Globale Problembearbeitungsprozesse bedürfen nicht nur der rechtlichen, sondern auch der institutionellen Einbettung. Innerhalb der *Global Governance*-Architektur erfüllt das Institutionensystem zuvorderst eine Koordinierungs- und eine Implementierungsfunktion: *Erstens* fungiert es als zentraler, übergeordneter, supranationaler Mechanismus zur Steuerung bestehender Prozesse der Problembearbeitung. Mit dem Ziel der effektiven Problembearbeitung koordiniert es die verschiedenen Aktivitäten der daran beteiligten Akteure und integriert die Einzelmaßnahmen in einen Gesamtrahmen. *Zweitens* stellt das universelle Institutionensystem eine Art „implementing arena“⁵¹ dar. In ihr werden getroffene Entscheidungen in Handlungen übersetzt und institutionenspezifische Mandate umgesetzt. Zusätzlich spielen Institutionen eine wichtige Rolle bei der Normentstehung und Strategieentwicklung, indem sie als Plattformen für Norm- und Strategiedebatten fungieren.⁵² Innerhalb der *Global Governance*-Architektur ist das institutionelle Subsystem umso funktionsfähiger, je besser seine jeweiligen Organe *finanziell und personell ausgestattet* sind, je *umfassender* ihre *Mandate* formuliert sind, je *unabhängiger und autonomer* sie agieren und je größer ihre jeweilige *Durchsetzungsgewalt* hinsichtlich der Mandatsimplementierung ist.

Der Ausbau des internationalen Institutionensystems ist zumeist eine Folge steigenden Globalproblemdrucks. Angesichts globaler Problemlagen bilden sich oft globale Organisationen und institutionelle Arrangements heraus, denen die Bearbeitung einer je spezifischen Problemlage obliegt – wie beispielsweise die Welthandelsorganisation (WTO) zur Verregelung internationaler Handelsbeziehungen, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Bearbeitung globaler Gesundheitsprobleme oder das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP (das jedoch einen vergleichsweise schwachen institutionellen Status besitzt) zur Bearbeitung globaler Umweltprobleme.⁵³ Auch zur Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems sind mit dem *Terrorism Prevention Branch* (TPB) und dem *Counter-Terrorism Committee* (CTC) innerhalb des UN-Systems spezifische Organe geschaffen worden. Inwiefern diese zur Erhöhung der Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Systems beigetragen haben, soll im Kontext dieser Arbeit erläutert werden.⁵⁴

⁵¹ Nach Dijkzeul/Gordenker operieren internationale Organisationen gleichzeitig in zwei Arenen: „a *strategic arena*, in which goals are set and decisions are being made; and an *implementing arena*, in which these goals and decisions should be translated into action [...]“ (Zitiert nach: Muldoon, James P. Jr. 2003: *The Architecture of Global Governance – An Introduction to the Study of International Organizations*, Boulder (u.a.), S. 213; eigene Hervorhebungen)

⁵² Hier zeigt sich, wie die drei Funktionssysteme des *Global Governance*-Mechanismus wechselseitig aufeinander bezogen sind.

⁵³ Das jüngste Beispiel dafür, wie wachsender Problemdruck das bestehende internationale Institutionensystem unter Weiterentwicklungsdruck setzt, lässt sich dieser Tage im Bereich der Umweltpolitik beobachten. Hier ließ der im Februar 2007 veröffentlichte, äußerst alarmierende Klimaschutzbericht der Vereinten Nationen einmal mehr den Ruf nach der Gründung einer internationalen Umweltorganisation laut werden.

⁵⁴ Siehe dazu Kapitel 3.2 dieser Arbeit!

2.2.3 Diskurse

Auch das globale Diskurssystem leistet einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Funktionieren des *Global Governance*-Mechanismus. Diskurse spielen insofern eine überaus wichtige Rolle in der internationalen Politik, als in ihnen Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Probleme relevant und regelungsbedürftig sind und mit welchen (rechtlichen und politischen) Strategien des Gegenhandelns sie bearbeitet werden. Die Bedeutung der Diskursebene internationaler Politik ist vor allem im konstruktivistischen Lager der IB-Theorie immer wieder betont worden: „Indeed, saying is doing: talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is“⁵⁵. Als universelles Diskurssystem soll in unserem Zusammenhang die Summe aller kommunikativen, deliberativen, konsultativen, interpretativen oder dialogischen Prozesse begriffen werden, die auf der Ebene des internationalen politischen Systems ablaufen und für *Global Governance* relevant sind.

Einige Beispiele mögen dies veranschaulichen: Angesichts der Komplexität der Weltprobleme kommt in globalen Diskursprozessen so genannten „epistemischen Gemeinschaften“ (*epistemic communities*) eine wichtige Funktion zu. Wissenschaftliche Experten sind maßgeblich an der Definition spezifischer Globalprobleme beteiligt und haben somit einen signifikanten Einfluss auf die „Sinnarchitekturen und Deutungssysteme“⁵⁶ des *Global Governance*-Systems. Ein weiteres plastisches Beispiel für bedeutende Bestandteile des globalen Diskurssystems sind die Vielzahl der UNO-Konferenzen, die seit Beginn der 1990er Jahre verschiedene Weltprobleme thematisiert haben (beispielsweise die Weltumweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992, der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 oder der Bevölkerungsgipfel in Kairo 1999). Sie können als „gelungene Beispiele kooperativer Problemlösung und als wichtige Bausteine einer ‚Global-Governance-Architektur‘“⁵⁷ angesehen werden. Und nicht zuletzt sind diejenigen Diskursprozesse relevant, die sich bei der Entwicklung neuer Rechtsregeln oder der Auslegung schon bestehender Rechtsnormen vollziehen. Normentstehungs- und Norminterpretationsprozesse selbst sind letztlich nichts anderes als eine diskursive Praxis.⁵⁸ So genannten „interpretativen Gemeinschaften“ (*interpretative communities*) kommt hier die Aufgabe zu, zu einem intersubjektiven Verständnis einer diskutierten Rechtsnorm zu gelangen.⁵⁹ Einmal mehr wird deutlich: Universelles Rechts- und Diskurssystem sind aufeinander bezogen.

⁵⁵ Onuf, Nicholas 1998: Constructivism: A User's Manual, in: Kubáľková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (Hrsg.): *International Relations in a Constructed World*, Armonk/N.Y., 58-78 (hier: S. 59)

⁵⁶ Messner, Dirk 2005: *Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert*, in: Behrens (Hrsg.): *Globalisierung*, 27-54 (hier: S. 51)

⁵⁷ Görg, Christoph/Wissen, Markus 2003: National dominierte globale Herrschaft – zum Verhältnis von Uni- und Multilateralismus in der „Neuen Weltordnung“, in: *PROKLA* 33: 4, 625-644 (hier: S. 628)

⁵⁸ Siehe: Johnstone, Ian 2005: *The Power of Interpretative Communities*, in: Barnett/Duvall (Hrsg.): *Power in Global Governance*, New York (u.a.), 185-204 (hier: S. 186)

⁵⁹ Zum Konzept der *interpretative communities* siehe: Johnstone 2005: *Interpretative Communities*

Dem rechtlich-normativen und dem institutionellen Subsystem der *Global Governance*-Architektur ist das globale Diskurssystem gleichsam systemisch vorgelagert. Dieses stellt das diskursive Fundament dar, auf dem das universelle Rechts- und Institutionensystem entstanden ist und weiterentwickelt wird. Der globale Diskurs, der sich innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft vollzieht, versorgt die normativen und institutionellen Subsysteme mit dem nötigen *Input*. Mit anderen Worten: Im Diskurssystem wird ausgehandelt und entschieden, welche Normen und Institutionen im Prozess der Bearbeitung globaler Problemlagen anzuwenden sind und in welcher Weise sie weiterentwickelt bzw. neu geschaffen werden müssen. Auf der diskursiven Handlungsebene werden – in fortlaufender kommunikativer Auseinandersetzung mit weltpolitischen Transformationsprozessen (beispielsweise mit sich im Zuge der Transnationalisierung des Terrorismus wandelnden und intensivierenden Bedrohungsszenarien) – Strategien entworfen, Normen formuliert, Handlungsbedarf bestimmt, Empfehlungen artikuliert und Problem- und Handlungsdefinitionen aufgestellt. Die im Diskurs erzielten Ergebnisse transzendieren auf diese Weise gewissermaßen in die politische und rechtliche Handlungssphäre des internationalen Systems.

Auch bezüglich des globalen Diskurssystems gilt, dass eine Reihe von Voraussetzungen tendenziell erfüllt sein muss, wenn dieses einen Beitrag zum Funktionieren des Gesamtsystems globaler Problembearbeitung leisten will. Die Funktionsfähigkeit des Diskurssystems steigt, *erstens*, mit dem Grad seiner *Inklusivität und Partizipationsoffenheit*, d.h. mit dem Grad der so genannten *Input-* oder Verfahrenslegitimität. Je mehr von den Ergebnissen eines Diskurses Betroffene an den diskursiven Verfahren teilhaben, als desto funktionsfähiger kann das Diskurssystem gelten.⁶⁰ Es kann angenommen werden, dass die Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Systems mit der Ausdehnung der diskursiven Zugangsmöglichkeiten und der Dezentralisierung des Informationsflusses wächst, weil wegen breiterer Partizipation auch geeignetere Problembearbeitungsstrategien entwickelt werden würden.⁶¹ Kurz: *Input*-Legitimität erhöht potenziell die Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Systems und somit seine *Output*-Legitimität. *Zweitens* funktioniert ein globales Diskurssystem umso besser, je mehr der in diesem erzielten Ergebnisse tatsächlich in Form neu entwickelter Normen oder konkreter politischer Strategien *Eingang in die rechtlichen und institutionellen Handlungssysteme* finden. *Drittens* ist ein Diskurssystem umso funktionsfähiger, je höher seine *Effektivität* ist, d.h. je schneller und unmittelbarer es auf entstandenen Hand-

⁶⁰ Den theoretischen Untergrund für diese Annahme bildet die Diskursethik von Habermas und Apel. Nach dieser kann eine Norm legitime Gültigkeit nur dann beanspruchen, wenn sie die Zustimmung aller von ihr Betroffenen in einem gleichberechtigten und herrschaftsfreien Diskurs innerhalb einer idealen Kommunikationsgemeinschaft erhält. (Siehe dazu beispielsweise: Habermas, Jürgen 1991: Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt a.M.)

⁶¹ In ähnlicher Weise argumentieren auch Barnett/Finnemore; siehe: Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World – International Organizations in Global Politics*, Ithaca/N.Y. (u.a.), insbesondere S. 166 – 170; Gerade in hierarchisch strukturierten Diskurssystemen besteht das Problem des so genannten "informativischen Flaschenhalses", das die Entwicklung effektiver Problemlösungskonzepte erschwert. Durch eine Dezentralisierung des Informationsflusses – beispielsweise durch eine Beteiligung von NGOs an den institutionalisierten Entscheidungsprozessen – könnte dieses Problem überwunden werden.

lungsdruck zu reagieren vermag. Und *viertens* schließlich ist für das Funktionieren des diskursiven Subsystems der *Global Governance*-Architektur von Bedeutung, dass der globale Diskurs auch die *globale Wahrnehmung prägt* – und nicht etwa von diskurshegemonialen Bestrebungen eines Einzelakteurs überlagert wird.

Zur Untersuchung der Frage, inwieweit das bestehende universelle Diskurssystem im Kontext der Bekämpfung des Terrorismus funktioniert, sollen im weiteren Verlauf dieser Arbeit die Prozesse der Normentwicklung in der UN-Generalversammlung, die Rechtsdiskurse im UN-Sicherheitsrat sowie die Prozesse der UN-internen Strategieentwicklung analysiert werden.⁶²

2.3 Die Vereinten Nationen als internationale Organisation globaler Problembearbeitung

Als internationale Organisation mit nahezu universeller Mitgliedschaft⁶³ sind die Vereinten Nationen dazu prädestiniert, auf den verschiedenen in ihrem System angelegten Handlungsebenen Problemlagen mit globaler Dimension zu bearbeiten. Die UNO ist das größte, umfassendste demokratische Kooperationssystem der Welt. Im Laufe der Jahrzehnte seit der Gründung der UNO im Jahr 1945 hat sich die Weltorganisation zunehmend ausgeweitet – und dies sowohl hinsichtlich der Zahl ihrer Mitglieder als auch bezogen auf den Umfang und die Breite ihres Tätigkeitsfelds. „Ihr Zuständigkeitsbereich [ist heute] die Welt und alle Menschheitsprobleme [d.h. Globalprobleme; T.M.], die internationale Aufmerksamkeit erforder[te]n, [müssen] ihr somit zufallen.“⁶⁴ Die UNO (bzw. das UN-System)⁶⁵ steht folglich im Zentrum der *Global Governance*-Architektur.⁶⁶ Entsprechend unseres funktionalistischen *Global Governance*-Theorems kann sie angesehen werden als „eine zwischenstaatliche Organisation zur *Bearbeitung globaler Probleme*“⁶⁷. Denn einzig und allein im System der Vereinten Nationen sind die normativen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme,

⁶² Siehe dazu Kapitel 3.3 dieser Arbeit!

⁶³ 192 Staaten sind Mitglied der UNO. (Stand: September 2007)

⁶⁴ Claude, Inis L.; zitiert nach: Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2006: Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen, 4., aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen/Farmington Hills, S. 75

⁶⁵ Die UNO ist streng genommen nicht identisch mit dem UN-System. Letzteres ist umfassender: Es schließt außer der UNO inklusive ihrer sechs Hauptorgane und deren Nebenorganen sowie den von der Generalversammlung eingesetzten Spezialorganisationen auch die Sonderorganisationen ein – wie beispielsweise den Internationalen Strafgerichtshof (ISStGH). (Siehe dazu: Hufner, Klaus 2005: Das System der Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22, 10-18.)

⁶⁶ Diese Ansicht findet sich größtenteils sowohl in der analytischen und als auch in der normativen *Global Governance*-Literatur, beispielsweise bei Rosenau („The United Nations system and national governments are surely central to the conduct of global governance“; Rosenau, James N. 1995: *Governance in the Twenty-first Century*, in: *Global Governance* 1: 1, 13-43; hier: S. 13), bei Brühl/Rittberger („The United Nations plays a central role in global governance“; Brühl/Rittberger 2002: *From International to Global Governance*, S. 29) oder bei Thakur („The United Nations, not any national capital, is the embodiment of the principle of multilateral cooperation and the core of global governance“; Thakur, Ramesh 2002: *The “War on Terrorism” and the United Nations*, Vortragsmanuskript, S. 4; online verfügbar unter: www.sipa.columbia.edu/cio/cio/projects/thakur.pdf; zugegriffen am: 22.10.2005).

⁶⁷ Rittberger, Volker 2006: *Weltorganisation in der Krise – Die Vereinten Nationen vor radikalen Reformen*, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Weltordnung durch Weltmacht oder Weltorganisation?*, Baden-Baden, 41-62 (hier: S. 47; eigene Hervorhebung)

derer es bei der Bearbeitung globaler Problemlagen bedarf, strukturell angelegt – wenn auch (je nach Problemgegenstand) in unterschiedlichem Maße.

Das *UN-Normensystem* basiert auf dem Völkerrecht mit der Charta der Vereinten Nationen in seinem Zentrum. Die UNO ist diejenige internationale Organisation, in der die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts entstanden sind, in der völkerrechtliche Verträge geschlossen werden, Völkerrechtsnormen gesetzt, interpretiert und weiterentwickelt werden. Globale Problembearbeitungsprozesse erfahren im *Global Governance*-Mechanismus des UN-Systems somit ihre rechtliche Fundierung, d.h. ihre Legalisierung. Für Prozesse globaler Problembearbeitung stellt das UN-System zudem den notwendigen institutionellen Rahmen bereit. Das *UN-Institutionensystem* hat sich im Laufe der Zeit erheblich ausdifferenziert und ist heute ein äußerst komplexes und vielschichtiges Geflecht von Organen, Gremien, Organisationen und anderen Einrichtungen, die sich – mehr oder weniger gegenstandsspezifisch – der Bearbeitung globaler Problemlagen widmen. Die Mitgliedstaaten der UNO schaffen und nutzen die Institutionen der Weltorganisation, weil diese die Prozesse globaler Problembearbeitung ermöglichen, zentralisieren, koordinieren, und somit effektivieren, und nicht zuletzt weil die staatlichen Handlungen im Rahmen der Vereinten Nationen kollektiv legitimiert werden.⁶⁸ In bescheidenem Maß kann die UNO über ihre verschiedenen Institutionen auch als eigenständiger Akteur in Erscheinung treten, der – abhängig von einer Reihe von Faktoren – gegenüber seinen Mitgliedern mehr oder weniger Autonomie (so genannter *actorness*) besitzt. Bescheiden ist die Macht der Weltorganisation insofern, als diese nicht "regiert": Weder verfügt die UNO über eine Armee noch über eine globale Polizeitruppe oder einen Geheimdienst, sie besitzt keine gesetzgebende Legislative, keine Steuerhoheit und keine sanktionierende Rechtsinstanz – kurz: Sie ist Ermöglicher von *Global Governance*, aber sie ist kein *Global Government*. Im *UN-Diskurssystem* schließlich findet so etwas wie ein globaler Meinungsbildungsprozess statt, der die politische Agenda für *Global Governance* maßgeblich beeinflusst. Hier fungieren die Vereinten Nationen primär als globales Forum und internationale Arena diskursiver Norm-, Politik- und Strategieentwicklung.

Im *Global Governance*-Prozess nehmen die Vereinten Nationen somit verschiedene Rollen ein: Je nachdem, in welchem Politikfeld die Weltorganisation tätig wird, und je nachdem, welches der *Global Governance*-Systeme schwerpunktmäßig involviert ist, kann die UNO *Akteur*, *Instrument* oder *Forum/Arena* sein.⁶⁹ Allgemein ist davon auszugehen, dass die

⁶⁸ Zur Frage, warum Staaten durch internationale Organisationen handeln, siehe: Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan 1998: *Why States Act through Formal International Organizations*, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32; Zur Rolle der UNO als kollektiver Legitimierer der Handlungen der Mitgliedstaaten siehe: Claude, Inis L. 1992: *Collective Legitimation as a Political Function of the United Nations*, in: Kratochwil, Friedrich/Mansfield, Edward D. (Hrsg.): *International Organization – A Reader*, New York, 192-201.

⁶⁹ In der institutionenorientierten IB-Forschung variieren die Einschätzungen darüber, welche Rolle internationale Organisationen wie die UNO in der internationalen Politik spielen können. Während realistische und neorealistische Theorien internationale Organisationen in erster Linie als Instrumente der Machtpolitik ansehen und die Abhängigkeit ihrer Aktionsfähigkeit (beispielsweise ihrer Funktionsfähigkeit im Hinblick auf die Bearbeitung globaler Problemlagen) von der Handlungsbereitschaft der Mitgliedstaaten betonen und liberale IB-theoretische

operativen Handlungsmöglichkeiten der Weltorganisation eher begrenzt sind. Ihr Status als Akteur globaler Problembearbeitung resultiert nicht aus einer etwaigen operativen Handlungsfähigkeit der Weltorganisation, sondern liegt vielmehr darin begründet, dass sie über die Fähigkeit verfügt, einen universellen Handlungsrahmen zu etablieren, in dem sich die operativen Problembearbeitungsprozesse der Mitgliedstaaten vollziehen können. Die UNO ist also insofern Akteur, als sie die zum Zwecke der globalen Problembearbeitung notwendigen Handlungsrahmen schafft und nicht so sehr dadurch, dass sie im Prozess der Problembearbeitung selbst operativ tätig wird.

Es ist auffällig, dass globale Problembearbeitung im Rahmen des UN-Systems im Wesentlichen ein staatenzentrierter Prozess ist. Das Völkerrecht ist in erster Linie auf die Regulierung zwischenstaatlicher Beziehungen zugeschnitten, die Institutionen sind letztlich größtenteils „permanente Botschafterkonferenz[en] der Staaten“⁷⁰ und auch in die UN-internen Diskurse werden nicht-staatliche Akteure wie NGOs kaum – wenn auch in zunehmendem Maße – eingebunden. So gesehen sind die Vereinten Nationen die zentrale Organisation *staatenzentrierter* Problembearbeitung. Und schließlich darf nicht vergessen werden, dass die innerhalb der UNO angelegten Subsysteme des *Global Governance*-Mechanismus wandlungsfähig sind. Je nach zu regulierendem Globalproblem ist die Funktionsfähigkeit der Normen-, Institutionen- und Diskurssysteme (und damit des Gesamtsystems) mal größer, mal kleiner. Der Grad an Anpassungsnotwendigkeit der Subsysteme hängt also ab von dem konkreten Problemgegenstand, den es innerhalb des UN-Systems zu bearbeiten gilt.

Die folgende Untersuchung wird zeigen, ob bzw. inwiefern das UN-System als Mechanismus der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems (nicht) funktionsfähig ist, d.h. ob bzw. inwiefern die innerhalb der UNO angelegten Normen-, Institutionen- und Diskurssysteme im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus (nicht) funktionieren oder ob und inwiefern sie konkret im Hinblick auf das Globalproblem des Terrorismus adaptiv transformiert werden müssen. Dass der Terrorismus auch und zuvorderst im Rahmen des UN-Systems zu bearbeiten ist, steht außer Frage. Weil Terrorismus von der internationalen Staatengemeinschaft als Globalproblem konstruiert worden ist, ergibt sich eine unmittelbare Problembearbeitungszuständigkeit der UNO als derjenigen internationalen Organisation, deren Mandat die Behandlung jeglicher Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorsieht. In diesem Sinne formulierte nicht zuletzt der kürzlich geschiedene Generalsekretär der UNO selbst den Anspruch und die Aufgabe der Vereinten Nationen als globale Problemebe-

Konzepte internationale Organisationen primär als Instrumente zur Kooperation sehen, begreifen konstruktivistische Ansätze internationale Organisationen als machtbewusste, potenziell durchaus autonome und eigenständige Akteure. Für die Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Mechanismus ist es jedoch sekundär, welche Rolle die Vereinten Nationen im jeweiligen Zusammenhang spielen. Entscheidend ist vielmehr, dass innerhalb der UNO globale Normen-, Institutionen- und Diskurssysteme eingerichtet sind, die die kollektive Bearbeitung globaler Problemlagen möglich machen – ob die Weltorganisation dabei nun als Instrument oder als Akteur fungiert, ist einerlei.

⁷⁰ Czempiel, Ernst-Otto 2004: Modelle der Weltordnung, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Gewalt und die Suche nach weltpolitischer Ordnung, Baden-Baden, 91-112 (hier: S. 104)

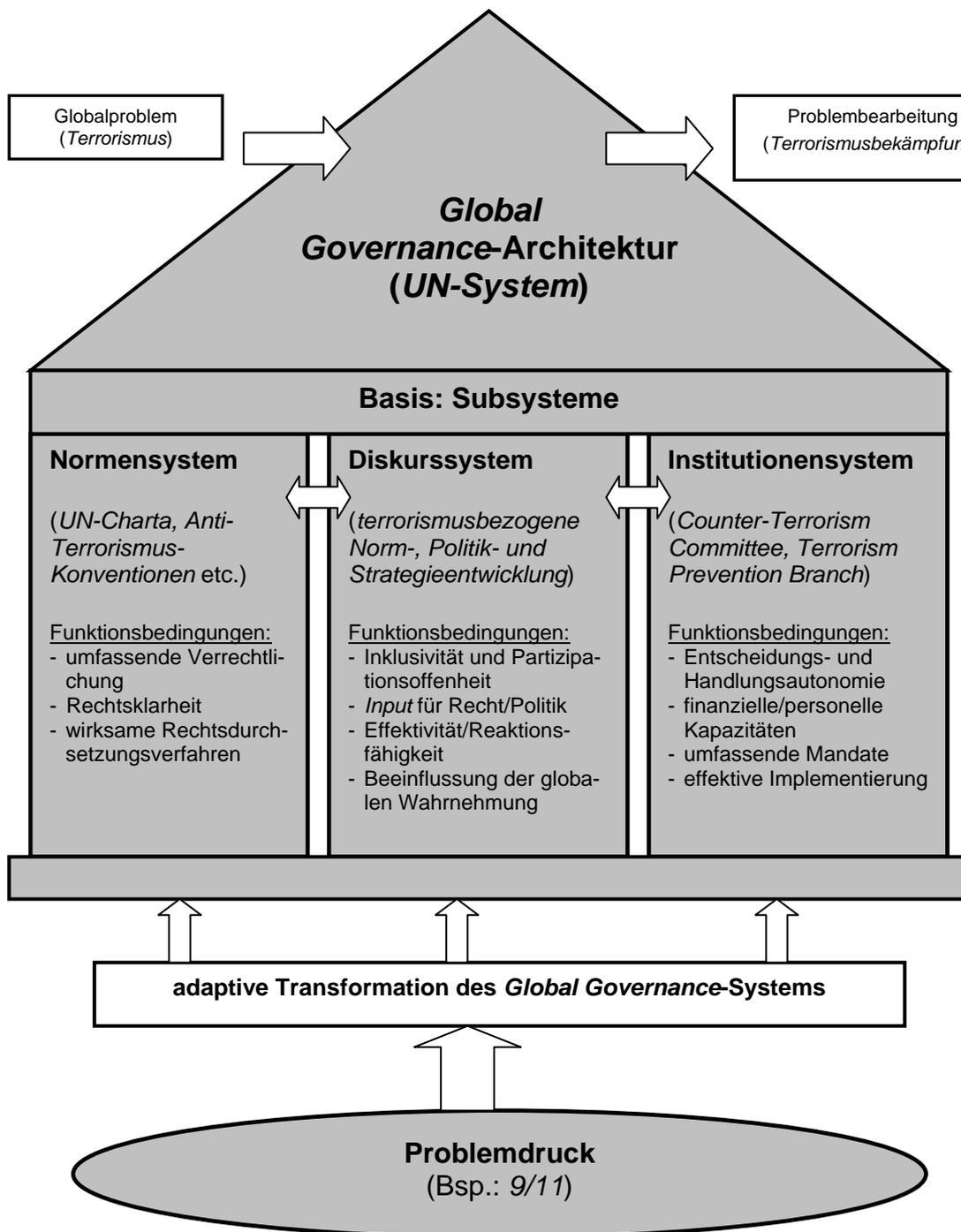
arbeitsinstanz: „Terrorism is a global menace. It calls for a united, global response. To defeat it, all nations must take counsel, and act in unison. That is why we have the United Nations.“⁷¹

2.4 Hypothesenbildung

Global Governance ist ein auf globaler Ebene institutionalisierter Mechanismus zur Bearbeitung derjenigen Problemlagen, die von der internationalen Staatengemeinschaft als regelungsbedürftig wahrgenommen und konstruiert werden. In unserer Konzeptualisierung ist das *Global Governance*-System letztlich deckungsgleich mit dem UN-System. In letzterem nämlich sind eben jene normativen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme angelegt, derer es bedarf, damit *Global Governance* potenziell funktionsfähig ist. Der zusammenfassenden Übersicht halber sollen die zentralen theoretisch-konzeptuellen Vorgaben der vorliegenden Arbeit, wie sie auf den letzten Seiten entwickelt wurden, an dieser Stelle in einer schematischen Grafik veranschaulicht werden.

⁷¹ Kofi Annan am 18. September 2001 auf einer Pressekonferenz; zitiert nach: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. 2004: *Whither Terrorism and the United Nations?*, in: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.): *Terrorism and the UN – Before and After September 11*, Bloomington, 3-26 (hier: S. 3)

Grafik: Die Funktionsweise des *Global Governance*-Systems (am Beispiel *Terrorismusbekämpfung*)⁷²



⁷² Kursiv dargestellt sind diejenigen Aspekte, die unseren empirischen Fall "Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems" betreffen.

Innerhalb des nun errichteten theoretisch-konzeptuellen Untersuchungsrahmens ist die Frage danach, ob das UN-System im Kontext der globalen Bekämpfung des Terrorismus funktioniert, gleichbedeutend mit der Frage, ob in den einzelnen *Global Governance*-Subsystemen die Bedingungen für eine funktionierende globale Bearbeitung des Terrorismusproblems erfüllt sind – eine Frage, der im folgenden ersten Hauptteil dieser Studie nachgegangen wird. Dass dies nicht der Fall ist, ist die erste These der vorliegenden Arbeit. Als **Hypothese I** lässt sich somit formulieren: *Mit der Bearbeitung des globalen Sicherheitsproblems des Terrorismus im Rahmen des UN-Systems sind Schwierigkeiten verbunden, weil die diesbezüglich etablierten normativen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme nicht hinreichend funktionsfähig sind.*

Von einer Bestätigung von Hypothese I ist die zentrale These der vorliegenden Arbeit abhängig. Diese betrifft unsere zentrale Problemstellung, nämlich die Frage, *warum* die bestehenden globalen Normen-, Institutionen- und Diskurssysteme im Hinblick auf die globale Bekämpfung des Terrorismus nicht hinreichend funktionsfähig sind. Mit anderen Worten: Warum haben sich die im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen angelegten Handlungssysteme (noch) nicht in einer Weise adaptiv (d.h. in Anpassung an das Globalproblem "Terrorismus") transformiert, die die kontinuierliche Bearbeitung des Terrorismusproblems im globalen Rahmen ermöglicht? Im Hinblick auf diese übergeordnete Fragestellung lautet nun die zentrale, zweite Annahme dieser Arbeit, **Hypothese II**, wie folgt: *Der mangelnden Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen Global Governance-Systems liegen drei Problemkomplexe ursächlich zugrunde: (a) grundsätzliche Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme, die sich wesentlich aus den spezifischen Charakteristika des Problemgegenstands "Terrorismus" ergeben, (b) institutionelle und UN-systemische Erschwernisse und (c) allgemeine Grenzen globaler Problembearbeitung in einer unipolar strukturierten und hegemonial dominierten Staatenwelt.*

In Hinführung auf die Überprüfung dieser zweiten Hypothese im 4. und 5. Kapitel der Arbeit gilt es zunächst Hypothese I zu untersuchen. Dies soll im Zuge der nun folgenden Analyse der Anti-Terrorismus-Politik der UNO geschehen.

3. Der empirische Fall: Die Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems im Rahmen des UN-Systems

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte – genauer: seit dem Jahr 1963, das den Beginn der Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen markiert – hat die UNO ihre Anstrengungen, den Terrorismus auf globaler Ebene zu bekämpfen, zunehmend verstärkt. Die Intensivierung der Anti-Terror-Politik der Weltorganisation ist zu verstehen vor dem Hintergrund der seit den 1960er Jahren verstärkt wahrgenommenen internationalen Dimension des Terrorismusproblems. Die Zunahme terroristischer Aktivitäten auf internationaler Ebene in den 1960er und

1970er Jahren (beispielsweise die steigende Anzahl von Flugzeugentführungen oder von Geiselnahmen hochrangiger Diplomaten) führten innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zu einem stetigen Wahrnehmungswandel und schließlich – spätestens nach den Terroranschlägen auf das *World Trade Center* im September 2001 – zur uneingeschränkten Anerkennung des Terrorismus als auf internationaler Ebene regelungsbedürftiges Globalproblem. So gesehen ist die UN-Terrorismuspolitik als Reaktion auf den im Laufe der Zeit gewachsenen und mit dem 11. September sprunghaft gestiegenen und unübersehbar gewordenen Problemdruck anzusehen.

In den im Rahmen der Konzeptualisierung entwickelten Begrifflichkeiten lässt sich formulieren: Je größer das (terroristische) Globalproblem wird bzw. je stärker es als solches wahrgenommen und konstruiert wird, desto größer wird der Anpassungsdruck auf die bestehenden globalen Problembearbeitungssysteme. Will das *Global Governance*-System im Hinblick auf die Bearbeitung sich intensivierender Globalprobleme funktionsfähig bleiben, dann müssen seine normativen, institutionellen und diskursiven Subsysteme weiterentwickelt, ausgebaut und angepasst, d.h. adaptiv transformiert werden. Die Weiterentwicklung des *Global Governance*-Systems, d.h. die Anpassung seiner Handlungssysteme, ist ein fortlaufender Prozess, der sich ausrichtet und orientiert an der Zielvorgabe "Funktionsfähigkeit".

Die Terroranschläge des 11. September 2001 und die Wucht und Intensität, mit denen sich das globale Terrorrisiko an jenem Tag katastrophisch materialisierte, ließen eine weltpolitische Situation entstehen, die die (perzipierte und entsprechend konstruierte) Dringlichkeit der Weiterentwicklung der im UN-System angelegten Problembearbeitungsmechanismen vor Augen führte. Der rapide gestiegene Handlungsdruck, den das Globalproblem "Terrorismus" seitdem erzeugt, impliziert die Notwendigkeit der Anpassung des globalen Normen-, Institutionen- und Diskurssystems, d.h. die Unerlässlichkeit normativer, institutioneller und diskursiver Innovationen im terrorismuspolitischen *Global Governance*-System.

Im Anschluss an diese Vorüberlegungen soll im folgenden Kapitel die folgende Frage erörtert werden: Inwieweit ist das UN-System im Hinblick auf die Bearbeitung des Terrorismusproblems funktionsfähig? Anders gefragt: Sind die bestehenden globalen Problembearbeitungssysteme in einer Weise entwickelt und angepasst (worden), die eine beständige Bearbeitung des Terrorismusproblems erlaubt? Zur Beantwortung dieser Fragestellung sollen die im Kontext der Terrorismusbekämpfung innerhalb der UNO existierenden Normen, Institutionen und Diskurse untersucht und im Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit bewertet werden. Klar ist, dass es in einer problemfunktionalistischen Perspektive nicht so sehr um die konkreten *Inhalte* der UN-Terrorismuspolicy geht als vielmehr um die *Funktionalität* diesbezüglich bestehender Problembearbeitungsmechanismen. Auch liegt nahe, dass sich die Analyse auf den Zeitraum nach dem 11. September 2001 konzentrieren wird, zielt sie doch darauf ab, die insbesondere seitdem beobachtbaren adaptiven Transformationsprozesse des terrorismus-

politischen *Global Governance*-Systems zu erfassen und den aktuellen Ist-Zustand der innerhalb der UNO zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung angelegten Funktionssysteme zu reflektieren.

3.1 Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Völkerrechts

Zur Bekämpfung des Terrorismus auf globaler Ebene bedarf es eines universalen Rechtssystems, eines globalen rechtlichen Handlungsrahmens, der jegliche globalen Anti-Terror-Maßnahmen normativ fundiert und legalisiert. Der Prozess der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems funktioniert umso besser, je funktionsfähiger das globale Normensystem ist. Was die Möglichkeit der Terrorismusbekämpfung innerhalb des normativen Handlungssystems (d.h. im Wesentlichen im Rahmen des Völkerrechts) anbelangt, sollen einleitend zwei Vorbemerkungen geäußert werden: *Erstens* gilt es die grundsätzliche Problematik der *Staatenzentriertheit* des Völkerrechts zu bedenken. Als internationales Rechtssystem, das traditionell die Beziehungen zwischen anerkannten Völkerrechtssubjekten (d.h. zwischen den Staaten bzw. zwischen der UNO und ihren Mitgliedstaaten) regelt, ist es angesichts der Privatisierung und Entstaatlichung von Gewalt durch den transnationalen Terrorismus unter gehörigen Weiterentwicklungsdruck geraten. *Zweitens* können zwei verschiedene Typen der rechtsbasierten Terrorismusbekämpfung voneinander unterschieden werden: (a) strafrechtliche Terrorismusbekämpfung und (b) sanktionspolitische Terrorismusbekämpfung. Für ersteren Ansatz steht innerhalb der UNO die Generalversammlung, die in ihren Resolutionen und Konventionen Terrorismus in der Regel als transnationales *Verbrechen* konzeptualisierte, dem mit den Mitteln des Strafrechts beizukommen sei. Den letzteren Ansatz der Terrorismusbekämpfung vertritt innerhalb der UNO der Sicherheitsrat, der den transnationalen Terrorismus in erster Linie als *Sicherheitsproblem* auffasste, das nach den Vorgaben der UN-Charta im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit zu bearbeiten sei.

Der folgenden Analyse der zur Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der UNO zur Verfügung stehenden zentralen Völkerrechtsinstrumente (Anti-Terrorismus-Konventionen, Völkerstrafrecht, UN-Charta und Sicherheitsrats-Resolutionen) übergeordnet steht die Frage nach der diesbezüglichen Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems als eines wesentlichen Bausteins der *Global Governance*-Architektur. Um die Funktionalität des normativen *Global Governance*-Subsystems im Kontext der Terrorismusbekämpfung bewerten zu können, soll deswegen auf die in der Konzeptualisierung eingeführten Funktionsbedingungen rekuriert werden.⁷³ Es gilt also zu untersuchen, ob das Terrorismusproblem in umfassender Weise verrechtlicht ist, ob die bestehenden Normen eindeutig und präzise formuliert sind und ob effektive Verfahren zur Durchsetzung terrorismusbezogener Rechtsnormen existieren.

⁷³ Siehe dazu Kapitel 2.2.1 dieser Arbeit sowie die Auflistung der Funktionsbedingungen in der Grafik in Kapitel 2.4!

3.1.1 Anti-Terrorismus-Konventionen

Seit über vier Jahrzehnten verfolgt die UN-Generalversammlung den Anspruch über die Ausarbeitung und Verabschiedung spezieller Anti-Terrorismus-Konventionen eine universelle Rechtsgrundlage zu schaffen, die weltweit eine gleichförmige Verfolgung terroristischer Straftäter gewährleisten kann. Bis heute sind im Zuge dieses Prozesses der Ausweitung des strafrechtlichen Instrumentariums der Terrorismusbekämpfung insgesamt dreizehn internationale Spezialkonventionen entstanden⁷⁴, die (mit Ausnahme des so genannten Finanzierungsabkommens⁷⁵) allesamt *spezifische Begehensweisen* terroristischer Aktivitäten adressieren – wie beispielsweise die Entführung von Flugzeugen, Geiselnahmen, Bombenanschläge oder die Entführung von Diplomaten. Die Generalversammlung verfolgte dabei einen punktuellen oder induktiven Ansatz, indem sie auf konkrete terroristische Ereignisse reagierte und bestimmte, als besonders gefährlich eingeordnete Begehungsformen terroristischer Gewalt kriminalisierte. Mit dieser reaktiven Logik bricht in gewisser Weise das jüngste der Anti-Terrorismus-Abkommen, das im September 2005 verabschiedete und im Juli 2007 in Kraft getretene „Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus“, mit dem der wachsenden Bedrohung durch Akte des Nuklearterrorismus begegnet wird.

Im Kern verfolgen alle Anti-Terrorismus-Abkommen dasselbe Ziel: Durch eine Universalisierung sowohl der Tatbestände als auch der Strafrahmen hinsichtlich bestimmter terroristischer Handlungen sollen Strafbarkeitslücken vermieden werden. Nach dem „Universalitätsprinzip“ begründen die Konventionen somit eine weltweite Strafzuständigkeit. Nicht zuletzt steckt hinter diesem Prinzip die Intention der internationalen Staatengemeinschaft, die Existenz so genannter *Safe Havens*⁷⁶ bzw. deren Entstehung zu verhindern. Mit anderen Worten: Die bestehenden Anti-Terrorismus-Konventionen zielen darauf ab, die unterschiedlichen nationalen Strafrechtsordnungen weltweit zu harmonisieren, damit grenzüberschreitende Problemlagen (hier: das Globalproblem des transnationalen Terrorismus) bewältigt werden können.

In allen dreizehn Abkommen spiegelt sich die klassische Pflichtentrias des internationalen Strafrechts wider: Pönalisierungspflicht, Verfolgungspflicht und Kooperationspflicht.⁷⁷ *Erstens*

⁷⁴ Für einen (vergleichsweise aktuellen) Stand der Ratifikationen der Anti-Terrorismus-Konventionen siehe: Annan, Kofi 2006: Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie gegen den Terrorismus. Bericht des Generalsekretärs; UN-Dokument A/60/825, Annex II, sowie die folgende Internetquelle: www.un.org/sc/ctc/law.shtml (zugegriffen am 18.02.2007)

⁷⁵ Das 1999 angenommene „Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ stellt insofern einen Sonderfall dar, als dieses – anders als seine Vorläufer – nicht bei der Begehungsart der Taten ansetzt, sondern die unmittelbaren (materiellen) Quellen terroristischer Handlungen adressiert. (Für eine Diskussion des Finanzierungsabkommens siehe: Finke, Jasper/Wandscher, Christiane 2001: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt – Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, in: Vereinten Nationen 5, 168-173; insbesondere S. 169f.)

⁷⁶ Als *Safe Havens* werden diejenigen Staaten bezeichnet, die aufgrund fehlender oder weniger strenger nationaler Regelungen als Zufluchtsorte für in anderen Ländern verfolgte Terroristen dienen. Als Beispiele galten lange Zeit Afghanistan, Somalia oder der Irak.

⁷⁷ Ohne den Hinweis auf die Pflichtentrias des Strafrechts findet sich die Charakterisierung der bestehenden Konventionen nach diesen drei Eigenschaften auch bei Finke/Wandscher. (Siehe: Finke/Wandscher 2001: Terrorismusbekämpfung, S. 169)

werden in allen Konventionen konkrete terroristische Handlungen als Straftaten definiert, d.h. sie verpflichten die Unterzeichnerstaaten dazu, die spezifischen Verhaltensweisen, gegen die sich das jeweilige Übereinkommen richtet, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben (Pönalisierungspflicht). *Zweitens* gilt das Prinzip des *aut dedere aut iudicare*; danach sind die Staaten verpflichtet, gegen terroristische Straftäter entweder selbst Anklage zu erheben und diese zu bestrafen oder sie an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern (Verfolgungspflicht). Und *drittens* schließlich verpflichten die Konventionen die Staaten zur Zusammenarbeit und zu gegenseitiger Rechtshilfe (Kooperationspflicht).

Zusammengenommen bilden die dreizehn Anti-Terrorismus-Konventionen ein sachbezogenes Normennetz gegen spezifische, besonders häufig anzutreffende terroristische Handlungen, für die sie Straftatbestände formulieren. Ein Nachteil der Spezialkonventionen besteht jedoch darin, dass sie den Problemgegenstand "Terrorismus" nicht in umfassender Weise verrechtlichen. Auch wenn – spätestens seit Inkrafttreten der "Konvention zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge" im Jahr 2001 – kaum eine terroristische Handlung vorstellbar erscheint, die nicht durch eines der bestehenden Abkommen erfasst ist⁷⁸, bleibt die folgende Feststellung gültig und bedenkenswert: Die existierenden Konventionen können nicht die Strafbarkeit *jeglichen* terroristischen Verhaltens gewährleisten. Deswegen ist der Einschätzung von Martha Crenshaw zuzustimmen: „[T]he UN approach [is] (at best) piecemeal and disaggregated because it [can] only deal with separate facets of terrorism rather than the threat in its entirety.“⁷⁹ Um dieses Defizit zu beheben, versucht die Generalversammlung seit Jahrzehnten eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention zu verabschieden, die sämtliche Formen des internationalen Terrorismus mit den Mitteln des Strafrechts verbieten und die bestehenden Spezialkonventionen dort ergänzen würde, wo diese Lücken aufweisen. Dieser Versuch scheiterte aber bereits in den 1970er Jahren und zuletzt im März 2006 an politischen Differenzen, die die Definition des Terrorismusbegriffs betreffen.⁸⁰

Bis heute existiert innerhalb der UN-Terrorismuspolitik also kein ganzheitlicher Ansatz der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung. Ein umfassendes, lückenloses Normensystem zur

⁷⁸ Darauf weist Andrea Gioia hin. Sie bezweifelt die Notwendigkeit einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention mit folgender Argumentation: „Given that existing treaties following the ‘sectoral’ approach have already given birth to a world network of legal obligations covering the most important aspects of international terrorism, and that acts of terrorism can sometimes qualify as war crimes or as crimes against humanity, the final question remains of whether a new comprehensive convention is really needed. Indeed, especially since the adoption of the 1997 Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, *it is not easy to think of a terrorist act that would not be covered by one of the existing ‘sectoral’ treaties.*“ (Gioia, Andrea 2006: The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism, in: Nesi (Hrsg.): International Cooperation, 3-23; hier: S. 21; eigene Hervorhebung)

⁷⁹ Crenshaw, Martha 2002: The "Terrorism Studies" Community and the UN Role in Counter-Terrorism, Vortragsmanuskript, S. 2; online verfügbar unter: www.sipa.columbia.edu/cio/cio/projects/crenshaw.pdf (zugegriffen am: 24.01.2007)

⁸⁰ Die Problematik der Terrorismusdefinition wird ausführlicher behandelt in Kapitel 4.1.1 dieser Arbeit. Zu den Fort- und Rückschritten auf dem Weg zu einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention siehe: Mammen, Lars 2006: Zum aktuellen Stand der Debatte in der Generalversammlung um eine Umfassende Konvention gegen den internationalen Terrorismus; Online-Paper des Düsseldorfer Instituts für Außen- und Sicherheitspolitik; online verfügbar unter: http://www2.dias-online.org/direktorien/int_terr/060326_13 (zugegriffen am 30.05.2006)

Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems mit den Mitteln des Strafrechts fehlt auf globaler Ebene. Die Nachteile, die sich daraus für den Prozess der globalen Terrorismusbekämpfung ergeben, liegen auf der Hand: *Erstens* können – wie bereits erwähnt – nicht jegliche denkbaren terroristischen Handlungen mit den Mitteln des Strafrechts geahndet werden, *zweitens* besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus jeweils verschiedene Terrorismusdefinitionen aufstellen (was dem “Universalitätsprinzip“ und der *Global Governance*-Idee zuwiderläuft) und *drittens* ist das Risiko, dass Staaten, die die Spezialkonventionen nicht ratifizieren, Terroristen als Rückzugsgebiete dienen, ungleich höher, als dies der Fall wäre, wenn eine Globalkonvention existierte.⁸¹

In erster Linie ist das bestehende Globalsystem strafrechtlich normierter Terrorismusbekämpfung somit deswegen nicht hinreichend funktionsfähig, weil es den Problemgegenstand nicht umfassend verrechtlicht. In diesem Zusammenhang stellte auch die *Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* in ihrem Abschlussbericht zutreffend fest:

„[E]s ist ein großer Unterschied, ob wir über eine solche Liste vereinzelter Übereinkommen und wenig bekannte Bestimmungen in anderen Verträgen verfügen oder über einen von allen verstandenen, überzeugenden Regelungsrahmen für den Fragenkomplex des Terrorismus [d.h. über eine weltweit einheitliche, umfassende und global konsenterte Anti-Terrorismus-Konvention; T.M.]. [...] Ein umfassendes Übereinkommen über den Terrorismus, einschließlich einer klaren Definition, ist eine unabdingbare politische Notwendigkeit.“⁸²

Hinzu kommt ein weiteres Problem, das die Effektivität der internationalen Anti-Terrorismus-Abkommen und damit die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems unterminiert: Die Konventionen der Generalversammlung haben nicht-bindenden Charakter. Ihre Implementierung ist somit abhängig vom Willen der Staaten zur freiwilligen Selbstverpflichtung: „[T]he General Assembly oversees no administrative structure capable of implementing its decisions and it lacks the resources needed to provide material rewards for good behavior or material punishments for bad behavior.“⁸³ Im Hinblick auf die Anti-Terrorismus-Konventionen (und allgemein strafrechtliche Instrumente globaler Terrorismusbekämpfung) existieren somit keinerlei wirksame Verfahren der Rechtsdurchsetzung.

Damit sind zwei wesentliche Funktionsbedingungen rechtsbasierter Globalproblembearbeitung nicht erfüllt: Weder ist der Problemgegenstand in den bestehenden Konventionen umfassend verrechtlicht, noch existieren wirksame Mittel zu ihrer Durchsetzung. All dies erschwert die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems im Kontext der globalen Terro-

⁸¹ Zu den Vorteilen einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention siehe: Gioia 2006: UN-Conventions

⁸² Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel 2004: Eine sicherere Welt – Unsere gemeinsame Verantwortung, Abschlussbericht, UN-Dokument A/59/565, S. 54; Der Bericht der *Hochrangigen Gruppe* ist online verfügbar auf der Website der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen: www.dgvn.de/pdf/High_Panel_Report_deutsch.pdf (zugegriffen am: 24.01.2007)

⁸³ Peterson, M.J. 2004: Using the General Assembly, in: Boulden/Weiss (Hrsg.): Terrorism and the UN, 173-197 (hier: S. 173)

rismusbekämpfung. Und auch das Kriterium der Rechtsklarheit ist nur in eingeschränktem Maße gegeben. Zwar stellen die jeweiligen Spezialkonventionen insofern Rechtsklarheit her, als sie die einzelnen Begehungsweisen terroristischer Gewalt durchaus präzise, detailliert und eindeutig bestimmen. Was aber die allgemeine Frage danach, was Terrorismus insgesamt ist und durch welche Tatbestandsmerkmale er sich strafrechtlich erfassen lässt, betrifft, herrscht solange Rechtsunklarheit, solange die Generalversammlung nicht eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention verabschiedet hat, die eine Antwort auf diese Frage enthält, d.h. die in einer allgemeinen, gültigen Definition klarstellt, was Terrorismus eigentlich ist.

3.1.2 Völkerstrafrecht

Wie gezeigt, stellen die dreizehn Anti-Terrorismus-Übereinkommen von der internationalen Staatengemeinschaft (im Rahmen des UN-Systems) verhandelte Vorgaben zur Inklusion spezifischer terroristischer Straftatbestände in die *nationale* Rechtsprechungssphäre dar. Die strafrechtliche Terrorismusbekämpfung findet danach im *nationalen* politischen Raum statt, sie befindet sich also im Verantwortungsbereich der Staaten. Dies ist insofern problematisch, als Prozesse der Bearbeitung des Terrorismus allein mit Mitteln des nationalen Strafrechts damit hochgradig abhängig sind von der Fähigkeit und dem Willen der Einzelstaaten, terroristische Straftäter polizeilich oder gerichtlich zu belangen. Solange aber die strafrechtliche Terrorismusbekämpfung im nationalen Zuständigkeitsbereich allein verhaftet ist, ist es jederzeit denkbar und möglich, dass einzelne Staaten die Verfolgung oder Auslieferung von Terroristen verweigern. Dies verweist auf eine "Funktionalitätslücke" des im globalen Kampf gegen den Terrorismus zur Verfügung stehenden Normensystems.

Allerdings stellt das Völkerrecht neben den Anti-Terrorismus-Konventionen noch ein zweites Instrument der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung bereit, das diese "Funktionalitätslücke" möglicherweise – das wird im Folgenden zu prüfen sein – zu schließen vermag, nämlich das Völkerstrafrecht. Dieses begründet eine Art *internationaler* Strafgerichtsbarkeit, die potenzielle Wirksamkeitsdefizite im Rahmen des Nationalstaats vollzogener strafrechtlicher Terrorismusbekämpfung beheben könnte.

Das internationale Strafrecht ist insofern eine besondere Form des Völkerrechts, als nach diesem nicht – wie im klassischen Völkerrecht – Staaten, sondern Einzelpersonen aufgrund von völkerrechtlichen Normen strafbar sind. Nach dem Völkerstrafrecht kommt somit auch nicht-staatlichen Akteuren eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität zu. Die internationale Staatengemeinschaft konnte sich auf die folgenden völkerrechtlichen Straftatbestände einigen, die sie 1998 im Statut von Rom festschrieb und deren Ahndung dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag obliegt: Völkermord (Genozid), Verbrechen gegen die

Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression.⁸⁴ Der Terrorismus stellt somit keinen expliziten völkerrechtlichen Straftatbestand dar. Terroristische Handlungen können folglich lediglich dann vor den IStGH gebracht werden, wenn sie zugleich ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen.⁸⁵

Das oben skizzierte Problem bleibt somit bestehen: Der normative Funktionsmechanismus zur Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems mit den Mitteln des Strafrechts bleibt lückenhaft und unvollständig, solange die Möglichkeit einer Verweigerungshaltung nationaler Strafgerichtsbarkeiten nicht durch eine umfassende Zuständigkeit des IStGH kompensiert wird. Im Völkerrechtsdiskurs wird deswegen schon seit längerem die Frage diskutiert, ob die „Hochzonung der terroristischen Straftaten in den Bereich des Völkerstrafrechts“⁸⁶ notwendig ist, ob also „Terrorismus“ als ein völkerrechtlicher Straftatbestand in das Römer Statut aufgenommen werden sollte.

In der Tat ist davon auszugehen, dass die Einstufung terroristischer Handlungen als völkerrechtliche Verbrechen die Funktionsfähigkeit des bisher bestehenden Systems strafrechtlicher Normen signifikant erhöhen würde. Denn *erstens* könnte der Internationale Strafgerichtshof dann Strafverfahren gegen terroristische Täter einleiten, wenn ein Staat sich als entweder unfähig oder unwillig erweist, seiner Verfolgungspflicht nachzukommen. *Zweitens* würde der IStGH als repräsentativ besetzte, unabhängige Anklagebehörde das internationale Strafrecht unparteiisch anwenden und könnte dadurch den oft von Sympathisanten terroristischer Gruppierungen im Kontext nationaler Rechtsprechung erhobenen Vorwurf der Parteilichkeit entkräften.⁸⁷ Zudem käme einem im Namen der internationalen Staatengemeinschaft ausgesprochenen Urteil eine nicht zu unterschätzende Symbolkraft und politische Bedeutung zu. *Drittens* könnten durch eine internationale Rechtsprechung möglichen Bestrebungen des Hegemons (der USA) entgegengewirkt werden, sich im globalen Anti-Terror-Kampf zum weltweiten Rechtsprecher zu erheben.⁸⁸ *Viertens* könnten auch diejenigen terroristischen Handlungen völkerstrafrechtlich erfasst werden, die nicht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit angesehen werden können. *Fünftens* ist anzunehmen, dass sich durch eine Einbeziehung des Terrorismus in den sachlichen Jurisdiktionsbereich des IStGH die Effektivität

⁸⁴ Siehe Artikel 5 des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs; Das Statut von Rom ist online verfügbar unter: www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf (zugegriffen am: 05.02.2007)

⁸⁵ Siehe: Heintze, Hans-Joachim 2004: Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den internationalen Terrorismus, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3, 38-60 (hier: S. 46); In der noch jungen Geschichte des internationalen Strafrechts sind allerdings terroristische Akte noch nicht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit verfolgt worden – auch nicht im Fall der Terroranschläge vom 11. September 2001, die zweifellos auch als Verbrechen gegen die Menschlichkeit angesehen werden können.

⁸⁶ Oeter, Stefan 2002: Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 29-50 (hier: S. 50)

⁸⁷ Siehe: Oeter 2002: Terrorismus, S. 48

⁸⁸ Darauf weist Imran Khan hin. Siehe: Khan, Imran 2001: Terrorists should be tried in Court, in: The Guardian, 12 October 2001; zitiert in: Held, David 2001: Violence, Law and Justice in a Global Age, Social Science Research Council; online verfügbar unter: www.ssrc.org/sept11/essays/held_text_only.htm (zugegriffen am: 25.08.2006)

strafrechtlicher Terrorismusbekämpfung erhöhen würde. Über das diesbezügliche Effektivierungspotenzial spekuliert ausführlich Stefan Oeter:

„Die Schwerfälligkeiten der Verfahren zwischenstaatlicher Rechtshilfe in Strafsachen, auf die das System der internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus bisher hauptsächlich aufbauen musste, könnten durch die Konzentration wichtiger Verfahren bei einem internationalen Gericht überwunden werden. Der politische Druck, tatsächlich den Anklägern zuzuarbeiten und effektive Unterstützung bei der Verfolgung terroristischer Taten zu leisten, wäre demgegenüber weit höher als im bisher prägenden Verhältnis der sich Rechtshilfe leistenden Staaten.“⁸⁹

Und *sechstens* eröffnet eine Internationalisierung der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung die prinzipielle Möglichkeit, das traditionelle Verständnis von Völkerrecht als einem Mechanismus zur zwischenstaatlichen Konfliktregulierung zu umgehen und das Terrorismusproblem jenseits einer bewaffneten Konfliktaustragung mit nicht-militärischen Mitteln zu bearbeiten. Dies setzt allerdings voraus, dass dem IStGH eine internationale Strafverfolgungsbehörde samt internationaler Polizeitruppe zur Seite gestellt wird.⁹⁰

Im Hinblick auf die Frage, inwieweit das Völkerstrafrecht die Funktionsbedingungen des normativen Subsystems der *Global Governance*-Architektur erfüllt, d.h. als wie funktionsfähig es im Kontext der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems anzusehen ist, kann nun folgendes Fazit gezogen werden: Das internationale Strafrecht bezieht sich nicht explizit – und, wenn überhaupt, nur über den Umweg des Straftatbestands “Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ – auf terroristische Handlungen. Es regelt den Problemgegenstand “Terrorismus“ somit nur indirekt. Das Kriterium der umfassenden Verrechtlichung würde nur dann erfüllt sein, wenn “Terrorismus“ gemäß Artikel 5 des Statuts von Rom als schweres Verbrechen, „welche[s] die internationale Gemeinschaft als Ganzes berührt[t]“, definiert wird.⁹¹ Dass es dazu kommt, ist aber alles andere als wahrscheinlich. Solange sich die internationale Staatengemeinschaft nicht auf eine allgemeine Terrorismusdefinition geeinigt hat und solange die Staaten – allen voran die USA – mit der Ausweitung der internationalen Strafgerichtsbarkeit eine Durchbrechung des als unaufgebbar empfundenen Souveränitätsgrundsatzes verbinden, wird die Internationalisierung der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung illusorisch bleiben. Auch gilt es zu bedenken, dass die Mittel des IStGH zur Rechtsdurchsetzung ohnehin schwach ausgeprägt sind. Er bleibt in dieser Sache abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Vertragsstaaten. Das Völkerstrafrecht, so lässt sich resümieren, trägt somit nicht zur Steigerung der Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Mechanismus bzw. seines normativen Subsystems bei.

⁸⁹ Oeter 2002: Terrorismus, S. 48

⁹⁰ Für die Schaffung einer solchen Behörde tritt Stefan Baufeld ein. (Siehe: Baufeld, Stefan 2005: Der 11. September 2001 als Herausforderung für das Völkerrecht, Münster; insbesondere Kapitel C.)

⁹¹ Laut Artikel 121 des IStGH-Statuts können nur Vertragsstaaten derartige Veränderungen am Statut vorschlagen, nicht jedoch die Vereinten Nationen. Änderungen am Römer Statut benötigen eine Zwei-Drittel-Mehrheit.

3.1.3 UN-Charta

Neben der (begrenzten) Möglichkeit, dem Terrorismus weltweit mit den Mitteln des nationalen bzw. des Völkerstrafrechts beizukommen, steht der internationalen Staatengemeinschaft mit der UN-Charta ein weiteres völkerrechtliches Instrument zur Verfügung. Dieses ermöglicht potenziell die Bearbeitung des Terrorismusproblems im Sinne einer internationalen Konfliktregulierung. Im Vordergrund stehen in diesem Zusammenhang sanktionspolitische Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung.

Nach Artikel 103 der Charta genießt das UN-Recht einen Superioritätsstatus gegenüber allen anderen völkerrechtlichen Verträgen. Die UN-Charta wird deswegen in zunehmendem Maße als geschriebene Verfassung der internationalen Gemeinschaft der Staaten gesehen.⁹² Die Höherwertigkeit des UN-Rechts kommt nicht zuletzt in einer Reihe von in der Charta festgeschriebenen Verpflichtungen zum Ausdruck, die absolut zwingendes Recht (so genanntes *ius cogens*) darstellen, von dem nicht abgewichen werden darf – wie beispielsweise das Gewaltverbot (Artikel 2, Ziffer 4) oder das Selbstbestimmungsrecht (Artikel 2, Ziffer 7). Ein institutionalisiertes Gewaltmonopol zur Durchsetzung dieses Rechts und zur Sanktionierung von Rechtsbrüchen durch die UN-Mitgliedstaaten gibt es im Rahmen des UN-Systems allerdings nicht. Ein vergleichsweise schwach ausgeprägter Kontroll- und Sanktionsapparat ist beim UN-Sicherheitsrat angesiedelt, dessen Tätigwerden aber vom Willen seiner ständigen Mitglieder abhängt.

In unserem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern die UN-Charta auf Fälle nicht-staatlicher, terroristischer Gewalt anwendbar ist und inwieweit diese zum Funktionieren des den Prozess der globalen Terrorismusbekämpfung verregelnden Normensystems beiträgt. Zunächst ist festzuhalten, dass der Terrorismus in keinem der 111 Artikel der Charta der Vereinten Nationen explizit erwähnt wird.⁹³ In der Tat ist das Friedenssicherungsrecht der Charta ursprünglich als eine Konfliktregulierung *zwischen Staaten* konzipiert worden, nicht aber für Fälle privatisierter Gewalt. Die aktuelle Schwierigkeit besteht somit darin, zu bestimmen, wie mit den konventionellen Instrumenten des Friedenssicherungsrechts Sicherheitsbedrohungen begegnet werden kann, die von nicht-staatlichen, transnational operierenden Gewaltakteuren ausgehen. Vielfach wird im aktuellen Völkerrechtsdiskurs deswegen argumentiert, dass – in Anbetracht der Möglichkeit, dass terroristische Anschläge auch das Ausmaß eines bewaffneten Angriffs annehmen können (wie im Fall des 11. September) – das Völkerrecht für wirksame Gegenmaßnahmen (beispielsweise Selbstverteidigung) gesi-

⁹² Siehe: Simma, Bruno/Paulus, Andreas L. 1998: The 'International Community': Facing the Challenge of Globalization. General Conclusions, in: European Journal of International Law 9: 2, 266-277 (hier: S. 274)

⁹³ Allerdings formulierte die Generalversammlung in der so genannten *Friendly Relations*-Deklaration vom 4. Oktober 1970 eine allgemein akzeptierte Auslegung der UN-Charta, nach der der von Staaten ausgehende, grenzüberschreitende Terrorismus völkerrechtswidrig ist. (Siehe: UN-Dokument A/RES/2625)

cherte rechtliche Grundlagen auch im Hinblick auf nicht-staatliche Gewaltanwendung zur Verfügung stellen müsse.⁹⁴

Trotz des Zuschnitts der UN-Charta auf zwischenstaatliche Beziehungen und Konflikte entzieht sich der internationale Terrorismus dem in der Charta formulierten Völkerrecht jedoch nicht grundsätzlich.⁹⁵ Der Grund hierfür liegt in der *tatbestandlichen Offenheit* der innerhalb des Friedenssicherungsrechts relevanten, zentralen Charta-Konzepte "Bedrohung/Bruch des Friedens" (Artikel 39) sowie "bewaffneter Angriff" und "Selbstverteidigung" (Artikel 51).⁹⁶ So besagt beispielsweise Artikel 51 gerade nicht, dass der den Selbstverteidigungsfall begründende Angriff von einem Staat stammen muss: „Weder dem Wortlaut noch Sinn und Zweck des Artikels 51 UN-Charta können irgendwelche formellen Voraussetzungen für das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs entnommen werden.“⁹⁷

Um die Anpassung des Völkerrechts an veränderte Bedrohungslagen sicherzustellen, haben sich auf internationaler Ebene eine Reihe von konkretisierenden Interpretationen der Charta-Artikel etabliert, die zwar völkerrechtlich nicht legitimiert sind, aber als völkergewohnheitsrechtlich anerkannt gelten. Zu diesen zählen die Begründung eines antizipatorischen, präemptiven gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts (unter Berufung auf den so genannten *Caroline*-Fall von 1837) sowie die gewohnheitsrechtliche Festlegung, dass bewaffnete Angriffe nach Artikel 51 der UN-Charta auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen können, sofern sich diese Angriffe einem Staat zuschreiben lassen (im am Internationalen Gerichtshof verhandelten so genannten *Nicaragua*-Fall von 1986).

Unter dem Eindruck der Terroranschläge des 11. September ist das Völkerrecht – insbesondere das in der UN-Charta formulierte Friedenssicherungsrecht und das in diesem Zusammenhang gültige Völkergewohnheitsrecht – unter massiven Weiterentwicklungsdruck geraten. Im Zentrum stehen dabei Artikel 51 der Charta und die Frage, wie das Selbstverteidigungsrecht im Zeitalter von transnationalem Terrorismus und Massenvernichtungswaffen zu definieren ist. Als ambivalent ist in diesem Kontext die Tatsache der *tatbestandlichen Offenheit* der UN-Charta-Normen einzustufen. Einerseits garantiert die Offenheit der zentralen Normen des Friedenssicherungsrechts die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des kollektiven Sicherheitssystems und ermöglicht eine Anwendung des Völkerrechts auch auf Fälle terroristischer Gewaltanwendung. Andererseits aber sind die Charta-Normen – insbesondere

⁹⁴ So argumentiert unter anderem Christian Schaller. (Siehe: Schaller, Christian 2004: Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus – Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Berlin.)

⁹⁵ Siehe: Klein, Eckart 2004: Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus – Hört hier das Völkerrecht auf?, in: Grzeszick, Bernd/Hacke, Christian/Klein, Eckart (Hrsg.): Der Terror, der Staat und das Recht, Berlin, 9-39.

⁹⁶ Siehe: Schaller 2004: Friedenssicherungsrecht, S. 12

⁹⁷ Bruha, Thomas 2002: Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel?, in: Koch (Hrsg.): Terrorismus, 51-82 (hier: S. 65); Ein Blick in den Wortlaut von Artikel 51 ist an dieser Stelle lohnenswert: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. [...]“

Artikel 39 und 51 – aufgrund ihrer sprachlichen Vagheit äußerst interpretationsoffen und damit hochgradig instrumentalisierungsanfällig. Zudem sind die formellen Voraussetzungen für eine Anwendung des Völkerrechts als Instrument der sanktionspolitischen Terrorismusbekämpfung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft überhaupt grundsätzlich umstritten.⁹⁸ Beispielsweise herrscht kein Konsens darüber, wann ein Terrorakt die Qualität eines bewaffneten Angriffs hat und unter welchen Gesichtspunkten militärische Gegenmaßnahmen als verhältnismäßig anzusehen sind.

Im Hinblick auf die Regulierung nicht-staatlicher, terroristischer Gewalt erfüllt die UN-Charta somit nicht die Funktionsbedingung der Rechtsklarheit. Statt für den Prozess der sanktionspolitischen Terrorismusbekämpfung durch einen terrorismusspezifischen, ausdifferenzierten Tatbestandkatalog ein Höchstmaß an Rechtsklarheit zu liefern, ist sie bezüglich entscheidender Handlungs- und Konzeptualisierungsfragen unpräzise und unspezifisch.⁹⁹ Im speziellen Fall der UN-Charta ist die fehlende Rechtsklarheit Vorteil und Nachteil zugleich: Auf der einen Seite erhöht die tatbestandliche Offenheit der Normen des Friedenssicherungsrechts die Funktionsfähigkeit des im UN-System angelegten Normensystems insofern, als dadurch das Globalproblem überhaupt erst mit sanktionspolitischen Mitteln bearbeitbar wird. Auf der anderen Seite aber unterminiert die diesbezüglich bestehende Rechtsunklarheit die Funktionalität des Normensystems aber auch, weil sie der Instrumentalisierung des Völkerrechts (beispielsweise durch den Hegemon) Vorschub leistet – was im Gegensatz steht zur Idee der kollektiven Problembearbeitung im Rahmen des UN-Systems.

3.1.4 Sicherheitsrats-Resolutionen

Innerhalb des UN-Institutionensystems ist der Sicherheitsrat dasjenige Organ, das die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt (Artikel 24, Ziffer 1 der UN-Charta). Liegt auf internationaler Ebene eine Situation der Friedensbedrohung oder des Friedensbruchs vor, ist der Sicherheitsrat dazu befugt, zur Wahrung bzw. Wiederherstellung der internationalen Sicherheit Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen. Die Resolutionen, die er zu diesem Zweck verabschiedet, sind letztlich Anwendungen der UN-Charta auf konkrete Fälle, sie sind Auslegungen der in der Charta formulierten Rechtsnormen und tragen in diesem Sinne zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und zum Ausbau des bestehenden internationalen Normensystems bei.

⁹⁸ Die völkerrechtlichen Konzeptualisierungsprobleme werden eingehender behandelt in Kapitel 4.1.3 dieser Arbeit.

⁹⁹ Nach Christopher Daase lässt sich die Anwendung des Völkerrechts auf den Terrorismus ohne eine gleichzeitige Konkretisierung der diesbezüglich relevanten Tatbestandmerkmale beschreiben als ein Prozess der Entdifferenzierung der politischen Gewalt innerhalb des Völkerrechts. So lässt sich argumentieren, dass im Völkerrecht die begrifflichen Unterscheidungen zwischen Krieg, Terrorismus oder Guerilla eingegeben werden – mit der Folge, dass die damit verbundenen Regelungskonventionen unterminiert werden. (Diese Gedanken entstammen der von Christopher Daase im Wintersemester 2006/07 an der Münchner Ludwig-Maximilians-Universität gehaltenen Vorlesung zum Thema "Sicherheitspolitik".)

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich der Sicherheitsrat auch mit dem Phänomen des internationalen Terrorismus befasst und diesen als potenziell weltfriedens- und sicherheitsgefährdend eingestuft. Er reagierte dabei zunächst auf konkrete terroristische Ereignisse (wie den Anschlag von Lockerbie im Jahr 1988, das Attentat auf den ägyptischen Präsidenten Mubarrak im Jahr 1995 oder die Bombenanschläge auf die US-amerikanischen Botschaften in Daressalam und Nairobi im Jahr 1998) und setzte gegen die daran beteiligten "Hintergrundstaaten" auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta Sanktionsmaßnahmen durch – so gegen Libyen (1992), Sudan (1996) und das Taliban-Regime in Afghanistan (1999)¹⁰⁰. In dieser Phase klassifizierte der Sicherheitsrat Akte des Terrorismus nur dann als Bedrohung des Friedens, wenn diese Akte einem Staat zuschreibbar waren.¹⁰¹ Diese Praxis änderte sich mit den beiden unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373.¹⁰² Sie sind unter anderem insofern präzedenzlos, als in ihnen erstmals *jegliche* Akte des internationalen Terrorismus als Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Friedens bezeichnet werden. Terroristische Handlungen stellen somit *per se* eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar – und zwar unabhängig davon, ob sich diese einem "Hintergrundstaat" zuschreiben lassen. In jeder der zahlreichen Anti-Terrorismus-Resolutionen seit dem 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat terroristische Akte einhellig als Friedensbedrohung bezeichnet, die früheren Resolutionen bekräftigt und „mitsamt den hierin beschlossenen Maßnahmen und Strategien als eine Art *acquis communautaire* der Anti-Terrorismuspolitik formuliert“¹⁰³. Um der wachsenden Kritik, derzufolge im globalen Anti-Terror-Kampf wichtige Grundsätze des internationalen Rechts faktisch missachtet würden, zu begegnen, verpflichtete der Sicherheitsrat die Staaten in einer weiteren Resolution dazu, sich in ihrem Kampf gegen den Terrorismus im Rahmen ihrer internationalen Rechtsverpflichtungen zu bewegen.¹⁰⁴ Von den jüngeren terrorismusbezogenen Sicherheitsrats-Resolutionen sind schließlich die folgenden wichtig und deswegen nennenswert: Resolution 1540, die die Staaten dazu verpflichtet, gezielt zu unterbinden, dass Terroristen ABC-Waffen erwerben, sowie

¹⁰⁰ Zur Überwachung der Sanktionen gegen das Taliban-Regime schuf der Sicherheitsrat das so genannte Taliban-Sanktionskomitee. Heute richten sich die Sanktionen (Waffenembargo, Reiseverbot, Finanzsanktionen) nicht mehr gegen die Taliban als Gruppe und Afghanistan, sondern gegen bestimmte natürliche und juristische Personen mit Verbindungen zu Osama Bin Laden, *Al-Qaida* oder den Taliban. (Siehe dazu auch die Sicherheitsrats-Resolution 1617 aus dem Jahr 2005: UN-Dokument S/RES/1617)

¹⁰¹ Siehe: Santori, Valeria 2006: The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism, in: Nesi (Hrsg.): International Cooperation, 89-111 (hier: S. 91)

¹⁰² Für den lesenswerten Wortlaut dieser beiden Resolutionen siehe: UN-Dokument S/RES/1368 (2001) sowie UN-Dokument S/RES/1373 (2001)

¹⁰³ Behr, Hartmut 2004: Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen – Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 1, 27-59 (hier: S. 44); Der Sicherheitsrat verurteilte auch die Bombenanschläge auf Bali (14. Oktober 2002, S/RES/1438), in Moskau (24. Oktober 2002, S/RES/1440), Mombasa (13. Dezember 2002, S/RES/1450), Bogota (14. Februar 2003, S/RES/1465), Istanbul (20. November 2003, S/RES/1516), Madrid (11. März 2004, S/RES/1530), Beslan (8. Oktober 2004, S/RES/1566) und in London (7. Juli 2005, S/RES/1611) einhellig als terroristische Akte, die eine Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens bedeuten.

¹⁰⁴ Die Rede ist von Resolution 1456 von 2003. (Siehe: UN-Dokument S/RES/1456)

Resolution 1624, die die Grundlagen für eine Kriminalisierung von Handlungen legt, die zur Begehung terroristischer Akte “anstacheln“ (*incitement*) – beispielsweise über das Internet.¹⁰⁵ Über die vergangenen fünfzehn Jahre hat sich in der Anti-Terrorismus-Politik des UN-Sicherheitsrats somit ein grundlegender Wandel vollzogen, der nicht zuletzt vor dem Hintergrund der weltpolitischen Zäsur des 11. September zu verstehen ist. Zusammenfassend lässt sich dieser mit Valeria Santori wie folgt beschreiben: „[The Council] went from dealing each time with specific situations arising out of determined terrorist acts, to *addressing the phenomenon in general*.“¹⁰⁶

Im Zentrum der Anti-Terrorismus-Politik des Sicherheitsrats stehen die beiden in unmittelbarer Reaktion auf die Anschläge vom 11. September verabschiedeten Resolutionen 1368 und insbesondere 1373. Aufgrund ihrer Präzedenzlosigkeit und aufgrund ihrer Wichtigkeit als normative Grundlagen der globalen Terrorismusbekämpfung verdienen sie eine eingehende Betrachtung. Resolution 1368 (vom 12. September 2001) stellt die Bedrohung von Sicherheit und Frieden durch Akte des internationalen Terrorismus fest und erkennt in diesem Zusammenhang das Recht zur Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta an. Resolution 1373 (vom 28. September 2001) geht insofern über Resolution 1368 hinaus, als sie auf Grundlage von Kapitel VII der Charta eine Reihe konkreter, verbindlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Terrorismus festlegt. Schwerpunktmäßig fordert der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zu zwischenstaatlicher Kooperation und zur Durchführung konkreter Maßnahmen zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus und der Beherbergung der Täter, d.h. zur Verweigerung von *Safe Havens*, auf. Zudem verpflichtet der Sicherheitsrat die Staatenwelt auf eine Reihe weiterer konkreter gesetzgeberischer, justizieller, polizeilicher und administrativer Anti-Terror-Maßnahmen, über deren Umsetzung er innerhalb von 90 Tagen Staatenberichte fordert. Schließlich sieht Resolution 1373 die Schaffung eines Ausschusses, des später so genannten *Counter-Terrorism Committee* (CTC), vor, der die Umsetzung der Resolution überwachen soll und darüber an den Sicherheitsrat berichtet. Allgemein zielt Resolution 1373 darauf ab, sicherzustellen, dass alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Handlungen mitwirken, vor Gericht gestellt werden, und dass diese terroristischen Handlungen als schwere Verbrechen nach innerstaatlichem Recht umschrieben werden. Dies bedeutet, dass die Resolution Maßnahmen verpflichtend macht, die teilweise bereits Bestandteil der nicht-bindenden Anti-Terrorismus-Konventionen der Generalversammlung sind.¹⁰⁷

Mit den Resolutionen 1368 und 1373 hat sich der Sicherheitsrat auf völkerrechtliches Neuland vorgewagt. Beide Resolutionen stellen eine Neuinterpretation der Charta-Konzepte “Friedensbedrohung“ (Artikel 39) und “Selbstverteidigung“ (Artikel 51) dar. Sie entwickeln

¹⁰⁵ Siehe: UN-Dokument S/RES/1540 (2004) bzw. UN-Dokument S/RES/1624 (2005)

¹⁰⁶ Santori 2006: Security Council's Interpretation, S. 95 (eigene Hervorhebung)

¹⁰⁷ Zu dem damit verbundenen Problem, dass der Sicherheitsrat hier in vermutlich illegitimer Weise als Gesetzgeber in Erscheinung tritt, siehe Kapitel 3.3.2 sowie Kapitel 4.2.3 dieser Arbeit!

damit bestehendes Völkerrecht in folgenreicher Weise fort. *Erstens* stellen die Resolutionen erstmals in genereller Weise eine Friedensgefährdung durch Akte des internationalen Terrorismus fest, ohne sie mit der Verwicklung eines staatlichen Akteurs in Verbindung zu bringen. Sie brechen somit mit dem bis dato gängigen Völkerrechtsverständnis, wonach „es zur Annahme eines konkreten friedensgefährdenden Aktes stets der Mitwirkung eines in die Anschläge verwickelten ‚Hintergrundstaates‘ bedarf“¹⁰⁸. Terroristische Handlungen sind heute Friedensbedrohungen *per se* – unabhängig davon, wann, wo und von wem sie begangen werden.¹⁰⁹ Und *zweitens* weisen die Resolutionen auf eine äußerst extensive Auslegung des Selbstverteidigungsrechts hin. War bisher die Selbstverteidigung eines Staates nur im Falle eines bewaffneten Angriffs durch einen feindlichen Staat für legitim gehalten worden, impliziert die in den Resolutionen erstmals formulierte Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts eine Rechtsauffassung, nach der nun auch Angriffe von nicht-staatlichen Akteuren eine grenzüberschreitende militärische Gegenreaktion rechtfertigen können.¹¹⁰

Es kann durchaus argumentiert werden, dass die Inklusion des internationalen Terrorismus in die Rechtssphäre der UN-Charta – wie sie der Sicherheitsrat durch eine Ausdehnung der Konzepte der Friedensgefährdung und des Selbstverteidigungsrechts auf das Phänomen des internationalen Terrorismus vorgenommen hat – die Verrechtlichung des Globalproblems „Terrorismus“ umfassender gemacht hat. Die Resolutionspraxis seit dem 11. September 2001 demonstriert somit sowohl die Anerkennung der Anpassungsnotwendigkeit des Völkerrechts an neue Sicherheitsbedrohungen als auch seine Anpassungsfähigkeit. Insofern haben die Anti-Terrorismus-Resolutionen des Sicherheitsrats zur Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems und allgemein zum Funktionieren der globalen Mechanismen der Terrorismusproblembearbeitung beigetragen.

Was die Funktionsfähigkeit des normativen Handlungssystems der Terrorismusbekämpfung aber wieder – gleichsam durch die Hintertür – unterminiert, ist die Tatsache, dass keine der wichtigsten terrorismusbezogenen Resolutionen das Kriterium der Bestimmtheit erfüllt. Dieses Problem liegt in der Natur der Sicherheitsrats-Resolutionen: Anders als Konventionen und andere völkerrechtliche Verträge sind sie in der Regel nicht sehr detailliert, ihnen fehlen häufig Klarheit, Prägnanz und Unzweideutigkeit. Die Verabschiedung der Resolutionen im Sicherheitsrat werden gesichert durch politischen Kompromiss – und entsprechend allgemein und vage ist deswegen oft die Sprache gehalten.¹¹¹ Die mangelnde Rechtsklarheit der Sicherheitsrats-Resolutionen ist aber problematisch, weil die Charta-Konzepte, auf die in den

¹⁰⁸ Bruha 2002: Neuer Internationaler Terrorismus, S. 63

¹⁰⁹ Siehe: Santori 2006: Security Council's Interpretation, S. 95

¹¹⁰ Siehe: Daase, Christopher 2002: Terrorismus: Der Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Sicherheitspolitik der USA nach dem 11. September 2001, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik – Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 113-142 (hier: S. 135f.)

¹¹¹ Siehe: Talmon, Stefan 2005: The Security Council as World Legislature, in: The American Journal of International Law 99: 1, 175-193 (hier: S. 188f.)

jeweiligen Resolutionstexten Bezug genommen wird, in der Regel interpretationsoffen bleiben und damit instrumentalisierbar sind. Resolution 1373 beispielsweise beinhaltet keinerlei präzise Angaben hinsichtlich der Dauer oder des Adressaten der Selbstverteidigungsmaßnahmen, die sie formell erlauben. Im Hinblick auf terroristische Friedensbedrohungen ist das Selbstverteidigungsrecht somit potenziell unbegrenzt. Nicht umsonst bezeichneten einige Kommentatoren die Resolutionen 1368 und 1373 deswegen als "Blankoscheck" für die USA.¹¹²

Verglichen mit der Generalversammlung verfügt der Sicherheitsrat über relativ starke Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung. Sicherheitsrats-Resolutionen sind bindend für alle UN-Mitgliedstaaten, ihr Geltungsbereich ist somit universal. Zudem ist der Sicherheitsrat dazu ermächtigt, Rechtsbrüche und die Nichtbefolgung der Resolutionsverpflichtungen zu ahnden. Ob allerdings tatsächlich Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ergriffen werden, hängt ab vom Willen der ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder, die ihrerseits aufgrund ihres Vetorechts nie selbst Adressat von Sanktionen sein werden. Auch darin ist eine Lücke im normativen Funktionssystem der *Global Governance*-Architektur zu sehen.

3.2 Terrorismusbekämpfung im Rahmen institutioneller Arrangements

Neben einem universalen Normensystem bedarf es zur Bekämpfung des Terrorismus auf globaler Ebene auch eines universalen Institutionensystems, eines globalen institutionellen Handlungsrahmens, in dem jegliche globalen Anti-Terror-Maßnahmen koordiniert, gesteuert und effektiviert werden. Die Bearbeitbarkeit des globalen Terrorismusproblems ist umso höher, je funktionsfähiger nicht nur das globale Normen-, sondern auch das globale Institutionensystem ist. Globales Normen- und Institutionensystem sind insofern funktional miteinander verknüpft, als das internationale Rechtssystem bis zu einem gewissen Grad den normativen Rahmen konstituiert, in dem sich das institutionell eingebettete Handeln vollzieht.

Wie das globale Normensystem ist auch das globale Institutionensystem angesichts der als sich verschärfend wahrgenommenen terroristischen Bedrohungssituation unter Weiterentwicklungsdruck geraten und hat sich ansatzweise der veränderten globalen Sicherheitssituation angepasst. Innerhalb des Organisationssystems der Vereinten Nationen sind es heute insgesamt 23 institutionelle Einheiten, die – wenn auch oft nur indirekt – in den Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems eingebunden sind.¹¹³ Zu diesen zählen so unterschiedliche multilaterale Organisationen und Programme wie die Internationale Atomenergiebehörde, das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, die *Organization for the Prohibition of*

¹¹² So beispielsweise Ian Williams (Siehe: Williams, Ian 2001: Amerikas Krieg gegen den Terrorismus – Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington, in: Vereinte Nationen 49: 6, 209-214; hier: S. 210) sowie Boulden/Weiss (Siehe: Boulden/Weiss 2004: Whither Terrorism, S. 12).

¹¹³ Für eine Bestandsaufnahme aller Einheiten des UN-Systems, die sich am Prozess des Aufbaus anti-terroristischer Kapazitäten in den Mitgliedstaaten beteiligen, siehe: UN-Dokument A/60/825 (2006), Annex I

Chemical Weapons (OPCW), das *Department of Disarmament Affairs* oder der Internationale Währungsfonds (IWF). Sie alle haben nach dem 11. September 2001 ihre Mandate ausgeweitet und spezielle Programme insbesondere zum Aufbau anti-terroristischer Kapazitäten in ihr Aufgabenfeld integriert.

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September ist zudem ein gänzlich neues institutionelles Arrangement geschaffen worden, das die weltweiten Prozesse der Bearbeitung des Terrorismusproblems institutionell integrieren soll: das so genannte *Counter-Terrorism Committee* (CTC).¹¹⁴ Neben diesem ist der *Terrorism Prevention Branch* (TPB) die einzige Einrichtung innerhalb des UN-Systems, dessen Mandat explizit und ausschließlich Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beinhaltet. Im Kontext der Bekämpfung des internationalen Terrorismus verfügen CTC und TPB im Vergleich zu den 21 anderen institutionellen Einheiten über die größte institutionelle Reichweite. Auf diese beiden, spezifisch zur Terrorismusbekämpfung mandatierten UN-Organen wird sich die nun folgende Analyse deswegen beschränken.

Die Untersuchung der Frage, inwieweit das *Counter-Terrorism Committee* und der *Terrorism Prevention Branch* die funktionalen Erfordernisse eines globalen Institutionensystems erfüllen bzw. als wie funktionsfähig sie sich im Prozess der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems erweisen, soll dabei entlang der im Konzeptualisierungsteil der Arbeit eingeführten Funktionskriterien erfolgen.¹¹⁵ Inwiefern also sind das CTC und der TPB unabhängige, finanziell und personell gut ausgestattete, eigenständige Anti-Terror-Organen, wie umfassend sind ihre jeweiligen Mandate und inwieweit verfügen sie über die Fähigkeit, ihre Mandate effektiv zu implementieren? Mit anderen Worten: Inwiefern existieren innerhalb des UN-Systems institutionelle Arrangements, die in Bezug auf die Bearbeitung des Terrorismusproblems *Global Governance*-fähig sind?

3.2.1 Das *Counter-Terrorism Committee* (CTC) des Sicherheitsrats

Das *Counter-Terrorism Committee* (CTC) wurde mit der Sicherheitsrats-Resolution 1373 unmittelbar nach den Terroranschlägen von New York und Washington geschaffen. Innerhalb des UN-Institutionensystems stellt dieser Ausschuss die einzige bedeutende terrorismusbezogene institutionelle Innovation seit dem 11. September 2001 dar. Formell besteht das CTC aus den fünfzehn Mitgliedern des Sicherheitsrats. Im Jahr 2004 wurde dem CTC – erneut auf Beschluss des Sicherheitsrats – mit dem *Counter-Terrorism Executive Directorate*

¹¹⁴ Zudem hat der Sicherheitsrat seit dem 11. September 2001 drei weitere spezialisierte Gremien etabliert, die die Implementierung spezieller Anti-Terrorismus-Resolutionen überwachen sollen – wie beispielsweise das so genannte 1540-Komitee oder die 1566-Arbeitsgruppe. Die Mandate dieser beiden Überwachungskomitees sind äußerst spezifisch, ihre institutionelle Reichweite ist gering. Von einer Analyse dieser Gremien kann deswegen abgesehen werden.

¹¹⁵ Siehe dazu: Kapitel 2.2.2 dieser Arbeit sowie die Auflistung der Funktionsbedingungen in der Grafik in Kapitel 2.4!

(CTED) ein beratendes und unterstützendes, 20-köpfiges Expertenkomitee zur Seite gestellt.¹¹⁶

Im Laufe der vergangenen fünf Jahre seit Gründung des *Counter-Terrorism Committee* hat sich dessen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich beständig ausgeweitet. War es vom Sicherheitsrat ursprünglich als Komitee erdacht worden, das die einzelstaatliche Umsetzung des in Resolution 1373 aufgelisteten, verpflichtenden Maßnahmenkatalogs lediglich überwachen soll, ist es heute die zentrale Aufgabe des CTC, durch die Organisation und Koordinierung technischer Hilfsleistungen die Fähigkeit der UN-Mitgliedstaaten zu erhöhen, den Terrorismus effektiv zu bekämpfen und somit die vom Sicherheitsrat auferlegten Pflichten zu erfüllen. Zu diesem Zweck arbeitet der CTC mit einer Reihe internationaler, regionaler und sub-regionaler Organisationen zusammen. Die Arbeit des Komitees basiert auf der Auswertung der Länderberichte über Stand und Fortschritt der jeweiligen nationalen Anti-Terror-Politiken, zu deren Abgabe die Staaten durch Resolution 1373 verpflichtet sind.

Das *Counter-Terrorism Committee* bildet somit das administrative Zentrum der globalen Terrorismusbekämpfung. Die zentrale Stellung des CTC im innerhalb des UN-Systems sich vollziehenden Prozess der Terrorismusproblembearbeitung ist inzwischen weithin anerkannt worden. Der Anti-Terrorismus-Ausschuss ist heute das auf internationaler Ebene führende Organ, das das kollektive Handeln gegen den internationalen Terrorismus steuert und vorantreibt. Die Vorstellung vom CTC als zentralem Anti-Terrorismus-Organ kommt auch in den Empfehlungen der *Policy Working Group on the United Nations and Terrorism* zum Ausdruck: „The Counter-Terrorism Committee should be at the centre of United Nations activities related to terrorism, with the United Nations system as a whole providing it with the necessary assistance.“¹¹⁷

Die bisherige Arbeit des CTC kann – gerade im Vergleich zu anderen Ausschüssen innerhalb des UN-Institutionensystems – als relativ erfolgreich eingeschätzt werden. Ein Indiz für den Erfolg des Ausschusses ist die überraschend hohe Anzahl der eingegangenen Staatenberichte: Bis April 2006 hatten alle 191 Mitgliedstaaten dem CTC mindestens einen Bericht vorgelegt.¹¹⁸ Ein weiterer aussagekräftiger Indikator für die Leistung des Komitees ist der seit der Verabschiedung der Resolution 1373 beträchtlich gestiegene Ratifikationsstand gerade der wichtigsten internationalen Anti-Terrorismus-Konventionen. Zudem ist der CTC durchaus erfolgreich darin gewesen, die Kooperation zwischen den Staaten und den Institutionen im

¹¹⁶ Das CTED fungiert im Prozess der Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1373 in erster Linie als Koordinierungsorgan. Im Mai 2007 hat es zu diesem Zweck eine Datenbank ins Internet gestellt, die umfassende Informationen über die technischen Unterstützungsleistungen bietet, die die Mitgliedstaaten zur Resolutionsimplementierung entweder benötigen oder anbieten. (Die Online-Datenbank findet sich auf www.un.org/sc/ctc; zugegriffen am 11.09.2007)

¹¹⁷ Policy Working Group on the United Nations and Terrorism 2002: Abschlussbericht; UN-Dokument: A/57/273 (Annex), S/2002/875, S. 9

¹¹⁸ Siehe: UN-Dokument A/60/825 (2006), S. 22; Laut Annan besteht die Bedeutung der Länderberichte darin, dass „die Welt [nun] erstmals einen globalen Überblick über die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Rechtsvorschriften und institutionellen Vorkehrungen erhalten [hat], und es jetzt möglich geworden [ist], bestehende Lücken zu ermitteln.“ (UN-Dokument A/60/825, S. 22)

globalen Anti-Terror-Kampf zu verstetigen und als Schaltstelle zwischen Gebern und Hilfeempfängerländern die anti-terroristischen Kapazitäten der UN-Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Trotz dieser Erfolge ist das *Counter-Terrorism Committee* jedoch weit davon entfernt, eine globale Institution zu sein, die in der Lage ist, die Bedingungen globaler Problembearbeitung – d.h. hier: die Funktionsbedingungen eines universellen Institutionensystems – funktionell zu erfüllen. Denn *erstens* verfügt das CTC nicht über ein umfassendes Mandat zur Terrorismusbekämpfung. Es ist lediglich ein Ausschuss und keine *Counter-Terrorism Organization* (CTO).¹¹⁹ Es ist keine globale Organisation, die in umfassender Weise alleinig zur Terrorismusbekämpfung mandatiert ist. Zudem sind im CTC keinerlei nicht-staatliche Akteure, sondern ausschließlich Repräsentanten der Staaten integriert. Das Mandat des CTC ist beschränkt auf die Überwachung einer bestimmten Sicherheitsrats-Resolution und auf die Vermittlung technischer Hilfsleistungen an all diejenigen Staaten, deren institutionelle, rechtliche und politische Kapazitäten nicht ausreichen, um die von der Resolution auferlegten Pflichten erfüllen zu können. Der CTC ist somit nicht befugt, für den gesamten, im Rahmen des UN-Systems ablaufenden Prozess der Terrorismusbekämpfung eine angemessene institutionelle Grundlage zu schaffen. *Zweitens* ist das *Counter-Terrorism Committee* hochgradig abhängig von der Unterstützung durch andere Akteure. Weil es nicht selbst technische und operative Unterstützung gewähren kann, ist es bei der Vermittlung der Hilfsmaßnahmen auf die Kooperation der Staaten und der Geberorganisationen angewiesen. Zudem steht der Ausschuss in einem klaren Abhängigkeitsverhältnis zum Sicherheitsrat, dessen Resolutionen den Handlungsspielraum des CTC relativ eindeutig festlegen. Es ist dem CTC somit nicht möglich, im Prozess der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems selbständig und autonom zu handeln und zu entscheiden. Hinzu kommt, *drittens*, dass das *Counter-Terrorism Committee* bei weitem nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügt, um die ihm zugedachten Aufgaben angemessen erfüllen zu können. So übertrifft beispielsweise die Nachfrage an Hilfsleistungen von Seiten der Staaten das Angebot, das der CTC im Rahmen seiner Kapazitäten zu leisten imstande ist, signifikant.

¹²⁰ Und auch seiner Überwachungsfunktion kann der Ausschuss aufgrund seiner begrenzten Mittel nur in Ansätzen gerecht werden: „The Counter-Terrorism Committee does not have the resources or capabilities to undertake the kind of comprehensive monitoring and follow-up that would be required to ensure that measures are implemented across the board.“¹²¹ Und *viertens* schließlich verfügt der CTC nur über äußerst begrenzte Möglichkeiten, im Falle des

¹¹⁹ Die Umwandlung des CTC in eine mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete, übergeordnete CTO wird zunehmend gefordert, unter anderem von de Jonge Oudraat. (Siehe: Jonge Oudraat, Chantal de 2004: The United Nations and the Campaign Against Terrorism, in: Disarmament Forum 1, S. 29-37; hier: S. 35) Langfristig ist etwa die Transformation des CTED in eine solche Anti-Terrorismus-Organisation durchaus vorstellbar. (Siehe: Cortright, David/Gerber, Linda/Lopez, George A./Millar, Alistair 2004: An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counter-Terrorism, Fourth Freedom Forum/Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, Notre Dame/Washington, S. 24)

¹²⁰ Siehe: Cortright/Gerber/Lopez/Millar 2004: Action Agenda, S. 1; Siehe dazu auch Kapitel 4.2.1 dieser Arbeit!

¹²¹ Boulden/Weiss 2004: Whither Terrorism, S. 13

Nicht-Einhaltens der in Resolution 1373 festgeschriebenen Verpflichtungen Durchsetzungsdruck auf die betreffenden Staaten auszuüben. Dies unterminiert die Möglichkeit einer effektiven Mandatsimplementierung durch den CTC. Es stellt sich hier die Frage, ob der Anti-Terrorismus-Ausschuss dem Sicherheitsrat diejenigen Staaten melden soll, die die in der Resolution formulierten Verpflichtungen nicht erfüllen.¹²² Erst der Sicherheitsrat könnte dann Sanktionsmaßnahmen gegen implementierungsunwillige oder (-unfähige?) Staaten ausüben – eine Möglichkeit, die der CTC selbst aber nicht hat. Bis heute hat der CTC von einer solchen *name and shame*-Taktik jedoch aus guten Gründen abgesehen. Denn es besteht eine große Schwierigkeit darin, überhaupt nach objektiven Kriterien festzustellen, ob die Staaten die Resolutionsvorgaben umsetzen.¹²³

All diese Beschränktheiten des *Counter-Terrorism Committee* – das begrenzte Mandat, die mangelnde Unabhängigkeit und Ressourcenausstattung sowie die Ineffektivität der Mandatsimplementierung – bestätigen unsere Vermutung, dass der CTC die Funktionsbedingungen eines globalen Institutionensystems nur in sehr geringem Maße erfüllt.

3.2.2 Der *Terrorism Prevention Branch* (TPB) des UNODC

Mit dem *Terrorism Prevention Branch* (TPB) existiert neben dem CTC ein zweites institutionelles Arrangement, das sich exklusiv der Bearbeitung des terroristischen Globalproblems widmet. Der bereits im Jahr 1999 gegründete TPB – das einzige UN-Organ, das "Terrorismus" im Namen trägt – stellt eine Untereinheit des in Wien ansässigen *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dar.

Der Tätigkeitsbereich des *Terrorism Prevention Branch* wurde im Jahr 2002 vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September und der Errichtung des *Counter-Terrorism Committee* per Generalversammlungs-Resolution erweitert und angepasst. Ähnlich wie die Gründung des CTC lässt sich auch dieser Vorgang als Teil des mit dem 11. September ausgelösten adaptiven Transformationsprozesses der terrorismuspolitischen *Global Governance*-Architektur beschreiben. Zunächst war die Aufgabe des TPB auf die wissenschaftliche Analyse und empirische Erfassung der Entwicklungen des internationalen Terrorismus beschränkt. Im Wesentlichen zielte die Arbeit des TPB dabei darauf ab, Anzeichen terroristischer Gewalt frühzeitig zu identifizieren und insofern einen Beitrag zur *Terrorismusprävention* zu leisten. Nach dem 11. September 2001 hat sich die Tätigkeit der Terrorismus-Präventions-Einheit darauf verlagert, Staaten, die eine entsprechende Unterstützung erbiten, bei der Implementierung der dreizehn internationalen Anti-Terrorismus-Konventionen behilflich zu sein. Hier arbeitet der TPB eng mit dem CTC zusammen, der diese Hilfsleistun-

¹²² Siehe: Rosand, Eric 2006: Resolution 1373 and the CTC: The Security Council's Capacity-building, in: Nesi (Hrsg.): *International Cooperation*, 81-88 (hier: S. 86)

¹²³ In der Tat existieren keinerlei objektive, allgemein anerkannte Kriterien, nach denen man dies bestimmen könnte. (Siehe zu diesem Problem: Cortright/Gerber/Lopez/Millar 2004: *Action Agenda*, S. 5)

gen vermittelt und koordiniert. Beide Organe stehen somit in einem komplementären Verhältnis. Anders als der Anti-Terrorismus-Ausschuss des Sicherheitsrats wird der TPB auch selbst operativ tätig – beispielsweise durch Hilfeleistungen beim Entwerfen nationaler Gesetze, durch die Bereitstellung von juristischen Beratungsdiensten oder durch das Abhalten von Workshops zur Ausbildung von Personal.

Bei der Erfüllung seines beschränkten Mandats¹²⁴ ist der *Terrorism Prevention Branch* vergleichsweise erfolgreich gewesen. Ein Großteil der UN-Mitgliedstaaten hat vom TPB direkte wie indirekte Hilfeleistungen erhalten.¹²⁵ Auch die wachsende Anzahl an ratifizierten Anti-Terrorismus-Konventionen ist ein Indikator für die Wirkung der durch den TPB gewährten Unterstützung.

Gleichwohl erfüllt der *Terrorism Prevention Branch* des UNODC genauso wenig wie das *Counter-Terrorism Committee* des Sicherheitsrats die Funktionskriterien eines universalen Institutionensystems. Auch er stellt kaum diejenigen institutionellen Grundlagen bereit, derer es bedarf, damit eine umfassende Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems im Rahmen des UN-Systems funktionieren kann. *Erstens* ist der Tätigkeitsbereich des TPB äußerst begrenzt: Er erschöpft sich in der Bereitstellung technischer Unterstützungsdienste für hilfsbedürftige Staaten, ist also beschränkt auf Kapazitätsaufbau im globalen Anti-Terror-Kampf. Wie der CTC verfügt somit auch der *Terrorism Prevention Branch* nicht annähernd über ein umfassendes Mandat zur ganzheitlichen Terrorismusbekämpfung. *Zweitens* ist der TPB nur in sehr beschränktem Maße ein unabhängiges institutionelles Arrangement. Als ursprünglich von der Generalversammlung – d.h. basierend auf dem kollektiven Willen der internationalen Staatengemeinschaft – geschaffenes Organ werden die Arbeitsinhalte des TPB heute maßgeblich vom Sicherheitsrat bestimmt. Seit der Verabschiedung der Resolution 1373 ist es das *Counter-Terrorism Committee* des Sicherheitsrats, das die Leitlinien für die Arbeit des TPB setzt. Zudem hängt ein Aktivwerden des TPB ab von einem expliziten Hilfsgesuch eines Mitgliedstaates. *Drittens* leidet – wie das CTC – auch der *Terrorism Prevention Branch* an massiver Unterfinanzierung und personeller Unterbesetzung. Die seit dem 11. September 2001 erheblich gestiegene Nachfrage der Mitgliedstaaten nach technischer Hilfe resultierte pikanterweise nicht in einer entsprechenden Erhöhung der personellen wie finanziellen Mit-

¹²⁴ Das Mandat des TPB ist formuliert in einer Reihe von Generalversammlungs-Resolutionen. In Resolution 59/153 beispielsweise heißt es: „*The General Assembly [...] requests the United Nations Office on Drugs and Crime [...] to intensify its efforts to provide technical assistance in preventing and combating terrorism through the implementation of the universal conventions and protocols related to terrorism*“; siehe: UN-Dokument A/RES/59/153 (2003)

¹²⁵ Von Oktober 2002 bis März 2005 haben insgesamt 109 Länder vom TPB Hilfe bei der Implementierung der internationalen Rechtsinstrumente gegen den Terrorismus erhalten. Über 600 Offizielle konnten auf diese Weise im Hinblick auf die Implementierung der UN-Resolutionen und -Konventionen geschult werden. (Siehe: United Nations Office on Drugs and Crime 2005: *Terrorism Prevention Branch: Delivering Counter-Terrorism Assistance*, S. 4)

tel.¹²⁶ Allein schon aus diesem Grund sind, *viertens*, einer effektiven Implementierung des TPB-Mandats enge Grenzen gesetzt.

3.3 Diskursive Grundlagen der Terrorismusbekämpfung

Prozesse der Terrorismusbekämpfung müssen – damit sie auf der globalen Ebene des UN-Systems funktionieren – rechtlich fundiert und institutionell eingebettet sein. Das internationale Normen- und Institutionensystem konstituiert in diesem Sinne einen globalen Handlungsrahmen für die Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems und für *Global Governance*-Prozesse allgemein. Die große Bedeutung des diskursiven Subsystems der *Global Governance*-Architektur besteht darin, dass es auf dieses Normen- und Institutionensystem bzw. deren Funktionsfähigkeit dadurch einen direkten Einfluss ausübt, dass die im Diskurs erzielten Ergebnisse – zumindest potenziell – kurz- bis mittelfristig auf der Ebene der Politik und des Rechts umgesetzt werden.

Wie die anderen Subsysteme kann das Diskurssystem mehr oder weniger funktionsfähig sein, es kann in unterschiedlichem Maße zum Funktionieren von *Global Governance* beitragen. In der folgenden Analyse, die sich auf Prozesse der Normentwicklung in der Generalversammlung und der Norminterpretation im Sicherheitsrat sowie UN-interne Strategiediskurse konzentrieren wird, soll – entlang der im Konzeptualisierungsteil dieser Arbeit eingeführten Funktionsbedingungen – untersucht werden, inwieweit das globale Diskurssystem im Kontext der Terrorismusbekämpfung funktioniert.¹²⁷ Es stellt sich also die Frage, ob bzw. inwiefern der globale Terrorismusdiskurs inklusiv und partizipationsoffen ist, inwieweit in ihm erzielte Ergebnisse im Bereich des Rechts und der Politik manifest werden, wie effektiv er ist und inwieweit dieser die Wahrnehmung der globalen Öffentlichkeit bestimmt.

3.3.1 Normentwicklung in der Generalversammlung

Die UN-Generalversammlung umfasst alle Mitglieder der Vereinten Nationen und genießt einen entsprechend hohen Legitimitätsgrad. Deswegen ist sie innerhalb des UN-Systems das angemessene Organ, um in umfassender, politisch informierter und langfristiger Perspektive politische Zielsetzungen und programmatische Leitlinien zu diskutieren und zu beschließen und für die Kodifizierung entstehender Rechtsnormen zu sorgen.¹²⁸ In den

¹²⁶ Insgesamt sind beim TPB nur sieben feste Mitarbeiter tätig. Der TPB finanziert sich einerseits aus dem regulären Budget der UNO und andererseits aus freiwilligen finanziellen Beiträgen der Mitgliedsländer. Diese finanziell instabile Finanzierungsform ermöglicht es dem TPB nicht, langfristig zu planen. (Für ausführlichere Informationen und Zahlen dazu siehe: United Nations Office on Drugs and Crime 2005: Terrorism Prevention Branch, S. 5 und S. 12)

¹²⁷ Siehe dazu Kapitel 2.2.3 dieser Arbeit sowie die Auflistung der Funktionsbedingungen in der Grafik in Kapitel 2.4!

¹²⁸ Siehe: Binder, Christina/Schreuer, Christoph 2005: Das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat in Friedenssicherungsangelegenheiten, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg.): Weltinnenrecht, 639-663 (hier: S. 641)

Worten Jean E. Krasnos erfüllt die Generalversammlung „the function of a central forum for global dialogue wherein pressing issues of concern [...] can be discussed“¹²⁹. Dieser Rolle wird die Generalversammlung auch im Kontext der globalen Terrorismusbekämpfung gerecht: Sie ist hier ein universales Kommunikationsforum, in dem sich ein wichtiger Teil des globalen Terrorismusdiskurses abspielt.

Seit Jahrzehnten wird in der Generalversammlung das Phänomen des internationalen Terrorismus debattiert, es werden diesbezügliche Normen neu entwickelt und als internationale Anti-Terrorismus-Konventionen in die Form geltenden Völkerrechts gegossen. Die Diskussion besonders dringlicher Strategiefragen und die Ausarbeitung spezifischer Normen verlagert die Generalversammlung in der Regel in eigens zu diesem Zweck geschaffene Ad-Hoc-Komitees. Bereits in den 1970er Jahren und erneut im Jahr 1996 installierte die Generalversammlung eine Reihe von Ad-Hoc-Komitees, die mit dem Mandat versehen wurden, durch die Ausformulierung spezifischer Anti-Terrorismus-Abkommen zur Erweiterung des terrorismusbezogenen rechtlichen Handlungsrahmens beizutragen. Insgesamt wurden in den Ad-Hoc-Komitees der Generalversammlung drei der dreizehn Anti-Terrorismus-Konventionen verhandelt, die anschließend allesamt von der Generalversammlung verabschiedet und den Staaten zur Ratifikation vorgelegt wurden. Ohne Erfolg allerdings widmet sich das aktuelle Komitee nach wie vor der Aufgabe, den Entwurf eines umfassenden Abkommens zu erarbeiten, der in der Generalversammlung zustimmungsfähig wäre. Die endgültige Ausformulierung der Globalkonvention scheiterte immer wieder an der Problematik der Terrorismusdefinition. Zudem wird innerhalb der Generalversammlung seit längerem – und ebenfalls ohne Ergebnis – die Frage der Durchführung einer groß angelegten UN-Terrorismus-Konferenz diskutiert, die dem globalen Terrorismusdiskurs insgesamt weitere wichtige Impulse geben könnte.

Der innerhalb der UN-Generalversammlung stattfindende Terrorismusdiskurs – konkret: der in diesem Organ sich vollziehende Prozess der Entwicklung terrorismusbezogener Normen – erfüllt im Wesentlichen die Bedingungen eines funktionellen, universellen Diskurssystems. Denn *erstens* sind die diskursiven Normentwicklungsprozesse in der Generalversammlung durch ein Höchstmaß an Inklusivität gekennzeichnet. Alle 192 Mitgliedstaaten der UNO sind daran beteiligt und entscheiden über die konkrete Ausgestaltung der betreffenden Rechtsnormen mit. Im Ad-Hoc-Komitee gilt beispielsweise der Slogan: „Nothing is agreed until everything is agreed.“¹³⁰ Es ist jedoch, *zweitens*, eben diese Konsensorientierung in den diskursiven Verfahren der Generalversammlung, die es erschwert, dass in der Debatte möglichst viele Resultate erzielt werden, die dann rechtlich kodifiziert werden können und als konsenterte Rechtsnormen Eingang in Recht und Politik finden, d.h. praxisrelevant werden.

¹²⁹ Krasno, Jean E. 2004: The UN Landscape: An Overview, in: Krasno, Jean E. (Hrsg.): The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society, 3-17 (hier: S. 5)

¹³⁰ Für eine ausführliche Beschreibung der Arbeits- und Verhandlungsweise des Ad-Hoc-Komitees sowie eine Darstellung seines Mandats siehe: www.un.org/law/terrorism/index.html (zugegriffen am: 02.02.2007)

Zwar hat die Generalversammlung mit der Verabschiedung von insgesamt dreizehn Anti-Terrorismus-Konventionen erheblich zur Verrechtlichung der globalen Terrorismusproblembearbeitung beigetragen und damit das globale Normen- und Institutionensystem mit konkretem handlungsleitendem *Input* versorgt. Gleichzeitig verhinderte das Konsensprinzip entscheidende Schritte auf dem Weg zu einer weiterreichenden Verrechtlichung. Bis heute konnte die Generalversammlung nicht in der Frage einer universalen Terrorismusdefinition übereinkommen, eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention verabschieden und sich auf die Abhaltung einer globalen Terrorismuskonferenz einigen. *Drittens* hat die Generalversammlung als „global debate arena“¹³¹ im Zuge der Normentwicklung durchaus zur Herausbildung globaler Sichtweisen beigetragen und insofern die globale Wahrnehmung beeinflusst. Spätestens seit dem 11. September 2001 allerdings lässt sich beobachten, dass der in der Generalversammlung verfolgte diskursive Ansatz der Terrorismusbekämpfung durch Normentwicklung zunehmend von der Vorgehensweise des Sicherheitsrats überlagert wird. Inzwischen wirkt sich der Sicherheitsrats-Diskurs in erheblich stärkerem Maße auf den globalen Terrorismusdiskurs (und auf die globale Terrorismuspolitik) aus als der in der Generalversammlung stattfindende Deliberationsprozess.

3.3.2 Rechtsdiskurse im Sicherheitsrat

Wie die Generalversammlung lässt sich auch der Sicherheitsrat als ein zentrales „deliberative setting“¹³² des UN-Systems auffassen. Als Diskursarena erfüllt der Sicherheitsrat die Funktion, die in der UN-Charta formulierten Normen zu interpretieren, zur Anwendung zu bringen und auf diese Weise maßgeblich zur Gestaltung des normativen Völkerrechtsrahmens beizutragen – etwa durch die Feststellung, dass eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt, und durch die daran anschließende Ausarbeitung bindender Resolutionen. Nach Artikel 24 der UN-Charta agiert der Sicherheitsrat dabei im Auftrag der gesamten UN-Mitgliedschaft.¹³³ Anders als die hochgradig inklusiven diskursiven Verfahren, die innerhalb der Generalversammlung ablaufen, sind die Prozesse der Rechtsinterpretation und Rechtsetzung im Sicherheitsrat durch einen hohen Grad an Exklusivität, Intransparenz und durch fehlende Kontrolle gekennzeichnet und damit weit vom deliberativen Ideal eines funktionierenden Diskurssystems entfernt. Ian Johnstone charakterisiert die Debatten des Sicherheitsrats seit dem Ende des Ost-West-Konflikts folgendermaßen:

¹³¹ Karns, Margaret P./Mingst, Karen A. 2004: *International Organizations – The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, S. 101

¹³² Johnstone 2005: *Interpretative Communities*, S. 186

¹³³ Artikel 24, Ziffer 1 der UN-Charta lautet: „Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.“

„[M]ost deliberations have taken place in informal consultations, out of the public eye, with no official record kept, and little opportunity for the broader interpretative community to directly affect the terms of debate. It is clear that the Council is far from an ideal deliberative setting.“¹³⁴

So etwas wie einen zwanglosen Diskurs über Sicherheitsfragen und Fragen der Auslegung der UN-Charta, der allen Rechtsgenossen offen steht und in dem sie ihre Argumente für und gegen die betreffenden Rechtsnormen vorbringen können, gibt es im Sicherheitsrat somit nicht.¹³⁵

Die Exklusivität, Intransparenz und fehlende Partizipationsoffenheit der Rechtsdiskurse lassen sich am Entstehungsprozess der für den Prozess globaler Terrorismusbekämpfung äußerst implikationsreichen Resolution 1373 vom 28. September 2001 veranschaulichen. Bereits einen Tag nach Beginn der Konsultationen zirkulierte im Sicherheitsrat ein vom damaligen US-Botschafter John Negroponte eingebrachter Resolutionsentwurf. Dieser wurde noch am selben Tag in den informellen Treffen der Sicherheitsrats-Mitglieder angenommen und schließlich in einer formellen öffentlichen, kaum fünfminütigen Versammlung als universal gültige Resolution verabschiedet.¹³⁶ Längere Deliberationsprozesse, die auf eine Modifizierung des Resolutionsentwurfs hätten hinauslaufen können, fanden im Sicherheitsrat nicht statt: „No Council member spoke on the draft resolution or explained its vote; nonmembers of the Council were not consulted and were not present.“¹³⁷

Diese undemokratischen, exklusiven Verfahren der Resolutionsentstehung sind nicht zuletzt deswegen äußerst bedenkenswert, weil der Sicherheitsrat in Resolution 1373 (und später in den Resolutionen 1422, 1487 und 1540) die bestehenden Charta-Normen nicht mehr nur interpretierte, sondern – unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta – global bindendes Recht auch selbst setzte und somit als internationaler Gesetzgeber tätig geworden ist.¹³⁸ Die nach den Terroranschlägen vom 11. September im Sicherheitsrat stattfindenden, terrorismusbezogenen Rechtsdiskurse waren somit effektiv, sie fanden unmittelbar Eingang in die Sphäre der internationalen Politik und des internationalen Rechts, erfüllten jedoch nicht annähernd das wichtige Kriterium der Inklusivität und Partizipationsoffenheit.

Gerade für Akte der internationalen Rechtssetzung ist es jedoch – vor allem im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des internationalen Normensystems – von enormer Wichtigkeit, dass sie unter möglichst breiter Mitwirkung der UN-Mitgliedstaaten (und auch von nicht-staatlichen Akteuren) inklusiv getätigt werden. Denn, so kann argumentiert werden, die fehlende *Input*-Legitimität der Rechtsdiskurse kann auf Dauer die Funktionalität des universellen Normensystems unterminieren und damit die Funktionalität des *Global Governance*-Systems insge-

¹³⁴ Johnstone 2005: Interpretative Communities, S. 195f.

¹³⁵ Siehe: Schorlemer, Sabine von 2004: Verrechtlichung *contra* Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen, in: Zangl/Zürn (Hrsg): Verrechtlichung, 76-98 (hier: S. 77f.)

¹³⁶ Siehe: Talmon 2005: Security Council, S. 187

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Zur neuen Rolle des Sicherheitsrats als internationaler (Ersatz-)Gesetzgeber siehe Kapitel 4.2.3 dieser Arbeit!

samt nachhaltig gefährden. Wenn nämlich internationale Rechtsnormen und Regeln nicht in einem inklusiven, transparenten, demokratischen, kurz: einem allseits als fair empfundenen Verfahren entstanden sind, kann die Normbefolgung erheblich leiden, weil Rechtsbrüche jederzeit mit dem Verweis auf die Exklusivität des Rechtsdiskurses gerechtfertigt werden können.¹³⁹ Was dieser Sachverhalt im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit globaler Problembearbeitungsmechanismen bedeutet, lässt sich mit Ernst-Otto Czempiel wie folgt auf den Punkt bringen: „[D]er Verzicht auf den Konsens aller Betroffenen [ist] gleichbedeutend mit dem Verzicht auf den ordnungspolitischen Erfolg.“¹⁴⁰

Indem der Sicherheitsrat seit dem 11. September 2001 dazu übergegangen ist, Recht nicht länger nur diskursiv zu interpretieren, sondern auch verbindlich neu zu setzen, umgeht er den schwerfälligen Willensbildungsprozess der internationalen Staatengemeinschaft. Traditionell und aus gutem Grund hat dieser in der Regel in den konsens- und zustimmungsorientierten Rechtssetzungsverfahren in der Generalversammlung oder auf Staatenkonferenzen stattgefunden. Mit dieser konventionellen Verfahrensweise der internationalen Staatengemeinschaft bricht nun – wie das Beispiel der Resolution 1373 zeigt – die jüngste Resolutionspraxis des Sicherheitsrats: „Resolution 1373 essentially bypassed the standard process of signature and ratification, making many of the treaty's provisions immediately binding on all states in defiance of the longstanding tradition of consent.“¹⁴¹

Man kann diese selbstermächtigte, nicht notwendigerweise von Artikel 39 der UN-Charta gedeckte Ausweitung der Kompetenzen des Sicherheitsrats begreifen als Teil der Transformation des globalen, sicherheitspolitischen Diskurssystems, als eine Anpassung der diskursiven Handlungsebene an eine als sich zuspitzend wahrgenommene sicherheitspolitische Bedrohungssituation. Dass sich der wachsende terroristische Globalproblemdruck in der Tat auch auf die diskursiven Strukturen des UN-Systems auswirkt, wird beispielsweise deutlich in der Äußerung des Sicherheitsrats-Präsidenten im Hinblick auf Resolution 1540 von 2004, die eine Reihe von verpflichtenden Maßnahmen zur Verhinderung des ABC-Terrorismus enthält:

„[E]ither new international law should be created, either waiting for customary international law to develop, or by negotiating a treaty or convention. Both took a long time, and everyone [in the Security Council; T.M.] felt that there was an ‘imminent threat’, which had to be addressed and which could not wait for the usual way.“¹⁴²

Angesichts des rapide gestiegenen globalen Problemdrucks, den der transnationale Terrorismus ausübt, haben sich die diskursiven Verfahren somit dahingehend verändert, dass sie

¹³⁹ Siehe: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung?, in: Zangl/Zürn (Hrsg.): Verrechtlichung, 239-262 (hier: S. 254)

¹⁴⁰ Czempiel 2004: Modelle der Weltordnung, S. 97

¹⁴¹ Stiles, Kendall W. 2006: The Power of Procedure and the Procedures of the Powerful: Anti-Terrorism Law in the United Nations, in: Journal of Peace Research 43: 1, 37-54 (hier: S. 47)

¹⁴² Zitiert nach: Talmon 2005: Security Council, S. 184

nun auch das Fällen so genannter *ultra vires*-Entscheidungen einschließen: Statt Charta-Recht bloß auszulegen und anzuwenden ist es die neueste Praxis des Sicherheitsrats, in einer Art exklusiver Notstandsgesetzgebung gezielt konkrete Maßnahmen zu treffen und – unter Umgehung der langatmigen, konsensbasierten Entscheidungsprozesse der Generalversammlung – rasch und effizient zu beschließen.

Insgesamt betrachtet tragen die Rechtsdiskurse des Sicherheitsrats nur bedingt zum Funktionalisieren der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems bei. Zwar waren sie insofern selbst funktionell, als sie sich maßgeblich auf die rechtliche und politische Handlungssphäre der internationalen Politik auswirken konnten, durch ein vergleichsweise hohes Maß an Effektivität geprägt waren und dadurch – viel stärker als die Generalversammlung – den globalen Terrorismusdiskurs insgesamt beeinflussen konnten. Allerdings besteht die Gefahr, dass die mangelnde Inklusivität und Partizipationsoffenheit der Sicherheitsrats-Diskurse die Funktionalität globaler rechtlicher und politischer Problembearbeitungsprozesse auf lange Sicht untergraben wird, solange nicht auch all jene (Staaten) in stärkerem Maße in den Diskurs eingebunden werden, die von seinen Ergebnissen unmittelbar betroffen sind. Zwar muss konzediert werden, dass sich die bisher im Sicherheitsrat verabschiedeten (Rechtsetzenden) Anti-Terrorismus-Resolutionen trotz der undemokratischen Art und Weise ihres Zustandekommens einer vergleichsweise hohen Akzeptanz erfreuen – wie beispielsweise das Maß an Unterstützung zeigt, die das *Counter-Terrorism Committee* im Verlauf seiner bisherigen Tätigkeit erfahren hat. Dennoch stellt sich die Frage, ob eine exklusive gesetzgeberische Kompetenz des Sicherheitsrats in Terrorismusfragen nicht *langfristig* die Kritik derjenigen Staaten hervorrufen wird, die nicht im Sicherheitsrat repräsentiert sind.

3.3.3 UN-interne Strategieentwicklung

Für den Prozess der globalen Terrorismusbekämpfung sind die in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat stattfindenden Diskurse von großer Bedeutung, weil sie in der Regel in der Verabschiedung konkreter Konventionen und Resolutionen münden und damit das normative Fundament des globalen Anti-Terror-Kampfs mitgestalten. Jenseits dieser diskursiven Vorgänge der Normformulierung und Norminterpretation läuft innerhalb des UN-Systems ein deliberativer Prozess ab, der auf die Entwicklung einer umfassenden, globalen Anti-Terrorismus-Strategie abzielt. Eine solche könnte die Basis einer wahrhaft globalen, von allen Staaten getragenen Antwort auf den internationalen Terrorismus bilden.

Eine Vielzahl von Akteuren (Arbeitsgruppen, Expertenkommissionen, das UN-Generalsekretariat usw.) haben seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 Empfehlungen für die Rolle der UNO im globalen Anti-Terror-Kampf formuliert, Evaluationen durchgeführt und Berichte verfasst und dadurch an der Entwicklung einer globalen Anti-Terror-Strategie mitgewirkt. Den Anfangspunkt dieses Prozesses bildet die Arbeit der *Policy*

Working Group on the United Nations and Terrorism – einer Arbeitsgruppe, die Generalsekretär Annan nach den Anschlägen auf New York und Washington im Oktober 2001 etablierte. Die Aufgabe der im Wesentlichen aus UN-Personal bestehenden *Policy Working Group* bestand darin, die Implikationen des Terrorismusproblems für die Vereinten Nationen zu identifizieren und konkrete Empfehlungen zu geben, wodurch und inwiefern das UN-System im Hinblick auf die Bearbeitung des Terrorismusproblems optimiert werden kann. Der Abschlussbericht der Terrorismus-Arbeitsgruppe, in dem insgesamt 31 solcher Empfehlungen zur Stärkung der Rolle der UNO im globalen Anti-Terror-Kampf niedergeschrieben sind, kann als erster Ansatz einer umfassenden Strategie der Terrorismusbekämpfung angesehen werden.¹⁴³ Die zentralen Inhalte und Ergebnisse dieses Berichts sind in den vergangenen Jahren im UN-internen Strategiediskurs aufgegriffen und weiterentwickelt worden.

So nimmt beispielsweise das *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* in seinem Ende 2004 vorgelegten Bericht "Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung" explizit Bezug auf die Empfehlungen der *Policy Working Group*.¹⁴⁴ Auch der Abschlussbericht der *Hochrangigen Gruppe*, einer 16-köpfigen, internationalen Expertengruppe (größtenteils bestehend aus ehemaligen Regierungschefs und ehemaligen Außenministern mehrheitlich aus den so genannten Entwicklungsländern) hat weitere wichtige deliberative Impulse für den UN-Terrorismuskurs und die Entwicklung einer umfassenden Strategie gegen den Terrorismus geliefert. Ihr Verdienst ist es, in einer Bestandsaufnahme jeglicher aktueller, globaler Sicherheitsbedrohungen das Phänomen des internationalen Terrorismus als nicht unabhängig von anderen Weltproblemen (wie Armut, Staatszerfall etc.) dargestellt und terrorismusbezogene Strategien des Gegenhandelns mit dem Konzept "Kollektiver Sicherheit" in engste Verbindung gebracht zu haben. Ähnlich wie die *Policy Working Group* betont auch die *Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* die Notwendigkeit einer umfassenden, effektiven, grundsatztreuen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus, welche sich mit den tieferen Ursachen des Terrorismus auseinandersetzt und Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte achtet.

Seinen vorläufigen Höhepunkt fand der diskursive Prozess der Entwicklung einer globalen Anti-Terrorismus-Strategie mit dem im April 2006 vorgestellten Strategiepapier des Generalsekretärs mit dem Titel: "Vereint gegen den Terrorismus – Empfehlungen für eine weltweite Strategie gegen den Terrorismus"¹⁴⁵. Darin skizziert Kofi Annan – aufbauend auf den im bisherigen Deliberations- und Konsultationsprozess geäußerten Empfehlungen – die zentralen Bausteine einer umfassenden, weltweiten, vom UN-System getragenen Anti-Terrorismus-Strategie, die geeignet erscheint, die anti-terroristischen Kapazitäten der Staaten zu stärken und gleichzeitig die Einhaltung der Menschenrechte zu wahren.

¹⁴³ Siehe: UN-Dokument A/57/273 (Annex), S/2002/875 (2002)

¹⁴⁴ Siehe: UN-Dokument A/59/565 (2004)

¹⁴⁵ Siehe: UN-Dokument A/60/825 (2006)

Im September 2006 schließlich konnte der UN-interne, diskursive Prozess der Entwicklung einer globalen Anti-Terror-Strategie zu einem vorläufigen Abschluss gebracht werden. Am 8. September 2006 verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft in der Generalversammlung eine solche weltweite Anti-Terrorismus-Strategie, deren Fundament die auf dem Millenniums-Gipfel im September 2005 erzielten Ergebnisse sowie das vom Generalsekretariat verfasste Strategiepapier bilden.¹⁴⁶ Die Mehrzahl der in der Strategie formulierten gut fünfzig Handlungsempfehlungen sind direkte Aufforderungen an die Mitgliedstaaten; ihnen kommt bei der Umsetzung der globalen Anti-Terrorismus-Strategie somit die Hauptverantwortung zu. Der Verabschiedung der Globalstrategie – einer Resolution mit angehängtem Aktionsplan – waren knapp einjährige, teilweise sehr konfliktgeladene Auseinandersetzungen in der Generalversammlung vorausgegangen. Mit der Annahme der Resolution konnte sich die UN-Mitgliedschaft auf einen gemeinsamen strategischen und operativen Ansatz der Terrorismusbekämpfung einigen. Zudem hat das UN-Generalsekretariat ein Online-Handbuch ausgearbeitet und im Februar 2007 ins weltweite Netz gestellt, in dem jegliche Maßnahmen, die die UNO im globalen Kampf gegen den Terrorismus durchführt, zu Informationszwecken zusammengestellt sind. Seit kurzem ist somit so etwas wie eine globale Handlungsdefinition für den weltweiten Anti-Terror-Kampf etabliert. Problematisch allerdings ist, dass bis heute eine universelle, global konsentrierte Definition des Terrorismusproblems fehlt, auf die sie sich stützen könnte.¹⁴⁷

Die Analyse der UN-internen Entwicklung einer globalen Anti-Terrorismus-Strategie lässt die Schlussfolgerung zu, dass das Diskurssystem im Bereich der Strategieentwicklung funktioniert und insofern einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Erhöhung der Bearbeitbarkeit des globalen Terrorismusproblems geleistet hat. Der Verabschiedung der Globalstrategie in der Generalversammlung ging ein diskursiver Prozess voraus, der durch ein relativ hohes Maß an Inklusivität geprägt war. Eine Vielzahl von Akteuren (die nicht notwendigerweise nationalen Interessenlagen verpflichtet waren) speisten in diesen eine Reihe unterschiedlicher Positionen und Meinungen ein und erarbeiteten so in einem langjährigen Deliberationsprozess die Grundlagen für jene Globalstrategie, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft im September 2006 einigen konnte. So bedeutend die Etablierung einer universalen Handlungsdefinition für den globalen Anti-Terror-Kampf ist: Es darf nicht vergessen werden, dass die Generalversammlungs-Resolution aufgrund ihres nicht-bindenden Charakters äußerst zahnlos ist. Sie wird nur dann erfolgreich sein können, wenn die Staaten die darin formulierte Globalstrategie tatsächlich zur Grundlage ihres jeweiligen terrorismuspolitischen Gegenhandelns machen.¹⁴⁸ Allerdings ist zu befürchten, was auch von der bisherigen Erfahrung gedeckt wird: Dass nämlich die Staaten im globalen Anti-Terror-Kampf – basie-

¹⁴⁶ Siehe: UN-Dokument A/RES/60/288 (2006)

¹⁴⁷ Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Problem- und Handlungsdefinition siehe Kapitel 4.1 dieser Arbeit!

¹⁴⁸ Darauf wies in einer kürzlichen Ansprache vor der Generalversammlung auch der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hin. (Siehe: UN Daily News des United Nations News Service, 16.02.2007)

rend auf national je unterschiedlichen Terrorismusdefinitionen – verschiedene, selbst entworfene Strategien verfolgen. Trotz der in der Generalversammlung demonstrierten Einigkeit kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der globale Strategiekonsens auch zu einer faktischen Herausbildung einer einheitlichen Handlungsweise der Staaten führen wird. Die Wirkung des UN-internen Strategiediskurses auf die globale Wahrnehmung und auf die einzelstaatlichen Verhaltensweisen im globalen Anti-Terror-Kampf muss folglich als eher gering eingeschätzt werden.

3.4 Zusammenfassende Bewertung: Die begrenzte Funktionsfähigkeit des terroristenpolitischen *Global Governance*-Systems

Im globalen Prozess der Terrorismusbekämpfung kommt den Vereinten Nationen (wie auch anderen multilateralen Organisationen) nur eine äußerst begrenzte operative Rolle zu. Vielmehr ist es Sinn und Funktion der UNO, als globaler Problembearbeitungsakteur für den weltweiten Anti-Terror-Kampf einen globalen (normativen, institutionellen und diskursiven) Handlungsrahmen zu schaffen, in dem sich das entweder nationalstaatliche Handeln der UN-Mitglieder oder das kollektive Handeln der internationalen Staatengemeinschaft vollziehen kann. Diese im UN-System angelegten Handlungssysteme befinden sich – verstärkt seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 – in einem Prozess kreativen Wandels. Treffend ist in diesem Zusammenhang das Bild, das der indische Schriftsteller und UN-Politiker Shashi Tharoor mit Blick auf die Anti-Terrorismus-Politik der Vereinten Nationen zeichnet: „When we talk about the UN’s efforts to combat terrorism, we are really taking the picture of a moving train, and as the train is moving, the tracks in front of it are still being laid.“¹⁴⁹

Tatsächlich hat sich die UN-Terrorismuspolitik in den Jahren seit dem 11. September vor dem Hintergrund weltweit gestiegenen Problembewusstseins quantitativ intensiviert und erweitert.¹⁵⁰ Noch allerdings haben sich die verschiedenen Handlungssysteme der Weltorganisation, in denen sich die Anti-Terror-Politik der UNO vollzieht, erst ansatzweise an den gewachsenen Problemdruck angepasst. Die verschiedenen funktionalen Mechanismen der *Global Governance*-Architektur sind zwar – so lässt sich unter Verwendung unserer konzeptuellen Begrifflichkeiten resümieren – zum Tragen gekommen, sie sind aber als Systeme der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems noch nicht hinreichend funktionsfähig und befinden sich (wie das sicherheitspolitische *Global Governance*-System insgesamt) selbst noch inmitten eines Prozesses der transformativen Anpassung an globale terroristische Problemlagen. Inwiefern die bestehenden *Global Governance*-Subsysteme – das globale

¹⁴⁹ Zitiert nach: Rydell, Randy 2004: United Nations Responses to Terrorism After 9/11, in: El-Ayouty, Yassin (Hrsg.): Perspectives on 9/11, Westport, 215-243 (hier: S. 237)

¹⁵⁰ Siehe: Behr 2004: Terrorismusbekämpfung, S. 54

Normen-, Institutionen- und Diskurssystem – jeweils hinsichtlich der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems funktionsfähig sind, inwieweit sie sich jeweils adaptiv transformiert haben und welche Funktionalitätslücken sie nach wie vor aufweisen, soll im Folgenden auf Basis der in der bisherigen Analyse erzielten Ergebnisse zusammengefasst werden.

Das globale **Normensystem** hat sich bei der Bearbeitung des Terrorismusproblems nur teilweise als funktionsfähig erwiesen. Zwar existiert eine Vielzahl von internationalen Normen, die den umfassenden Prozess der Terrorismusbekämpfung rechtlich fundieren. Jedoch ist das bestehende Normensystem in entscheidenden Bereichen noch zu unpräzise und zu lückenhaft, um den Problemgegenstand "Terrorismus" und Maßnahmen zu seiner Regulierung umfassend und ganzheitlich verregeln zu können. Nach dem 11. September 2001 ist das normative Handlungssystem der *Global Governance*-Architektur erheblich ausgeweitet worden. Zum einen ist das Friedenssicherungsrecht der UN-Charta heute auch auf Fälle terroristischer Gewalt anwendbar. Dies wurde möglich nicht etwa durch die Formulierung gänzlich neuer, spezifisch terrorismusbezogener Rechtsnormen, sondern durch die Neuauslegung bereits bestehender internationaler Regeln. Zum anderen sind im Bereich der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung eine Reihe internationaler Anti-Terrorismus-Konventionen entstanden, die mitsamt den schon bestehenden einen gehörigen Ratifikations Schub erfahren haben, und auch die Ausweitung des Völkerstrafrechts auf den Terrorismus ist immerhin als Möglichkeit angedacht worden. Trotz dieser normativen Innovationen, die die „große Diskongruenz zwischen den sicherheitspolitischen [Anforderungen; T.M.] und den normativen Strukturen des Völkerrechts“¹⁵¹ verringert und somit die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems deutlich erhöht haben, weist das bestehende Rechtssystem allerdings weiterhin einige gravierende Funktionalitätsdefizite auf. *Erstens* sieht das bestehende internationale Rechtssystem keine direkte Möglichkeit vor, den Terrorismus mit den Mitteln des Strafrechts auf internationaler Ebene zu bekämpfen. *Zweitens* konnte sich die internationale Staatengemeinschaft noch immer nicht auf ein umfassendes Anti-Terrorismus-Abkommen einigen, das jegliche denkbaren terroristischen Handlungen kriminalisieren würde. *Drittens* herrscht hinsichtlich der Frage der Anwendbarkeit des Völkerrechts auf Fälle nicht-staatlicher Gewalt eine höchst problematische Rechtsunklarheit, die auch in den unpräzise formulierten Anti-Terrorismus-Resolutionen des Sicherheitsrats zum Ausdruck gekommen ist. Nicht geklärt ist bis heute, (a) nach welchen Kriterien terroristische Akte auf einen Staat zugerechnet werden können und (b) wann präventive Militärschläge gegen (abstrakte) Bedrohungen, die von privaten Akteuren ausgehen, als gerechtfertigt angesehen werden sollen. Gerade die Frage der Zulässigkeit des Selbstverteidigungsrechts ist hier in besonderem Maße umstritten; weder sind die materiellen Voraussetzungen für seine Inanspruchnahme ausreichend normiert, noch ist der gewohnheitsrechtliche Entwicklungsstand

¹⁵¹ Bruha 2002: Neuer Internationaler Terrorismus, S. 58

des Selbstverteidigungsrechts eindeutig geklärt. Solange aber kein klarer und strenger völkerrechtlicher Regelungsrahmen für die Gewaltanwendung durch nicht-staatliche Akteure existiert – wie dies hinsichtlich der Gewaltanwendung durch staatliche Akteure der Fall ist – und solange für das in der UN-Charta verbrieftete Recht zur Selbstverteidigung kein nachvollziehbarer, weltweit anerkannter Kriterienkatalog entwickelt wurde, solange besteht die Gefahr, dass das Völkerrecht im globalen Anti-Terror-Kampf instrumentalisiert wird.¹⁵² Eine denkbare Option, das Problem der Unbestimmtheit des Völkerrechts zu überwinden und diese Funktionalitätslücke des Normensystems zu schließen, bestünde nun darin, einen vollkommen neuen Regelungsrahmen zu schaffen, der die Staatsgebundenheit des Völkerrechts umgeht und terroristische Gewaltanwendung direkt zu adressieren vermag.¹⁵³ Allerdings gibt es innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft kaum Anzeichen, die auf die Realisierung eines solchen hindeuten würden. Und *viertens* schließlich ist das globale Normensystem deswegen tendenziell dysfunktional, weil auf internationaler Ebene wirksame Verfahren der Rechtsdurchsetzung nur ansatzweise vorhanden sind. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die in den Anti-Terrorismus-Konventionen formulierten Rechtsnormen, deren Befolgung vom Willen der Mitgliedstaaten abhängt.

Auch das globale **Institutionensystem** ist hinsichtlich der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems nur ansatzweise funktionsfähig. Zwar konnten die beiden im UN-Institutionensystem angesiedelten Anti-Terrorismus-Organen ihre Mandate vergleichsweise effektiv implementieren. Weil diese aber äußerst begrenzt sind, sind die bestehenden institutionellen Arrangements jedoch bei weitem nicht in der Lage, den gesamten Prozess der Terrorismusproblembearbeitung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen institutionell einzubetten. Auch das globale Institutionensystem ist als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September adaptiv transformiert worden. So wurde mit dem *Counter-Terrorism Committee* ein neues Organ geschaffen, während sich die spezifischen Aufgaben und Politikfelder bereits bestehender Einrichtungen durch die Auflage gezielter Programme auf das Terrorismusproblem (neu) ausrichteten und sich dabei intern vernetzten.¹⁵⁴ Trotz dieser institutionellen Anpassung der Vereinten Nationen an die Herausforderungen des transnationalen Terrorismus weist das bestehende Institutionensystem einige gravierende funktionale Defizite auf. *Erstens* besteht das übergeordnete Problem darin, dass es keine umfassende, autonome

¹⁵² Wie Christian Schaller bemerkt, besteht beispielsweise das Risiko, dass „unklare Formulierungen einer Resolution von einzelnen Staaten einseitig nach nationalen Eigeninteressen ausgelegt werden“ (Schaller 2004: Friedenssicherungsrecht, S. 11). Wie real diese Gefahr ist, zeigte sich in der Vergangenheit gerade am außenpolitischen Verhalten der USA. (Siehe dazu auch Kapitel 5. dieser Arbeit!)

¹⁵³ Siehe: Grote, Rainer 2004: *Between Crime Prevention and the Laws of War: Are the Traditional Categories of International Law Adequate for Assessing the Use of Force against international Terrorism*, in: Röben, Volker/Schorkopf, Frank/Vönekry, Silja/Walter, Christian (Hrsg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin (u.a.), 951-985 (hier: S. 955)

¹⁵⁴ Siehe: Behr 2004: *Terrorismusbekämpfung*, S. 52; Noch nicht erwähnt wurde die Schaffung eines weiteren Anti-Terror-Organs nach dem 11. September 2001: die zum Generalsekretariat gehörige so genannte *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF). Diese Einrichtung ist bis heute aber noch nicht institutionalisiert worden.

und potente globale Organisation gibt, die in der Lage wäre, als eigenständiges (supranationales) Exekutivorgan selbständig entscheidend und handelnd tätig zu werden und dem globalen Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems einen angemessenen institutionellen Rahmen zu geben.¹⁵⁵ *Zweitens* ist die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung der im UN-System positionierten Anti-Terror-Organe äußerst mangelhaft, so dass diese kaum den organisatorischen Herausforderungen des globalen Anti-Terror-Kampfs gewachsen sind. Und *drittens* schließlich ist das internationale Institutionensystem auch deshalb tendenziell dysfunktional, weil die daran teilhabenden Organe nicht (bzw. nur indirekt) über Möglichkeiten verfügen, Implementationsdruck auf die Mitgliedstaaten auszuüben.

Als vergleichsweise funktionsfähig kann hingegen das globale **Diskurssystem** gelten, das den Prozessen der Bearbeitung des Terrorismusproblems im System der Vereinten Nationen zugrunde liegt. Dieses war in der Vergangenheit durch relativ große Inklusivität gekennzeichnet und generierte eine Vielzahl von Deliberationsergebnissen, die anschließend in Form neuer Rechtsnormen oder politischer Strategien (wie der jüngst von der Generalversammlung verabschiedeten globalen Anti-Terrorismus-Strategie) manifest wurden. Seit den Terroranschlägen auf das *World Trade Center* ist allerdings ein schleichender Wandel des Diskurssystems zu beobachten, der paradoxerweise die Unterminierung seiner Funktionsfähigkeit zur Folge haben könnte. So haben sich die im UN-System angelegten diskursiven Verfahrensweisen vor dem Hintergrund des seit dem 11. September 2001 gestiegenen globalen Handlungsdrucks dahingehend verändert, dass das Diskurssystem seine Reaktionsfähigkeit durch eine Verkürzung der Entscheidungswege und eine Beschleunigung der Deliberationsprozesse erhöhen konnte. Allerdings vollzieht sich diese Effektivierung der UN-internen diskursiven Verfahren auf Kosten ihrer Inklusivität und damit Legitimität. Dies ist ein Problem, das durchaus *Output-relevant* sein kann. Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass auch das globale Diskurssystem – trotz seiner prinzipiellen Funktionsfähigkeit – einige Funktionalitätsdefizite aufweist. *Erstens* sind die diskursiven Normentstehungsprozesse in der Generalversammlung äußerst schwerfällig. Die Legitimität der Diskurse geht hier auf Kosten ihrer Effektivität. *Zweitens* ist der interpretative Völkerrechtsdiskurs, der sich im Sicherheitsrat vollzieht, extrem exklusiv und intransparent. Die Effektivität der Diskurse geht hier auf Kosten ihrer Legitimität. Im globalen Terrorismus-Diskurssystem besteht somit eine folgenreiche *Trade off*-Situation, in der die Erfüllung des einen Funktionskriteriums nur bei gleichzeitiger Nicht-Erfüllung des anderen Funktionskriteriums möglich ist. Und *drittens* schließlich sind die Terrorismusdiskurse im System der Vereinten Nationen alles andere als partizipationsoffen. NGOs beispielsweise sind daran nicht beteiligt, und auch eine globale Terrorismus-Konferenz, die eine Vielzahl unterschiedlicher Diskursakteure unter dem Dach der Vereinten Nationen zusammenbringen könnte, ist bisher nicht abgehalten worden.

¹⁵⁵ Siehe: Behr 2004: Terrorismusbekämpfung, S. 54

Hinzu kommen die allgemeinen Funktionsdefizite des bestehenden Systems kollektiver Sicherheit, die im Kontext globaler Terrorismusbekämpfung immer dann auftreten, wenn dem Terrorismus in Form von sanktionspolitischen oder militärischen Maßnahmen auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta begegnet werden soll. Zum einen besteht prinzipiell das Risiko, dass jede Entscheidung des Sicherheitsrats durch ein Veto blockiert wird und die ständigen Mitglieder gegen sie oder ihre Interessen gerichtete Maßnahmen jederzeit verhindern können. Wie für den Bereich der internationalen Sicherheit insgesamt gilt somit auch für den speziellen Bereich sanktionspolitischer und militärischer Terrorismusbekämpfung, dass die Funktionsfähigkeit des zugrunde liegenden Systems der kollektiven Sicherheit maßgeblich auf einen Grundkonsens der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats angewiesen ist. Zum anderen ist das bestehende System kollektiver Sicherheit (das auch den Bereich der militärischen Terrorismusbekämpfung umfasst) dysfunktional, weil ihm in der derzeitigen Form keine eigenen militärische Ressourcen zur Verfügung stehen, mit denen Vertragsbrüche notfalls mit militärischen Mitteln sanktioniert werden könnten.¹⁵⁶

Als zentrales Ergebnis der bisherigen Untersuchung der UN-Terrorismuspolitik kann somit festgehalten werden: Das UN-System ist als *Global Governance*-Mechanismus bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems nicht hinreichend funktionsfähig. Weil die einzelnen, diesen Mechanismus stützenden normativen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme – obwohl sie sich in den vergangenen Jahren an die globale terroristische Bedrohungssituation angepasst haben – teilweise (mal mehr, mal weniger) dysfunktional sind, sind mit der Bearbeitung des globalen Sicherheitsproblems des Terrorismus im Rahmen des UN-Systems erhebliche Schwierigkeiten verbunden. Als Fazit lässt sich formulieren: Die Vereinten Nationen werden den funktionalen Anforderungen, die das einleitend skizzierte theoretische Modell globaler Problembearbeitung impliziert, nur ansatzweise gerecht. Da unsere Hypothese I nun als bestätigt gelten kann, wollen wir uns im Folgenden der Überprüfung von Hypothese II zuwenden und der übergeordneten Untersuchungsfrage dieser Arbeit weiter auf den Grund gehen: Welches sind die *Ursachen* dafür, dass das UN-System bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems nicht hinreichend funktionsfähig ist?

4. Ursachenanalyse I: Erklärungen für die Schwierigkeit der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems

Die nun folgende Ursachenanalyse zielt darauf ab, mögliche Erklärungen dafür zu erörtern, dass *Global Governance* im Kontext der Terrorismusbekämpfung nicht hinreichend funktioniert. In systematischer Weise sollen dabei die mannigfachen Ursachen erläutert werden, die

¹⁵⁶ Der Aspekt der Dysfunktionalität des bestehenden Systems kollektiver Sicherheit wird noch mal aufgegriffen in Kapitel 4.2.2 dieser Arbeit.

das Funktionieren der globalen rechtlichen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme erschweren oder gar unmöglich machen, und die erklären, warum mit der Regulierung des Terrorismusproblems im Rahmen der *Global Governance*-Architektur des UN-Systems strukturelle Schwierigkeiten verbunden sind.¹⁵⁷ Auch sind diese als strukturelle Hindernisse für die adaptive Transformation des bestehenden sicherheitspolitischen *Global Governance*-Systems anzusehen.

Die Untersuchung geht dabei von der Vermutung aus, dass es im Wesentlichen drei Ursachenkomplexe sind, die die mangelnde Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems erklären können. *Erstens* scheint die Funktionsfähigkeit insbesondere des globalen Normensystems aufgrund folgenreicher Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme untergraben zu werden, die der spezifische Problemgegenstand "Terrorismus" mit sich bringt. *Zweitens* erscheint das Problem des internationalen Terrorismus deswegen nur begrenzt auf globaler Ebene bearbeitbar, weil das UN-System eine Reihe von institutionellen Funktionalitätsdefiziten aufweist, die sich auch im Prozess der Terrorismusbekämpfung beobachten lassen und diesen strukturell erschweren. Als dritter Ursachenkomplex – dessen Erörterung im anschließenden 5. Kapitel der Arbeit erfolgt – können die allgemeinen Grenzen von *Global Governance* bzw. von Prozessen globaler Problembearbeitung angesehen werden, die diesen unter den Bedingungen einer unipolar strukturierten und wahrscheinlich hegemonial dominierten Staatenwelt gesetzt sind. Diese sind nicht terrorismusspezifisch, scheinen aber gerade im Kontext des globalen Anti-Terror-Kampfs besonders deutlich sichtbar geworden zu sein.

4.1 Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme

Eine zentrale Bedingung dafür, dass globale Problemlagen auf globaler Ebene bearbeitet werden können, besteht darin, dass innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft Einigkeit darüber herrscht, wie das betreffende Globalproblem konzeptuell zu erfassen ist. Erst wenn ein definitorischer Konsens über das zu bearbeitende Problem erzielt ist, können Erfolg versprechende Strategien globalen Gegenhandelns entwickelt werden.¹⁵⁸ Mit anderen Worten: Erst wenn wir wissen, womit wir es zu tun haben (und uns darüber einig sind), können wir etwas dagegen tun. Welche Handlungen und Strategien dabei auf globaler Ebene als möglich gelten und welche ausgeschlossen werden, wird maßgeblich bestimmt von der

¹⁵⁷ Viele der im Folgenden zu explizierenden Ursachen sind bereits im vorherigen Kapitel 3 am Rande zur Sprache gekommen. Es wird also darum gehen, diese vertiefend zu erläutern und systematisch darzustellen, inwiefern sie die Bedingungen der Möglichkeit globaler Problembearbeitung unterminieren.

¹⁵⁸ Diese Erkenntnis findet sich auch im Ansatz zu den so genannten *epistemic communities*, der unter anderem Eingang in die Regimetheorie gefunden hat. Vertreter dieses Konzepts argumentieren, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Bestrebungen zur Bildung eines internationalen Regimes erfolgreich sein werden, erst dann groß ist, wenn innerhalb der epistemischen Gemeinschaften das Wissen über die Ursachen von bestimmten Problemen konsensual ist. (Siehe dazu: Zangl, Bernhard 2003: Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 117-140; hier: S. 133f.)

zugrunde liegenden Problembestimmung. Problemdefinition und Handlungsdefinition sind somit eng miteinander verknüpft. Fehlt so etwas wie eine global konsentrierte, universelle Konzeptualisierung des Problemgegenstands (bzw. ist eine solche unmöglich), so ist davon auszugehen, dass der Entwicklung einer globalen Problembearbeitungsstrategie von vornherein enge Grenzen gesetzt sind. Die Existenz einer global einheitlichen Problembestimmung ermöglicht somit *Global Governance*, während das Fehlen einer solchen Prozesse globaler Problembearbeitung erschwert. Gerade im Hinblick auf die Entwicklung eines funktionsfähigen globalen Normen- und Institutionensystems, in denen globales Gegenhandeln auf eine rechtliche und institutionelle Basis gestellt wird, ist es von enormer Relevanz, ob innerhalb des globalen Diskurssystems eine einheitliche Konzeptualisierung des betreffenden globalen Problemgegenstands entwickelt worden ist bzw. werden kann.

Übertragen auf den Fall des globalen Terrorismusproblems bedeutet dies: Die Entwicklung einer Strategie globalen Gegenhandelns, das sich im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen vollzieht, setzt voraus, dass die internationale Staatengemeinschaft das globale Terrorismusproblem konsensual bestimmt und die terroristische Bedrohungssituation einheitlich einschätzt. Erst wenn ein allgemeiner Konsens darüber besteht, wie das Phänomen des internationalen Terrorismus zu definieren und zu konzeptualisieren ist, können globale Strategien der Terrorismusbekämpfung entwickelt und Normen und Institutionen zur Bearbeitung des Terrorismusproblems geschaffen bzw. die bestehenden Bearbeitungssysteme an die betreffende Herausforderung angepasst werden. Und je nachdem, wie das Globalproblem des Terrorismus konzeptuell erfasst und definiert wird – ob beispielsweise als kriminelles oder als militärisches Problem – ergeben sich spezifische Strategien des Gegenhandelns. Auch Christopher Daase stellt diesbezüglich fest, „dass das Problem der Gegenstrategien zum großen Teil ein Problem der Definition [bzw. allgemeiner: der Konzeptualisierung; T.M.] von 'Terrorismus' ist.“¹⁵⁹

Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, lässt sich im Zusammenhang mit dem Globalproblem "Terrorismus" beobachten, dass eine global einheitliche Konzeptualisierung des Phänomens nicht existiert und somit eine zentrale Bedingung für das Funktionieren seiner Bearbeitung nicht gegeben ist. Mit anderen Worten: Wir wissen nicht, was Terrorismus genau ist und wie er konzeptuell zu erfassen ist und tun uns deshalb schwer zu bestimmen (geschweige denn darin übereinzustimmen), was dagegen zu tun ist. Im Zentrum dieser Problematik steht die Tatsache, dass bis heute keine weltweit konsentrierte, formale Definition des Terrorismusbegriffs existiert. Hinzu kommt eine Reihe weniger offensichtlicher aber nicht minder implikationsreicher, terrorismusspezifischer Konzeptualisierungsprobleme, die ebenfalls nicht zu unterschätzende Handlungsprobleme nach sich ziehen. Allen diesen Konzeptualisierungsproblemen ist gemein, dass sie die Entwicklung eines funktionsfähigen

¹⁵⁹ Daase 2001: Terrorismus, S. 77

globalen Normen- und Institutionensystems erschweren und der im vorherigen Kapitel diagnostizierten überwiegenden Funktionsunfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems ursächlich zugrunde liegen.

4.1.1 Das Fehlen einer globalen Terrorismusdefinition

Zur Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems im Rahmen des *Global Governance*-Systems bedarf es einer einheitlichen, formellen Definition des Begriffs "Terrorismus", auf deren rechtlich fixierter Grundlage politische Entscheidungen und Gegenmaßnahmen gezielt getroffen werden können. Trotz zahlreicher und fortlaufender Versuche konnte sich die internationale Staatengemeinschaft bis heute nicht auf eine solche einigen.

Den Hintergrund für das Scheitern der bisherigen Begriffsdefinitionsprozesse bilden sowohl wissenschaftliche als auch (vor allem) politische Differenzen. Im Zentrum des wissenschaftlichen Terrorismusdiskurses stehen Abgrenzungsprobleme. Konkret stellt sich hier die Frage, ob der Terrorismus als eine Form des Krieges oder als eine eigene Kategorie politischer Gewalt anzusehen ist und ob nur die Gewalt von substaatlichen Gruppen Terrorismus ist oder auch der Terror staatlicher Organisationen.¹⁶⁰ Im politischen Diskurs, der sich freilich vom wissenschaftlichen nicht klar und eindeutig abgrenzen lässt, kreist die zentrale Auseinandersetzung um die Frage, ob und inwiefern in einer Terrorismusdefinition zwischen Terrorgruppen und (als legitim erachteten) Befreiungsbewegungen unterschieden werden müsse.¹⁶¹ Die Definitionsfrage ist politisch hochgradig kontrovers. Denn ihre jeweilige Beantwortung entscheidet darüber, wer als Terrorist gilt und wer nicht und wer folglich in das Visier nicht-militärischer und militärischer Terrorismusbekämpfungsstrategien gerät. Es muss davon ausgegangen werden, dass angesichts der gegebenen weltpolitischen Konstellation – konkret: angesichts der andauernden Konfliktsituation im Nahen Osten – die Chancen für einen globalen Konsens in der Terrorismusdefinitionsfrage äußerst gering sind.

Wegen der offensichtlichen Schwierigkeit, auf internationaler Ebene eine global konsentrierte Terrorismusdefinition zu etablieren, sind die Vereinten Nationen in ihrer Resolutions- und

¹⁶⁰ Siehe: Daase 2001: Terrorismus, S. 59

¹⁶¹ Oft zitiert wird in diesem Zusammenhang die folgende, wahrscheinlich auf Ronald Reagan zurückgehende Aussage: „Des einen Terrorist, des anderen Freiheitskämpfer.“ Anschaulich wird die politische Definitionsproblematik, wenn man die beiden Formulierungsvorschläge miteinander vergleicht, die im Kontext der Ausarbeitung einer globalen Anti-Terrorismus-Konvention diskutiert werden. Der Vorschlag der mehr als 50 Mitgliedstaaten umfassenden *Organization of the Islamic Conference* (OIC) lautet: „The activities of the parties during an armed conflict, including in situations of foreign occupation, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention“ (Zitiert nach: Stiles 2006: Power of Procedure, S. 49). Demgegenüber verzichtet der Vorschlag des Koordinators der Konventionsverhandlungen Australien, der von den USA und der EU unterstützt wird, auf den Verweis auf Besetzung durch externe Akteure. Noch deutlicher wird die Haltung der islamischen Staaten in Artikel 2 der *Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating Terrorism*; darin heißt es in Ziffer 2: „Peoples' struggle including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law should not be considered as a terrorist crime.“ (Zitiert nach: Gioia 2006: UN-Conventions, S. 17)

Konventionspraxis dazu übergegangen, qualitative und politisch neutrale Bestimmungen des Terrorismus durchzusetzen, die den Schwerpunkt weniger auf die politischen Motive und Intentionen der Täter als vielmehr auf die Qualität gewaltsamer Handlungen lenken.

Trotz dieser pragmatischen Herangehensweise der UNO in der Definitionsfrage bleiben jedoch grundsätzliche Probleme bestehen, die aus dem Fehlen einer umfassenden Terrorismusdefinition resultieren. Einerseits untergräbt die Definitionsproblematik die Möglichkeiten, eine globale, verregelte und institutionalisierte Strategie der Terrorismusproblembearbeitung zu etablieren. So scheiterte die Verabschiedung einer globalen Anti-Terrorismus-Konvention in der Generalversammlung, die die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems beträchtlich erhöhen würde, einzig und allein an der Definitionsfrage. Das Definitionsproblem verhindert somit ganz unmittelbar eine umfassende Verrechtlichung des Problemgegenstands "Terrorismus". Wie problematisch das Fehlen einer weltweiten Definition ist, zeigt sich zudem am Beispiel der wichtigen Sicherheitsrats-Resolution 1373. Obwohl in dieser folgenreiche terrorismuspolitische Maßnahmen verpflichtend gemacht werden, enthält diese keine Definition des Terrorismusbegriffs. Die Resolution verstößt somit gegen das wichtige Prinzip der Rechtsklarheit. Die Folge davon ist, dass die UN-Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Resolution ihre je eigenen (nationalen oder regionalen) Terrorismusdefinitionen zugrunde legen, die aber zu eng oder zu weit gefasst sein können. Daraus resultiert, dass sich die jeweiligen nationalen Rechtssysteme bei der Terrorismusbekämpfung nach wie vor sehr stark voneinander unterscheiden. Das Ziel, den strafrechtlichen Anti-Terror-Kampf durch die Harmonisierung der Rechtssysteme zu universalisieren, konnte die UNO deswegen nicht erreichen. Außerdem erschwert das Fehlen einer allseits akzeptierten Terrorismusdefinition das Zustandekommen von terrorismuspolitischer Kooperation zwischen den Staaten.

Das Fehlen einer formalen Begriffsdefinition erschwert bzw. verunmöglicht es somit, dass sich auf internationaler Ebene eine universelle Handlungsdefinition etablieren konnte. Zwar darf nicht übersehen werden, dass sich die internationale Gemeinschaft im September vergangenen Jahres auf eine globale Anti-Terrorismus-Strategie geeinigt hat. Allerdings beinhaltet diese keine Terrorismusdefinition, so dass davon auszugehen ist, dass die hier skizzierten Handlungsprobleme trotz dieser auf deklaratorischer Ebene erzielten Einigkeit bestehen bleiben werden. Entsprechend hoch schätzt auch Gerhard Hafner deswegen die Notwendigkeit einer globalen Terrorismusdefinition ein: „[A] common definition is necessary and indispensable to any serious attempt to combat terrorism. Without such a definition, a coordinated fight against international terrorism can never really get anywhere.“¹⁶²

Andererseits diskreditierte das Scheitern einer globalen Terrorismusdefinition auch die Rolle der UNO als globaler Problembearbeitungsakteur, der einen globalen Handlungsrahmen

¹⁶² Hafner, Gerhard 2006: The Definition of the Crime of Terrorism, in: Nesi (Hrsg.): International Cooperation, 33-43 (hier: S. 35)

schaft. Die Weltorganisation wurde ihrer Aufgabe nicht gerecht, nicht nur eine globale Anti-Terrorismus-Strategie zu entwickeln, sondern auch eine Terrorismusproblemdefinition zu etablieren, auf die sich eine solche stützen kann. Als Globalorganisation, der die Ächtung jeglicher Formen von Gewaltanwendung obliegt, büßte die UNO zudem moralische Autorität ein.

Und schließlich steht zu befürchten, dass – solange keine weltweit anerkannte Terrorismusdefinition existiert – der mächtigste Einzelakteur des internationalen Staatensystems im unilateralen Alleingang selbst bestimmt, wer ein Terrorist ist und wer nicht. Mit Blick auf die USA und unter Rückgriff auf das Freund-Feind-Konzept von Carl Schmitt fasst Jörg Friedrichs diese Problematik wie folgt zusammen:

„It is precisely the absence of such a legal definition that makes it possible for the hegemonic powers and their followers to determine the international public enemy on a case-by-case basis. A legal definition of terrorism [...] would serve as a limitation on the discretionary power of the hegemonic states.“¹⁶³

Tatsächlich haben die USA – insbesondere seit dem 11. September 2001 – den Vereinten Nationen ihre global legitimierte Definitionsmacht streitig gemacht und den Terrorismus vorrangig in Bezug auf die eigenen nationalen Interessen definiert.

4.1.2 Terrorismusspezifische Prognose-, Perzeptions- und Sprachprobleme

Es ist für die Funktionalität globaler Prozesse der Bearbeitung des Terrorismusproblems nicht nur wichtig, dass es eine weltweit geteilte, *formelle* Definition des Terrorismus gibt, sondern auch, dass möglichst globale Einigkeit darüber besteht, was Terrorismus insgesamt ist, welche Ursachen und Wirkungen er hat, welche Bedrohung von ihm ausgeht, welche Akteure und Intentionen hinter ihm stehen oder welche anti-terroristischen Strategien angemessen sind. Auf all diese Fragen gibt es jedoch offensichtlich keine global einheitliche Antwort. Ganz im Gegenteil existiert weltweit eine Vielzahl divergierender Konzeptualisierungen des Terrorismusproblems, die sich schwer unter einen Hut bringen lassen oder sogar widersprechen. Die Ursache für dieses Konzeptualisierungsproblem liegt in der Spezifität des Terrorismusphänomens als eines hochgradig diffusen, unvorhersehbaren und äußerst interpretationsoffenen Globalproblems. Die Schwierigkeit, das globale Terrorismusproblem einheitlich konzeptuell zu erfassen, zeigt sich insbesondere an drei Aspekten, die sich diffe-

¹⁶³ Friedrichs, Jörg 2004: Defining the International Public Enemy – The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism, in: Leiden Journal of International Law 19, 69-91 (hier: S. 69); siehe dazu auch: Schmitt, Carl 2002: Der Begriff des Politischen, Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 7. Auflage, Berlin; Zur Rolle des Hegemons siehe auch Kapitel 5. dieser Arbeit!

renziert als Prognoseproblem, als Perzeptionsproblem und als Sprachproblem beschreiben lassen.¹⁶⁴

Erstens stellt sich das Problem, dass der Terrorismus aufgrund seiner anonymen und dezentralen Akteursstruktur im Hinblick auf seine Handlungen nicht kalkulierbar und vorhersehbar ist.¹⁶⁵ Wenn aber zukünftige terroristische Anschläge nicht mit Gewissheit prognostiziert werden können und auch über das terroristische Gefährdungspotenzial nur spekuliert werden kann, dann kann es auch keine Gewissheit darüber geben, welche Strategien des Gegenhandelns angemessen sind. Folglich gilt: „Nur wenn wir einschätzen können, wie groß die Gefahr wirklich ist, können wir adäquate politische Maßnahmen treffen.“¹⁶⁶ Das *Prognoseproblem* schränkt somit die Funktionsfähigkeit der Mechanismen globaler Terrorismusbekämpfung in nicht unwesentlichem Maße und notwendigerweise ein.

Vor dem Hintergrund des Prognoseproblems stellt sich, *zweitens*, das Problem, dass das Phänomen des Terrorismus von den am *Global Governance*-System beteiligten Akteuren in ganz unterschiedlicher Weise wahrgenommen werden kann. Gerade weil die terrorismusbezogenen, wissenschaftlichen Prognosemöglichkeiten unzureichend sind, die terroristische Bedrohungssituation kaum objektiv eingeschätzt werden kann und das Terrorismusphänomen selbst äußerst interpretationsoffen ist, steigt im globalen Terrorismusdiskurs der Einfluss der Wahrnehmung. Kurz: „Ungewißheit ermächtigt Perzeption.“¹⁶⁷ Weil eine objektive Beurteilung des globalen Terrorismusproblems nicht möglich ist, laufen die diesbezüglichen Konzeptualisierungsprozesse fundamental perzeptionsgeleitet ab. Diese aber sind selbst weder objektiv noch universalisierbar, sondern abhängig von Zeit und Ort, d.h. „inhärent subjektiv und kulturell determiniert“¹⁶⁸. Wie unterschiedlich das Phänomen des Terrorismus weltweit perzipiert wird, wird deutlich, wenn man beispielsweise die Gefahrenperzeptionen der USA und der EU miteinander vergleicht. Ganz offensichtlich nehmen Amerikaner und Europäer das Phänomen des Terrorismus auf eine grundsätzlich verschiedene Weise wahr. Während die USA dem globalen Terrorismusproblem eine ungleich höhere Bedeutung beimessen und dieses in erster Linie als militärisches Problem begreifen, wird in Europa das globale Umweltproblem stärker gewichtet und Terrorismus zuvorderst als ein kriminelles

¹⁶⁴ Für eine Erläuterung dieser Problemkomplexe siehe: Mészáros, Tarquin 2006: Grenzen und Möglichkeiten globaler Risikopolitik in der Weltrisikogesellschaft – Zur Problematik der politischen Regulierung des Globalrisikos "Terrorismus", unveröffentlichtes Manuskript, 26 Seiten (insbesondere S. 9 – 14)

¹⁶⁵ Siehe: Behr, Hartmut 2002: 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 (hier: S. 124f.)

¹⁶⁶ Daase, Christopher 2005: Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48, 31-38 (hier: S. 32)

¹⁶⁷ Beck, Ulrich/Grande, Edgar 2004: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a.M., S. 300

¹⁶⁸ Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo 2002: Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: Daase/Feske/Peters (Hrsg.): Internationale Risikopolitik, 9-36 (hier: S. 13)

Problem verstanden.¹⁶⁹ Entsprechend stark differieren auch die jeweils verfolgten Anti-Terrorismus-Strategien voneinander: Es ist

„unverkennbar, daß die Antwort der USA auf die Herausforderungen des internationalen Terrorismus eher und vornehmlich militärisch orientiert ist, während in Europa die militärische Option zwar nicht ausgeschlossen wird, das Schwergewicht wohl aber immer noch eher bei der polizeilichen und justiziellen Bekämpfung liegt. Der Begriff 'war on terrorism' wurde in den USA geprägt. In Europa wurde diese Terminologie nicht übernommen.“¹⁷⁰

Die Problempertzeption ist somit von großer Bedeutung, weil sie das terrorismuspolitische Gegenhandeln maßgeblich beeinflusst. Sie entscheidet nicht nur darüber, welcher Stellenwert dem terroristischen Globalproblem zugeschrieben wird, sondern auch, wie der Kampf gegen den Terrorismus geführt wird. Problematisch ist – wie der Vergleich USA/EU zeigt –, dass unterschiedliche Perzeptionen eine einheitliche Problembestimmung verhindern. Auch das *Perzeptionsproblem* untergräbt somit die Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit der globale Prozess der Terrorismusproblembearbeitung funktioniert.

Die Anschläge auf das *World Trade Center* offenbarten schließlich ein *drittes* Problem, das mit der Konzeptualisierung des Terrorismusphänomens verbunden ist: die Schwierigkeit begrifflich und analytisch zu erfassen, was eigentlich geschehen war. Angesichts der Unerwartetheit und Anders- und Neuartigkeit der Terroranschläge des 11. September 2001 zeigte sich in den globalen politischen und wissenschaftlichen Diskursen anfangs eine konsequenzenreiche Verbalisierungsunfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft. In den Tagen nach den Anschlägen offenbarte sich eine „globale Sprachlosigkeit“¹⁷¹ (Habermas), ein „völliger Kollaps der Sprache“¹⁷² (Beck). Die etablierten Semantiken zur Beschreibung der Anschläge schienen schlicht inadäquat geworden zu sein. Stellte der Terroranschlag auf das *World Trade Center* einen bewaffneten Angriff und einen kriegerischen Akt dar? Und wenn nein, was war er dann? Nicht zuletzt um ihre eigene Handlungs- und Reaktionsfähigkeit sicherzustellen, griffen die maßgeblichen Akteure nach dem 11. September 2001 zur Beschreibung des neuartigen Terrorismusproblems auf die alten bzw. veralteten und unangemessenen Konzepte und Begrifflichkeiten zurück. Dabei beschrieben und analysierten sie die Terroranschläge weitestgehend in den vertrauten, traditionellen Begriffen und Kategorien des *zwischenstaatlichen* Konflikts. Sie rekurrten somit auf Semantiken, die die spezifisch

¹⁶⁹ Daase/Feske/Peters 2002: Internationale Risikopolitik, S. 13

¹⁷⁰ Wiefelspütz, Dieter 2006: Völkerrecht und Staatsrecht im Wandel – Die Antwort auf den 11. September 2001, in: Die Friedens-Warte 81: 2, 73-80 (hier: S. 76); Zur gleichen Einschätzung gelangt auch Christopher Daase; siehe: Daase 2001: Terrorismus, S. 76, sowie: Daase/Feske/Peters 2002: Internationale Risikopolitik, S. 27

¹⁷¹ So äußerte sich Jürgen Habermas bei der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels in der Frankfurter Paulskirche. (Zitiert nach: Nuscheler, Franz/Weller, Christoph 2002: Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik, in: Hauswiedell/Mutz/Ratsch/Schoch/Weller (Hrsg.): Friedensgutachten, 205-214; hier: S. 207)

¹⁷² Beck, Ulrich 2002: The Terrorist Threat – World Risk Society Revisited, in: Theory, Culture & Society 19: 4, 39-55 (hier: S. 39; Übersetzung durch den Verfasser); siehe dazu auch Becks Duma-Rede mit dem bezeichnenden Titel "Das Schweigen der Wörter" (Beck, Ulrich 2002: Das Schweigen der Wörter – Über Terror und Krieg. Rede vor der Staatsduma Moskau, November 2001, Frankfurt a.M.)

nicht-staatliche Natur der terroristischen Bedrohung unberücksichtigt lassen und insofern dem Terrorismusphänomen begrifflich nicht gerecht werden können. Es kann vermutet werden, dass die bestehenden Prozesse der Terrorismusbekämpfung möglicherweise auch deswegen dysfunktional sind, weil ihnen überkommene Konzeptualisierungen des Terrorismusproblems zugrunde liegen.¹⁷³

Insgesamt sind die terrorismusspezifischen Prognose-, Perzeptions- und Sprachprobleme vor allem deswegen folgenreich, weil sie eine global einheitliche, konzeptuelle Erfassung des Problemgegenstands "Terrorismus" sehr schwierig machen. Hinzu kommt ein weiteres Problem: Wenn und solange kein universelles Verständnis des Terrorismusproblems existiert, besteht die Gefahr, dass es gerade von den mächtigeren, am Prozess der Terrorismusbekämpfung beteiligten Akteuren gezielt instrumentalisiert wird. So ließe sich beispielsweise argumentieren, dass die Bush-Administration die Gefahr des internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 gezielt dramatisiert hat, um ihr eigenes Konzept operativen Gegenhandelns zu rechtfertigen.¹⁷⁴ Außerdem muss davon ausgegangen werden, dass die Frage, wessen Problemdefinition sich in einer Situation konkurrierender Konzeptualisierungsansätze im globalen Terrorismusdiskurs durchsetzt und auf der globalen Handlungsebene manifest wird, entscheidend an Dominanz- und Machtstrukturen gebunden ist.¹⁷⁵

4.1.3 Völkerrechtliche Konzeptualisierungsprobleme

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen des transnationalen Terrorismus haben die internationale Staatengemeinschaft in eine Dilemmasituation gebracht: Einerseits besteht angesichts des globalen Bedrohungspotenzials des transnationalen Terrorismus eine akute Handlungsnotwendigkeit. Andererseits stehen der Weltgemeinschaft aber keine völkerrechtlichen Mittel zur Verfügung, die es ihr erlauben würden, das spezifische Problem des Terrorismus im Rahmen präziser und eindeutig formulierter Regeln zu bearbeiten. So „mussten [nach dem 11. September 2001; T.M.] unter dem Druck von Dringlichkeit und Schock Entscheidungen getroffen werden, auf die das Völkerrecht nicht wirklich vorbereitet war.“¹⁷⁶ Unter dem Handlungsdruck, unter dem die internationale Staatengemeinschaft nach den Anschlägen auf das *World Trade Center* stand, wurden das Problem des Terrorismus und Strategien zu seiner Bekämpfung in den Kategorien und Begrifflichkeiten des Völkerrechts

¹⁷³ Diese Vermutung deckt sich mit der Einschätzung von Audrey Kurth Cronin, die mit Blick auf die Anti-Terrorismus-Strategie der USA feststellt: „[T]he U.S. response to this reality [i.e. the threat of transnational terrorism; T.M.] has been reactive and anachronistic. The combined focus of the United States on state-centric threats and its attempts to cast twenty-first century terrorism into familiar strategic terms avoids and often undermines effective responses to this nonstate phenomenon.“ (Cronin, Audrey Kurth 2002/03: Behind the Curve – Globalization and International Terrorism, in: *International Security* 27: 3, 30-58; hier: S. 30)

¹⁷⁴ Siehe: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo 2002: Internationale Risikopolitik: Ergebnisse und Perspektiven, in: Daase/Feske/Peters (Hrsg.): *Internationale Risikopolitik*, 267-277 (hier: S. 273)

¹⁷⁵ Siehe dazu Kapitel 5.2.1 dieser Arbeit!

¹⁷⁶ Zanetti, Véronique 2002: Nach dem 11. September: Paradigmenwechsel im Völkerrecht?, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 50: 3, 455-469 (hier: S. 456)

konzeptualisiert, das jedoch ursprünglich nicht im Hinblick auf nicht-staatliche Gewaltanwendung formuliert worden war.

Mit Barnett/Finnemore lässt sich dieses Phänomen als *bureaucratic universalism* bezeichnen; danach entwerfen internationale Organisationen (wie die Vereinten Nationen) – um handlungsfähig zu sein – ihre Problembearbeitungsstrategien üblicher- und bequemerweise in den Kategorien der bestehenden, bekannten und geltenden Regeln.¹⁷⁷ Dieser bürokratische Universalismus ist jedoch problematisch, weil die Dominanz des etablierten Regelwerks die Möglichkeiten der Anpassung der Rechtsnormen an spezielle Situationen unterdrückt.¹⁷⁸ Im Fall des internationalen Terrorismus reagierte die internationale Staatenwelt im Rahmen der UNO – d.h. konkret: der Sicherheitsrat – mit dem Rückgriff auf die konventionellen, staatenzentrierten Konzepte der UN-Charta und definierte Akte des internationale Terrorismus als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Dies ermöglichte ihr, der Herausforderung des Terrorismus im Sinne einer internationalen Konfliktregulierung zu begegnen, verhinderte aber die Entwicklung spezifischer Rechtsnormen, die als Mittel der völkerrechtlichen Terrorismusbekämpfung zweifelsohne angemessener wären.

Aufgrund der „juridische[n] Unbestimmtheit“¹⁷⁹ der UN-Charta in Bezug auf den Terrorismus ergibt sich bei der Anwendung des Völkerrechts auf Fälle privater Gewalt eine Reihe bisher nicht hinreichend gelöster Konzeptualisierungsprobleme. Offen sind beispielsweise die folgenden wichtigen Fragen: Inwiefern kann der internationale Terrorismus überhaupt als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden? Wann stellt ein terroristischer Anschlag einen bewaffneten Angriff dar? Welcher Völkerrechtsstatus kann den terroristischen Angreifern zugeschrieben werden? Bei wem liegt im Falle eines terroristischen Angriffs das Recht, militärische (Selbst-)Verteidigungsmaßnahmen durchzuführen? Inwiefern müssen terroristische Gewaltakte einem darin verwickelten Staat zugerechnet werden, gegen den sich die Verteidigungshandlungen dann richten können?

Diese Auswahl an Fragen macht deutlich: Die völkerrechtlichen Konzeptualisierungsprobleme, die sich angesichts terroristischer Angriffe und Bedrohungen stellen, pflanzen sich auf der Handlungsebene der internationalen Politik fort. Auch die geschilderte Konzeptualisierungsproblematik ist somit als Ursache dafür zu sehen, dass das globale Normen- und Institutionensystem bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems nicht hinreichend funktioniert. Hinzu kommt, dass das Völkerrecht aufgrund seiner Vieldeutigkeit, Unspezifität und mangelnden Rechtsklarheit im Hinblick auf terroristische Gewaltanwendung verschiedenen Auslegungen zugänglich und damit gefährdet ist, von den mächtigen Akteuren des internationalen Staatensystems instrumentalisiert zu werden. Gerade Artikel 51 der UN-

¹⁷⁷ Siehe: Barnett/Finnemore 2004: Rules for the World, S. 39

¹⁷⁸ Siehe: Gareis/Varwick 2006: Die Vereinten Nationen, S. 68

¹⁷⁹ Zanetti 2002: Paradigmenwechsel, S. 457

Charta, in dem das Selbstverteidigungsrecht festgeschrieben ist, läuft beispielsweise Gefahr, von den USA rechtsmissbräuchlich überdehnt zu werden.

4.1.4 Gegenhandlungsbezogene Folgeprobleme

Die geschilderten Konzeptualisierungsprobleme ziehen im Wesentlichen vier Folgeprobleme nach sich, die in der obigen Analyse zum Teil bereits angesprochen wurden. Sie alle betreffen die Handlungsebene der internationalen Politik, d.h. sie betreffen – teils direkt, teils indirekt – die Frage, wie mit dem terroristischen Globalproblem umgegangen werden soll.

Erstens folgt aus der terrorismusspezifischen Konzeptualisierungsproblematik das Problem strategischer Inkohärenz. Weil unterschiedliche konzeptuelle Bestimmungen des globalen Terrorismusproblems im internationalen System nebeneinander bestehen, miteinander konkurrieren (und sich teilweise widersprechen), existiert auch eine Vielzahl divergenter Anti-Terrorismus-Strategien. In den Worten Thierry Tardys: „[T]he ambiguity about the notion of terrorism leads to ambiguities about the ways it should be fought.“¹⁸⁰ Das Fehlen einer global einheitlichen Problemdefinition bzw. die Existenz verschiedener Problemdefinitionen impliziert somit das Gegebensein verschiedener Handlungsdefinitionen. Deutlich wird dies – wie bereits gezeigt – bei einem Vergleich der amerikanischen mit der europäischen Anti-Terrorismus-Politik. Weil die USA den Terrorismus in erster Linie als „ein Problem staatlich geförderter unkonventioneller Kriegsführung“¹⁸¹ betrachten, reagierten sie in der Vergangenheit mit konventionellen, militärischen Vergeltungsschlägen (beispielsweise gegen Sudan im Jahr 1998 und gegen Afghanistan im Jahr 2001). Demgegenüber sieht die Strategie der Europäer vor allem strafrechtliche und polizeiliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vor, weil dieser in der europäischen Sichtweise als ein substaatliches Phänomen und kriminelles Problem eingestuft wird.

Zweitens resultiert aus der Ungewissheit und dem herrschenden Unwissen, die mit dem Phänomen des transnationalen Terrorismus verbunden sind, die Schwierigkeit, überhaupt begründete terrorismuspolitische Entscheidungen zu treffen und anti-terroristische Maßnahmen einzuleiten. Verstärkt wird dieses Problem im Rahmen des UN-Systems dadurch, dass das globale Diskurssystem vergleichsweise geschlossen ist. NGOs oder wissenschaftliche Experten, deren Expertise den terrorismusbezogenen Informationsstand erhöhen könnte, partizipieren daran kaum.¹⁸²

Drittens erschwert die Konzeptualisierungsproblematik das Zustandekommen terrorismuspolitischer Kooperation. Es ist evident, dass es zur zwischenstaatlichen Kooperation eines konzeptuellen Konsenses über den betreffenden Problemgegenstand bedarf. Das Fehlen

¹⁸⁰ Tardy, Thierry 2004: The Inherent Difficulties of Interinstitutional Cooperation in Fighting Terrorism, in: Boulden/Weiss (Hrsg.): Terrorism and the UN, 120-148 (hier: S. 137)

¹⁸¹ Daase 2001: Terrorismus, S. 76

¹⁸² Siehe: Brühl/Rittberger 2002: From International to Global Governance, S. 22

einer globalen Definition des Terrorismusproblems stellt folglich ein gravierendes Kooperationshindernis dar. Zwar lässt sich beobachten, dass sich seit dem 11. September 2001 die internationalen Kooperationsanstrengungen und die Bereitschaft der Staaten zu terrorismuspolitischer Zusammenarbeit erhöht haben. Hinsichtlich des Austausches von Informationen und grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit beispielsweise hat sich die zwischenstaatliche Kooperation deutlich intensiviert. Zudem existiert mit dem *Counter-Terrorism Committee* seit gut fünf Jahren ein Organ, in dem Kooperationsprozesse zwischen der UNO und ihren Mitgliedstaaten institutionalisiert sind. Insgesamt jedoch sind – auch aufgrund des Konzeptualisierungsproblems – die bestehenden terrorismuspolitischen Kooperationsformen noch immer vergleichsweise schwach und unstrukturiert.¹⁸³ Größtenteils findet Kooperation außerhalb des UN-Systems statt, hat dort aber eher den Charakter von kurzfristigen *ad hoc*-Vereinbarungen und -Bündnissen. Kooperationserschwerend kommt hinzu, dass Sicherheitspolitik allgemein ein äußerst „souveränitätsempfindlicher Bereich“¹⁸⁴ ist, in dem die Staaten traditionell nicht besonders bereitwillig kooperieren.

Und *viertens* schließlich bringen die mit dem Terrorismus verbundenen Konzeptualisierungsprobleme – insbesondere das Prognose- und das Perzeptionsproblem – die Gefahr mit sich, dass das terroristische Globalproblem von dem im globalen Anti-Terror-Kampf involvierten staatlichen Akteuren gezielt im Hinblick auf nationale Interessenlagen konstruiert wird. Solange auf globaler Ebene keine einheitliche, konsensuale Konzeptualisierung des Terrorismus existiert, kann das globale Terrorismusproblem von den (mächtigen) Staaten als Instrument zur Durchsetzung spezifischer Strategien des Gegenhandelns missbraucht werden. Die vier skizzierten Folgeprobleme indizieren, wie implikationsreich das Fehlen einer universell gültigen und weltweit anerkannten Konzeptualisierung des Terrorismusproblems sein kann. Insgesamt vermögen die erläuterten Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme zu erklären, warum sich die *globale* Bearbeitung des Terrorismusproblems als so schwierig gestaltet. Zusammengenommen sind sie eine wichtige Ursache dafür, dass die im System der Vereinten Nationen installierten Problembearbeitungsmechanismen im Fall des Terrorismus nicht hinreichend funktionieren *können*. Konkret verunmöglichen die Konzeptualisierungsprobleme die Erfüllung wichtiger Funktionskriterien insbesondere des globalen Normensystems – etwa der Kriterien der Rechtsklarheit oder der umfassenden Verrechtlichung des Problemgegenstands.

Das Charakteristische dieses ersten Bündels von Ursachen besteht darin, dass diese spezifisch für den Problemgegenstand des Terrorismus sind. Neben diesen terrorismusspezifischen Erklärungen gibt es einen zweiten Ursachenkomplex, der potenziell die mangelnde Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems erklärt. Im Gegensatz zum eben behandelten Ursachenkomplex ist dieser nicht spezifisch für einen be-

¹⁸³ Siehe: Tardy 2004: Interinstitutional Cooperation, S. 121

¹⁸⁴ Schorlemer 2004: Verrechtlichung *contra* Entrechtlichung, S. 78

stimmten Problemgegenstand, sondern er betrifft die institutionelle Ausgestaltung des *Global Governance*-Systems insgesamt. Diesem Erklärungsansatz wollen wir uns im Folgenden zuwenden.

4.2 Institutionelle und UN-systemische Erschwernisse

Mit der Aufgabe, globale Problemlagen innerhalb eines internationalen Organisationssystems zu bearbeiten, hat die internationale Staatengemeinschaft einen äußerst umfassenden Auftrag an die UNO delegiert. Die bisherige Erfahrung mit Prozessen globaler Problembearbeitung im Rahmen des UN-Systems hat jedoch gezeigt, dass die Weltorganisation nicht über eine geeignete institutionelle Infrastruktur verfügt, um diesem Anspruch gerecht werden und diese Mission auch nur ansatzweise erfüllen zu können. Es besteht ein „gap between the organization’s *raison d’être* and organizational constraints“¹⁸⁵. Somit stellt sich die Frage, ob bzw. inwiefern auch der Prozess der globalen Terrorismusbekämpfung im UN-System auf institutionelle Hindernisse stößt. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an die begrenzten Ressourcen, die der UNO zur Verfügung stehen, das Problem der institutionellen Komplexität und Vielschichtigkeit und die daraus resultierende Ineffizienz einzelner Arbeitsprozesse der Organisation, an das Problem der unzureichenden Sanktionsmöglichkeiten sowie an die problematische Rolle des Sicherheitsrats als eines äußerst exklusiven und nicht-repräsentativen Problembearbeitungsorgans innerhalb eines strukturell dysfunktionalen kollektiven Sicherheitssystems. Inwiefern diese Faktoren der begrenzten Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems ursächlich zugrunde liegen, soll im Folgenden analysiert werden.

4.2.1 Kapazitäre Grenzen

Dass die UNO massiv unterfinanziert und auch personell unterbesetzt ist, ist in der Vergangenheit immer wieder beklagt worden. Bereits Generalsekretär Boutros-Ghali äußerte in der im Jahr 1992 veröffentlichten „Agenda für den Frieden“ sein Bedauern darüber, dass sich „zwischen den dieser Organisation übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln [...] ein krasses Mißverhältnis aufgetan [hat]“¹⁸⁶. Diese Feststellung ist heute so aktuell wie vor fünfzehn Jahren. Auch im Bereich der Terrorismusbekämpfung zeigt sich die chronische Unterversorgung der UNO mit Finanzmitteln und Personal.

Das gesamte Anti-Terrorismus-Programm der Vereinten Nationen ist unterfinanziert. Deutlich wird dies zum einen am Beispiel des *Counter-Terrorism Committee*, dem kaum ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um die ihm zugewiesenen Aufgaben (Überwa-

¹⁸⁵ Barnett/Finnemore 2004: *Rules for the World*, S. 161

¹⁸⁶ Boutros-Ghali, Boutros 1992: *Agenda für den Frieden – Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*, UN-Dokument: A/47/277 – S/24111, S. 18f.

chung der Implementierung von Resolution 1373, Auswertung der Länderberichte, Organisation technischer Hilfsleistungen) erfüllen zu können. Noch deutlicher wird der Befund der Unterfinanzierung der UNO-eigenen Anti-Terrorismus-Organe zum anderen am Beispiel des *Terrorism Prevention Branch*. Es wird geschätzt, dass die Nachfrage und Bereitstellung technischer Unterstützungsdienste durch den TPB sich seit 2003 quantitativ verdreifacht hat. Gleichzeitig ist das reguläre Budget des TPB jedoch Jahr für Jahr gleich geblieben.¹⁸⁷ Zunehmend ist der *Terrorism Prevention Branch* deswegen auf freiwillige Beitragsleistungen der Staaten angewiesen, die zu erhalten angesichts der traditionell niedrigen Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten aber alles andere als gewiss ist.

Außerdem sind beide Anti-Terrorismus-Organe der UNO personell unterbesetzt. So sind beim TPB insgesamt nur sieben feste Mitarbeiter tätig, und auch das CTC bzw. das ihm zur Seite gestellte *Counter-Terrorism Executive Directorate* besteht aus lediglich zwanzig befristet beschäftigten Experten. Wie eklatant dieser Mangel an UN-Personal zur Terrorismusbekämpfung ist, führt Stefan Talmon vor Augen, indem er einen (freilich etwas weit hergeholt) Vergleich des CTC mit der supranationalen Institution der Europäischen Kommission zieht:

„Resolutions 1373 and 1540 are akin to directives in European Community law. [...] The European Commission, which monitors these directives in the twenty-five member states, employs some twenty-four thousand permanent staff, while the Assessment and Technical Assistance Office of the Counter-Terrorism Committee, which analyses the reports submitted by states on their implementation of Resolution 1373, consists of twenty experts.“¹⁸⁸

Insgesamt lässt sich im System der Vereinten Nationen allgemein und im Hinblick auf die institutionalisierte Anti-Terrorismus-Politik der UNO im Besonderen somit eine enorme Diskrepanz zwischen Mandat und Ressourcenausstattung diagnostizieren. Die massiven kapazitären Grenzen, die der Weltorganisation bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems gesetzt sind, unterminieren insbesondere die Funktionsfähigkeit des anti-terroristischen Institutionensystems und die Handlungsfähigkeit der darin agierenden Organe CTC und TPB, aber auch derjenigen institutionellen Einheiten des UN-Systems, die nur indirekt am Prozess der Terrorismusbekämpfung beteiligt sind. Sie sind als gewichtige Ursache dafür anzusehen, dass zentrale Funktionsbedingungen des globalen Institutionensystems nicht erfüllt werden können.

¹⁸⁷ Siehe: UN-Dokument A/60/825 (2006), S. 19; Das reguläre Budget des TPB beläuft sich auf etwa 900.000 US-Dollar im Jahr. Die freiwilligen Aufwendungen der Mitgliedstaaten – insgesamt leisteten sechzehn Länder Zahlungen an den TPB – summierten sich im Zeitraum von September 2001 bis April 2005 auf knapp fünf Millionen US-Dollar. (Für genauere Zahlen siehe: United Nations Office on Drugs and Crime 2005: *Terrorism Prevention Branch*, S. 5 und S. 12)

¹⁸⁸ Talmon 2005: *The Security Council*, S. 193

4.2.2 Strukturelle Probleme des UN-Systems und institutionelle Ineffizienzen

Innerhalb des UN-Systems ist eine Vielzahl von Organisationen, Organen, Gremien und Ausschüssen in den Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems institutionell eingebunden. Die *Counter-Terrorism Implementation Task Force* zählt insgesamt 23 institutionelle Einheiten, die daran mehr (wie im Fall des CTC und des TPB) oder weniger direkt beteiligt sind. Der Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems im Rahmen des UN-Institutionensystems ist somit organisatorisch hochgradig fragmentiert.

Diese organisatorische Fragmentierung des UN-Systems bezeugt auf der einen Seite die Breite der Aktivitäten der UNO im Prozess der Terrorismusbekämpfung. Sie ist zugleich eine Art institutionelle Reflexion auf den Problemgegenstand "Terrorismus": Weil der Terrorismus selbst durch ein hohes Maß an Komplexität und Interdependenz mit anderen globalen Problemlagen (beispielsweise gewaltsamen Konflikten, Unterentwicklung, Armut oder Waffenhandel) gekennzeichnet ist, vollziehen sich die Maßnahmen der UNO entsprechend auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern ihres Systems. Nur so ist es potenziell gewährleistet, dass die komplexe Bedrohung des transnationalen Terrorismus die spezialisierten und vielfältigen Antworten erhält, die sie notwendig macht.¹⁸⁹

Auf der anderen Seite resultiert aus dem Aufeinandertreffen des komplexen Problemgegenstands "Terrorismus" mit der institutionellen Komplexität und Vielschichtigkeit des UN-Systems aber auch eine Vielzahl nicht unwesentlicher Probleme, die den Prozess der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der UNO erschweren. Das folgenreichste Problem besteht darin, dass es innerhalb des UN-Systems keine Dachorganisation gibt, die als zentrale Koordinierungsstelle die in den verschiedenen Bereichen der UNO verfolgten Ansätze, Programme und Maßnahmen in sinnvoller Weise regulieren und eine stimmige Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Organen etablieren könnte. Auch das *Counter-Terrorism Committee*, das als administratives Zentrum des Anti-Terrorismus-Programms der UNO zwar privilegiert positioniert ist, verfügt weder über das Mandat noch über die Ressourcen, um eine solche Aufgabe erfüllen zu können.

So zeigte sich in der Vergangenheit immer wieder das Problem mangelnder Kohärenz und Koordiniertheit der Anti-Terrorismus-Politik der UNO. Es äußert sich negativ darin, dass sich die einzelnen Mandate der Organe teilweise überschneiden und deswegen innerhalb der UNO zuweilen Doppelarbeit geleistet wird. Außerdem sind die Kompetenzen zwischen den einzelnen Einheiten nicht immer klar geregelt und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten oft unklar. Des Weiteren funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organen nicht immer reibungslos.¹⁹⁰ Und schließlich lässt sich das Problem der mangelnden

¹⁸⁹ In dieser Weise argumentiert auch Kofi Annan; siehe: UN-Dokument A/60/825 (2006), S. 19

¹⁹⁰ Folgendes abstrus anmutende Beispiel mag dies veranschaulichen: „[...] CTC staff experts were slow to coordinate with the expert group monitoring implementation of the sanctions against Al-Qaida and the Taliban. The experts of these two committees did not begin to exchange information until two years after the CTC was

Koordiniertheit der UN-Strategie auch im Außenverhältnis der Weltorganisation beobachten. Bis heute ist nicht gänzlich klar, welche Rolle die Vereinten Nationen im globalen Anti-Terror-Kampf einnehmen wollen und sollen, wie sich die Aufgaben zwischen der UNO und ihren Mitgliedstaaten aufteilen lassen oder in welchem Verhältnis terrorismuspolitische *Global Governance* zu Formen von *Regional Governance* stehen soll.

In jüngster Zeit lassen sich UN-intern – ausgelöst von der im Abschlussbericht der *Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*¹⁹¹ – verstärkte Bemühungen ausmachen, die einzelnen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung stärker zu koordinieren und zu systematisieren. So wurde mit der *Counter-Terrorism Implementation Task Force* kürzlich eine Einheit geschaffen, deren Aufgabe darin besteht, die Kohärenz der UN-Terrorismuspolitik zu stärken. So lange aber innerhalb des UN-Institutionensystems keine zentrale Anti-Terrorismus-Organisation existiert, muss davon ausgegangen werden, dass das Problem mangelnder Systematik und Koordiniertheit grundsätzlich bestehen bleiben wird. Die Dezentralität des UN-Systems ist ein *strukturelles* Hindernis für die Funktionsfähigkeit des UN-internen Prozesses der Terrorismusproblembearbeitung. Es unterminiert insbesondere die Funktionalität des globalen Institutionensystems.

Ein weiteres strukturelles Problem des UN-Systems besteht darin, dass die Umsetzung der Anti-Terrorismus-Politik der Vereinten Nationen nach wie vor größtenteils von der mehr oder weniger freiwilligen Kooperations- und Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten abhängt und die UNO nur über begrenzte Möglichkeiten verfügt, diese zur Rechtsbefolgung zu zwingen. Allgemein gilt, dass die im Rahmen des UN-Systems formulierten Rechtsnormen nur dann wirkliche Bindewirkung entfalten können, wenn sie sich auf eine wirksame Autorität stützen, die Regelbrecher gegebenenfalls sanktioniert. Eine solche gewaltbegabte Zentralinstanz gibt es auf globaler Ebene bekanntermaßen aber nicht.¹⁹² Im Vergleich zur Generalversammlung, deren Rechtsnormen keinerlei institutionell abgesicherte Bindungskraft zukommt, ist die Sanktionsmacht des Sicherheitsrats ungleich höher. Aber auch dem Sicherheitsrat ist aufgrund des Vetorechts seiner ständigen Mitglieder und aufgrund seines Angewiesenseins auf die militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten eine konsistente Sanktionierung von Rechtsbrüchen nicht möglich.¹⁹³ Einerseits kann der Sicherheitsrat die von ihm beschlossenen Sanktionsmaßnahmen nicht umsetzen. Es sind die Staaten selbst, welche die Sanktionsmaßnahmen dezentral durchführen müssen. Und andererseits sind gegen die Vetomäch-

formed, although their offices were located on the same floor in the UN annex office in New York." (Cortright/Gerber/Lopez/Millar 2004: Action Agenda, S. 21)

¹⁹¹ Siehe: UN-Dokument A/57/273 (Annex), S/2002/875 (2002), S. 3

¹⁹² Es gibt auf globaler Ebene kein Gewaltmonopol, sondern lediglich ein „Gewalt*legitimations*monopol“ (Debiel, Tobias 2000: Vereinte Nationen und Weltfriedensordnung. Bilanz und Perspektiven zur Jahrtausendwende, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn, 446-467; hier: S. 465; eigene Hervorhebung). Dass ein globales Gewaltmonopol überhaupt realisierbar, geschweige denn wünschenswert ist, kann bestritten werden. Dass es die Funktionsfähigkeit des globalen Problembearbeitungsmechanismus erhöhen würde, jedoch nicht.

¹⁹³ Siehe: Schorlemer 2004: Verrechtlichung *contra* Entrechtlichung, S. 83f.

te Sanktionen ebenso wenig zu beschließen wie gegen Staaten, die von den Vetomächten geschützt werden.¹⁹⁴ Der Sicherheitsrat kann also – wie Hans Köchler pointiert formuliert – erst dann sanktionierend tätig werden, wenn dies dem Willen (und den Interessen) aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats entspricht:

„It has been the predicament of the United Nations ever since its foundation that the enforcement of the general principles of international law as set out in the Charter has only been possible when and to the extent to which the interests of the Security Council's permanent members allowed such measures to be undertaken.“¹⁹⁵

Dies verweist einmal mehr auf die Funktionsdefizite des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen insgesamt: Damit das System kollektiver Sicherheit – und damit auch der Teilbereich sanktionspolitischer und militärischer Terrorismusbekämpfung funktionieren kann, müssen die Interessen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats kongruent sein. Die Erfahrung der Vergangenheit lehrt jedoch, dass dies ein äußerst voraussetzungsreiches Funktionserfordernis darstellt

Im Kontext der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems unterminiert die mangelnde Rechtsdurchsetzungsfähigkeit der UNO insbesondere die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems. So hängt die Realisierung der im Rahmen der Generalversammlung ausgehandelten Verträge und Anti-Terrorismus-Konventionen – auch wenn diesen von allen Mitgliedstaaten zugestimmt wurde – von der freiwilligen Selbstverpflichtung der Staaten ab. Schwierig ist zudem die Implementierung der Sicherheitsrats-Resolutionen. Hier stellt sich einerseits die Frage, wie diese effektiv überwacht werden kann, und andererseits, wann und ob der Sicherheitsrat – deren ständige Mitglieder nie selbst von solchen Maßnahmen betroffen sein können – Sanktionen gegen Staaten, die die Resolutionsimplementierung verweigern, durchsetzen soll.

Damit haben wir drei weitere Ursachen für die mangelnde Funktionsfähigkeit des terrorismopolitischen *Global Governance*-Systems identifiziert: (a) die dezentrale Organisationsstruktur der am Prozess der Terrorismusbekämpfung beteiligten UN-Organen, (b) das Fehlen umfassender, institutionalisierter Rechtsdurchsetzungsmechanismen, denen sich alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise unterwerfen, und (c) allgemein das Fehlen eines reibungslos funktionierenden, effektiven kollektiven Sicherheitssystems. Diese Ursachen sind typisch für das UN-System: Sie treten nicht nur bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in Erscheinung, sondern auch bei der Bearbeitung anderer globaler Problemlagen bzw. Sicherheitsproblemlagen.

¹⁹⁴ Siehe: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl/Zürn (Hrsg.): Verrechtlichung, 12-45 (hier: S. 29f.)

¹⁹⁵ Köchler, Hans 2002: The United Nations, the International Rule of Law and Terrorism, Fourteenth Centennial Lecture, Supreme Court of the Philippines & Philippine Judicial Academy, S. 3 (Hervorhebung weggelassen)

4.2.3 Die problematische Sonderrolle des Sicherheitsrats

Innerhalb des Organisationssystems der Vereinten Nationen nimmt traditionell die Generalversammlung eine Art Legislativfunktion ein. In ihr werden per Konsensverfahren nicht-bindende Resolutionen verabschiedet, die zum Ausbau des internationalen Rechtssystems beitragen. Auch im Prozess der globalen Terrorismusbekämpfung hat die Generalversammlung durch die Verabschiedung einer Vielzahl von Anti-Terrorismus-Konventionen ihre Legislativfunktion erfüllt und maßgeblich zum Aufbau eines universellen Rechtsrahmens für den globalen Anti-Terror-Kampf beigetragen.

Seit den Terroranschlägen des 11. September deutet – wie bereits erwähnt – vieles darauf hin, dass der Sicherheitsrat sich im Kontext der Terrorismusbekämpfung zu einem globalen (Ersatz-)Gesetzgeber erhoben und der Generalversammlung ihre Legislativfunktion streitig gemacht hat. Als Präzedenzfall kann hier die bereits mehrfach erwähnte Sicherheitsrats-Resolution 1373 angesehen werden. In dieser legt der Sicherheitsrat auf Basis von Kapitel VII der UN-Charta allen UN-Mitgliedstaaten erstmals allgemeine Rechtspflichten auf, die bisher – d.h. nach den konventionellen Rechtssetzungsverfahren – in dieser Form nur dann für einen Staat verbindlich werden konnten, wenn diesen von einem jeden Staat zugestimmt worden war.¹⁹⁶ Treffend ist in diesem Zusammenhang die Einschätzung des Völkerrechtlers Nico Krisch:

„The range of measures [contained in Resolution 1373; T.M.] is very broad, and we see here, *for the first time, a truly legislative resolution* under Chapter VII of the Charter. It is no longer limited in time or in scope – it applies to all states of the world regardless of a specific conflict, and with no end in sight. By means of its enforcement powers, the Security Council has in fact *replaced the conventional law-making process on the international level.*“¹⁹⁷

Fortgesetzt wurde diese legislative Resolutionspraxis mit den Sicherheitsrats-Resolutionen 1422, 1487 und 1540. Auch diese beinhalten allgemeine, für alle Staaten geltende Rechtsverpflichtungen.

Im Völkerrechtsdiskurs der vergangenen fünf Jahre ist viel darüber debattiert worden, ob bzw. inwiefern die Ausübung einer globalen Legislativfunktion eine unzulässige Erweiterung der Aufgaben des Sicherheitsrats darstellt oder ob eine solche Machterweiterung vor dem Hintergrund akuter Sicherheitsbedrohungen gerechtfertigt werden kann und muss. Gegen eine mögliche (neue) Rolle des Sicherheitsrats als Weltgesetzgeber werden in der rechtswissenschaftlichen Debatte eine Reihe unterschiedlicher, mehr oder weniger schlagkräftiger Argumente vorgebracht. Beispielsweise wird darauf hingewiesen, dass der Internationale Gerichtshof legislative Resolutionen nicht als mögliche Völkerrechtsquelle kenne oder dass

¹⁹⁶ Siehe: Finke/Wandscher 2001: Terrorismusbekämpfung, S. 172

¹⁹⁷ Krisch, Nico 2004: The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council, in: Röben/Schorkopf/Vönekry/Walter (Hrsg.): Terrorism as a Challenge, 879-907 (hier: S. 884; eigene Hervorhebungen)

eine legislative Rolle des Sicherheitsrats nicht vereinbar sei mit seiner gleichzeitigen Rolle als Exekutivorgan.¹⁹⁸ Der gewichtigste Vorbehalt betrifft aber die Struktur des Sicherheitsrats selbst; aufgrund seiner nicht-repräsentativen Zusammensetzung, der Intransparenz seiner Beschlussfassung und seiner undemokratischen Verfahren befände sich die legislative Praxis des Sicherheitsrats in einem nicht hinnehmbaren Widerspruch zur Struktur des internationalen Rechts als eines inklusiven, konsens- und zustimmungsorientierten Rechtssystems. Zudem erodiere eine Legislativkompetenz des Sicherheitsrats das völkerrechtlich verankerte Prinzip der souveränen Gleichheit aller UN-Mitgliedstaaten.¹⁹⁹

Befürworter einer legislativen Rolle des Sicherheitsrats betonen demgegenüber die Vorzüge, die ein stärker zentralisiertes internationales Rechtssystem im Hinblick auf die Reaktionsfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft mit sich bringe. Stellvertretend für diese argumentiert Paul Szasz: „If used prudently, this new [legislative; T.M.] tool will enhance the United Nations and benefit the world community, whose ability to create international law through traditional processes has lagged behind the urgent requirements of the new millennium.“²⁰⁰

Nicht zuletzt aufgrund seines Tätigwerdens als internationaler Rechtssetzer nimmt der Sicherheitsrat im innerhalb der UNO ablaufenden Prozess der Terrorismusbekämpfung seit den Terroranschlägen auf das *World Trade Center* eine zentrale Stellung ein. Die Ausweitung der Kompetenzen des Sicherheitsrats ging dabei auf Kosten der Generalversammlung, die heute im Prozess des Ausbaus des anti-terroristischen Rechtsrahmens als zunehmend marginalisiert erscheint. Im Kontext der vorliegenden Arbeit stellt sich nun die Frage, wie sich die neu erworbene Sonderrolle des Sicherheitsrats auf die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems auswirkt.

Insgesamt ist die Rolle des Sicherheitsrats im Prozess der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems als ambivalent einzuschätzen. Einerseits kann die (Selbst-)Ermächtigung des UN-Organs als internationaler Gesetzgeber als Versuch angesehen werden, die Funktionsfähigkeit des UN-Systems im globalen Anti-Terror-Kampf zu erhöhen. Konkret resultiert aus der Zentralisierung des internationalen Rechtssystems bei einem im Vergleich zur Generalversammlung kleineren und aufgrund seiner Entscheidungsstruktur schnelleren und durchsetzungsfähigeren Exekutivorgan wie dem Sicherheitsrat eine Erhöhung der Reaktions- und Handlungsfähigkeit, d.h. der politischen Effektivität der Vereinten Nationen, weil sie die komplizierten und langwierigen Verfahren omnilateraler Politik überwindet.²⁰¹

¹⁹⁸ Zu diesen und weiteren allgemeinen Einwänden gegen eine Legislativfunktion des Sicherheitsrats siehe: Talmon 2005: *The Security Council*, S. 179

¹⁹⁹ Happold, Matthew 2005: *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, in: Eden/O'Donnell (Hrsg.): September 11, 617-645 (hier: S. 645)

²⁰⁰ Szasz, Paul 2002: *The Security Council Starts Legislating*, in: *The American Journal of International Law* 96: 4, 901-905 (hier: S. 905)

²⁰¹ Siehe: Behr 2004: *Terrorismusbekämpfung*, S. 49

Andererseits jedoch kann argumentiert werden, dass eben jene neu gewonnene Funktionsfähigkeit bzw. Effektivität des globalen Problembearbeitungsmechanismus *langfristig* durch die mangelnde Legitimität eines gesetzgeberisch tätigen Sicherheitsrats untergraben werden kann. In dieser Perspektive steht und fällt die Funktionsfähigkeit des globalen Normenssystems, wie Andy W. Knight expliziert, mit der Legitimität des Sicherheitsrats bzw. der Akzeptanz seiner Beschlüsse durch die UN-Mitgliedschaft:

„That authority [gemeint ist die des Sicherheitsrats; T.M.] is called into question by the general UN membership if it perceives that the Council has acted in ways that are unjust, unfair, improper, or not in keeping with the promise and spirit of the UN Charter. Since the effectiveness of the Council is predicated on that body's ability to get states to comply with the decisions it makes, it is exceedingly important for the Council to be perceived as legitimate by the rest of the UN membership.“²⁰²

Dies bedeutet, dass die Effektivität der terrorismusbezogenen Sicherheitsrats-Beschlüsse in dem Moment nicht mehr gesichert ist, in dem die Anti-Terrorismus-Politik des Sicherheitsrats von den nicht darin repräsentierten Staaten als nicht legitim angesehen und deswegen nicht mehr akzeptiert wird. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des normativen Subsystems der *Global Governance*-Architektur insgesamt.

Auch wenn sich in den wenigen seit dem 11. September 2001 vergangenen Jahren die sich andeutende Zentralisierung des internationalen Rechtssystems beim Sicherheitsrat als eher förderlich auf die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems ausgewirkt hat, ist zu bezweifeln, dass dies auch langfristig der Fall sein wird. Schon heute lassen sich zwischen den terrorismuspolitischen Handlungen und Empfehlungen der Generalversammlung und den Maßnahmen des Sicherheitsrats Gegensätze und Inkongruenzen feststellen, die darauf hindeuten, dass die Akzeptanz der Sicherheitsrats-Beschlüsse keineswegs langfristig gesichert sein muss.

Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des sicherheitspolitischen *Global Governance*-Systems ist es also notwendig, dass der Sicherheitsrat die terrorismuspolitische Perspektive der Generalversammlung stärker berücksichtigt, indem etwa auch nicht im Sicherheitsrat vertretene Staaten in den Prozess der Resolutionsentstehung eingebunden werden.²⁰³ All dies verweist nicht zuletzt auf die Notwendigkeit einer demokratischen Strukturreform des UN-Systems und insbesondere des Sicherheitsrats. Solange nämlich, so kann geschlussfolgert werden, die Repräsentativität in der Zusammensetzung des Sicherheitsrats nicht vergrößert und seine Entscheidungsprozesse nicht demokratisiert werden, solange bleibt das Problem der Illegitimität des Sicherheitsrats bestehen. Langfristig kann dieses der Dysfunktio-

²⁰² Knight, Andy W. 2002: The Future of the UN Security Council: Questions of Legitimacy and Representation in Multilateral Governance, in: Cooper, Andrew W./English, John/Thakur, Ramesh (Hrsg.): Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?, Tokyo (u.a.), 19-37 (hier: S. 24)

²⁰³ Es gibt bereits Ansätze in der Resolutionspraxis des Sicherheitsrats, die in eine solche Richtung deuten. Beispielsweise ging der Verabschiedung der Resolution 1540 ein relativ umfassender Konsultationsprozess voraus, an dem auch 36 nicht im Sicherheitsrat vertretene Staaten aktiv teilnahmen. (Siehe: Talmon 2005: The Security Council, S. 188)

onalität der globalen normativen Mechanismen zur Bearbeitung des Terrorismusproblems als weitere strukturelle, d.h. im UN-System angelegte, Ursache zugrunde liegen.

5. Ursachenanalyse II: Die Hegemonialisierung des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems

Die bisherige Analyse möglicher Ursachen für die mangelnde Funktionsfähigkeit und geringe Funktionswahrscheinlichkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems hat ergeben, dass den Vereinten Nationen bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems eine Vielzahl von Grenzen gesetzt ist. Zum einen sind mit der globalen Terrorismusbekämpfung spezifische Probleme verbunden, die der konkrete Problemgegenstand "Terrorismus" mit sich bringt. Von zentraler Bedeutung ist hier die Schwierigkeit, den Terrorismus universell und einheitlich (begriffsdefinitorisch, völkerrechtlich etc.) zu konzeptualisieren. Dies unterminiert die Realisierung einer global einheitlichen Anti-Terrorismus-Strategie. Zum anderen sind dem Prozess der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems strukturelle Grenzen gesetzt, die aus der derzeitigen institutionellen Verfasstheit der Problembearbeitungsmechanismen des UN-Systems resultieren. Im Wesentlichen sind es die folgenden institutionellen Funktionalitätsdefizite des Systems der Vereinten Nationen, die als strukturelle Ursachen für die begrenzte Funktionalität nicht nur des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems angesehen werden können: die unzureichende Ressourcenausstattung der Anti-Terrorismus-Organe und deren mangelnde Handlungs- und Entscheidungsaunomie, der institutionelle Pluralismus bzw. die dezentrale Organisationsstruktur des terrorismuspolitischen UN-Systems, die unzulänglichen Mechanismen globaler Rechtsdurchsetzung, die allgemeinen Defizite des kollektiven Sicherheitssystems, die privilegierte Stellung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie – als potenzielle Ursache – dessen Illegitimität.

Wie gezeigt, liegen die genannten Faktoren der Dysfunktionalität des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems ursächlich zugrunde. Sie erschweren bzw. verunmöglichen zudem die Anpassung und Weiterentwicklung der globalen, terrorismusbezogenen Problembearbeitungssysteme. Schon jetzt kann somit unsere Hypothese II als *teilweise* bestätigt gelten: (a) Grundsätzliche Konzeptualisierungs- und Handlungsprobleme, die sich wesentlich aus den spezifischen Charakteristika des Problemgegenstands "Terrorismus" ergeben, sowie (b) institutionelle und UN-systemische Grenzen globaler Problembearbeitung sind zwei zentrale Problemkomplexe, die die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems untergraben und die adaptive Transformation der darin angelegten Handlungssysteme so schwierig machen.

Um unsere Hypothese *gänzlich* zu überprüfen, soll im Folgenden als weiterer potenzieller Ursachenkomplex die Frage erörtert werden, inwieweit (c) in einer möglicherweise hegemo-

national strukturierten Staatenwelt Prozessen globaler Problembearbeitung prinzipiell enge Grenzen gesetzt sind. Dieser Problemkomplex unterscheidet sich insofern von den beiden im vorherigen Kapitel analysierten Ursachenbündeln, als er die ontologische Struktur des internationalen politischen Systems insgesamt betrifft. Er ist folglich eine mögliche grundsätzliche Ursache für die Funktionsunfähigkeit eines jeden *Global Governance*-Systems, die unabhängig vom spezifischen Problemgegenstand "Terrorismus" und von der institutionellen Struktur des UN-Systems gegeben ist und potenziell auch im Kontext der globalen Regulierung anderer, d.h. nicht nur terroristischer, Problemlagen auftritt.

5.1 *Global Governance* und der Aspekt der Macht

Wie in den bisherigen Ausführungen bereits deutlich geworden ist, sind die Akteure des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems in erster Linie die Staaten. Diese nutzen das UN-System und die in ihm angelegten (normativen, institutionellen und diskursiven) Handlungsebenen, um das Problem des internationalen Terrorismus auf globaler Ebene bearbeiten zu können. Ontologisch gesehen fußt das System der terrorismuspolitischen *Global Governance* somit auf einer Struktur des internationalen Systems, die sich als „Staatenwelt“ beschreiben lässt.²⁰⁴ Im Hinblick auf die weltweite Verteilung militärischer Kapazitäten ist diese eindeutig unipolar strukturiert. Bekanntermaßen kommen die Militärausgaben der USA denen aller restlichen UN-Mitgliedstaaten zusammen gleich.²⁰⁵ Im Bereich der globalen Sicherheitspolitik, in den auch die globale Anti-Terrorismus-Politik fällt, herrschen somit Bedingungen systemischer Unipolarität vor. Es stellt sich nun die Frage, wie eine derart beschaffene Struktur des internationalen Systems, in der die USA aufgrund ihrer unübertroffenen Militärkapazitäten als potenzielle Hegemonialmacht privilegiert positioniert sind, die Funktionsfähigkeit von *Global Governance*-Systemen allgemein und des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems im Besonderen beeinflusst.

Damit rückt der Aspekt der Macht in den internationalen Beziehungen in den Fokus unserer Untersuchung – ein Faktor, der in der bisherigen Ursachenanalyse noch weitestgehend unberücksichtigt geblieben ist. Unter konzeptueller Berücksichtigung des Faktors "Macht" ändert sich die Perspektive auf das *Global Governance*-System und die Frage nach seiner Funktionsfähigkeit: „Global governance without power looks very different from global governance with power.“²⁰⁶

²⁰⁴ Demgegenüber sind in der „Gesellschaftswelt“ auch nicht-staatliche Akteure wie internationale NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppierungen vertreten. Das „Doppelwelt“-Modell stammt von James N. Rosenau; siehe dazu: Rosenau, James N. 1992: *The United Nations in a Turbulent World*, Boulder; sowie: Czempiel 2004: *Modelle der Weltordnung*

²⁰⁵ Die Militärausgaben der USA beliefen sich im Jahr 2004 auf rund 437 Milliarden US-Dollar.

²⁰⁶ Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: *Power in Global Governance*, in: Barnett/Duvall (Hrsg.): *Power in Global Governance*, 1-32 (hier: S. 4)

Im Bereich der globalen Sicherheitspolitik verfügen die Staaten hinsichtlich ihrer militärischen Kapazitäten über unterschiedlich große Macht – wobei mit den USA ein Staat existiert, der der mächtigste von allen ist.²⁰⁷ Es ist davon auszugehen, dass gerade die mächtigeren Staaten des internationalen Systems das *Global Governance*-System in weitaus stärkerem Maße beeinflussen, als dies die weniger mächtigen Staaten können. So ist anzunehmen, dass die Interessen der mächtigen Staaten im globalen Institutionensystem strukturell privilegiert sind. Auch ist offenkundig und von der Erfahrung bestätigt, dass die Problemperezeptionen, -konstruktionen und -definitionen der mächtigen Staaten eine ungleich höhere Chance haben, sich im globalen Diskurssystem durchzusetzen als diejenigen der weniger mächtigen Staaten. Diese Dominanz der mächtigen Staaten im globalen Institutionen- und Diskurssystem wirkt sich auch auf das globale Normensystem aus, weil hier die Asymmetrie der Einflussmöglichkeiten unweigerlich den Inhalt der völkerrechtlichen Verträge und anderer Rechtsnormen prägt.²⁰⁸ Dann aber ist das Völkerrecht – so es dies denn jemals gewesen ist – nicht länger nur als ein Macht begrenzender Faktor, sondern auch als eine Reflektion der internationalen Machtverhältnisse anzusehen.²⁰⁹

Das *Global Governance*-System wird maßgeblich determiniert von den in den internationalen Beziehungen herrschenden Machtverhältnissen. In einer unipolar strukturierten Staatenwelt, in der sich die (militärische) Macht bei einem einzigen staatlichen Akteur konzentriert, ist *Global Governance* in besonderem Maße davon abhängig, wie sich dieser dazu verhält. So stellt sich die im Folgenden zu erörternde Frage, welches Verhalten die USA gegenüber dem terrorismuspolitischen *Global Governance*-System an den Tag legen und ob bzw. inwiefern die USA dieses auf Basis ihrer konkurrenzlosen militärischen Machtposition hegemonialisieren. Letztlich gibt eine Analyse der Handlungsweise des Hegemons darüber Aufschluss, inwieweit die unipolare Struktur des internationalen Sicherheitssystems die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems möglicherweise negativ beeinflusst.

5.2 Die Hegemonialisierung des *Global Governance*-Systems durch die USA

Dass das internationale Sicherheitssystem eine unipolare, hierarchische Machtstruktur aufweist, die durch die USA hegemonial dominiert wird, bedeutet nicht notwendigerweise,

²⁰⁷ Der Analyse globaler Anti-Terrorismus-Politik bzw. der Hegemonialisierung des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems durch die USA wird somit ein enger, rein militärischer Machtbegriff zugrunde gelegt. Gleichwohl muss anerkannt werden, dass sich Macht im Kontext terrorismuspolitischer *Global Governance* sehr wahrscheinlich aus vielfältigen Quellen speist und sich nicht allein in militärischen Kapazitäten bemessen lässt. Dies scheint insbesondere für den nicht-militärischen Bereich globaler Terrorismusbekämpfung zu gelten. Weil im folgenden Kapitel aber die militärische Terrorismusbekämpfung im Vordergrund steht, erscheint es als angemessen, von einem eng gefassten, rein materialen Verständnis von Macht auszugehen, das Aspekte der "soft power" unberücksichtigt lässt.

²⁰⁸ Siehe: Oeter 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung, S. 57

²⁰⁹ Ian Johnstone wirft diese Frage auf: „[I]s law a reflection of power or a constraint on power?“ (Johnstone 2005: Interpretative Communities, S. 185)

dass deswegen das sicherheitspolitische *Global Governance*-System schlechter funktioniert als unter den Bedingungen eines stärker multipolar und horizontal strukturierten internationalen Systems. Vielmehr kann die Verhaltensweise des Hegemons die Funktionsfähigkeit globaler Problembearbeitungsprozesse sowohl einschränken als auch erhöhen.²¹⁰

Prinzipiell hat der Hegemon im Hinblick auf *Global Governance* zwei Möglichkeiten: Er kann daran teilhaben und das bestehende *Global Governance*-System entscheidend beeinflussen oder er kann sich davon ausschließen und außerhalb des *Global Governance*-Systems die Bearbeitung globaler Probleme selbst in die Hand nehmen. Partizipiert der Hegemon am *Global Governance*-System, kann er dieses und den Prozess der adaptiven Transformation seiner Subsysteme maßgeblich beeinflussen – und dies in einer Weise, die der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems entweder eher zuträglich oder eher abträglich ist. Einerseits kann der mächtigste Staat im internationalen System als *benign hegemon* an *Global Governance* teilhaben. Dies wäre dann der Fall, wenn er aktiv an der globalen Problembearbeitung partizipiert, um – dem Interesse der Weltgemeinschaft verpflichtet – die Bereitstellung globaler Güter zu sichern. So kann der Hegemon seine privilegierte Machtposition dazu nutzen, die Agenda der internationalen Politik zu bestimmen, die internationale Staatengemeinschaft zur Problembearbeitung zu aktivieren und zu mobilisieren oder die Entwicklung globaler Institutionen und Rechtsnormen zu initiieren. Auf diese Weise würde die Hegemonialisierung des *Global Governance*-Systems dessen Funktionsfähigkeit steigern. Ein Hegemon, der sich derart verhält, ist funktional äquivalent zu einer supranationalen Autorität: Aufgrund der überwältigenden Machtressourcen, über die er verfügt, wäre der Hegemon potenziell in der Lage, internationale Normen und Regeln zu erschaffen und deren Befolgung sicherzustellen.²¹¹ Andererseits kann der Hegemon aber auch in einer Weise am *Global Governance*-System teilhaben, die dessen Funktionsfähigkeit potenziell vermindert. Dies wäre dann der Fall, wenn der Hegemon den Prozess der globalen Problembearbeitung instrumentalisiert und zur Durchsetzung eigener nationaler Interessen missbraucht. Ein auf diese Weise hegemonialisiertes *Global Governance*-System wäre deformiert und hätte seinen Sinn verloren.²¹²

Nimmt aber der Hegemon gar nicht erst am bestehenden *Global Governance*-System teil, dann würde es marginalisiert und insofern ebenfalls funktionsunfähiger werden. In der Regel geht die Marginalisierung des *Global Governance*-Systems einher mit seiner Parallelisierung

²¹⁰ Der hier verwendete Hegemonie-Begriff ist somit neutral. Die Teilhabe des Hegemons am *Global Governance*-System kann auf die Funktionsfähigkeit des Systems sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob sich die Hegemonialisierung des *Global Governance*-Systems auf die Akzeptanz und Zustimmung der internationalen Staatengemeinschaft stützen kann. (Siehe dazu auch Kapitel 5.3 dieser Arbeit!)

²¹¹ Siehe: Lake, David A. 1993: Leadership, Hegemony, and the International Economy. Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?, in: *International Studies Quarterly* 37: 4, 459-489.

²¹² Ein solches Szenario einer *distorted Global Governance* beschreibt ausführlich Jochen Hippler; siehe: Hippler/Schade 2003: US-Unilateralismus, S. 6f. und S. 24f.

– indem nämlich der Hegemon ein alternatives Hegemonialsystem globaler Problembearbeitung aufzubauen versucht.

In unserem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob bzw. inwiefern die USA unter den Bedingungen einer militärisch unipolar strukturierten Staatenwelt das bestehende terrorismuspolitische *Global Governance*-System hegemonialisiert haben. Mit anderen Worten: Inwiefern haben die USA – in ihrer Rolle als einzig verbliebene Supermacht – das terrorismuspolitische *Global Governance*-System genutzt und aktiviert, inwiefern haben sie es ihren Interessen entsprechend instrumentalisiert und inwiefern haben sie es – wie bereits in der Einleitung dieser Arbeit zum Ausdruck gekommen ist – marginalisiert? Die nun folgende Erörterung dieser Fragen soll im Rahmen unserer drei Untersuchungskategorien erfolgen.

5.2.1 Die Hegemonialisierung des globalen Diskurssystems

Für das globale Diskurssystem ist es von zentraler Bedeutung, welche „Definitionsverhältnisse“²¹³ in der internationalen Politik herrschen. Diese entscheiden darüber, wessen Problemdefinitionen sich in den globalen Diskursprozessen durchsetzen und diese dominieren.²¹⁴ Es muss davon ausgegangen werden, dass die Frage, wer im globalen Diskurssystem die definitorische und konzeptuelle Bestimmung globaler Problemlagen vornimmt, an Legitimitätskriterien, vor allem aber an Dominanz- und Machtstrukturen gebunden ist.²¹⁵

Legitimerweise steht im Prozess globaler Problembearbeitung das Definitionsmonopol den Vereinten Nationen zu. Allerdings muss realistischerweise angenommen werden, dass dieses von Seiten des Hegemons infrage gestellt werden kann, indem dieser die Durchsetzung eigener, hegemonialer Problembestimmungen forciert. In einem unipolar strukturierten internationalen System verfügt der Hegemon über die größte Definitionsmacht. Unter diesen systemischen Bedingungen ist es der Hegemon, der im globalen Diskurs die zentralen Begriffe prägt, dessen Problemkonstruktionen potenziell universalisiert werden und dessen Wahrnehmung, Problembestimmung und Völkerrechtsinterpretationen sich durchsetzen.

Wie sehr der Hegemon in der Lage ist, den *Global Governance*-Diskurs zu dominieren, hat sich auch und insbesondere im Kontext der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems gezeigt. Seit dem 11. September 2001 werden die Vereinten Nationen im globalen Terrorismusdiskurs in mancherlei Hinsicht von den USA marginalisiert.

²¹³ Der Begriff der „Definitionsverhältnisse“ stammt von Ulrich Beck. Nach Beck betreffen diese den „Zugang und die Art der Ressourcen, die notwendig sind, um Risiken sozialverbindlich (weg)zudefinieren“ (Beck, Ulrich 2002: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie, Frankfurt a.M., S. 172); die Definitionsverhältnisse sind folglich machtpolitisch relevant.

²¹⁴ Einen hohen Stellenwert misst den „Definitionsverhältnissen“ auch Ulrich Brand bei, der fragt: „Which actors define specific interpretations of [global; T.M.] problems and which win the upperhand?“ (Brand 2005: Order and Regulation, S. 171)

²¹⁵ Siehe: Debiel, Tobias 2002: UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika – Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen. Eine Untersuchung im Rahmen des Global Governance-Ansatzes, Duisburg, S. 59

Bereits einen Tag nach den terroristischen Anschlägen auf das *World Trade Center* nahm US-Präsident Bush eine folgenreiche Bestimmung des Terrorismusbegriffs vor, indem er feststellte: „The deliberate and deadly attacks which were carried out yesterday against our country were more than acts of terror. They were *acts of war*.“²¹⁶ Damit konzeptualisierte die US-Regierung den Terrorismus als Form des Krieges – eine Formel, die von George W. Bush und anderen Vertretern der Administration seit dem 11. September 2001 dutzendfach wiederholt worden ist und auch von den politischen Entscheidungsträgern anderer Staaten und weiten Teilen der internationalen Medien aufgegriffen wurde.

Obwohl diese hegemoniale Definition des terroristischen Globalproblems sich im globalen Terrorismusdiskurs offensichtlich durchsetzen konnte, darf nicht übersehen werden, dass sie keineswegs von allen wichtigen Akteuren des internationalen politischen Systems geteilt wird. Weite Teile der europäischen Staatenwelt beispielsweise vermeiden im Kontext der Terrorismusbekämpfung einen expliziten Bezug auf das Kriegsparadigma. Und auch in den terrorismusbezogenen Stellungnahmen der UN-Generalversammlung findet sich eine solche Definition des Terrorismus als Form des Krieges nicht.

In jüngster Zeit ist die Bush-Administration dazu übergegangen, den internationalen Terrorismus nicht nur mit dem Paradigma des Krieges, sondern auch mit Massenvernichtungswaffen und so genannten „Schurkenstaaten“ in Verbindung zu bringen. Wie das Beispiel des Irak-Krieges zeigt, konnte sich auch diese Konzeptualisierung diskursiv verbreiten. Wenn sie auch nicht global geteilt wird, so erkennt doch eine Vielzahl von Staaten den Nexus von Terrorismus, Schurkenstaaten und Massenvernichtungswaffen (und die Notwendigkeit angemessener Gegenmaßnahmen) an.

Es lässt sich zeigen, dass den diskursiven Konstruktionen des Terrorismusproblems durch die Vereinigten Staaten ein strategisches Kalkül der US-Regierung zugrunde liegt. Nur weil die Bush-Administration das Problem des internationalen Terrorismus innerhalb des Kriegs- und Staatsparadigmas konzeptualisierte, können die USA den selbst erklärten Krieg gegen den Terrorismus in ihrem Sinne und entsprechend eigener, nationaler Interessen durchführen.

Der Kriegsbegriff impliziert einen weltpolitischen Ausnahmezustand, der die Durchführung außergewöhnlicher Maßnahmen als gerechtfertigt erscheinen lässt²¹⁷: „[I]t serves to shift the actions of governments beyond 'normal politics' and to justify actions that might otherwise be hard to justify“²¹⁸. Aus Sicht der US-Regierung ist also entscheidend, dass mit der Verwendung des Kriegsbegriffs „all die Restriktionen umgangen oder außer Kraft gesetzt werden

²¹⁶ Zitiert nach: Zanetti 2002: Paradigmenwechsel, S. 455 (eigene Hervorhebung)

²¹⁷ In der Terminologie Carl Schmitts haben die USA den Status eines globalen Souveräns erlangt, der den internationalen öffentlichen Feind bestimmt und den internationalen Ausnahmezustand deklariert. (Siehe: Zürn, Michael 2007: Statt Global Governance oder American Empire: die Institutionalisierung der Ungleichheit, unveröffentlichtes Manuskript, S. 13; sowie: Friedrichs 2004: Defining the International Public Enemy, S. 14)

²¹⁸ Hurrell, Andrew 2002: „There are no Rules“ (George W. Bush): International Order after September 11, in: International Relations 16: 2, 185-204 (hier: S. 192)

konnten, die der Terrorismusbekämpfung als Verbrechensbekämpfung bislang enge Grenzen gesetzt hatten.²¹⁹ Das Staatsparadigma birgt den Vorteil, dass der abstrakte *Global War on Terror* wie ein konventioneller Krieg gegen konkrete Staaten geführt werden kann – „das heißt unter Ausnutzung der ganzen technologischen und numerischen Überlegenheit des amerikanischen Militärs.“²²⁰ Und die Verknüpfung des internationalen Terrorismus mit der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen schließlich liefert die Begründung für einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel von einer primär reaktiven zu einer präventiv ausgerichteten Strategie der USA, der über den Kontext der Terrorismusbekämpfung hinausreicht.²²¹ Zum Ausdruck kommt dieser Paradigmenwechsel der US-Sicherheitspolitik insbesondere in der in der *Nationalen Sicherheitsstrategie* der Vereinigten Staaten formulierten sogenannten Präemptions-Doktrin.²²²

Die USA haben nach dem 11. September 2001 das globale Terrorismusproblem somit aus strategischen Gründen in einer Weise konzeptuell erfasst, die der US-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus die Durchführung einer präventiven, gegen so genannte „Schurkenstaaten“ gerichteten Militärstrategie ermöglicht. Aufgrund der hegemonialen Stellung der USA im internationalen System konnte sich die amerikanische Konstruktion des Terrorismusproblems nachhaltig im globalen Diskurssystem etablieren. Das Bestreben der Bush-Administration, die Interpretation der Terroranschläge von New York und Washington zu dominieren, war so exklusiv, dass praktisch jegliche Diskussion über die Bedeutung der Ereignisse unterdrückt wurde.²²³ Von weiten Teilen der internationalen Staatengemeinschaft wird die Problemdefinition der USA größtenteils geteilt. Hegemoniale Problem- und Handlungsdefinitionen verfügen über eine überproportionale Strahlkraft:

„Since September 2001, US action has become the almost exclusive focus of debate in matters of peace and security. The rest of the world, for the most part, merely reacts to what the US is doing, and the US has virtually gained a monopoly for the definition of the terms of debate.“²²⁴

Alternative globale Konzeptualisierungen des Terrorismusproblems – wie sie im Rahmen der UNO in der Generalversammlung aufgestellt werden – erscheinen im globalen Diskurssystem marginalisiert. Im Kontext der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems haben die Vereinten Nationen ihr Definitionsmonopol eingebüßt. Damit ist ein zentrales Funktionserfor-

²¹⁹ Daase 2002: Sicherheitspolitik der USA, S. 130

²²⁰ Daase 2002: Sicherheitspolitik der USA, S. 131

²²¹ Siehe: Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, S. 235; sowie: Daase 2002: Sicherheitspolitik der USA

²²² Siehe: White House 2002: The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C.; online verfügbar unter: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf (zugriffen am: 26.02.2007); Siehe dazu auch das folgende Kapitel 5.2.2!

²²³ Siehe: Emcke, Carolin 2005: War on Terrorism and the Crises of the Political, in: Meggle, Georg (Hrsg.): *Ethics of Terrorism and Counter-Terrorism*, Frankfurt a.M., 227-243 (hier: S. 228)

²²⁴ Krisch 2004: *Rise and Fall of Collective Security*, S. 896

dernis des globalen Diskurssystems nicht erfüllt: Es ist nicht der UN-interne Diskurs, der die globale Wahrnehmung prägt, sondern die Definitionshegemonie der Vereinigten Staaten. Zudem haben die USA das bestehende globale Diskurssystem instrumentalisiert, indem sie es erfolgreich als Forum zur Durchsetzung ihrer in Bezug auf die eigenen nationalen Interessen formulierten Definition des Terrorismusproblems gebrauchten. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf den UN-Sicherheitsrat. Dieser konzeptualisierte das Problem des internationalen Terrorismus in seinen Resolutionen als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – eine Sichtweise, die sich (wie beispielsweise der bereits an anderer Stelle beschriebene Entstehungsprozess der Resolution 1373 verdeutlicht²²⁵) eindeutig auf die USA zurückführen lässt. Dem neuen Kriegsparadigma entsprechend geht der Anspruch auf die Verwendbarkeit des UN-Friedenssicherungsrechts (und des Selbstverteidigungsrechts) im Kontext der Terrorismusbekämpfung auf die USA zurück. Auch im Sicherheitsrat, wo es um die Interpretation (und Weiterentwicklung) der bestehenden Völkerrechtskonzepte geht, kann der Hegemon somit augenscheinlich aus seiner besonderen Machtposition Kapital schlagen. Entsprechend stellt auch Ian Johnstone fest: „Clearly, states with the greatest material resources and the veto [especially the United States; T.M.] dominate the terms of debate in the [Security; T.M.] Council and hold disproportionate power over others.“²²⁶ In Anbetracht der im terrorismuspolitischen *Global Governance*-System hegemonial dominierten Rechtsdiskurse im Sicherheitsrat deutet sich an, dass – basierend auf deren Diskursdominanz – auch das globale Normensystem von den USA hegemonialisiert wird. Hier versuchen die USA eine Neudefinition des Selbstverteidigungsrechts durchzusetzen und durch hegemoniale Praxis Teil des Völkergewohnheitsrechts werden zu lassen.

5.2.2 Die Hegemonialisierung des globalen Normensystems

Unter Bedingungen der Unipolarität sind im internationalen System die Rechtsbeziehungen der Staaten durch ein besonderes Spannungsverhältnis gekennzeichnet. Einerseits gilt der formelle Völkerrechtsgrundsatz der Gleichheit der Rechtssubjekte. Andererseits aber eröffnet eine unipolare Systemstruktur dem Hegemon die Möglichkeit, die Symmetrie der am Völkerrechtssystem teilhabenden Akteure zu unterlaufen und die internationalen Rechtsverhältnisse zu asymmetrisieren. Wie Michael Zürn bemerkt, steht „dem gleichheitsstrebenden Eigensinn des Rechts [...] das ressourcenbasierte Mächteungleichgewicht einer unipolaren Struktur gegenüber.“²²⁷

Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie sich unter Bedingungen systemischer Unipolarität das vieldiskutierte Verhältnis zwischen Ordnung und Norm gestaltet. Ist es die Norm,

²²⁵ Siehe dazu Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit!

²²⁶ Johnstone 2005: *Interpretative Communities*, S. 185 (Hervorhebung weggelassen)

²²⁷ Zürn 2007: *Institutionalisierung der Ungleichheit*, S. 13

die die Ordnung schafft, oder wird die entstandene Ordnung in der Norm verfestigt? In einer internationalen Ordnung, die von einer unipolaren Machtstruktur geprägt ist, muss davon ausgegangen werden, dass sich die Ordnung in der Norm niederschlägt, dass sich also die herrschenden Machtverhältnisse im Völkerrecht widerspiegeln.²²⁸ Die Machtungleichgewichte zwischen den staatlichen Akteuren des internationalen Systems übersetzen sich in eine rechtliche Stratifikation, die Ungleichheit des Systems wird gleichsam rechtlich institutionalisiert.²²⁹ Vorstellbar wird dieser Zusammenhang, wenn man sich beispielsweise den Entstehungsvorgang des Völkergewohnheitsrechts vor Augen führt. Dieses entsteht durch allgemeine Übung und basiert auf einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten. Im Völkergewohnheitsrecht wird ablesbar, wie Recht einer durch Staatenpraxis entstehenden oder bereits entstandenen Ordnung folgt. Dies bedeutet, dass auf lange Sicht „ein Ordnungswandel oder eine neue Ordnung das aus der früher existenten Ordnung entstandene Recht allmählich in den Hintergrund treten lässt, es nach und nach seiner Effektivität beraubt und schließlich zur Bedeutungslosigkeit relativiert.“²³⁰ Dem Hegemon kommt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zu: Seine Verhaltensweise hat einen enormen Einfluss darauf, wie sich die anderen Staaten verhalten.

„When the reigning hegemon promotes a new set of norms, the code of conduct changes for virtually everyone. What the strongest do[es] eventually defines what everybody should do, and when that practice becomes common, it tends to take an aura of obligation.“²³¹

Im Kontext unserer Analyse ist der skizzierte Zusammenhang zwischen Faktizität bzw. ordnungsstiftender Praxis und Normativität bzw. Rechtsentwicklung insofern relevant, als er die bedeutende Stellung des Hegemons, die dieser im globalen Normensystem einnimmt, erhellt. Prinzipiell ergeben sich für die Hegemonialmacht zunächst zwei mögliche Verhaltensweisen: Er kann innerhalb und außerhalb des bestehenden Rechtsrahmens agieren. Im Fall des *Global War on Terror* haben sich die USA auf beide Weisen verhalten. Einerseits haben sie teilweise gänzlich außerhalb des bestehenden Normensystems agiert und insofern zur Marginalisierung des internationalen Rechtssystems beigetragen. Andererseits haben sie das Völkerrecht selektiv genutzt und dessen Weiterentwicklung forciert. Im Zentrum stehen dabei die Bemühungen des Hegemons, durch die Neuinterpretation derzeit gültiger Völkerrechtsnormen die Entwicklung neuen Völkergewohnheitsrechts in die Wege zu leiten.

²²⁸ Eine Auseinandersetzung mit dem Ordnungsdenken Carl Schmitts liefert in diesem Zusammenhang fruchtbare Erkenntnisse; siehe: Masala, Carlo 2004: Carl Schmitt als Theoretiker der internationalen Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 14: 3, 881-898.

²²⁹ So lautet die zentrale These bei Michael Zürn; siehe: Zürn 2007: Institutionalisierung der Ungleichheit

²³⁰ Ipsen, Knut 2005: Legitime Gewaltanwendung neben dem Völkerrecht?, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg.): Weltinnenrecht, 371-383 (hier: S. 380)

²³¹ Kegley, Charles W. Jr./Raymond, Gregory A. 2004: Global Terrorism and Military Preemption: Policy Problems and Normative Perils, in: International Politics 41: 1, 37-49 (hier: S. 45)

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 bzw. im Vorfeld des im Oktober 2001 begonnenen Afghanistan-Feldzugs suchten die USA die völkerrechtliche Legitimierung ihrer Militäraktionen. Vordergründig handelten sie innerhalb des globalen Normensystems, offenbarten jedoch ein instrumentelles, von strategischen Überlegungen geprägtes Verhältnis zu diesem. Unmittelbar nach den terroristischen Anschlägen forderte Kofi Annan die USA auf, den Sicherheitsrat mit möglichen Militärmaßnahmen gegen Afghanistan zu befassen. Weil aber eine Übernahme der Verantwortung durch den Sicherheitsrat den Entscheidungsspielraum und die operative Unabhängigkeit der USA beschnitten hätte, verhinderten die USA, dass ein entsprechender Resolutionsentwurf eingebracht wurde. Stattdessen berief sich die US-Regierung auf das in den zuvor auf amerikanische Initiative verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373 formulierte Selbstverteidigungsrecht.²³² Aus militärisch-strategischen Erwägungen heraus marginalisierten die USA somit das innerhalb des globalen Normensystems zentral positionierte System kollektiver Sicherheit.

Indem die USA im Kontext des Afghanistan-Krieges den Mechanismus kollektiver Verteidigungsmaßnahmen umgingen, trugen sie zur Schwächung des Völkerrechts bei. Gleichzeitig entwickelten sie dieses jedoch auch weiter, indem sie Terrorismus und Terrorismusbekämpfung als Formen des Krieges konzeptualisierten und insofern die Anwendbarkeit von Artikel 51 der UN-Charta ins Spiel brachten. Entscheidend ist, dass der UN-Sicherheitsrat sich nach dem 11. September 2001 dieser Sichtweise des Hegemons anschloss und den USA in den Resolutionen 1368 und 1373 das Recht auf Selbstverteidigung zuerkannte. Seitdem sind militärische, grenzüberschreitende Anti-Terror-Maßnahmen durch Artikel 51 gedeckt. Das Recht auf Selbstverteidigung ist unter hegemonialem Einfluss somit erheblich ausgeweitet worden – ein Sachverhalt, den Andrew Hurrell folgendermaßen zusammenfasst:

„[I]t seems very likely that the US actions [have helped to crystallize the legality of more expansive notions of self-defence in response to terrorist attacks – providing a clear illustration of the particular power of a hegemonic state to influence the character of customary legal norms.“²³³

Die außenpolitische Strategie der USA seit dem Krieg gegen die Taliban im Oktober 2001 deutet darauf hin, dass die Bush-Administration im *Global War on Terror* die Neuinterpretation bestehender Völkerrechtsnormen völkergewohnheitsrechtlich zu etablieren sucht. Noch folgenreicher allerdings ist die bereits mehrfach demonstrierte Bereitschaft der US-Regierung, gegebenenfalls auch gänzlich außerhalb des bestehenden globalen Rechtsrahmens zu handeln, wenn ihr die existierenden Rechtsinstrumente und kollektiven Sicherheitssysteme als unzureichend erscheinen. Verdeutlichen lässt sich dies am Beispiel der im September 2002 erstmals postulierten Präemptions-Doktrin. Sie ist in der Nationalen Sicher-

²³² Siehe: Schaller 2004: Friedenssicherungsrecht, S. 10; sowie: Hacke, Christian 2003: Der Terrorangriff vom 11. September 2001 und seine Folgen für die amerikanische Außenpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13: 1, 65-84 (hier: S. 70)

²³³ Hurrell 2002: International Order after September 11, S. 188

heitsstrategie der USA wie folgt formuliert: „[W]e will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right to self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people or our country“²³⁴. Damit stellt die Bush-Administration das traditionelle, völkerrechtliche Verständnis von Präemption (i.e. die Abwehr einer *unmittelbar* drohenden Gefahr) infrage und weitet das Konzept im Sinne einer offensiv ausgerichteten Präventivstrategie erheblich aus.²³⁵ Die Logik der Präemptions-Doktrin zielt auf „eine eher abstrakte Gefahrenlage, sie bezieht sich auf potenzielle, zukünftige Bedrohungen, denen es – antizipierend – vorzubeugen gelte, bevor sie zu einem realen Problem werden.“²³⁶

Die Völkerrechtswidrigkeit antizipatorischer, grenzübergreifender Verteidigungsmaßnahmen lässt sich schwerlich bestreiten. Das Präventionsprinzip verstößt gegen grundlegende internationale Rechtsnormen wie das Gewaltverbot und das Prinzip der Nichteinmischung bzw. die Souveränitätsnorm. Entsprechend kommt der Völkerrechtler Wolfgang Graf Vitzthum zu dem Schluss:

„*Anticipatory defense* mag ausnahmsweise unter das naturgegebene Selbstverteidigungsrecht fallen – alles andere ist, liegen die Ausnahmeelemente [d.h. die zeitlichen und räumlichen Tatbestandsvoraussetzungen im Sinne des traditionellen, völkerrechtsgewohnheitlichen Präemptions-Konzepts; T.M.] nicht vor, Aggression, ist hegemonialer Unilateralismus, mag dieser auch auf ein geändertes Verständnis der Weltpolitik bzw. der perzipierten Bedrohungslage (Massenvernichtungswaffen in der Hand von Diktatoren oder Terroristen etc.) seit dem 11. September zurückgehen.“²³⁷

Die Präemptions-Doktrin, deren erster Anwendungsfall der Irak-Krieg von 2003 darstellt, ist als Versuch der US-Regierung anzusehen, den Gebrauch der Waffengewalt *außerhalb* des Völkerrechts, d.h. außerhalb des bestehenden globalen Normensystems zu legitimieren. Sie stellt das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen infrage, demontiert – wie der Fall „Irak“ zeigt – das Gewaltlegitimierungsmonopol des Sicherheitsrats und trägt somit zur Erosion zentraler Mechanismen des globalen Normensystems bei. Wie auch Kegley/Raymond richtigerweise anerkennen, fördert das Verhalten der USA gegenüber dem internationalen Rechtssystem die Dysfunktionalität des *Global Governance*-Systems insgesamt: „[T]he permissive normative order engendered by the American practice of preventive war under the cloak of preemption would undermine the institutional structures on which global governance is based.“²³⁸

Es stellt sich die Frage, ob die auf der Präemptions-Doktrin basierende US-Politik zur Schaffung neuen Gewohnheitsrechts beiträgt, das es allen Staaten erlauben würde, bereits im

²³⁴ White House 2002: National Security Strategy, S. 6

²³⁵ Siehe: Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, S. 236

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Vitzthum, Wolfgang Graf 2005: Die herausgeforderte Einheit der Völkerrechtsordnung, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg.): Weltinnenrecht, 859-864 (hier: S. 861)

²³⁸ Kegley/Raymond 2004: Global Terrorism, S. 47

Vorfeld der Entstehung einer Bedrohung gegen andere Staaten Gewalt anzuwenden.²³⁹ Im Kontext des Irak-Krieges folgten in der Tat einige Staaten (beispielsweise Großbritannien, Japan oder Polen), die sich in der so genannten *Coalition of the Willing* zusammengeschlossen hatten, der Sichtweise der Vereinigten Staaten und bekannten sich zur Praxis der antizipatorischen Selbstverteidigung. Und nach dem Massaker von Beslan im Jahr 2004 hat auch Russland die Präemptions-Doktrin aufgegriffen und Präventivschläge gegen Terroristen angekündigt, auch wenn sich diese in den Nachbarländern aufhalten sollten. Von der Erfüllung der beiden objektiven bzw. subjektiven Kriterien (allgemeine Übung, Rechtsüberzeugung der Staaten), derer das Völkergewohnheitsrecht bedarf, kann deswegen aber noch nicht die Rede sein. Trotz der Strahlkraft, die das Verhalten der USA ausübt, scheint die überwiegende Mehrheit der Staatenwelt der im Irak-Fall vorexerzierten Praxis der Hegemonialmacht weder zu folgen, noch diese zu akzeptieren.²⁴⁰ Wenn überhaupt kann bezüglich eines antizipatorischen Selbstverteidigungsrechts somit lediglich von der spontanen Entwicklung eines partikulären Völkergewohnheitsrechts gesprochen werden, dessen Geltung aber nicht universell gegeben ist.

Zudem muss ohnehin bezweifelt werden, dass die USA überhaupt ein Interesse daran haben, ein präventives Selbstverteidigungsrecht durch wiederholte Übung völkergewohnheitsrechtlich zu etablieren. Eher hat es den Anschein, als würden die USA dieses Recht nur für sich und unter ihrem Schutz stehende Staaten (wie beispielsweise Israel) reklamieren. Im globalen Normensystem herrscht eine Art „international law exceptionalism“²⁴¹ vor, eine Situation also, in der der Hegemon für sich privilegierte Sonderrechte beansprucht. Die USA nutzen ihre hegemoniale Machtposition „to create new, exceptional rules for itself alone“²⁴². Zusammenfassend lässt sich das Verhältnis des Hegemons zum globalen Normensystem im Kontext des globalen Anti-Terror-Kampfs folgendermaßen beschreiben: Zumindest teilweise fühlen sich die USA im Prozess der Terrorismusbekämpfung durch internationale Normen gebunden und rechtfertigen ihre Politik im Namen des Völkerrechts. Sie agieren jedoch außerhalb des internationalen Rechtssystems, wenn ihnen die bestehenden Rechtsnormen als unangemessene Handlungsgrundlage erscheinen. Einerseits haben die USA – wie das Beispiel des Afghanistan-Krieges zeigt – die völkerrechtliche Legitimierung für ihre Anti-Terror-Maßnahmen gesucht und entsprechend selbst formulierter Konditionen erhalten. Andererseits aber sind die USA gegebenenfalls bereit, außerhalb des globalen Normensys-

²³⁹ In ähnlich breiter Perspektive fragt auch Frédéric Mégret, ob durch die Politik der USA „die Fundamente für einen kompletten Neubau des Regimes internationaler Gewaltanwendung gelegt [werden]?“ (Mégret, Frédéric 2002: „Krieg“? – Völkerrechtssemantik und der Kampf gegen den Terrorismus, in: Kritische Justiz 35: 2, 157-180; hier: S. 177)

²⁴⁰ Ursprünglich bestand die „Koalition der Willigen“ aus 49 Staaten, deren Beitrag zum US-geführten Irak-Krieg überwiegend aus nicht-militärischen Unterstützungsleistungen bestand. Im Laufe der vergangenen vier Jahre ist eine Reihe von Staaten aus der Koalition wieder ausgetreten.

²⁴¹ Peters 2005: Global Constitutionalism, S. 548

²⁴² Byers, Michael 2002: Terror and the Future of International Law, in: Booth, Ken/Dunne, Timothy (Hrsg.): Worlds in Collision – Terror and the Future of Global Order, Basingstoke (u.a.), 118-127 (hier: S. 125)

tems gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen. Der Gebrauch, den die USA vom Völkerrechtssystem machen, ist somit äußerst selektiv. Die USA partizipieren nur dann an diesem, wenn es ihren hegemonialen Interessen zuträglich ist.²⁴³

Die Situation, in der sich die USA nach eigenem Dafürhalten seit dem 11. September 2001 befinden und aufgrund der die Bush-Administration ihr Handeln als gerechtfertigt ansieht, lässt sich in der Begrifflichkeit Carl Schmitts als globaler Ausnahmezustand begreifen. In dieser speziellen Situation erscheint das Ergreifen besonderer Maßnahmen als angemessen.²⁴⁴ Das etablierte Völkerrecht mutet – zumindest in der Perspektive der hegemonialen Ordnungsmacht – als rückwärts gewandt und seine Anwendung als unangemessen oder sogar unverantwortlich an. Bei der Verteidigung des Feindes, als den die USA den transnationalen Terroristen benannt haben, müssen alle normalen, rechtlichen Beschränkungen wegfallen. Und angesichts der Unbegrenztheit der terroristischen Bedrohung müssen auch die Maßnahmen dagegen selbst unbegrenzt sein.²⁴⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint das ernüchternde Fazit plausibel, das Nico Krisch zieht:

„[T]he terrorist threat justifies the pursuit of an aggressively hegemonic strategy: against an absolute enemy, maximum expansion of power is not only tolerable, it is even required. Between these two impulses, collective security has little place: when it ceases to support the fight against terrorism conducted by the hegemon, it loses its role.“²⁴⁶

Die USA haben das globale Normensystem im Kontext der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hegemonialisiert. Jenseits der bestehenden internationalen Rechtsordnung entwickelte die US-Regierung zudem ein alternatives System an Normen, deren Geltung die Hegemonialmacht USA aber nur für sich beansprucht. Diese beiden Verhaltensweisen der USA gegenüber dem universellen Rechtssystem – Hegemonialisierung und Parallelisierung – unterminieren die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems in nicht unerheblicher Weise.

5.2.3 Die Hegemonialisierung des globalen Institutionensystems

Aufgrund seiner herausgehobenen Machtposition nimmt der Hegemon in internationalen Organisationen eine Sonderposition ein. Dies gilt auch für den Fall der Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems. Die USA dominieren hier die sicherheitspolitischen Diskurse und üben einen entscheidenden Einfluss auf das Normensystem aus, auf dem die

²⁴³ Inwieweit der *Global War on Terror* die Erosion internationaler Normen fördert, zeigt sich außer am Irak-Krieg insbesondere an den verdeckten CIA-Operationen sowie an der umstrittenen Haft- und Verhörpraxis gegenüber Terrorverdächtigen in der ganzen Welt. (Siehe: Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, S. 245)

²⁴⁴ Siehe dazu: Schmitt 2002: Begriff des Politischen

²⁴⁵ Siehe: Krisch 2004: Rise and Fall of Collective Security, S. 900

²⁴⁶ Krisch 2004: Rise and Fall of Collective Security, S. 901

UNO basiert. Inwieweit die Supermacht imstande ist, das *Global Governance*-System zu hegemonialisieren, zeigt sich schließlich auch in Bezug auf das globale Institutionensystem. Mächtige Staaten nehmen schon allein deswegen eine privilegierte Sonderposition im Institutionensystem der Vereinten Nationen ein, weil sie in ungleich höherem Maße als schwächere Staaten in der Lage sind, Sanktionsmaßnahmen effektiv umzusetzen. Insbesondere die USA verfügen über die dazu notwendigen (militärischen) Kapazitäten und Ressourcen. Gleichzeitig bedeutet dies, dass gerade die USA vor Gegensanktionen einigermaßen gefeit sind.²⁴⁷

Für den globalen Anti-Terror-Kampf gilt, dass die Durchführung diesbezüglicher Sanktionsmaßnahmen gegen Staaten vor allem von der Interessenlage der USA abhängt.

Auch der Aufbau eines für den Prozess globaler Terrorismusbekämpfung angemessenen Institutionensystems ist maßgeblich von der Disposition des Hegemons abhängig. Im bisherigen globalen Anti-Terror-Kampf ließen die USA allerdings noch keinerlei Bereitschaft erkennen, die Schaffung spezifischer Anti-Terrorismus-Institutionen innerhalb des UN-Systems aktiv zu fördern. Die nicht gerade überdurchschnittliche (finanzielle) Unterstützung der beiden bestehenden Anti-Terror-Organen CTC und TPB durch die USA ist ein Indiz dafür, wie gering das Interesse der USA daran ist, dass für den globalen Anti-Terror-Kampf ein schlagkräftiges und funktionsfähiges Institutionensystem geschaffen wird.

Im Verlauf des *Global War on Terror* haben die USA die zentralen Organe des UN-Systems – insbesondere den Sicherheitsrat – gezielt instrumentalisiert. Einerseits entschloss sich die US-Regierung nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Vereinten Nationen in ihre Anti-Terrorismus-Strategie einzubinden – nicht zuletzt, um dieser Strategie eine höhere Legitimität zu verschaffen. Dies führte jedoch lediglich zur einseitigen Aktivierung des Sicherheitsrats und zu dessen erstmaliger Ausübung einer Legislativfunktion. Die Generalversammlung wurde angesichts der Ermächtigung des Sicherheitsrats durch die USA im Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems nach und nach marginalisiert. „[T]he USA intervened after 11 September to shift to procedures of the Security Council to expand its role in the war on terror, while at the same time largely setting aside the parallel work of the G[eneral] A[ssembly] Sixth Committee.“²⁴⁸ Den Hintergrund für das Verhalten der USA bilden einmal mehr strategisch-instrumentelle Überlegungen der Bush-Administration. Die vergleichsweise überschaubare und reaktionsfähige Struktur des Sicherheitsrats ermöglichte der US-Regierung, diesen so zu beeinflussen, dass darin – möglichst schnell und im Interesse der USA – legitimitätsstiftende Resolutionen erarbeitet wurden. „[T]he Security Council offered more procedural levers at its disposal.“²⁴⁹ Zu bedenken ist allerdings, dass die Verwirklichung einer solchen Strategie stets voraussetzt, dass die Interessen der USA mit denen der anderen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats kompatibel sind.

²⁴⁷ Siehe: Zangl/Zürn 2004: Internationale und transnationale Verrechtlichung, S. 31

²⁴⁸ Stiles 2006: Power of Procedure, S. 39

²⁴⁹ Stiles 2006: Power of Procedure, S. 48

Einerseits haben die USA im *Global War on Terror* den Weg über das Institutionensystem der Vereinten Nationen – genauer: den Sicherheitsrat – gewählt. Andererseits jedoch umging die US-Regierung das UN-System immer dann, wenn sich US-amerikanische Interessen darin nicht verwirklichen zu lassen schienen. Auch dies lehrt das Beispiel des UN-Sicherheitsrats. Im Kontext der militärischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist dieser marginalisiert: „The Security Council has become subordinated to the United States in that it is only allowed to operate when it furthers US interests, when it follows US policy.“²⁵⁰ Aufgrund des Verhaltens der Hegemonialmacht hat das System der kollektiven Sicherheit im Kontext der Bekämpfung des Terrorismus somit einen erheblichen Bedeutungsverlust erlitten.

Dass die USA willens und in der Lage sind, jenseits der multilateralen Mechanismen des UN-Institutionensystems zu agieren, belegt nicht zuletzt die Art und Weise des Zustandekommens der *Coalition of the Willing* im Kontext des Irak-Krieges. Diese internationale Koalition ist ein Staatenbündnis, das auf die diplomatische Initiative und den Druck der USA außerhalb der Vereinten Nationen aufgebaut wurde, außerhalb des UN-Systems agiert und auch seine Legitimität nicht aus dem völkerrechtsbasierten System der Vereinten Nationen bezieht.²⁵¹ Sie parallelisiert somit den traditionellen Prozess, bei dem über das Institutionensystem der Vereinten Nationen Staatenkoalitionen für die Bearbeitung globaler Problemlagen geschmiedet werden.

Wie gering das Vertrauen der US-Regierung in das bestehende globale terrorismuspolitische Institutionensystem ist, zeigt schließlich auch die Tatsache, dass die Bush-Administration nach den Terroranschlägen gezielt eigene, nationale Anti-Terror-Organe aufbaute und diese mit enormen Ressourcen ausstattete.²⁵² Auch darin ist ein Indiz für die unilateralistische Präferenz des Hegemons im globalen Anti-Terror-Kampf zu sehen.

Mit den Worten Andrew Hurrells lässt sich folgendes Fazit ziehen: „[The Bush administration; T.M.] uses institutions when they suit the US, ad hoc coalitions of the willing when appropriate and is very happy to be unilateralist when necessary.“ Wie das globale Normensystem haben die USA im globalen Anti-Terror-Kampf ²⁵³ auch das globale Institutionensystem entsprechend der nationalen Interessenlage hegemonialisiert und gegenüber diesem ein instrumentelles Verhältnis an den Tag gelegt. Dieses hegemoniale Verhalten der USA beförderte die Funktionsunfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems.

²⁵⁰ Krisch 2004: *Rise and Fall of Collective Security*, S. 897

²⁵¹ Die US-Regierung führte als Legitimationskriterium die große Anzahl der Staaten an, die Teil der *Coalition of the Willing* waren. (Siehe zu diesem alternativen Legitimationskriterium: Gaddis, John Lewis 2005: *Grand Strategy in the Second Term*, in: *Foreign Affairs* 84: 1, 2-15; hier: S. 6)

²⁵² Zu nennen ist hier insbesondere das als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 geschaffene Heimatschutzministerium (*Department of Homeland Security*). Mit ungefähr 180.000 Beschäftigten ist es die drittgrößte Bundesbehörde der Vereinigten Staaten. Das Heimatschutzministerium verfügt über ein jährliches Budget von knapp 40 Milliarden US-Dollar.

²⁵³ Hurrell 2002: *International Order after September 11*, S. 191

5.3 Zusammenfassende Bewertung: *genuine versus distorted Global Governance*

Aufgrund ihrer weltweit konkurrenzlosen Militärkapazitäten und ihrer Stellung als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat befinden sich die USA in der Staatenwelt sicherheitspolitisch in der Position des Hegemons. Als vom verheerendsten Terroranschlag der modernen Menschheitsgeschichte betroffener Staat haben die USA nach dem 11. September 2001 ihre herausgehobene Machtposition dazu genutzt, das terrorismuspolitische *Global Governance*-System in nationalem Interesse zu hegemonialisieren. Auf der einen Seite instrumentalisierte die Bush-Administration die bestehenden Mechanismen globaler Problembearbeitung, indem sie nur dann von diesen Gebrauch machte, wenn diese als dem amerikanischen Interesse zuträglich erschienen. Auf der anderen Seite umging die US-Regierung das bestehende terrorismuspolitische *Global Governance*-System, wenn dieses bei der Verwirklichung amerikanischer Ziele hinderlich zu sein schien. Im Zuge der damit verbundenen Marginalisierung des UN-Systems lassen sich seit dem 11. September 2001 alternative, von den USA organisierte Ansätze globaler Problembearbeitung beobachten.

Das Verhältnis der USA zum terrorismuspolitischen *Global Governance*-System lässt sich treffend als selektiver Multilateralismus bezeichnen. Internationale Institutionen, Normen und Diskurse spielen im Kontext globaler Terrorismusbekämpfung zwar nach wie vor eine Rolle. Wirkliche Schlagkraft können diese aber nur entfalten, wenn sie sich als nützlich für die Verwirklichung der terrorismuspolitischen Zielsetzungen des Hegemons erweisen.²⁵⁴

Ein grundsätzliches Problem besteht in diesem Zusammenhang darin, dass das globale Rechts- und Institutionensystem noch nicht in einer Weise ausgebaut ist, die eine kontinuierliche und effektive Bearbeitung des Terrorismusproblems ermöglichen könnte. Wie im 3. und 4. Kapitel dieser Arbeit ausführlich erörtert wurde, weisen die globalen Normen-, Institutionen- und Diskurssysteme im Hinblick auf die Bearbeitung des Terrorismusproblems einige gravierende Funktionalitätsdefizite auf, die unabhängig vom Hegemon bestehen und die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems unabhängig von der Verhaltensweise der USA untergraben. Vor diesem Problemhintergrund erscheint ein unilaterales Verhalten des Hegemons als plausibel. Wenn nämlich auf globaler Ebene keine hinreichend effektiven und angemessenen Mechanismen zur Bearbeitung des Terrorismusproblems existieren – und dies vom Hegemon so perzipiert wird –, dann wird der Hegemon die Problembearbeitung selbst in die Hand nehmen. Diesen Zusammenhang zwischen Dysfunktionalität des *Global Governance*-Systems bzw. Handlungsunfähigkeit der UNO und hegemonialem Unilateralismus beschreibt Monty G. Marshall folgendermaßen:

„In the absence of established [i.e. efficient; T.M.] institutional mechanisms, it can be expected that those entities that are most greatly affected and enjoy the greatest capacity for direct action [that is the United States; T.M.] will act within such a ‘political

²⁵⁴ Siehe: Krisch 2004: Rise and Fall of Collective Security, S. 906

vacuum' in terms of their own perspectives and according to their own interests, that is, *unilaterally*.²⁵⁵

An dieser Stelle wird eine folgenreiche Paradoxie deutlich: Aufgrund der Schwäche des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems handeln die USA im globalen Anti-Terror-Kampf tendenziell unilateral, d.h. außerhalb der bestehenden *Global Governance*-Architektur, tragen aber gerade dadurch maßgeblich zur Schwäche des globalen Problembearbeitungssystems bei.

Die Hegemonialisierung des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems durch die USA zeigte sich nach dem 11. September 2001 in allen drei Subsystemen der *Global Governance*-Architektur. Im globalen **Diskurssystem** stellten die USA das Definitionsmonopol der Vereinten Nationen infrage und bauten im Kontext der konzeptuellen Erfassung des Terrorismusproblems eine globale Diskursdominanz auf. Gerade die Rechtsdiskurse im Sicherheitsrat sind hegemonial dominiert, wie insbesondere die Tatsache verdeutlicht, dass sich dort die Position der USA durchsetzen konnte, nach der der Terrorismus als Form des Krieges zu begreifen sei. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass viele Staaten der Problemdefinition der USA nicht folgten.

Im globalen **Normensystem** gehen die Ausweitung und Anwendbarkeit des Selbstverteidigungsrechts im Zusammenhang mit terroristischen Anschlägen eindeutig auf die USA zurück. Wie insbesondere die Verhör- und Haftmethoden im Strafgefängnislager in Guantánamo, die völkerrechtswidrige Präemptions-Doktrin und der Irak-Krieg verdeutlichen, sind die USA im globalen Anti-Terror-Krieg jederzeit bereit, auch außerhalb des bestehenden internationalen Rechtsrahmens und des kollektiven Sicherheitssystems zu agieren. Keineswegs jedoch kann der Hegemon dabei mit der Zustimmung der Mehrheit der Staatenwelt rechnen. Und schließlich machen die USA im *Global War on Terror* nur äußerst selektiven Gebrauch vom globalen **Institutionensystem**. Ob die innerhalb der Vereinten Nationen bestehenden Institutionen im globalen Anti-Terror-Kampf aktiv werden können, hängt maßgeblich von der Disposition des Hegemons ab. Beim Aufbau einer globalen Anti-Terror-Koalition agierten die USA außerhalb des institutionellen Rahmens der UNO. Es muss allerdings beachtet werden, dass sich bei weitem nicht alle Staaten diesem anti-terroristischen Staatenbündnis angeschlossen haben.

Es kann argumentiert werden, dass den Vereinigten Staaten die Instrumentalisierung und Hegemonialisierung der bestehenden globalen Handlungssysteme auch aufgrund der mit dem Terrorismus verbundenen Konzeptualisierungsproblematik möglich wird.²⁵⁶ Gerade weil – aufgrund des Definitions-, Prognose- und Perzeptionsproblems – kein einheitliches, konsensuales Verständnis des globalen Terrorismusphänomens existiert, konnte die US-

²⁵⁵ Marshall 2002: Global Terrorism, S. 5 (eigene Hervorhebung)

²⁵⁶ Siehe dazu Kapitel 4.1 dieser Arbeit!

Regierung das bestehende Diskurs- und Normensystem gezielt instrumentalisieren. So lässt sich beispielsweise beobachten, dass die Bush-Administration das globale Terrorismusproblem vor dem Hintergrund der im Terrorismusdiskurs herrschenden Unbestimmtheit und Ungewissheit bewusst dramatisiert, um die einzelnen Maßnahmen der eigenen Anti-Terror-Strategie – wie beispielsweise die Präemptions-Doktrin – als gerechtfertigt erscheinen zu lassen.

Aufgrund des radikal gewachsenen Problemdrucks, der vom Phänomen des transnationalen Terrorismus ausgeht, befindet sich das terrorismuspolitische *Global Governance*-System in einem Prozess adaptiver Transformation. Dieser Prozess wird maßgeblich von den USA dominiert, er wird hegemonialisiert. Seit dem 11. September 2001 gilt: „Die Karten der Weltpolitik werden im Zeichen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus neu gemischt, und vorerst bestimmen allein die USA die Spielregeln.“²⁵⁷ In welchem Maße die US-Regierung willens ist, diese gleichsam revolutionäre Situation in der internationalen Politik in eigenem Interesse zu nutzen, spricht nicht zuletzt aus den im Jahr 2002 formulierten Worten der damaligen nationalen Sicherheitsberaterin des US-Präsidenten, Condoleezza Rice:

„An earthquake of the magnitude of 9/11 can shift the tectonic plates of international politics. [...] [T]his is a period not just of grave danger, but of enormous opportunity. [...] America and our allies must move decisively to take advantage of these new opportunities.“²⁵⁸

Wir kommen nun zu der Frage zurück, inwiefern das Verhalten des Hegemons die Funktionsfähigkeit des *Global Governance*-Systems beeinflusst. Im Kontext der globalen Bekämpfung des internationalen Terrorismus haben die USA so etwas wie ein alternatives, hegemoniales *Global Governance*-System (*Hegemonial Governance*) errichtet. Dieses operiert teilweise im Einklang mit dem innerhalb der UNO bestehenden terrorismuspolitischen *Global Governance*-System und teilweise außerhalb des etablierten globalen Ordnungssystems. Es ist klar, dass jegliches Agieren des Hegemons, das sich außerhalb der globalen normativen und institutionellen Handlungsrahmen vollzieht, der Funktionsfähigkeit des UN-basierten *Global Governance*-Systems abträglich ist. Handelt der mächtigste Staat der internationalen Politik außerhalb des *Global Governance*-Systems, wird dieses deaktiviert, es wird potenziell dysfunktional und verliert seinen Sinn. Im Zuge des selbst erklärten *Global War on Terror* haben die USA auch außerhalb der globalen Handlungsrahmen agiert und damit gleichzeitig auch zur Funktionsunfähigkeit des bestehenden terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems beigetragen.

Das hegemoniale Handeln der USA vollzog sich aber auch innerhalb des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems, und es stellt sich die Frage, ob dadurch dessen Funkti-

²⁵⁷ Hacke, Christian 2003: Der Terrorangriff vom 11. September 2001 und seine Folgen für die amerikanische Außenpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13: 1, 65-84 (hier: S. 75)

²⁵⁸ Zitiert nach: Krisch 2004: Rise and Fall of Collective Security, S. 900

onsfähigkeit nicht gleichzeitig auch erhöht wird. Es ist davon auszugehen, dass dies dann der Fall ist, wenn die Hegemonialisierung des *Global Governance*-Systems von der internationalen Staatengemeinschaft als legitim empfunden wird.²⁵⁹ In einer neo-gramscianischen Perspektive ist ein hegemoniales *Global Governance*-System dann als legitim anzusehen, wenn es durch einen hegemonialen Konsens abgesichert ist. Ein solcher drückt sich allgemein etwa darin aus, dass die vom Hegemon durchgesetzten Ideen und Normen und die von ihm vollzogenen weltordnungspolitischen Handlungen von der Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert werden.²⁶⁰ Ein hegemoniales *Global Governance*-System kann aber nur dann Legitimität für sich beanspruchen und wird nur dann mehrheitlich Zustimmung von Seiten der Staaten erfahren, wenn es effektiv ist. Im Kontext globaler Terrorismusbekämpfung kann ein *Global Governance*-System dann als effektiv gelten, wenn es die Sicherung des globalen Guts "Sicherheit" wahrscheinlicher macht.

Die bisherige Erfahrung des US-geführten *Global War on Terror*, der als hegemoniale Abart globaler Terrorismusproblembearbeitung angesehen werden kann, lehrt jedoch zweierlei: *Erstens* ist der "Krieg gegen den Terror" nicht nur ineffektiv, er hat paradoxerweise das Globalproblem des Terrorismus sogar verschärft. So lässt sich mit Blick auf den Irak-Krieg feststellen: „Der 'Krieg gegen den Terrorismus' schafft Brutstätten des Terrorismus.“²⁶¹ Die militärische Strategie der Bush-Administration hat sich „in mehrfacher Hinsicht als kostspieliger Irrweg erwiesen“²⁶². Sie hat die Bedrohung des transnationalen Terrorismus nicht beseitigt, sondern vergrößert.²⁶³ Ganz offensichtlich hat der globale "Krieg gegen den Terror" somit die Sicherung des globalen Guts "Sicherheit" eher noch unwahrscheinlicher gemacht. *Zweitens* hat sich die überwiegende Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft diesem hegemonialen Problembearbeitungsprozess verweigert. Damit erfüllt der *Global War on Terror* nicht zwei zentrale Kriterien, derer es für das Funktionieren globaler Problembearbeitungsmechanismen bedarf: Effektivität und Legitimität. Das gegenwärtige, US-geführte System sicherheitspolitischer *Hegemonial Governance* ist ineffektiv und illegitim und somit dysfunktional. In Bezug auf die Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems hat sich das bestehende Modell hegemonialer Weltordnung als wenig leistungsfähig erwiesen.

Im Kontext der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems hat es den Anschein, als gäbe es zwei Weltorganisationen: „the United Nations which is global in membership, and

²⁵⁹ Ob unter Bedingungen globaler Interdependenz ein einzelner Staat – und sei es der mächtigste der Welt – in der Lage sein kann, als globale Ordnungsmacht zu fungieren, bezweifeln mit einigem Recht Held/McGrew: „In a highly interconnected world of diverse nation-states, in which non-state actors also wield enormous influence, hierarchical forms of managing global affairs are losing their efficacy and legitimacy.“ (Held/McGrew 2006: Introduction, S. 11)

²⁶⁰ Zu neo-gramscianischen Sichtweisen der internationalen Beziehungen siehe: Bieler, Andreas/Morton, Adam David 2003: Neo-Gramscianische Perspektiven, in: Schieder/Spindler (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 337-362.

²⁶¹ Beck/Grande 2004: Das kosmopolitische Europa, S. 324 (Hervorhebung im Original)

²⁶² Schneckener 2006: Transnationaler Terrorismus, S. 246

²⁶³ Zur gleichen Einschätzung gelangte bereits wenige Monate nach dem Beginn des "Kriegs gegen den Terror" auch Margot Light; siehe: Light, Margot 2002: The Response to 11.9 and the Lessons of History, in: International Relations 16: 2, 275-280.

the United States, which is global in reach and power.“²⁶⁴ Einerseits existiert mit dem UN-System ein legitimer, potenziell effektiver Mechanismus globaler Problembearbeitung, ein horizontales System von *genuine Global Governance*. Andererseits verfügt in einer unipolar strukturierten Staatenwelt der mächtigste Staat über die Möglichkeit, das System globaler Problembearbeitung zu hegemonialisieren und ein *Hegemonial Governance*-System zu errichten. Ist dieses System – wie die bisherige Erfahrung des US-geführten, globalen 'Kriegs gegen den Terror' illustriert – ineffektiv oder wird dieses von der internationalen Staatengemeinschaft nicht als legitim empfunden, dann ist es ein illegitimer Mechanismus ineffektiver Problembearbeitung, d.h. ein System von *distorted Global Governance*.²⁶⁵ Dieses befördert die Interessen des mächtigsten Staates und verhindert offensichtlich die Realisierung des globalen Guts "Sicherheit".

Damit kann unsere Hypothese II als in Gänze bestätigt gelten, sie muss aber im Hinblick auf den dritten darin formulierten Ursachenkomplex (c) präzisiert werden. Die unipolare, hegemonial dominierte Struktur des internationalen Systems stellt *nicht notwendigerweise* ein Hemmnis für *Global Governance*-Prozesse dar. Wie die Analyse des Verhaltens der USA gegenüber dem terrorismuspolitischen *Global Governance*-System gezeigt hat, ist sie im Kontext globaler Terrorismusbekämpfung jedoch weitestgehend ein solches ursächliches Funktionshindernis gewesen.

6. Zusammenfassende und schlussfolgernde Betrachtungen

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt: In der bestehenden Form und unter den gegebenen Bedingungen einer hegemonial dominierten Staatenwelt ist das UN-System als Mechanismus zur globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems weitestgehend dysfunktional. Im Kontext der Regulierung privater, terroristischer Gewalt, die von nicht-staatlichen Akteuren ohne normativ-rechtlichen Status ausgeht, wird die UNO ihrer Rolle als globale Problembearbeitungsorganisation und somit ihrer Sicherheitsfunktion größtenteils nicht gerecht. Mit der globalen Bearbeitung des internationalen Terrorismusproblems sind deswegen große Schwierigkeiten verbunden, weil die normativen, institutionellen und diskursiven Handlungssysteme, derer es für einen funktionierenden Problembearbeitungsprozess bedarf, selbst nicht hinreichend funktionsfähig sind.

Unsere Analyse hat ergeben, dass es im Wesentlichen drei Problemkomplexe sind, die der Dysfunktionalität des bestehenden globalen Ordnungssystems – d.h. hier: des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems – ursächlich zugrunde liegen. *Erstens* wird die globale Bearbeitung des Terrorismusproblems aufgrund der spezifischen Charakteristika des

²⁶⁴ Boulden/Weiss 2004: Whither Terrorism, S. 10

²⁶⁵ Was hier als Gegensatz von *distorted* und *genuine Global Governance* beschrieben wird, findet sich auch in der idealtypischen Unterscheidung zwischen hierarchisch-vertikalem und egalitär-horizontalem Weltordnungssystem bei Czempiel. (Siehe: Czempiel 2004: Modelle der Weltordnung, S. 93)

Problemgegenstands "Terrorismus" erschwert. Weil das Phänomen des Terrorismus sehr diffus und nicht vorhersehbar ist, weil es völkerrechtlich nur in Ansätzen verregelt und kaum weltweit einheitlich konzeptuell zu erfassen ist, ist es äußerst schwierig, den Terrorismus im Rahmen eines globalen Problembearbeitungssystems wie der UNO zu bearbeiten. *Zweitens* unterminiert die derzeitige institutionelle Verfasstheit des UN-Systems die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems. Problematisch sind in diesem Zusammenhang insbesondere die äußerst mangelhafte Ausstattung des UN-Institutionensystems mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen, die organisatorische Dezentralität und Fragmentierung des terrorismuspolitischen Institutionensystems, die unzureichenden Sanktions- und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten, die Funktionsdefizite des bestehenden Systems kollektiver Sicherheit sowie die Sonderrolle, die der Sicherheitsrat im *Global Governance*-System der Vereinten Nationen spielt. *Drittens* hat sich im Kontext globaler Terrorismusbekämpfung die (in Bezug auf die Verteilung militärischer Machtressourcen) unipolare Struktur des internationalen Systems als strukturelle Ursache für die Dysfunktionalität des bestehenden *Global Governance*-Systems erwiesen. Vor dem Hintergrund systemischer Unipolarität haben die USA im Zuge des als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 erklärten globalen "Kriegs gegen den Terror" das bestehende sicherheitspolitische *Global Governance*-System hegemonialisiert und marginalisiert und damit in seiner Funktionsfähigkeit nachhaltig eingeschränkt.

Der Untersuchung, die diese zentralen Ergebnisse zutage gefördert hat, lag ein spezifisches *Global Governance*-Theorem zugrunde. Nach diesem ist das UN-System als ein auf globaler Ebene institutionalisierter Mechanismus zur Bearbeitung von von der internationalen Staatengemeinschaft als relevant und regelungsbedürftig wahrgenommenen und entsprechend sozial konstruierten Globalproblemen zu verstehen. Dieser basiert auf einer dreiteiligen globalen Ordnungsstruktur: einem globalen Normen-, Institutionen- und Diskurssystem. Die Funktionsfähigkeit des gesamten *Global Governance*-Systems hängt danach davon ab, inwieweit innerhalb der einzelnen globalen Handlungssysteme je spezifische Funktionskriterien erfüllt sind. Insgesamt betrachtet werden die Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des Terrorismus den funktionalen Anforderungen, die dieses theoretische Modell globaler Problembearbeitung impliziert, nicht gerecht. Zwar sind die verschiedenen im UN-System angelegten Handlungssysteme bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems zum Tragen gekommen, sie weisen aber alle (noch) teils gravierende Funktionalitätsdefizite auf. Einerseits ermöglicht das bestehende globale Normen-, Institutionen- und Diskurssystem die Bearbeitung des Terrorismusproblems auf globaler Ebene, andererseits sind diesem Prozess aufgrund der drei im Zuge der Untersuchung erläuterten Ursachenkomplexe gleichzeitig enge, teilweise unüberwindbare Grenzen gesetzt.

Das globale **Normensystem** ist nicht in einer Weise entwickelt, die eine kontinuierliche und umfassende rechtsbasierte Bearbeitung des Terrorismusproblems erlaubt. Insgesamt betrachtet hat es sich im globalen Anti-Terror-Kampf als nur teilweise funktionsfähig erwiesen. Zwar existiert mit den dreizehn Anti-Terrorismus-Konventionen der Generalversammlung und den bindenden Anti-Terrorismus-Resolutionen des Sicherheitsrats eine Reihe internationaler Normen, die den Verrechtlichungsgrad der Regulierung terroristischer Gewalt erhöht haben. Allerdings weist das bestehende internationale Regelnetz insgesamt eine Vielzahl von Funktionalitätslücken auf, die die Bekämpfung des Terrorismus mit den Mitteln des internationalen Rechts sehr schwierig machen. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die internationale Staatengemeinschaft über keinerlei direkte Möglichkeiten verfügt, dem Problem des internationalen Terrorismus mit den Mitteln des Völkerstrafrechts zu begegnen. Des Weiteren ist es problematisch, dass bis heute keine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention existiert. Hinzu kommt, dass die UN-Charta – aufgrund ihrer Staatenzentriertheit – keinen klaren, präzise formulierten Regelungsrahmen für die Gewaltanwendung durch terroristische Akteure zur Verfügung stellt. Und schließlich besteht eine weitere Funktionalitätslücke darin, dass sich das existierende anti-terroristische Normensystem höchstens ansatzweise auf wirksame Verfahren der Rechtsdurchsetzung stützen kann. Diesen funktionalen Defiziten des internationalen Rechtssystems liegt eine Reihe von Faktoren ursächlich zugrunde. In erster Linie sind dies das Fehlen einer weltweit einheitlichen, formellen Definition des Terrorismusbegriffs, die Schwierigkeit, das Phänomen des internationalen Terrorismus konzeptuell zu erfassen, die prinzipielle Staatenzentriertheit des klassischen Völkerrechts sowie die mangelnde Sanktionsgewalt der UNO. Eher ambivalent hat sich zudem das Verhalten der Hegemonialmacht auf die Funktionsfähigkeit des globalen Normensystems ausgewirkt. Orientiert an nationalen Interessenlagen haben die Vereinigten Staaten im *Global War on Terror* teilweise innerhalb und teilweise außerhalb des bestehenden internationalen Rechtssystems agiert und dieses auf Basis ihrer herausgehobenen Machtposition hegemonialisiert.

Trotz der Schaffung eines neuen Anti-Terrorismus-Organs hat sich auch das terrorismuspolitische **Institutionensystem** der Vereinten Nationen bei der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems als weitestgehend dysfunktional erwiesen. Die bestehenden Anti-Terror-Einrichtungen der UNO sind finanziell und personell extrem mangelhaft ausgestattet, ihre jeweiligen Mandate sind äußerst begrenzt und sie verfügen nicht über eine autonome Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit. Das grundsätzliche Problem besteht darin, dass innerhalb des UN-Institutionensystems keine globale Anti-Terrorismus-Organisation existiert, die die bestehenden Funktionalitätslücken schließen könnte. Solange eine solche innerhalb des UN-Systems zentral positionierte, mit ausreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattete Institution globaler Terrorismusbekämpfung fehlt, wird das terrorismuspolitische Insti-

tutionensystem der UNO in seiner Funktionsfähigkeit weiterhin eingeschränkt bleiben. Die Funktionalitätsdefizite des globalen Institutionensystems (Ineffizienz, Unkoordiniertheit, kaum operative Möglichkeiten etc.) sind in der Vergangenheit im Kontext der globalen Bearbeitung des Terrorismusproblems immer wieder deutlich geworden. Diese resultieren überwiegend aus der derzeitigen institutionellen Verfasstheit des UN-Systems als eines äußerst komplexen, vielschichtigen und fragmentierten Organisationensystems, das unter chronischer Unterfinanzierung leidet. Auch das Verhalten der USA war der Funktionsfähigkeit des UN-Institutionensystems alles andere als zuträglich. Im globalen "Krieg gegen den Terror" betrieb die Bush-Administration eine gezielte Instrumentalisierung der UN-Organe.

Ambivalent muss schließlich auch die Funktionalität des globalen **Diskurssystems** bewertet werden. Im Prozess der Bearbeitung des Terrorismusproblems ist dieses insofern funktionsfähig gewesen, als es – in überwiegend inklusiven, transparenten Verfahren und Deliberationsprozessen – einige bedeutende Ergebnisse hervorbrachte, die in Form von terrorismusbezogenen Strategien und Normen Eingang in die Handlungssphäre des internationalen Rechts und der internationalen Politik fanden. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die kürzlich in der Generalversammlung verabschiedete globale Anti-Terrorismus-Strategie. Die Problematik des terrorismusbezogenen Diskurssystems zeigt sich bei einem Vergleich der Normenentstehungsprozesse in der Generalversammlung mit denen im Sicherheitsrat. Funktionell sind die Generalversammlungs-Diskurse aufgrund ihrer maximalen Inklusivität, während die damit verbundene Schwerfälligkeit konsensorientierter Entscheidungsprozesse die Handlungsfähigkeit des Diskurssystems untergräbt. Demgegenüber sind die Rechtsdiskurse im Sicherheitsrat aufgrund ihrer Schnelligkeit und Effizienz funktionell. Hier aber wird die Funktionsfähigkeit des Diskurssystems durch die Exklusivität und Illegitimität der Sicherheitsrats-Diskurse unterminiert. Wie instrumentalisierungsanfällig das globale Diskurssystem in dieser Form ist, zeigte sich am Verhalten der Hegemonialmacht. Im Zuge des *Global War on Terror* machten die Vereinigten Staaten den Vereinten Nationen ihre Definitionsmacht streitig und errichteten dadurch, dass sie die zentralen Begriffe und Konzepte des globalen Anti-Terror-Kampfs prägten, eine globale Diskurshegemonie.

Die bestehende *Global Governance*-Architektur weist in ihren verschiedenen Handlungssystemen eine Vielzahl von Funktionalitätsdefiziten auf, die eine effiziente Bearbeitung des Terrorismusproblems auf globaler Ebene gehörig erschweren. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit – insbesondere der Analyse des Verhaltens des Hegemons – legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Staaten sich immer dann selbst helfen und unilateral, d.h. außerhalb des bestehenden *Global Governance*-Systems handeln, wenn ihnen die existierenden globalen Problembearbeitungsmechanismen als nicht hinreichend funktionsfähig und zielführend erscheinen. So haben die Vereinigten Staaten aufgrund der perzipierten Schwäche des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems die Bearbeitung des globalen Terroris-

musproblems selbst in die Hand genommen, handeln dabei aber – wie der *Global War on Terror* zeigt – nicht selten außerhalb der bestehenden globalen Handlungssysteme. Der Fall der globalen Terrorismusbekämpfung zeigt, dass auf globaler Ebene bestehende normative und institutionelle Vakuen das unilaterale Handeln gerade des mächtigsten Staates befördern. Dies bedeutet im Umkehrschluss: Würde es einen globalen Handlungsrahmen, d.h. ein funktionsfähiges (terrorismuspolitisches) *Global Governance*-System geben, dann erst könnten sich die globalen (Terrorismus-)Problembearbeitungsprozesse von einzelstaatlichen Machtinteressen abkoppeln und vor hegemonialer Marginalisierung bewahrt werden. In einer unipolar strukturierten Staatenwelt muss angenommen werden, dass der Aufbau eines solchen globalen Problembearbeitungssystems entscheidend von der diesbezüglichen Disposition der Hegemonialmacht abhängt. Vor diesem Hintergrund stellt sich der Zusammenhang zwischen *Global Governance* und dem Verhalten des Hegemons folgendermaßen dar: Aus der Schwäche des bestehenden *Global Governance*-Systems resultiert der Unilateralismus der Hegemonialmacht, der wiederum die Schwäche des *Global Governance*-Systems befördert. Dieses wechselseitige Bedingungsverhältnis zwischen hegemonialem Unilateralismus und Dysfunktionalität des *Global Governance*-Systems ließ sich im Kontext der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beobachten: Aufgrund der perzipierten Unangemessenheit und Untauglichkeit der existierenden Problembearbeitungsmechanismen handeln die Vereinigten Staaten im globalen “Krieg gegen den Terror“ gegebenenfalls unilateral, erhöhen dadurch die Funktionsunfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems aber gerade erst.

An dieser Stelle stellt sich die grundsätzliche Frage, ob sich *Global Governance*-Strukturen auch gegen den Willen des Hegemons etablieren lassen. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass dies nicht prinzipiell ausgeschlossen ist. In der Tat belegen die Ottawa-Konvention über Landminen, das Kyoto-Protokoll oder die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs beispielhaft, dass es durchaus möglich ist, auch ohne die Unterstützung oder sogar gegen den Widerstand der USA zu Fortschritten beim Ausbau der *Global Governance*-Architektur zu gelangen. Die Zukunft wird zeigen, ob auch das terrorismuspolitische *Global Governance*-System entgegen dem Willen der Hegemonialmacht erweitert werden kann. Angesichts der prioritären Bedeutung und der Wichtigkeit, die die USA dem Problem des internationalen Terrorismus beimessen, müssen die diesbezüglichen Realisierungschancen jedoch als eher gering eingeschätzt werden.

Das *Global Governance*-System selbst ist nicht statisch; es ist dynamisch und wandlungsfähig und befindet sich in einem permanenten Prozess der Anpassung an sich verändernde globale Problemlagen. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass sich das terrorismuspolitische *Global Governance*-System seit den Terroranschlägen auf das *World Trade Center* – um handlungsfähig zu sein – in einem Prozess der Anpassung an eine durch den

transnationalen Terrorismus veränderte globale Sicherheitssituation befindet. Dieser Prozess der adaptiven Transformation der normativen, institutionellen und diskursiven Subsysteme der *Global Governance*-Architektur befindet sich (a) erst in seinen Anfängen und ist (b) weitestgehend hegemonial dominiert, d.h. maßgeblich von den USA determiniert.

Auf Basis der erzielten Untersuchungsergebnisse lassen sich einige konkrete Maßnahmen aufzählen, durch die die Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen *Global Governance*-Systems bzw. die diesbezügliche Handlungsfähigkeit der UNO erhöht werden könnte. Unter Berücksichtigung der derzeitigen weltpolitischen Interessenkonstellationen erscheint deren Umsetzung mal mehr, mal weniger realistisch. Zur Erhöhung der Funktionalität des globalen Normensystems könnten insbesondere die folgenden Maßnahmen beitragen: die Einigung auf eine globale Terrorismusdefinition, die Verabschiedung einer umfassenden internationalen Anti-Terrorismus-Konvention, die Aufnahme des "Terrorismus" als völkerrechtlichen Straftatbestand in das Statut des IStGH und insgesamt die Schaffung eines präzisen völkerrechtlichen Regelungsrahmens für die Gewaltanwendung durch nicht-staatliche Akteure. Die Funktionsfähigkeit des globalen Institutionensystems könnte signifikant erhöht werden durch den Aufbau einer globalen Anti-Terrorismus-Organisation, durch eine Erhöhung der Ressourcen und Kapazitäten sowie die Stärkung der Autonomie und Handlungsfähigkeit der bestehenden Anti-Terror-Organen CTC und TPB und durch eine Reform des UN-Systems, die darauf abzielt, die UNO zu einer gleichermaßen effektiven und legitimen Problembearbeitungsorganisation zu machen. Das globale Diskurssystem schließlich könnte funktionsfähiger gemacht werden durch die Erhöhung der *Input*-Legitimität des Sicherheitsrats, die stärkere Berücksichtigung der terrorismuspolitischen Perspektive der Generalversammlung, durch eine erhöhte Partizipationsoffenheit des Terrorismusdiskurses oder die Abhaltung einer globalen Terrorismuskonferenz unter dem Dach der Vereinten Nationen. Allerdings sind diesen Möglichkeiten prinzipiell enge Grenzen gesetzt. Es existieren „immanente[n] Grenzen des Möglichkeitsraums [...], in dem sich Global Governance abspielen kann.“²⁶⁶ Zu diesen zählen die Abhängigkeit der UNO von der Handlungsbereitschaft ihrer Mitglieder (insbesondere ihres mächtigsten Mitglieds), die Dominanz nationaler Eigeninteressen, die innerhalb des internationalen Systems bestehenden Machtasymmetrien sowie die Abwesenheit einer zentralen, mit einem legitimen Gewaltmonopol ausgestatteten, supranationalen Regelungs- und Sanktionsinstanz.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun im Hinblick auf die Rolle, die die UNO im globalen Anti-Terror-Kampf spielen soll, ziehen? Welche Rolle der Weltorganisation erscheint als angemessen und realistisch zugleich? Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die UNO im globalen Anti-Terror-Kampf kaum selbst operativ tätig werden kann. Dazu fehlen der Weltorganisation sowohl ein entsprechendes Mandat als auch die dafür notwendigen Kapazitäten –

²⁶⁶ Siedschlag, Alexander 2005: Realisierung von Global Governance: Chancen und Grenzen aus neorealistischer Perspektive, in: Behrens (Hrsg.): Globalisierung, 99-114 (hier: S. 100)

beispielsweise in Form einer eigenen militärischen Eingreiftruppe, einer Anti-Terror-Polizei oder einer internationalen Strafbehörde. Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus verfügen ausschließlich die Staaten über operative Handlungsfähigkeit. Der UNO kommt lediglich die Aufgabe zu, den Mitgliedstaaten für operative Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die dem Terrorismus – über Militär, Polizei, Geheimdienste und Justizbehörden – direkt begegnen, einen entsprechenden Handlungsrahmen zur Verfügung zu stellen. Die Weltorganisation ermöglicht somit den *Global Governance*-Prozess. Dabei agiert sie in erster Linie als internationaler Normsetzer, der einen globalen rechtlichen Handlungsrahmen schafft, und als Forum internationaler Zusammenarbeit und Debatte.

Es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der UNO als Akteur operativer Terrorismusbekämpfung marginal bleiben wird. Die operative Rolle der Weltorganisation wird auf an die Mitgliedstaaten gerichtete Unterstützungsleistungen und Koordinierungsfunktionen beschränkt bleiben, solange ihr anti-terroristisches Tätigkeitsfeld nicht – was wahrscheinlich ist – institutionell ausgeweitet wird, beispielsweise durch die Schaffung einer UN-Anti-Terror-Organisation oder durch die Integration des "Terrorismus" in die Rechtsprechungssphäre des IStGH. Allgemein werden militärische, polizeiliche, geheimdienstliche und strafrechtliche Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Verantwortungsbereich der Staaten bleiben. Auch die unmittelbaren Reaktionen auf terroristische Anschläge werden weiterhin von den einzelnen Staaten selbst ausgehen. Denkbar ist jedoch, dass diese künftig verstärkt in den Rahmen von regionalen Sicherheitsorganisationen eingebunden sein werden.

Für einzelstaatliches Handeln ist es charakteristisch, dass diesem eine tendenziell kurzfristige Perspektive zugrunde liegt. Entsprechend konzentrieren sich die Anti-Terror-Maßnahmen der Staaten auf reaktive, *kurzfristig* angelegte Strategien, die in erster Linie auf die Symptome des Terrorismus gerichtet sind. Globale Langfristigkeit erscheint aus der Perspektive der Nationalstaaten als „zu abstrakt und weit entfernt, um handlungsleitend zu sein.“²⁶⁷ Genau darin liegt der komparative Vorteil der UNO gegenüber den Mitgliedstaaten – ein Vorteil, den diese auch und gerade bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ausspielen sollte. Als innerhalb der *Global Governance*-Architektur zentral positionierte Problembearbeitungsorganisation, die auf diversen, miteinander interdependenten Weltproblembereichen tätig ist, ist die UNO in der Lage, bei der Bearbeitung globaler Probleme strategisch *langfristig* vorzugehen. Im Kontext des globalen Anti-Terror-Kampfes erscheint es deswegen als sinnvoll und realistisch, dass die Terrorismusprävention im Rahmen des UN-Systems erfolgt. Aufgrund ihres breit angelegten programmatischen Tätigseins in diversen Politikfeldern von globaler Reichweite (Armutsbekämpfung, Entwicklung, *Good Governance*, Korruptionsbekämpfung, Erziehung, interkulturelle Verständigung etc.) ist die UNO dazu prädestiniert, die

²⁶⁷ Hippler/Schade 2003: US-Unilateralismus, S. 6

tiefer liegenden Wurzeln des Terrorismusphänomens zu adressieren und dazu beizutragen, dass der terroristische Nähr- und Resonanzboden langfristig trockengelegt wird.

Abschließend soll das dieser Arbeit zugrunde gelegte theoretische Analysekonzept einer knappen Reflexion unterzogen werden. Insgesamt hat sich das verwendete funktionalistische *Global Governance*-Theorem bei der Untersuchung der Funktionsfähigkeit des terrorismuspolitischen UN-Systems als taugliches Analyseinstrument erwiesen. Mit ihm ließen sich die auf den verschiedenen Handlungsebenen des UN-Systems angesiedelten Prozesse der Bearbeitung des globalen Terrorismusproblems und die Ursachen für die damit verbundenen Schwierigkeiten sowohl analytisch erfassen, als auch hinsichtlich ihrer Funktionalität normativ bewerten.

Nichtsdestotrotz sind einige Optimierungen und Verfeinerungen des verwendeten Analyse-theorems denkbar, die zu integrieren jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt hätte, deren Notwendigkeit sich im Zuge der Untersuchung aber gleichwohl an manchen Stellen andeutete. *Erstens* erscheint es sinnvoll, die analytische Komponente des *Global Governance*-Theorems zu stärken. Dazu bedarf es einerseits der theoretischen und empirischen Fundierung der jeweiligen Funktionskriterien, die in der vorliegenden Arbeit der Bewertung der Funktionsfähigkeit des jeweiligen terrorismuspolitischen Subsystems zugrunde liegen. Andererseits müsste der Kriterienkatalog selbst womöglich noch weiter ausdifferenziert werden, um den Grad der analytischen Präzision zu erhöhen. Zudem fokussiert das Analysekonzept in erster Linie auf die *Staaten* als *Global Governance*-Akteure, und es stellt sich die Frage, ob dieses nicht in einer Weise erweitert werden könnte, dass auch *nicht-staatliche* Akteure globaler Problembearbeitung in den analytischen Blick geraten. Schließlich müsste bestimmt werden, inwieweit die drei *Global Governance*-Subsysteme in unterschiedlicher Weise zu gewichten sind. Es ist nämlich denkbar, dass die Funktionsfähigkeit des einen (beispielsweise des normativen) Handlungssystems insgesamt wichtiger für die Funktionalität des gesamten *Global Governance*-Mechanismus ist als die eines anderen (beispielsweise des institutionellen) Handlungssystems. Entsprechend ist vorstellbar, dass die Dysfunktionalität des einen Subsystems bis zu einem gewissen Grad durch die Funktionsfähigkeit des anderen Subsystems kompensiert werden kann. Eine Klärung der damit verbundenen Fragen, für die im Rahmen dieser Arbeit kein Platz war, würde zu einer weiteren Präzisierung des funktionalistischen *Global Governance*-Modells beitragen. *Zweitens* ist es denkbar, auch die normative Komponente des verwendeten *Global Governance*-Theorems zu stärken. Indem etwa die Kriterien "Legimität" und "Effektivität" (im Sinne von Problemlösungsfähigkeit) zum normativen Maßstab der Bewertung globaler Problembearbeitungsprozesse erhoben werden, könnte der normative Gehalt des *Global Governance*-Begriffs erhöht werden und der zugrunde gelegte Theorieansatz zu einem über einen bloßen Problemfunktionalismus hinausgehenden Konzept weiterentwickelt werden. *Drittens* hat die

Analyse des hegemonialen Einflusses, den die USA auf den globalen Prozess der Bearbeitung des terroristischen Globalproblems ausüben, vor Augen geführt, dass bei der Analyse globaler Steuerungsprozesse der Aspekt der Macht systematisch berücksichtigt werden muss. Herrschafts- und Machtstrukturen nämlich sind (auch als rein funktionalistisch konzeptualisierten) *Global Governance*-Systemen inhärent.

Mit der Analyse der im Rahmen der UNO durchgeführten globalen Terrorismuspolitik hat das hier verwendete funktionalistische *Global Governance*-Theorem eine politikfeldspezifische Untersuchung angeleitet. Es stellt sich nun die Frage, ob bzw. inwiefern dieses Analysekonzept auch bei der Untersuchung anderer spezifischer, auf globaler Ebene stattfindender Problembearbeitungsprozesse (wie beispielsweise der globalen Umweltpolitik, der globalen Handelspolitik oder der globalen AIDS-Politik) angewendet werden kann. Als Analysekonzept ist ein rein funktionalistisches *Global Governance*-Modell – anders als dezidiert normative Konzepte – im *Global Governance*-Diskurs möglicherweise weniger umstritten und somit potenziell universell einsetzbar. Es bedarf folglich einer Erforschung weiterer globalpolitischer Handlungsfelder, die vom hier verwendeten Analyseinstrumentarium geleitet wird. Dies könnte klären, ob bzw. inwiefern ein funktionalistisches *Global Governance*-Analysekonzept zum Ausgangspunkt eines umfassenden analytischen *Global Governance*-Ansatzes und allgemeiner *Global Governance*-Theoriebildung genommen werden kann.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.
- Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.) 2005: *Power in Global Governance*, New York (u.a.).
- Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: *Power in Global Governance*, in: Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.): *Power in Global Governance*, New York (u.a.), 1-32.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World – International Organizations in Global Politics*, Ithaca/N.Y. (u.a.).
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2005: The Power of Liberal International Organizations, in: Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.): *Power in Global Governance*, New York (u.a.), 161-184.
- Baufeld, Stefan 2005: *Der 11. September 2001 als Herausforderung für das Völkerrecht*, Münster.
- Beck, Ulrich 2002: *Das Schweigen der Wörter – Über Terror und Krieg*. Rede vor der Staatsduma Moskau, November 2001, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich 2002: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*. Neue weltpolitische Ökonomie, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich 2002: The Terrorist Threat – World Risk Society Revisited, in: *Theory, Culture & Society* 19: 4, 39-55.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar 2004: *Das kosmopolitische Europa*. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a.M.
- Behr, Hartmut 2002: 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 2004: Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen – Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11:1, 27-59.
- Behrens, Maria 2005: *Global Governance – eine Einführung*, in: Behrens, Maria (Hrsg.): *Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität*, Wiesbaden, 13-23.
- Bieler, Andreas/Morton, Adam David 2003: Neo-Gramscianische Perspektiven, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 337-362.
- Binder, Christina/Schreuer, Christoph 2005: Das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat in Friedenssicherungsangelegenheiten, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, 639-663.
- Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. 2004: Whither Terrorism and the United Nations?, in: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.): *Terrorism and the UN – Before and After September 11*, Bloomington, 3-26.
- Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.) 2004: *Terrorism and the UN – Before and After September 11*, Bloomington.
- Brand, Ulrich 2005: Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics?, in: *Review of International Political Economy* 12: 1, 155-176.
- Brock, Lothar/Schoch, Bruno 2002: *Terrorismus*, in: Hauswedell, Corinna/Mutz, Reinhard/Ratsch, Ulrich/Schoch, Bruno/Weller, Christoph (Hrsg.): *Friedensgutachten 2002*, Münster (u.a.), 33-42.
- Bruha, Thomas 2002: Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel?, in: Koch,

- Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 51-82.
- Brück, Tilman/Schumacher, Dieter 2004: Die wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3-4, 41-46.
- Brühl, Tanja/Rittberger, Volker 2002: From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the Twenty-first Century, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Global Governance and the United Nations System, New York (u.a.), 1-47.
- Byers, Michael 2002: Terror and the Future of International Law, in: Booth, Ken/Dunne, Timothy (Hrsg.): Worlds in Collision – Terror and the Future of Global Order, Basingstoke (u.a.). 118-127.
- Claude, Inis L. 1992: Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations, in: Kratochwil, Friedrich/Mansfield, Edward D. (Hrsg.): International Organization – A Reader, New York, 192-201.
- Commission on Global Governance 1995: Our Global Neighbourhood – the Report of the Commission on Global Governance, Oxford (u.a.).
- Commission on Global Governance 1995: Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Stiftung für Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Cortright, David/Gerber, Linda/Lopez, George A./Millar, Alistair 2004: An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counter-Terrorism, Fourth Freedom Forum/Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, Notre Dame/Washington.
- Crenshaw, Martha 2002: The Terrorism Studies Community and the UN Role in Counter-Terrorism, Vortragsmanuskript; online verfügbar unter: www.sipa.columbia.edu/cio/cio/projects/crenshaw.pdf.
- Cronin, Audrey Kurth 2002/03: Behind the Curve – Globalization and International Terrorism, in: International Security 27: 3, 30-85.
- Czempiel, Ernst-Otto 2004: Modelle der Weltordnung, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Gewalt und die Suche nach weltpolitischer Ordnung, Baden-Baden, 91-112.
- Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hrsg.) 1992: Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge (u.a.).
- Daase, Christopher 2001: Terrorismus – Begriffe, Theorien und Gegenstrategien. Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedens-Warte 76: 1, 55-79.
- Daase, Christopher 2002: Terrorismus: Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Sicherheitspolitik der USA nach dem 11. September 2001, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik – Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 113-142.
- Daase, Christopher 2005: Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48, 31-38.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo 2002: Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik – Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 9-36.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo 2002: Internationale Risikopolitik: Ergebnisse und Perspektiven, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik – Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 267-277.
- Debiel, Tobias 2000: Vereinte Nationen und Weltfriedensordnung. Bilanz und Perspektiven zur Jahrtausendwende, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn, 446-467.
- Debiel, Tobias 2002: UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika – Möglichkeiten und

- Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen. Eine Untersuchung im Rahmen des Global Governance-Ansatzes, Duisburg.
- Donnelly, Eric 2005: Raising Global Counter-Terrorism Capacity: The Work of the Security Council's Counter-Terrorism Committee, in: Eden, Paul/O'Donnell, Thérèse (Hrsg.): September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?, Ardsley, NY, 757-779.
- Duffy, Helen 2005: The 'War on Terror' and the Framework of International Law, Cambridge.
- Edelman, Murray J. 1988: Constructing the Political Spectacle, Chicago (u.a.).
- Emcke, Carolin 2005: War on Terrorism and the Crises of the Political, in: Meggle, Georg (Hrsg.): Ethics of Terrorism & Counter-Terrorism, Frankfurt a.M., 227-243.
- Finke, Jasper/Wandscher, Christiane 2001: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt – Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, in: Vereinte Nationen 49: 5, 168-173.
- Forntran, Erhard 2005: Terrorismus und Friedenssicherung: Einige Anmerkungen zu den Handlungsoptionen der Akteure, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin, 235-266.
- Friedrichs, Jörg 2004: Defining the International Public Enemy – The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism, in: Leiden Journal of International Law 19, 69-91.
- Gaddis, John Lewis 2005: Grand Strategy in the Second Term, in: Foreign Affairs 84: 1, 2-15.
- Gallie, William B. 1956: Essentially Contested Concepts, in: Proceedings of the Aristotelian Society 56, 167-198.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2006: Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen, 4., aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen/Farmington Hills.
- Gioia, Andrea 2006: The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism, in: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism, Aldershot (u.a.), 3-23.
- Görg, Christoph/Wissen, Markus 2003: National dominierte globale Herrschaft – zum Verhältnis von Uni- und Multilateralismus in der „Neuen Weltordnung“, in: PROKLA 33: 4, 625-644.
- Graham, Kennedy 2005: The Security Council and Counterterrorism: Global and Regional Approaches to an Elusive Public Good, in: Terrorism and Political Violence 17: 1-2, 37-65.
- Gray, Christine 2005: A New War for a New Century? The Use of Force after September 11, 2001, in: Eden, Paul/O'Donnell, Thérèse (Hrsg.): September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?, Ardsley, NY, 97-125.
- Grote, Rainer 2004: Between Crime Prevention and the Laws of War: Are the Traditional Categories of International Law Adequate for Assessing the Use of Force against international Terrorism, in: Röben, Volker/Schorkopf, Frank/Vöneky, Silja/Walter, Christian (Hrsg.): Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin (u.a.), 951-985.
- Habermas, Jürgen 1991: Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt a.M.
- Hacke, Christian 2003: Der Terrorangriff vom 11. September 2001 und seine Folgen für die amerikanische Außenpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13: 1, 65-84.
- Hafner, Gerhard 2006: The Definition of the Crime of Terrorism, in: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism, Aldershot (u.a.), 33-43.
- Happold, Matthew 2005: Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations, in: Paul/O'Donnell, Thérèse (Hrsg.): September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?, Ardsley, NY, 617-645.
- Heintze, Hans-Joachim 2004: Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den internationalen Terrorismus, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3,

- 38-60.
- Held, David 2001: Violence, Law and Justice in a Global Age, Social Science Research Council; online verfügbar unter: www.ssrc.org/sept11/essays/held_text_only.htm.
- Held, David/McGrew, Andrew 2006: Introduction, in: Held, David/McGrew, Andrew (Hrsg.): *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Malden, Mass. (u.a.), 1-21.
- Held, David/McGrew, Andrew (Hrsg.) 2006: *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Malden, Mass. (u.a.).
- Hippler, Jochen 2006: Internationaler Terrorismus und seine Folgen für die Internationalen Beziehungen, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Globale Trends 2007: Frieden – Entwicklung – Umwelt*, Frankfurt a.M., 105-122.
- Hippler, Jochen/Schade, Jeanette 2003: US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report Nr. 70, Duisburg.
- Hoffman, Bruce 2006: *Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, erweiterte und aktualisierte Ausgabe*, Bonn.
- Human Security Centre (Hrsg.) 2006: *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford.
- Hurrell, Andrew 2002: "There are no Rules" (George W. Bush): International Order after September 11, in: *International Relations* 16: 2, 185-204.
- Hüfner, Klaus 2005: Das System der Vereinten Nationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22, 10-18.
- Ipsen, Knut 2005: Legitime Gewaltanwendung neben dem Völkerrecht?, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, 371-383.
- Johnstone, Ian 2005: The Power of Interpretative Communities, in: Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.): *Power in Global Governance*, New York (u.a.), 185-204.
- Jonge Oudraat, Chantal de 2004: The United Nations and the Campaign against Terrorism, in: *Disarmament Forum* 1, 29-37.
- Karns, Margaret P./Mingst, Karen A. 2004: *International Organizations – The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder.
- Kegley, Charles W. Jr./Raymond, Gregory A. 2004: Global Terrorism and Military Preemption: Policy Problems and Normative Perils, in: *International Politics* 41: 1, 37-49.
- Klein, Eckart 2004: Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus – Hört hier das Völkerrecht auf?, in: Grzeszick, Bernd/Hacke, Christian/Klein, Eckart (Hrsg.): *Der Terror, der Staat und das Recht*, Berlin, 9-39.
- Knight, Andy W. 2002: The Future of the UN Security Council: Questions of Legitimacy and Representation in Multilateral Governance, in: Cooper, Andrew W./English, John/Thakur, Ramesh (Hrsg.): *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?*, Tokyo (u.a.), 19-37.
- Köchler, Hans 2002: The United Nations, the International Rule of Law and Terrorism, Fourteenth Centennial Lecture, Supreme Court of the Philippines & Philippine Judicial Academy.
- Krasno, Jean E. 2004: The UN Landscape: An Overview, in: Krasno, Jean E. (Hrsg.): *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*, 3-17.
- Krisch, Nico 2004: The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council, in: Röben, Volker/Schorkopf, Frank/Vöneky, Silja/Walter, Christian (Hrsg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin (u.a.), 879-907.
- Lake, David A. 1993: Leadership, Hegemony, and the International Economy. Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?, in: *International Studies Quarterly* 37: 4, 459-489.
- Lederer, Markus/Müller, Philipp S. 2005: Introduction – Challenging Global Governance, in: Lederer, Markus/Müller, Philipp S. (Hrsg.): *Criticizing Global Governance*, New York (u.a.), 1-19.

- Light, Margot 2002: The Responses to 11.9 and the Lessons of History, in: *International Relations* 16: 2, 275-280.
- Makinda, Samuel 2001: International Society and Global Governance, in: *Cooperation and Conflict* 36: 3, 334-337.
- Makinda, Samuel 2002: Hedley Bull and Global Governance: a Note on IR Theory, in: *Australian Journal of International Affairs* 56: 3, 361-371.
- Makinda, Samuel 2003: Terrorism and Global Governance, in: *Global Change, Peace and Security* 15: 1, 43-58.
- Mammen, Lars 2006: Zum aktuellen Stand der Debatte in der Generalversammlung um eine Umfassende Konvention gegen den internationalen Terrorismus; Online-Paper des Düsseldorfer Instituts für Außen- und Sicherheitspolitik; online verfügbar unter: http://www2.dias-online.org/direktorien/int_terr/060326_13.
- Marschik, Alexander 2006: The Security's Council Role: Problems and Prospects in the Fight against Terrorism, in: Nesi, Guisepppe (Hrsg.): *International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Aldershot (u.a.), 69-80.
- Marshall, Monty G. 2002: *Global Terrorism: An Overview and Analysis*, Center for International Development and Conflict Management/University of Maryland, Entwurf.
- Masala, Carlo 2004: Carl Schmitt als Theoretiker der internationalen Politik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14: 3, 881-898.
- Mégret, Frédéric 2002: "Krieg"? – Völkerrechtssemantik und der Kampf gegen den Terrorismus, in: *Kritische Justiz* 35: 2, 157-180.
- Messner, Dirk 2002: Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur – Wie kann das deutsche System Global Governance-tauglich werden?, INEF-Report Nr. 66, Duisburg.
- Messner, Dirk (Hrsg.) 2002: *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn.
- Messner, Dirk 2005: Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert, in: Behrens, Maria (Hrsg.): *Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität*, Wiesbaden, 27-54.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1996: *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung für Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 2, Bonn.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2003: Reformfelder zur Weiterentwicklung des internationalen Systems – Global Governance als Königsweg?, in: *Nord-Süd aktuell* 17: 3, 423-440.
- Mészáros, Tarquin 2006: Grenzen und Möglichkeiten globaler Risikopolitik in der Weltrisikogesellschaft – Zur Problematik der politischen Regulierung des Globalrisikos "Terrorismus", unveröffentlichtes Manuskript, 26 Seiten.
- Muldoon, James P. Jr. 2003: *The Architecture of Global Governance – An Introduction to the Study of International Organizations*, Boulder (u.a.).
- Nesi, Guisepppe (Hrsg.) 2006: *International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Aldershot (u.a.).
- Nowrot, Karsten 2004: *Global Governance and International Law*, Haale (Saale).
- Nuscheler, Franz 2000: Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: *PROKLA* 30: 1, 151-156.
- Nuscheler, Franz/Weller, Christoph 2002: Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik, in: Hauswedell, Corinna/Mutz, Reinhard/Ratsch, Ulrich/Schoch, Bruno/Weller, Christoph (Hrsg.): *Friedensgutachten 2002*, Münster (u.a.), 33-42.
- Oeter, Stefan 2002: Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): *Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit*. Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 29-50.
- Oeter, Stefan 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung: Was das Recht

- jenseits des Nationalstaates leisten kann, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, 46-73.
- Onuf, Nicholas 1998: Constructivism: A User's Manual, in: Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (Hrsg.): International Relations in a Constructed World, Armonk/N.Y., 58-78.
- Paech, Norman 2001: Grundlagen einer Global Governance, Gutachten für die Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft".
- Peters, Anne 2005: Global Constitutionalism in a Nutshell, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin, 535-550.
- Peterson, M.J. 2004: Using the General Assembly, in: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN – Before and After September 11, Bloomington, 173-197.
- Rittberger, Volker 2006: Weltorganisation in der Krise – Die Vereinten Nationen vor radikalen Reformen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Weltordnung durch Weltmacht oder Weltorganisation?, Baden-Baden, 41-62.
- Rosand, Eric 2006: Resolution 1373 and the CTC: The Security Council's Capacity-building, in: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism, Aldershot (u.a.), 81-88.
- Rosenau, James N. 1992: The United Nations in a Turbulent World, Boulder.
- Rosenau, James N. 1995: Governance in the Twenty-first Century, in: Global Governance 1:1, 13-43.
- Rydell, Randy 2004: United Nations Responses to Terrorism After 9/11, in: El-Ayouty, Yassin (Hrsg.): Perspectives on 9/11, Westport, 215-243.
- Santori, Valeria 2006: The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism, in: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism, Aldershot (u.a.), 89-111.
- Schaller, Christian 2004: Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus – Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Berlin.
- Schmitt, Carl 2002: Der Begriff des Politischen, Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 7. Auflage, Berlin.
- Schneckener, Ulrich 2006: Transnationaler Terrorismus – Charakter und Hintergründe des "neuen" Terrorismus, Frankfurt a.M.
- Schorlemer, Sabine von 2004: Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, 76-98.
- Siedschlag, Alexander 2005: Realisierung von Global Governance: Chancen und Grenzen aus neorealistischer Perspektive, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, 99-114.
- Simma, Bruno/Paulus, Andreas L. 1998: The 'International Community': Facing the Challenge of Globalization. General Conclusions, in: European Journal of International Law 9: 2, 266-277.
- Simonis, Georg 2005: Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance?, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, 313-344.
- Späth, Konrad 2005: Inside Global Governance: New Borders of a Concept, in: Lederer, Markus/Müller, Philipp S. (Hrsg.): Criticizing Global Governance, New York (u.a.), 21-44.
- Stiles, Kendall W. 2006: The Power of Procedure and the Procedures of the Powerful: Anti-Terrorism Law in the United Nations, in: Journal of Peace Research 43: 1, 37-54.
- Szasz, Paul 2002: The Security Council Starts Legislating, in: American Journal of

- International Law 96: 4, 901-905.
- Talmon, Stefan 2005: The Security Council as World Legislature, in: The American Journal of International Law 99: 1, 175-193.
- Tardy, Thierry 2004: The Inherent Difficulties of Interinstitutional Cooperation in Fighting Terrorism, in: Boulden, Jane/Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN – Before and After September 11, Bloomington, 120-148.
- Thakur, Rhamesh 2002: The “War on Terrorism” and the United Nations, Vortragsmanuskript; online verfügbar unter: www.sipa.columbia.edu/cio/cio/projects/thakur.pdf.
- United Nations Office on Drugs and Crime 2005: Terrorism Prevention Branch: Delivering Counter-Terrorism Assistance.
- Vitzthum, Wolfgang Graf 2005: Die herausgeforderte Einheit der Völkerrechtsordnung, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich/Peters, Anne/Riedel, Eibe/Schütz, Hans-Joachim/Tietje, Christian (Hrsg.): Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin, 859-864.
- White House 2002: The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C.
- Wiefelspütz, Dieter 2006: Völkerrecht und Staatsrecht im Wandel – Die Antwort auf den 11. September 2001, in: Die Friedens-Warte 81: 2, 73-80.
- Williams, Ian 2001: Amerikas Krieg gegen den Terrorismus – Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington, in: Vereinte Nationen 49: 6, 209-214.
- Young, Oran R. (Hrsg.) 1997: Global Governance – Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge, Mass. (u.a.).
- Zanetti, Véronique 2002: Nach dem 11. September: Paradigmenwechsel im Völkerrecht?, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 50: 3, 455-469.
- Zangl, Bernhard 2003: Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 117-140.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, 12-45.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung?, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, 239-262.
- Zürn, Michael 2007: Statt Global Governance oder American Empire: die Institutionalisierung der Ungleichheit, unveröffentlichtes Manuskript, 16 Seiten.

UN-Dokumente:

- Annan, Kofi 2006: Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie gegen den Terrorismus. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dokument A/60/825, Annex II.
- Boutros-Ghali, Boutros 1992: Agenda für den Frieden – Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, UN-Dokument: A/47/277 – S/24111.
- Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel 2004: Eine sicherere Welt – Unsere gemeinsame Verantwortung, Abschlussbericht, UN-Dokument A/59/565.
- Policy Working Group on the United Nations and Terrorism 2002: Abschlussbericht, UN-Dokument A/57/273 (Annex), S/2002/875.
- UN-Generalversammlung 1970: Resolution 2625, UN-Dokument A/RES/2625.
- UN-Generalversammlung 2003: Resolution 59/153, UN-Dokument A/RES/59/153.
- UN-Generalversammlung 2006: Resolution 60/288, UN-Dokument A/RES/60/288.
- UN-Sicherheitsrat 2001: Resolution 1368, UN-Dokument S/RES/1368.
- UN-Sicherheitsrat 2001: Resolution 1373, UN-Dokument S/RES/1373.
- UN-Sicherheitsrat 2003: Resolution 1456, UN-Dokument S/RES/1456.
- UN-Sicherheitsrat 2004: Resolution 1624, UN-Dokument S/RES/1624.
- UN-Sicherheitsrat 2005: Resolution 1617, UN-Dokument S/RES/1617.