

# «Ungoverned territories» – Eine konzeptuelle Innovation im «War on Terror»

Conrad Schetter, Bonn

## 1 Einleitung

Nach den Anschlägen des 11. Septembers nahmen Sicherheitsdiskurse mit der Ausrufung der globalen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus sprunghaft zu. Gerade räumliche Figurationen gewannen im Bemühen um eine Lokalisierung terroristischer Gefahren an Relevanz. Man denke an die «Achse des Bösen» (GEORGE BUSH) oder an «die Verteidigung der Sicherheit Deutschlands am Hindukusch» (PETER STRUCK). Besonders deutlich wird die Lokalisierung von Unsicherheit am Konzept der «ungoverned territories», das in den letzten Jahren zu einem dominierenden Paradigma in US-amerikanischen sicherheitspolitischen Diskursen aufstieg. Es handelt sich bei «ungoverned territories» um den bewussten Versuch einer konzeptuellen Innovation (BALL et al. 1989; GEUSS 2008: 42-50). Das Ziel ist es, politische und analytische Werkzeuge für Situationen zu schaffen, in denen ein Problem mit dem vorhandenen Begriffsinstrumentarium nicht gelöst werden kann. Die Wirksamkeit solcher konzeptuellen Innovationen hängt stark davon ab, inwieweit sie sich in öffentlichen und wissenschaftlichen Diskursen «institutionalisieren» und zum Referenzrahmen für die Legitimierung politischer Handlungen aufsteigen (GEUSS 2008: 46-48).

In der Analyse von «ungoverned territories» soll daher auf zwei Zusammenhänge eingegangen werden: Zum einen auf die Verwendung von (Raum-) Rhetorik im Bereich der Sicherheitspolitik; zum anderen darauf, wie mit Hilfe einer ideologischen konzeptuellen Innovation durch gezielt eingesetzte Unschärfen und Pauschalisierungen Sicherheitsbedürfnisse geweckt werden, und wie diese gleichzeitig als Legitimationsgrundlage für politische und militärische Handlungen dienen. Die Grundfragen des Beitrags lauten daher: Wie und mit welchem Ziel vermochte es das Konzept von «ungoverned territories», durch Interpretation aktueller Debatten über «fragile Staatslichkeit» und «Raum» Wirkungsmacht im US-amerikanischen Sicherheitsdiskurs zu entfalten?

## 2 Fragile Staaten – die Verortung terroristischer Bedrohung

Ausgangspunkt der Diskussion um «ungoverned territories» ist eine angenommene terroristische Bedrohung. Jedoch ist bereits eine Annäherung an den

Begriff «Terrorismus» problematisch. So handelt es sich um einen amöbenhaften Begriff (BALAGANDHARA & DE ROOVER 2010; RODIN 2004; SCHEFFLER 2006). Indiz hierfür ist, dass sich bis heute die internationale Staatengemeinschaft nicht auf eine «rechtliche» Definition einigen konnte (GOLDER & WILLIAMS 2004). Als ein «politischer» Begriff beinhaltet «Terrorismus» neben deskriptiven stets normative Komponenten: Welche Phänomene, Strukturen, Handlungen und Akteure überhaupt unter diesem Terminus zusammengefasst werden, hängt entscheidend von denjenigen ab, die jeweils über die Definitionsheit verfügen. Wenngleich eine sorgfältige und differenzierte Annäherung an den Begriff nicht ausgeschlossen werden soll (vgl. FINLAY 2009), vermag diese dennoch kaum die terminologische Schärfe hervorzubringen, auf deren motivationale Kraft politische Akteure abzielen. Die Perspektivität des Begriffs «Terrorismus» schlägt sich auch in der jüngsten Diskussion um den *war on terror* nieder. So fällt auf, dass die terroristische Bedrohung je nach Kontext mit verschiedenen geläufigen konzeptuellen Ordnungsmustern verknüpft wird: Mal wird die terroristische Bedrohung mit «Schurkenstaaten» verbunden (PATRICK 2006; WHITENECK 2005), mal mit der «Armuts- und Bildungsmisere» der Dritten Welt (VON HIPPEN 2009), mal mit einem «Demokratiedefizit» (MCFAUL 2004/5: 150), mal mit «kulturellen Faktoren» (LEWIS 1998), mal mit der «Empire-Debatte» (MALLABY 2002).

Ein wesentlicher Strang der Diskussion verbindet die terroristische Bedrohung mit der Debatte um «failed states» bzw. «fragile Staaten» (ROTBERG 2003; SCHNEKKENER 2004, 2006). Die Debatte nimmt in der Regel ihren Ausgang bei MAX WEBERS (1980) Staatsentwurf, der – willentlich oder nicht – ein normatives *ceterum censeo* ist, da er auf einem vorgestellten Ideal von Ordnung basiert. Im Sinne WEBERS ist der Staat eine Institution, die Autorität über ein begrenztes Gebiet und die darin ansässige Bevölkerung besitzt. Demnach hat der Staat das Monopol über die physische Gewalt, was von den Bürgern als legitim anerkannt wird. Der Staat ist in dem Sinne souverän, als dass keine weitere politische Autorität über ihm steht. So ist es die Konzentration auf eine ausformulierte Idealfolie der Eigenstaatlichkeit, die überwiegend die negativen Definitionen für alles, was davon abweicht, hervorbringt. Wenn Staaten hinsichtlich des gesetzten Standards zurück bleiben, müssen Attribute gefunden werden, um die Kluft zwischen Realität und Ideal auszudrücken. Begriffe wie «gescheitert», «marode», «schwach», «fragil» oder «deformiert» implizieren, dass die Art und Weise, wie der betroffene Staat zu «funktionieren» scheint, ausserhalb des gültigen nor-

mativen Modells von Staat und seinem Verhältnis zur Gesellschaft steht. Damit endet die funktionale Perspektive auf den Staat oftmals in einem deskriptiven Vokabular *ex negativo*.

Die Kontrolle über das Staatsterritorium stellt ein zentrales Kriterium in der «failed states»-Debatte dar. So nimmt im Kriterienkatalog für Staatlichkeit, wie ihn etwa ULRICH SCHNECKENER (2006) entwickelte, die Kontrolle des Staats über sein exakt fixiertes Territorium – sprich das territoriale Gewaltmonopol – eine prominente Stellung ein. Die These lautet, dass dort, wo keine staatlichen Strukturen vorhanden sind, Räume entstehen, die Terroristen als «Transit-, Flucht- und Rückzugsräume» (SCHNECKENER 2004: 135-140) und als «sichere Häfen» (LAMB 2008) dienen können. Wenngleich wissenschaftlich die Verbindung von territorialem Kontrollverlust und Entstehung von Terrorismus stark umstritten ist (vgl. MENKHAUS 2007), betonen einige Autoren (TAKEYH & GOSDEV 2002) gerade diesen kausalen Zusammenhang. Vor allem politische Entscheidungsträger bemühen zur Erklärung von Sicherheitsdefiziten solch eine räumlich-kausale Interpretation. So erblickte JOSCHKA FISCHER 2003, in seiner Zeit als Aussenminister, auf der ganzen Welt «schwarze Löcher der Ordnungslosigkeit» (zit. in SCHNECKENER 2004: 7).

### 3 Der Diskurs um «ungoverned territories»

Besonders seit 2007 erhielt die kausale Verknüpfung von Raum und Staatsversagen als wesentlicher Gunstfaktor für die Entstehung und Ausbreitung von Terrorismus einen Begriff, der seitdem die politischen Diskurse, vor allem in den USA, nachhaltig bestimmt: «ungoverned territories». So veröffentlichte die Rand Corporation im Auftrag der US Air Force eine Studie mit dem Titel «Ungoverned territories. Understanding and reducing terrorism risks» (RABASA et al. 2007). In dieser Studie werden anhand von Fallstudien Territorien identifiziert und benannt, die als Gefahren für die US-Sicherheitsinteressen gesehen werden. Ein Jahr später veröffentlichte das US-Verteidigungsministerium die Studie «Ungoverned areas and threats from safe havens (UGA/SH)» (LAMB 2008). Seit der Veröffentlichung dieser beiden Studien, auf die im Folgenden immer wieder Bezug genommen wird, stellen «ungoverned territories», «ungoverned spaces» oder «ungoverned areas» alltäglich verwendete, raumgebundene Vokabeln in politischen, militärischen und medialen Diskursen dar, um Bedrohungen, die mit Terrorismus in Verbindung gebracht werden, einen Ort zu geben: So definierte CONDOLEZZA RICE während ihrer Amtszeit als Aussenministerin grosse Teile Pakistans als «ungoverned spaces» (KUMAR 2008); der frisch gewählte US-Präsident BARAK OBAMA bezeich-

nete in einer Rede vom 27. März 2009 das pakistisch-afghanische Grenzgebiet als «vast, rugged and often ungoverned» (OBAMA 2009). Das US-amerikanische State Department wie die deutsche Bundesregierung begründen ihr militärisches Engagement in Afghanistan damit, dass «Afghanistan (...) nicht erneut zum Rückzugsraum des internationalen Terrorismus werden [darf]!» (BUNDESREGIERUNG 2008: 5). Gerade in der Strategieentwicklung der Militärs steht der Begriff gegenwärtig hoch im Kurs. So liess Admiral JACOBY, Direktor der Defense Intelligence Agency, bereits 2004 verlautbaren:

«We are also increasingly concerned over ‘Ungoverned spaces’, defined as geographic areas where governments do not exercise effective control. Terrorist groups and narco-traffickers use these areas as sanctuaries to train, plan and organize, relatively free from interference. (...) I believe these areas will play an increasingly important role in the War on Terrorism as al-Qaida, its associated groups and other terrorist organizations use these areas as bases for operations» (JACOBY 2004).

Auch fand der Begriff jüngst Eingang in zentrale Dokumente der US-amerikanischen Sicherheitspolitik. So ist dem Begriff ein ganzes Kapitel im «Global Strategic Assessment» des International Center for Strategic Studies (CRONIN 2009) gewidmet. In der gegenwärtigen «National Defense Strategy» des Pentagon wird der Begriff gleich viermal erwähnt. Hier heisst es beispielsweise:

«Insurgent groups and other non-state actors frequently exploit local geographical, political, or social conditions to establish safe havens from which they can operate with impunity. Ungoverned, undergoverned, misgoverned, and contested areas offer fertile ground for such groups to exploit the gaps in governance» (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE 2008: 8).

Die Kernaussage dieser somit wirksamen konzeptuellen Innovation lautet, dass gewisse Räume lokalisiert werden können, die Risiken für die globale Ordnung oder zumindest für das Sicherheitsempfinden der USA – gerade aufgrund ihrer Funktion als Hort eines «islamistischen Terrorismus» – darstellen.

### 4 Was heisst «ungoverned»?

Auf etymologischer Ebene suggerieren sowohl die Rand- wie die UGA/SH-Studie eine Dichotomie zwischen Räumen, die als «governed», und Räumen, die als «ungoverned» definiert werden. Analog zur Debatte um fragile Staatlichkeit werden einem idealbildlichen Staat («governed») politische Strukturen, die sich negativ hiervom ableiten lassen, als «ungoverned»

ned» gegenübergestellt. Besonders dem Rand-Bericht liegt ein uneingeschränkt positives Verständnis des Staates als politischer Ordnungsmacht zugrunde. So greifen RABASA et al. (2007: 1) einen medizinischen Vergleich auf, indem sie von sogenannten «healthy states» sprechen, womit in etwa die westliche Welt gemeint ist. Damit erscheinen «ungoverned territories» als krank und marode. In etwas abgemilderter Weise, jedoch mit der gleichen Stossrichtung, sieht auch die UGA/SH-Studie die Qualitäten von «ungoverned spaces» in

«... inadequate governance capacities, insufficient political will, gaps in legitimacy, the presence of conflict, or restrictive norms of behaviour» (LAMB 2008: 15).

Hieran schliesst die Vorstellung an, dass entsprechend der Gegenkonzeptionalierung zum Staat in «ungoverned territories» vormoderne und illegitime Gesellschaftsformen dominieren müssen. Zusätzlich verorten beide Studien immer wieder Kriminelle, Rebellen und Terroristen in «ungoverned territories» (LAMB 2008: 15; RABASA et al. 2007: 1). Zudem fällt auf, wie häufig der Begriff «Stamm» als Gegenbegriff zum «Staat» als Ordnungsmuster für «ungoverned territories» verwendet wird. ZELLIN (2008) sieht etwa eine direkte Verbindung von «ungoverned territories» und Stammesgesellschaft. So läuft die Diskussion um «ungoverned territories» Gefahr, in eine Überbetonung von Tribalismus zu münden, in dem vormoderne Gesellschaftsformen pauschal zur dominierenden Ordnung von «ungoverned territories» erhoben werden.

Die Reduktion des Begriffs «governed» auf den Staat steht zudem in Kontrast zur Governance-Diskussion der letzten zwei Jahrzehnte, die ja explizit nicht-staatliche Akteure einbezieht. Zudem wird davon ausgegangen, dass deutlich zwischen formeller, staatlicher und informeller, nicht-staatlicher Sphäre unterschieden werden kann. Jedoch ist aus der Forschung hinreichend bekannt, dass sich staatliche und nicht-staatliche Institutionen häufig überlappen, miteinander verschmelzen und nicht voneinander zu trennen sind (CHABAL & DALOZ 1999). Phänomene wie Kriegsfürstentum, Patronage und Korruption zeigen gerade dort ihr intensivstes Auftreten, wo Staatlichkeit vorhanden ist. Denn hier kommt es zu einer *institutional bricolage*, da sich formelle und informelle Regeln überlagern.

Der Begriff «ungoverned» suggeriert zudem, dass allein der Staat über politische Legitimität verfügt, und nicht-staatliche Institutionen und Akteure im Grunde genommen illegitim sind. Wenngleich die UGS/SH-Studie nicht-staatlichen Akteuren, die in «ungoverned spaces» Herrschaft ausüben, aus der Perspektive der Bevölkerung eine gewisse Legitimation einräumt, sieht sie diese dennoch grundlegend staatlichen Strukturen gegenüber als unterlegen an. Die Vorstellung, dass jenseits von Staatlichkeit politische Entscheidun-

gen gefällt werden, steht gar nicht erst zur Debatte. Damit beinhaltet die Weise, wie hier der Begriff «ungoverned» verwendet wird, eine klare, ideologisch besetzte Abgrenzung zwischen effektivem «Staat» und ineffektiven «ungoverned spaces». Die Unregierbarkeit wird – darin sind sich beide Studien einig – daran gemessen, in welchem Grade private Gewaltakteure und kriminelle Netzwerke existieren, die mit Terroristen und Aufständischen verbunden sind, und diesen «sichere Häfen» bieten (LAMB 2008: 17; RABASA et al. 2007: 1). Dementsprechend werden in beiden Berichten Terroristen variiert mit Aufstandsbewegungen, kriminellen Netzwerken oder Kriegsfürsten in einem Atemzug genannt. Diese Sichtweise lässt aussen vor, dass kriminelle Netzwerke häufig mit dem Staatsapparat verbunden sind oder Staaten in terroristische Aktivitäten involviert sein können.

Der Ansatz der «ungoverned territories» konzentriert sich allein auf die Funktion des staatlichen Gewaltmonopols. So definiert die Rand-Studie «ungoverned territories» als: «... an area in which state faces significant challenges in establishing control» (RABASA et al. 2007: XV). Staatliche Aufgaben wie Steuereinnahmen, Wohlfahrtsaufgaben und rechtliche Pflichten werden gar nicht diskutiert. Damit steht dieser Ansatz im Zeichen realpolitischer Stimmen, die gerade nach dem demokratischen Missionsdrang der Bush-Regierung wieder Sicherheitsprioritäten in den Vordergrund der US-Politik stellen (ETZIONI 2007). Über solch ein verkürztes Verständnis von Staatlichkeit rücken militärische Massnahmen zur Wiederherstellung des Gewaltmonopols in den Fokus. In Anbetracht der Tatsache, dass die Schöpfung des Begriffs auf Initiativen im US-Militär zurückgeht, drängt sich die Frage auf, inwieweit die Lösung eines Problems von den zur Verfügung stehenden Mitteln aus gedacht wurde.

## 5 Von «ungoverned territories» zu «ungoverned spaces»

Während beide Studien eine klare Grenzziehung zwischen Staat vs. Nicht-Staat bzw. zwischen legitimer Ordnung und angenommener Anarchie vorsehen, ist die Diskussion um die räumliche Verortung weitaus diffuser. So verwenden die Berichte unterschiedliche räumliche Verortungen wie «territory», «space» oder «area». Gemein haben diese Begriffe, dass sie den Raumbezug von governance für zentral halten: «... the degree of governance matters, but the particular way a place is governed matters more» (LAMB 2008: 4).

Problematisch ist die Verwendung des Begriffs «territory». Denn entsprechend gängiger Definitionen (vgl. SACK 1986) bezieht sich ein Territorium auf eine exakt geodätisch fixierbare Raumeinheit, über die

Kontrolle ausgeübt wird. Gerade in den politischen Raumbildungsprozessen erhielt ja das Territorium über die Nationalstaatsbildung erst seine Existenz als politischer Marker oder Container (GIDDENS 1985). Jedoch genau dieser Hoheitsanspruch, der im Begriff «Territorium» implizit angelegt ist, wird in der Rand-Studie durch den Zusatz «ungoverned» bestritten. Daher enthält der Begriff «ungoverned territory» einen unauflösbar Widerspruch in sich. Zudem verweist der Begriff «territory» auf eine eindeutige, territorial bestimmte Grenzziehung zwischen staatlich verfasstem Territorium und eben Territorien, in denen der Staat kaum oder gar keine Kontrolle ausübt. «Ungoverned territories» suggerieren daher, dass Räume, in denen Staatlichkeit ausgesetzt ist, genau über eine geodätische Grenze demarkiert und fixiert werden können. Entsprechend dieses Verständnisses ist immer genau zu bestimmen, welche Raumeinheiten staatlich kontrolliert werden und welche nicht. Diese Vorstellung kann aus zwei unterschiedlichen Perspektiven kritisiert werden: Einerseits ignoriert die exakte Verortung der Unregierbarkeit, dass es Übergangs- und Hybrideräume gibt, die gerade aufgrund der Qualität der Unregierbarkeit eigentlich dominieren müssten. Andererseits verkennt ein statisches, von einem Staatszentrismus getragenes Raumverständnis, dass sich gerade in Gesellschaften, die niemals staatlich durchdrungen wurden, häufig kein territoriales Denken ausprägte (FOUCAULT 2009). Damit negiert der Ansatz der «ungoverned territories», dass sich Menschen im Raum bewegen, über raumübergreifende Netzwerkstrukturen verfügen, ja politische Entscheidungen jenseits von Raumbezügen treffen. Transnationale Bewegungen und Globalisierungsprozesse werden im Rand-Bericht dementsprechend völlig ausgeklammert (CLUNAN & TRINKUNAS 2008: 7). So ist die Rand-Studie stark von dem Glauben an den territorialen Nationalstaat durchdrungen. Dementsprechend werden dessen Gegenräume ebenfalls mit dem Instrumentarium staatlicher Begrifflichkeit («Territorium», «ungoverned») gefasst, ohne bereits auf konzeptioneller Ebene eine alternative Strukturierung gesellschaftlicher Ordnung in Betracht zu ziehen. Dieser Widerspruch verringert den kognitiven Mehrwert des Konzeptes. Die Problematik des Begriffs «Territorium» bedingt, dass in jüngster Zeit eher von «ungoverned spaces» (LAMB 2008) oder «ungoverned areas» (CRONIN 2009) gesprochen wird. Beide Begriffe betonen eher die Vagheit räumlicher Bezüge und weichen damit einer exakten Verortung aus.

Auch die Auswahl der Räume, die als «ungoverned territories» bezeichnet werden, ist in der Rand-Studie von einem klassisch staatlichen Territorialdenken geleitet. So lokalisieren RABASA et al. (2007) «ungoverned territories» an der Peripherie staatlicher Kontrollmöglichkeiten, zu welcher sie Grenzregionen,

aber auch Luftwege und maritime Transportwege zählen. Dieses Verständnis paust sich in den Einzelfallstudien im Rand-Bericht durch: die Arabische Halbinsel, der maritime Bogen zwischen Sulawesi und Mindanao, der ostafrikanische Korridor, Westafrika, Nordkaukasus sowie die Grenzregionen zwischen Afghanistan und Pakistan, zwischen Kolumbien und Venezuela und zwischen Guatemala und Chiapas/Mexiko werden abgehandelt. Als weitere «ungoverned territories» nennt die Rand-Studie das Upper Huallaga Valley in Peru, die Darien-Lücke zwischen Kolumbien und Panama, das Goldene Dreieck, Südtailand und die Region der Grossen Seen in Afrika (RABASA et al. 2007: 4). In den letzten Jahren fügten verschiedene Wissenschaftler noch neue «ungoverned territories/spaces/areas» hinzu. So werden etwa die gesamte Südwestflanke Chinas (ZELLIN 2008), die Swahili Küste, die Küste Somalias, der Golf von Guinea (i.B. das Nigerdelta), die Sahelzone (Nordmali, Darfur) und Ostkongo (WHELAN 2006), der Libanon, das Dreiländereck zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay (THE ECONOMIST 2009), der Gazastreifen, Irak, die Arktis (McGREGOR 2007), Transnistrien, die Strasse von Malakka (CRONIN 2009) und das ländliche Burma (JACOBY 2004) genannt. Diese Konjunktur von «ungoverned territories» verdeutlicht die grundlegende Problematik, Räume zu bestimmen, die als «governed» bzw. als «ungoverned» gelten. So gibt gerade diese ins Unendliche erweiterbare Auflistung von «ungoverned territories» guten Grund für das Argument, dass die Bewertung des Regierens stets einer normativen Betrachtung unterliegt.

Entsprechend solch einer normativen Betrachtungsweise findet eine Verortung von «ungoverned territories» vor allem in Dritt Weltländern statt. «Ungoverned territories» erscheinen damit als ein Problem, das in erster Linie ausserhalb der westlichen Welt vorortet wird. Dies ist erstaunlich, da die Rand- wie die UGA/SH-Studien besonders Grenzregionen, über die intensiver Schmuggel und Migration stattfinden, als «ungoverned territories» identifizieren. Aufgrund der Intensität illegaler Migrations- und Schmuggelaktivitäten müssten demnach eigentlich die Aussengrenzen der USA und der Europäischen Union als «ungoverned territories» par excellence definiert werden. Jedoch werden diese Grenzregionen in der Rand-Studie nur beiläufig in einer Fussnote erwähnt (RABASA et al. 2007: 4). Ein ähnlicher Widerspruch ergibt sich bezüglich der Siedlungsdichte. Auf der einen Seite werden «rugged and remote areas» (McGREGOR 2007) als «ungoverned territories» hervorgehoben; auf der anderen Seite werden Ballungszentren und Megacities ausgemacht: «... densely populated cities where terrorists can congregate and prepare for operations with relative impunity» (JACOBY 2004). Die meisten Nennungen von «ungoverned territories/spaces/areas» beziehen

sich auf bevölkerungsarme ländliche Regionen wie Gebirge, Wälder oder Wüsten (RABASA et al. 2007: 8). Allenfalls finden sich Verweise auf Städte wie Karatschi oder São Paulo (RABASA et al. 2007: 4), dagegen kaum auf urbane Räume in den USA oder Europa. Allein in einer Fussnote weist der Rand-Bericht kurz auf unregierbare urbane Räume hin. Interessanterweise werden allein «... Muslim 'ghettos' in some Western European cities» als «ungoverned zones» bezeichnet (RABASA et al. 2007: 4). Damit konkretisiert sich die Unregierbarkeit, indem sie an eine kulturelle Grenzziehung geknüpft wird. Mit anderen Worten erscheinen jetzt «Muslim 'ghettos'» als Raumcontainer, die über religiöse Marker abgegrenzt werden; sie manifestieren sich damit als territorialisierte Ausnahmezustände des Unregierbaren, als Enklaven innerhalb einer geordneten westlichen Welt. Diese eindeutige Bezugnahme auf muslimische Viertel in der urbanen westlichen Welt könnte sogar so gedeutet werden, dass die Autoren der Rand-Studie Muslime per se als ausserhalb der staatlichen Rechtsordnung sehen. Somit erfolgt die Verortung von «ungoverned territories» nicht allein entlang der Grenzziehung von Entwicklung (Westen vs. restliche Welt), sondern – zumindest in der westlichen Welt – auch entlang einer kulturell-religiösen Grenzziehung (Christen vs. Muslime).

Nahezu gegenläufig zu dieser Tendenz, «ungoverned territories» zu benennen, betonen einige Autoren (CRONIN 2009; WHELAN 2006) die Entgrenzung und Deterritorialisierung von Raum. Unter ersteren wird Cyberspace oder die Finanzwelt verstanden (LAMB 2008: 25). Ganz in diesem Sinne setzte sich im Sprachgebrauch des US-Verteidigungsministeriums der Begriff «ungoverned spaces» durch, unter dem materialisierte und virtuelle Räume zusammengefasst werden (MCGREGOR 2007).

## 6 «Ungoverned territories» als Räume aufgehobener Souveränität

Das gegenwärtige Bemühen US-amerikanischer Think Tanks, eine Weltkarte von «ungoverned territories» zu erstellen, kann als eine Form der Geokodierung verstanden werden, indem Räume aufgrund der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols identifiziert, benannt und kategorisiert werden. So werden Räume ausgemacht, die jenseits staatlicher Ordnung liegen; sie bilden Ausnahmen der politischen Weltordnung, die auf der Souveränität territorial begrenzter Staaten aufbaut. Die konzeptuelle Innovation «ungoverned territories» ist gleichzeitig darauf angelegt, den Status Quo der internationalen Staatenordnung aufrecht zu erhalten. Dabei ist ihr kognitiver Gehalt mangelhaft: Weder die Verwendung von Raumkonzepten noch von Governance-Formen halten näherer Betrachtung

stand. Ideologisch aktiv wird sie, indem sie die über eine verkürzte Raumrhetorik nahegelegten Interventionen als «... normale Technik des Regierens» (AGAMBEN 2004: 22) propagiert, obwohl diese gerade das auf Souveränität beruhende Staatsystem aushebeln. Außerdem gibt sie vor, einen gewissermassen im universellen Interesse liegenden Weg aufzeigen zu wollen, wie «ungoverned territories» beseitigt werden und «die Welt» «Sicherheit» gewinnt.

Die zentrale ideologische Funktion des «ungoverned territories»-Konzeptes ist also die Legitimierung einer Suspendierung der Weltordnung, für die sie ja paradoxerweise selbst eintritt: So geht mit der Identifizierung von «ungoverned territories» einher, dass die Souveränität der Staaten, in denen diese verortet werden, angezweifelt wird. In den Augen derer, die die Deutungshoheit über die Bestimmung von «ungoverned territories» haben, kommen diese Staaten ihrer Primäraufgabe – nämlich der territorialen Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols – nicht nach. Dies bedeutet, dass über die Diskussion der «ungoverned territories» die Möglichkeit der Delegitimierung gewisser Staaten und der Legitimation externer Interventionen angelegt ist. Diese Verbindung machen zentrale Dokumente der US-amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich. So heisst es im Global Strategic Assessment des International Center for Strategic Studies:

«If some states are unable to fulfill these obligations (...) there will be considerable pressure on others, whose people are targeted by terrorists enjoying sanctuary in ungoverned areas, to take matters into their own hands» (CRONIN 2009: 103).

Und die National Defense Strategy kommt zum Schluss:

«We will work with and through like-minded states to help shrink the ungoverned areas of the world and thereby deny extremists and other hostile parties sanctuary. By helping others to police themselves and their regions, we will collectively address threats to the broader international system» (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE 2008: 8-9).

So avancieren «ungoverned territories» zu Raumcontainern, in denen politische und militärische Interventionen legitimiert werden, was nicht weniger als die Einschränkung der Souveränität der betreffenden Staaten bedeutet. Folglich bezieht sich die Aussetzung der Souveränität eines Staats durch eine militärische Intervention oder andere sicherheitsbezogene Massnahmen nicht mehr auf dessen ganzes Staatsterritorium, sondern nur noch auf Teilgebiete. Es findet eine Feinjustierung der bisherigen Interventionspolitik statt. Damit reiht sich die Debatte um «ungoverned

territories» in eine ganze Reihe von Versuchen ein, die bemüht sind, die Grenzen zwischen staatlicher Souveränität und Interventionsmöglichkeiten neu auszutarieren (vgl. die Debatten um «Human Security» und «Responsibility to Protect»). So legitimieren «ungoverned territories» als Ausnahmeräume in einer staatlich verfassten Welt externe Interventionen. Ganz in diesem Sinne sieht etwa BARRY ZELLIN (2008) in «ungoverned territories» nicht nur Bedrohungen für die US-Sicherheit, sondern geradezu Gunsträume, in denen die USA zur Aufrechterhaltung ihrer globalen Hegemonie agieren sollten:

«The underlying tribal topology of these «ungoverned territories» or tribal zones as I prefer to think of them presents numerous strategic opportunities for containing and/or rolling back communism (in China, Laos, and Vietnam), combating dictatorship and oligarchy (in Burma, Guatemala and southern Mexico; and the Andean highlands), and securing access to newly emergent natural resources (in the Arctic regions, Africa, Indonesia, the Philippines, and much of South and Central Asia)» (ZELLIN 2008: 3).

«Ungoverned territories» stellen schliesslich Räume dar, wo das Vorgehen der Interventen nicht mehr an eine staatliche Ordnung gebunden ist. So dient die Konzeptionalisierung von «ungoverned territories/spaces/areas», wie sie von Rand und UGA/SH betrieben wird, der territorialen Festlegung einer «(...) wild zone of power» (BUCK-MORSS 2003: 29), in der externe Interventionen als ein legitimes Mittel erscheinen.

## 7 Fazit

Die Raumgebundenheit von Terrorismus stellt seit den Anschlägen des 11. Septembers eine zentrale Forschungsfrage dar. Trotz gleichzeitiger Betonung der Deteritorialisierung terroristischer Bedrohung haben Bemühungen um deren Verortung eine neue Konjunktur. Der Ansatz der «ungoverned territories» zeigt, wie bewusst eine konzeptionelle Innovation durch US-Think Tanks herbeigeführt werden soll, um, an die «failed states»-Debatte anknüpfend, mangelnde staatliche Raumkontrolle als Ursache terroristischer Bedrohung auszumachen. Für diese Neukonzipierung können zwei Argumente angebracht werden: Erstens spielt gerade in der politischen Öffentlichkeit die räumliche Verortung von Terrorismus eine grosse Rolle. Dies mag vor allem daher röhren, dass räumliche Bilder eine besondere Plakativität entfalten. Zweitens fällt auf, dass es gerade das US-Militär ist, das Studien zu «ungoverned territories/spaces» in Auftrag gibt. So stellt sich die Frage, ob auf diese Weise spezifische Formen der Terrorbekämpfung eine Legitimation erfahren sollen; also das Problem «Terrorismus» vom Instrument «Militär» her definiert und analysiert wird.

Die Verwendung des Begriffs «ungoverned territories» bleibt aufgrund seiner kausalen Verknüpfungen und Pauschalisierungen höchst problematisch. Das Konzept liefert daher keinen Beitrag zur reflektierten Betrachtung der Zusammenhänge zwischen räumlichen Figurationen, Staatlichkeit, Governance und Terrorismus. Zudem ist die ideologische Verwendung dieses Begriffs – gerade in Hinblick auf die Bedeutung staatlicher Souveränität – äusserst fragwürdig. Allerdings bleibt die Wirkmächtigkeit von diesen Unzulänglichkeiten, zumindest in US-amerikanischen Kreisen, bislang nahezu unbeeinflusst.

## Literatur

- AGAMBEN, G. (2004): Ausnahmezustand. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BALAGANDHARA, S.N. & J. DE ROOVER (2010): The saint, the criminal and the terrorist. Towards a hypothesis on terrorism. – In: Journal of Political Philosophy 18, 1: 1-15.
- BALL, T., FARR, J. & R.L. HANSON (Hrsg.)(1989): Political innovation and conceptual change. – Cambridge: Cambridge University Press.
- BUNDESREGIERUNG (2008): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. – Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/AFGH-KonzeptBuREG.pdf> 1.10.2009.
- BUCK-MORSS, S. (2003): Thinking past terror: Islamism and critical theory on the left. – London: Verso.
- CHABAL, P. & J.I. DALOZ (1999): Africa works. Disorder as a political instrument. – Oxford: James Currey.
- CLUNAN, A.L. & H. TRINKUNAS (2008): Ungoverned spaces? Alternatives to state authority in an era of softening sovereignty. – Paper presented at the International Studies Association 48<sup>th</sup> Annual Meeting, San Francisco, March 26-30.
- CRONIN, P.M. (2009): Global strategic assessment 2009. America's strategic role in a changing world. – Washington: Institute for National Strategic Studies, <http://www.ndu.edu/inss/index.cfm?secID=8&pageID=126&type=section> 1.10.2009.
- ETZIONI, A. (2007): Security first. For a muscular, moral foreign policy. – New Haven: Yale University Press.
- FINLAY, C.J. (2009): How to do things with the word «Terrorist». – In: Review of International Studies 35: 751-774.
- FOUCAULT, M. (2009): Geschichte der Gouvernmentalität. Band 1: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- GEUSS, R. (2008): Philosophy and real politics. – Princeton: Princeton University Press.
- GIDDENS, A. (1985): The nation-state and violence. – Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLDER, B. & G. WILLIAMS (2004): What is «Terrorism»? Problems of legal definition. – In: UNSW Law Journal 27, 2: 270-295.

- JACOBY, L.E. (2004): Current and projected national security threats to the United States. – U.S. Defense Intelligence Agency, Senate Select Committee on Intelligence, 24 February 2004, [http://www.fas.org/irp/congress/2004\\_hr/022404jacoby.pdf](http://www.fas.org/irp/congress/2004_hr/022404jacoby.pdf) 1.10.2009.
- KUMAR, A. (2008): Pakistan's ungoverned spaces pose threat to South Asia. – Breaking News 24/7, 22 December 2008, <http://blog.taragana.com/n/pakistans-ungoverned-spaces-pose-threat-to-south-asia-us-10396/> 1.10.2009.
- LAMB, R.D. (2008): Ungoverned areas and threats from safe havens. – Prepared for the Office of the Under Secretary of Defence for Policy, [http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash\\_report\\_final.pdf](http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf) 1.10.2009.
- LEWIS, B. (1998): Der Atem Allahs. Die islamische Welt und der Westen – Kampf der Kulturen? – München: Deutscher Taschenbuchverlag.
- MALLABY, S. (2002): The reluctant imperialist: terrorism, failed state, and the case for American Empire. – In: Foreign Affairs 81, 2: 11-12.
- MCFAUL, M. (2004/5): Democracy promotion as a world value. – In: The Washington Quarterly 28, 1: 147-163.
- MCGREGOR, M. (2007): «Ungoverned spaces», «Phase Zero» planning and the US Military in Africa. – LondonCommons Net, <http://londoncommons.ca/content/ungoverned-spaces-phase-zero-planning-and-us-military-africa> 1.10.2009.
- MENKHAUS (2007): Terrorist activities in ungoverned spaces. Evidence and observations from the Horn of Africa. – Paper prepared for the «Southern Africa and International Terrorism» Workshop, Tswalu, South Africa, 25-27 January, [http://www.thebrentthurstfoundation.org/Files/terror\\_talks/Terrorist%20Activities%20in%20Ungoverned%20Spaces.pdf](http://www.thebrentthurstfoundation.org/Files/terror_talks/Terrorist%20Activities%20in%20Ungoverned%20Spaces.pdf) 1.10.2009.
- OBAMA, B. (2009): Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27.3.2009. – <http://www.cfr.org/publication/18952/> 1.10.2009.
- PATRICK, S. (2006): Weak states and global threats: fact and fiction? – In: Washington Quarterly 29, 2: 27-53.
- RABASA, A., BORAZ, S., CHALK, P., CRAGIN, K., KARASIK, T.W., MORONEY, J.D.P., O'BRIEN, K.A. & J.E. PETERS (2007): Ungoverned territories. Understanding and reducing terrorism risks. – Prepared for the United States Air Force, Rand Corporation, [www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND\\_MG561.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf) 1.10.2009.
- RODIN, D. (2004): Terrorism without intention. – In: Ethics 114: 752-771.
- ROTBERG, R. (ed.) (2003): State failure and state weakness in a time of terror. – Washington: Brookings.
- SACK, R.D. (1986): Human territoriality: its theory and history. – Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHEFFLER, S. (2006): Is terrorism morally distinctive? – In: Journal of Political Philosophy 14, 1: 1-17.
- SCHNECKENER, U. (2004): Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit. – = SWP Studie 18, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- SCHNECKENER, U. (Hrsg.) (2006): Fragile Staatlichkeit. «States at Risk» zwischen Stabilität und Scheitern. – Baden-Baden: Nomos.
- TAKEYH, R. & N. GVOSEDEV (2002): Do terrorist networks need a home? – In: The Washington Quarterly 25, 3: 97-108.
- THE ECONOMIST (2009): Fixing a broken world. – Heft 5: 59-61, [http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=13035718](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13035718) 1.10.2009.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE (2008): National defense strategy. – <http://www.defense.gov/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf> 1.10.2009.
- VON HIPPEL, K. (2009): Does poverty serves as a root cause for terrorism? – In: STUART, G. (ed.): Debating terrorism and counter-terrorism. Conflicting perspectives on causes, contexts and responses. – Washington: CQ Press: 51-66.
- WEBER, M. (1980 [1921]): Wirtschaft und Gesellschaft. – Tübingen: Mohr.
- WHELAN, T. (2006): Africa's ungoverned space. – In: Nacao Defesa 114, 3: 61-73, [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao\\_defesa/consulta/ND\\_101\\_120/NeD114\\_TeresaWhelan.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/consulta/ND_101_120/NeD114_TeresaWhelan.pdf) 1.10.2009.
- WHITENECK, D. (2005): Deterring terrorists: thoughts on a framework. – In: Washington Quarterly 28, 3: 187-199.
- ZELLIN, B. (2008): Tribalism and the future of conflict. – In: The Culture & Conflict Review 2, 3: 1-5, <http://www.nps.edu/programs/ccs/Journal/Summer08/Zellin.pdf> 1.10.2009.

### Zusammenfassung: «Ungoverned territories» – Eine konzeptuelle Innovation im «War on Terror»

Der Begriff «ungoverned territories» avancierte jüngst zu einem häufig verwendeten Terminus in der US-amerikanischen Sicherheitspolitik. Konzeptuell knüpft die Begrifflichkeit an die «failed states»-Debatte an. So lautet das Argument, dass mangelnde staatliche Raumkontrolle «ungoverned territories» bedingt, aus denen terroristische Gefahren drohen. Damit erfährt Terrorismus eine konzeptuelle und konkrete Lokalisierung. Anliegen dieses Beitrags ist es, die Verwendung dieser raumbezogenen Rhetorik in der US-amerikanischen Sicherheitspolitik zu untersuchen; zudem zielt dieser Artikel darauf ab, wie eine ideologische konzeptuelle Innovation durch gezielt eingesetzte Unschärfen und Pauschalisierungen Wirkmacht in US-amerikanischen Sicherheitsdiskursen entfalten kann, und wie diese gleichzeitig als Legitimationsgrundlage für politische und militärische Handlungen dient.

Schlüsselwörter: «ungoverned territories/spaces», Terrorismus, konzeptuelle Innovation, Souveränität, «failed states»

**Abstract: «Ungoverned territories» – A conceptual innovation in the «War on Terror»**

The concept of «ungoverned territories» has recently become one of the «hot» terms of US-American security politics. «Ungoverned territories» could be seen as a spin-off of the so called failed states-debate. The underlying assumption is that the lack of state control in certain spaces facilitates the emergence of «ungoverned territories», from which terrorist threats are imminent. Thus terrorism is conceptually and concretely localized. The main aim of this article is to analyze spatial rhetoric in connection to this concept in US-American security politics. The article further deals with the question of how this ideological conceptual innovation has come to have such a deep impact on US-American security discourse and how it serves as source of legitimacy for political and military actions.

Keywords: «ungoverned territories/spaces», terrorism, conceptual innovation, sovereignty, failed states

**Résumé: «Ungoverned territories». Une innovation conceptuelle dans le cadre de la «guerre contre la terreur»**

Le concept de «ungoverned territories» (ou «territoires non gouvernés») est récemment devenu l'un des termes les plus usités de la politique de sécurité des Etats-Unis. Il peut être vu comme une émanation du débat se rapportant aux Etats qualifiés de défaillants («failed states»). Le raisonnement sous-jacent à ce concept est que le manque de contrôle de la part des Etats dans certaines parties du monde facilite l'émergence de «territoires non gouvernés» à partir desquels

certaines menaces terroristes sont imminentes. De cette manière, le terrorisme peut être localisé concrètement et appréhendé conceptuellement. L'objectif principal de cet article est d'analyser la rhétorique spatiale se rapportant à ces «territoires non gouvernés» dans la politique de sécurité américaine. L'article traite notamment de la question de savoir comment cette innovation conceptuelle est parvenue à avoir un impact si important dans le discours sécuritaire américain et comment elle sert de source de légitimité aux actions politiques et militaires.

Mots-clés: «ungoverned territories/spaces», terrorisme, innovation conceptuelle, souveraineté, Etats défaillants

---

PD Dr. **Conrad Schetter**, Zentrum für Entwicklungsforchung, Department of Political and Cultural Change, Walter-Flex-Strasse 3, D-53113 Bonn, Deutschland.  
e-mail: c.schetter@uni-bonn.de

*Manuskripteingang/received/manuscrit reçu le  
23.1.2010*

*Annahme zum Druck/accepted for publication/accepté  
pour publication: 30.8.2010*