

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Ulrich Schneckener

G 8: Terrorismus- bekämpfung in Form von „Club Governance“

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

Beitrag zur Sammelstudie:

Ulrich Schneckener (Hg.)

Chancen und Grenzen
multilateraler Terrorismusbekämpfung

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr. 02, März 2007
SWP Berlin

Die G 8: Terrorismusbekämpfung in Form von „Club Governance“

Bei der G 8 handelt es sich nicht um eine internationale Organisation, sondern um ein multilaterales Forum, das den Anspruch erhebt, Weltordnungspolitik im Sinne von Global Governance mitzugestalten. Die G 8 gilt daher auch als ein prominentes Beispiel für »Club Governance«. Die G 7/ G 8 – begründet 1975 – ist dabei längst nicht mehr nur ein Forum für globale Wirtschafts- und Finanzpolitik. Aktuell dürfte über die Hälfte aller Gipfelthemen – und die damit verbundenen Initiativen und Expertengruppen – aus sicherheitspolitischen Fragen im engeren Sinne bestehen.¹ Die Palette reicht von Krisenmanagement und Konfliktprävention über die Bekämpfung organisierter Kriminalität bis zu Abrüstung, Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Infrastruktursicherheit. Die G 8 ist insofern zu einem wichtigen Baustein von *Global Security Governance* geworden.² Diese Rolle als »Governor« kommt nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der G 8 Beschlüsse und Entscheidungen initiieren und vorbereiten, die später auf anderer Ebene getroffen werden, etwa im UN-Sicherheitsrat oder in der UN-Generalversammlung. Ein Beispiel dafür ist die Beendigung des Kosovo-Kriegs 1999, als die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 im Rahmen der G 8 in Grundzügen ausgehandelt wurde und die Gegensätze zwischen den Nato-Staaten und Russland überbrückt werden konnten. Zudem zeichnet sich die G 8 durch vielfältige, mehr oder minder formalisierte Kooperationen mit Regionalorganisationen, internationalen Institutionen

(z.B. Internationaler Währungsfonds [IWF], Weltbank, Internationale Zivilluftfahrt-Organisation [ICAO]), multilateralen Initiativen (z.B. NEPAD, G 20) sowie durch den Dialog mit anderen »Führungsmächten« aus, etwa die zur Regel gewordenen Treffen mit Indien, China, Brasilien, Mexiko und Südafrika (den sogenannten Outreach-Ländern).³ Ferner sind G-8-Initiativen nicht selten offen für interessierte Nicht-G-8-Staaten, weshalb zum Beispiel in den entsprechenden Expertengruppen auch andere Staaten – insbesondere aus der OECD-Welt – vertreten sind. Darüber hinaus versuchen die Regierungen über die G 8, Entscheidungen international zu legitimieren und damit auch gegen Widerstände im Inneren durchzusetzen.

Aus Sicht der beteiligten Regierungen bietet die G 8 gegenüber stärker formalisierten Organisationen den Vorteil, relativ flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren und neue Themen auf die Tagesordnung bringen zu können. Dabei kann sich insbesondere die jährlich rotierende Präsidentschaft als »Agenda-Setter« profilieren, eigene Anliegen zu G-8-Schwerpunkten machen und diesen somit weltpolitische Aufmerksamkeit verschaffen. Gerade für die USA oder Japan bietet die G 8 eine Möglichkeit, sich mit europäischen Partnern auszutauschen und Initiativen abzustimmen, ohne sogleich mit allen 27 Mitgliedstaaten der EU konfrontiert zu sein. Umgekehrt betrachten die europäischen G-8-Staaten das Forum als willkommene Gelegenheit, außerhalb des formalisierten EU- oder Nato-Rahmens mit den USA und anderen Ländern weltpolitische Themen beraten zu können. Dies gilt in besonderer Weise für Deutschland und Italien, die nicht als ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat vertreten sind.

¹ Experten errechneten, dass die G-8-Agenda im Jahr 2002 zu 44 Prozent aus Sicherheitsthemen bestand. Seitdem dürfte der Anteil deutlich gestiegen sein, vgl. John J. Kirton, *From Collective Security to Concert: The UN, G 8 and Global Security Governance*, Toronto: University of Toronto, 2005, S. 7.

² Vgl. ebd., S. 3–4.

³ Seit dem G-8-Gipfel von Evian (2003) wird diese Gruppe zu bestimmten Themen eingeladen.

Diese Struktur macht die G 8 auch zu einem wichtigen – oder zumindest potentiell wichtigen – Akteur auf dem Feld der multilateralen Terrorismusbekämpfung, nicht zuletzt als Impulsgeber und als Förderer der Aktivitäten anderer (siehe Anhang, Tabelle 5, S. 108).⁴ Das Thema Terrorismus beschäftigt die G 7/G 8 bereits seit mehreren Jahrzehnten. Erstmals tauchte es auf dem Bonner Gipfel 1978 im Hinblick auf Flugzeugentführungen auf.⁵ 1986 wurde dann eine Expertengruppe gebildet, doch erst mit dem Treffen der Innen- und Justizminister 1995 im kanadischen Ottawa gewann die Terrorismusbekämpfung erheblich an Bedeutung. Eine detaillierte Auswertung aller Gipfelbeschlüsse ergibt, dass die G 7 und später die G 8 von 1975 bis 2001 mehr als 60 einzelne Verpflichtungen (*commitments*) zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet haben.⁶ Seit dem 11. September 2001 vergeht kein Gipfel ohne umfangreiche Beschlüsse und Initiativen zu einzelnen Aspekten der Terrorismusbekämpfung. Von Kananaskis (2002) bis Sankt Petersburg (2006) wurden insgesamt über 200 Beschlüsse gefasst, die im weiteren Sinne der Terrorismusbekämpfung gelten. Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf dem Schutz vor und der Verhinderung von Anschlägen, auf Infrastruktur- und Verkehrssicherheit, auf Rüstungskontrolle und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.⁷ Gleichzeitig hat der Grad an Institutionalisierung in diesem Bereich

⁴ Dieses Selbstverständnis wird im Bericht der Außenminister über den Fortschritt der Terrorismusbekämpfung (2002) deutlich: »We are [...] strengthening security measures in our own countries and with each other; implementing and strengthening international measures against terrorism; and assisting other countries in implementing counterterrorism measures.« Zitiert nach G 8 Foreign Ministers' Progress Report on the Fight against Terrorism, Whistler/Kanada, 12.6.2002, in: John J. Kirton/Radoslava N. Stefanova (Hg.), *The G 8, the United Nations, and Conflict Prevention*, Aldershot: Ashgate, 2003, Appendix L, S. 257–259.

⁵ Vgl. Andre Belelieu, *The G 8 and Terrorism: What Role Can the G 8 Play in the 21st Century?*, London: London School of Economics, 2002 (G 8 Governance, Nr. 8).

⁶ Vgl. die Übersicht zu G-8-Commitments unter http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/G8_commitments.pdf.

⁷ Vgl. dazu *Statement by the Leaders of the G 8 over Last Week's Terrorist Attacks in New York and Washington*, 19.9.2001.

zugenommen, was sich auch an der wachsenden Zahl von Experten- und Arbeitsgruppen zeigt (siehe Tabelle 2), die sich unmittelbar oder mittelbar mit der terroristischen Herausforderung beschäftigen.

Tabelle 2
G-8-Expertengruppen

1986	Expert Group on Terrorism
1989	<i>Financial Action Task Force on Money Laundering</i> (FATF), im G-7-Rahmen gegründet, zur Zeit 33 Mitglieder ^a sowie zwei Beobachter (China, Südkorea)
1995	<i>Senior Experts Group on Transnational Organized Crime</i> (Lyon Group)
1995	<i>Counter-Terrorism Expert Group</i>
2001	<i>Rome/Lyon Group</i> (Organisierte Kriminalität und Terrorismus) plus diverse Untergruppen
2002	<i>Nuclear Safety and Security Group</i>
2002	<i>Experts on Transport Security</i>
2002	<i>Global Health Security Action Group</i>
2003	<i>Counter-Terrorism Action Group</i> (CTAG), 11 Teilnehmerstaaten (neben den G-8-Staaten Spanien, Australien und die Schweiz)

^a Mitglieder der FATF sind Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Hongkong, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Russland, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Türkei, USA, die Europäische Kommission sowie der Golfkooperationsrat.

Bedrohungsanalyse und Terrorismusdefinition

Die G 8 verfügt dabei allerdings – im Unterschied zu anderen multilateralen Foren und Organisationen – nicht über eine eigene Definition von Terrorismus. Die Mitgliedstaaten unterstützen vielmehr die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen, eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention zu erreichen.⁸ Die dabei vom High-level Panel zur UN-Reform in die Debatte eingebrachte Definition dürfte sich im Wesentlichen mit dem Verständnis der G-8-Partner decken.⁹ Sie heben darüber hinaus die zentrale Rolle der UN und insbesondere des *Counter-Terrorism Committee (CTC)* bei der Terrorismusbekämpfung hervor und werben für die umfassende Ratifizierung der UN-Anti-Terror-Konventionen, in denen zumeist spezifische terroristische Akte und Aktivitäten benannt und definiert werden.¹⁰ In der Tat haben alle G-8-Staaten die UN-Konventionen und -Protokolle ratifiziert; auch die jüngste Konvention zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen von 2005 wurde von allen unterzeichnet. Lediglich Russland hat die Konvention zu Plastiksprengstoffen von 1991 bisher nicht ratifiziert.

Insgesamt sieht die G 8 Terrorismus, wie 2006 auf dem Petersburger Gipfel erneut betont wurde, als eine globale Bedrohung, die nur global bekämpft werden könne.¹¹ Es fehlt zwar eine gemeinsame Bedrohungsanalyse – etwa

analog zur Europäischen Sicherheitsstrategie oder zur Nato-Strategie. Allerdings lassen die beschlossenen Maßnahmen und Initiativen Rückschlüsse auf das Terrorismus-Verständnis der G 8 zu. Die implizite Bedrohungsanalyse setzt folgende Akzente: Terrorismus wird erstens vorrangig als Gefahr für den freien Handel, die weltweite Mobilität, funktionsfähige Wirtschaftssysteme und eine zuverlässige Energieversorgung gesehen. Zweitens weist die G 8 – nicht zuletzt im Kontext der Rom/Lyon-Gruppe – auf die möglichen Verbindungen und Schnittstellen von organisierter Kriminalität und Terrorismus hin, insbesondere im Bereich der Terrorismusfinanzierung. Drittens betrachten die G-8-Staaten, ähnlich wie die Nato, die Kombination von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen beziehungsweise entsprechenden Materialien als die größte potentielle Bedrohung. Dies gilt für alle Varianten, das heißt nukleare, biologische, chemische und radiologische Waffen. Diese Punkte werden in einer Reihe von Initiativen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung deutlich.

Operative und strukturelle Terrorismusbekämpfung

Die G 8 verfolgt in ihren Erklärungen zwar einen relativ breiten Ansatz, der sich auf diplomatische, völkerrechtliche, finanz- und wirtschaftspolitische sowie technologische Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, zur Verfolgung von Terroristen und zur Bekämpfung terroristischer Infrastruktur bezieht. Gleichwohl liegt das Gros der Initiativen im Bereich der operativen Terrorismusbekämpfung. Dabei lassen sich folgende Schwerpunkte unterscheiden:

Infrastruktursicherheit und Sicherheit im Reise-, Luft- und Seeverkehr: Dazu zählen unter anderem ein besserer Schutz der Energieinfrastruktur, die Bekämpfung des Missbrauchs des Internets zu kriminellen oder terroristischen Zwecken (Cyber-Terrorismus), der Ausbau von Sicherheitsaspekten bei den Verkehrs- und Transportsystemen – insbesondere die gezielte und koordinierte Überprüfung von Containertransporten (*Container Security*) – sowie die

⁸ Vgl. *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter Terrorism Program*, Sankt Petersburg, 16.7.2006.

⁹ Danach sollte unter Terrorismus jede Handlung verstanden werden, »that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.« (Siehe *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations, 2004, S. 52.

¹⁰ Vgl. *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

¹¹ »The global terrorist threat requires a global response.« (*G 8 Summit Declaration on Counter-Terrorism*, Sankt Petersburg, 16.7.2006.)

Kontrolle von Reisedokumenten und Maßnahmen, um deren Fälschung zu verhindern beziehungsweise zu erschweren.¹² Letzteres geschieht vor allem im Kontext der 2004 auf dem Gipfel in Sea Island (USA) beschlossenen »Initiative für einen sicheren und erleichterten internationalen Reiseverkehr« und eines entsprechenden Aktionsplans. Darin verpflichteten sich die G-8-Staaten, internationale Standards im See- und Luftverkehr umzusetzen, wie sie von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder der ICAO formuliert wurden. Darüber hinaus erklärten sich die G-8-Staaten bereit, sich untereinander bei der Grenzsicherung zu unterstützen, fälschungssichere Reisedokumente einzuführen, bessere Methoden bei der Überprüfung von Reisenden und Transportgütern (*screening*) zu entwickeln sowie den diesbezüglichen Informationsaustausch zu verbessern. Schließlich etablierte die G 8 eine Kontaktstelle, damit sich die Mitglieder gegenseitig über bevorstehende Bedrohungen des Luftverkehrs rascher unterrichten können.¹³

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung: Im Mittelpunkt steht hier die Weiterentwicklung von Aktivitäten, die zunächst primär gegen die organisierte Kriminalität gerichtet waren – wie etwa Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption oder Internet-Kriminalität – und seit 1995 im Kontext der »Lyon-Gruppe« ausgearbeitet wurden.¹⁴ In Reaktion auf 9/11 verabschiedeten die G-7-Finanzminister und -Zentralbankchefs bereits im Oktober 2001 einen Aktionsplan zur Terrorismusfinanzierung.¹⁵ Darin befürworteten sie internationale Finanzsanktionen gegen Organisationen und Personen, die der Unterstützung

des Terrorismus verdächtigt werden. Im Übrigen wiesen sie der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) die zentrale Rolle bei diesem Thema zu. Die FATF ergänzte daraufhin ihre 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche um weitere neun Empfehlungen von Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung. Diese betreffen die Umsetzung und Ratifizierung von UN-Dokumenten, die Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche, das Einfrieren und Konfiszieren von Geldern, das Melden verdächtiger Transaktionen, internationale Kooperation, die Regulierung informeller Transfersysteme und Banküberweisungen, die Kontrolle von Nichtregierungsorganisationen sowie den Umgang mit Bargeldtransfers.¹⁶ Die FATF-Mitglieder, darunter alle G-8-Staaten, verpflichten sich, diese Maßnahmen umzusetzen und über die Umsetzung Bericht zu erstatten.

Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung: Die G 8 ist darum bemüht, die Nichtverbreitung nuklearer, biologischer, chemischer und radiologischer Waffen zu fördern und vor allem Terroristen den Zugang zu solchen Waffen beziehungsweise Materialien zu erschweren. Eine wichtige, mit konkreten finanziellen Verpflichtungen verbundene Initiative ist der Schutz und die Sicherung von Lager- und Produktionsstätten solcher Materialien und Waffensysteme in Russland und anderen Ländern der früheren Sowjetunion. Im Rahmen der »Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien« will die G 8 bis 2012 rund 20 Mrd. US-Dollar dafür bereitstellen.¹⁷ Darüber hinaus fordert die G 8 andere Staaten auf, die Implementierung von sechs Prinzipien zur Nichtverbreitung zu mitzuvollziehen: Annahme, Umsetzung und Stärkung multilateraler Verträge in diesem Bereich; Entwicklung und Unterstützung von Maßnahmen zur Sicherung von Produktion, Gebrauch, Lagerung und Transport solcher Materialien; besserer Schutz für Lagerstätten;

¹² Siehe u.a. folgende Initiativen: *Cooperative G 8 Action on Transport Security*, Kananaskis 2002; *Enhance Transport Security and Control of MANPADS*, Evian 2003; *G 8 Action Plan Global Energy Security*, Sankt Petersburg 2006.

¹³ Siehe *Secure and Facilitated International Travel Initiative* (SAFTI), Sea Island 2004.

¹⁴ Zur Bekämpfung von Geldwäsche im G-8-Rahmen siehe Denise Rudich, *Performing the Twelve Labors: The G 8's Role in the Fight against Money Laundering*, London, Mai 2005 (G 8 Governance, Nr. 12), http://www.g7.utoronto.ca/governance/rudich_g8g.pdf,

¹⁵ Siehe *Statement of G 7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 6.10.2001 (»Action Plan to Combat the Financing of Terrorism«).

¹⁶ Siehe *Financial Action Task Force, Special Recommendations on Terrorist Financing*, Oktober 2001, erweitert Oktober 2004.

¹⁷ Siehe *G 8 Action Plan: Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Kananaskis 2002.

wirksame Grenzkontrollen, Strafverfolgung und internationale Kooperation, um den illegalen Handel mit solchen Stoffen aufzuspüren und zu unterbinden; Entwicklung effektiver nationaler Mechanismen zur Exportkontrolle sowie Management und Reduzierung von Materialien, die nicht für Verteidigungszwecke genutzt werden. Mittlerweile haben sich weitere, hauptsächlich europäische Staaten dieser Initiative angeschlossen. In anderen Bereichen verabschiedete die G 8 ebenfalls entsprechende Initiativen – etwa zur Kontrolle von tragbaren Flugabwehrsystemen (MANPADS), zum Bioterrorismus im Rahmen der »Global Health Security Initiative« (2001) und zum radiologischen Terrorismus (Aktionsplan 2003).¹⁸

Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung (Capacitybuilding): Bei nahezu jeder der genannten Initiativen erklärt die G 8 ihre Absicht, anderen Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zu helfen, damit die genannten Maßnahmen effektiv umgesetzt werden können. 2003 beschloss die G 8 zudem einen Aktionsplan zum Capacitybuilding im Bereich Terrorismusbekämpfung. Damit sollen Staaten in die Lage versetzt werden, Terroristen an der Beschaffung bestimmter Mittel zu hindern, ihnen Rückzugsräume zu versagen und sie vor Gericht zu stellen sowie den Schutz vor Anschlägen zu verbessern beziehungsweise Folgen von Terrorakten abzumildern.¹⁹ Die G 8

¹⁸ Siehe *Enhance Transport Security and Control of MANPADS* [wie Fn. 12]; *G 8 Action Plan: Nonproliferation of Weapons of Mass Destruction. Securing Radioactive Sources*, Evian 2003. Die *Global Health Security Initiative* entstand formal außerhalb des G-8-Kontextes und wurde im November 2001 in Ottawa von den Gesundheitsministern Kanadas, der USA, Japans, Frankreichs, Italiens, Großbritanniens, Deutschlands, Mexikos sowie von der EU-Kommission verabschiedet. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) steht dieser Staatengruppe für technische Beratung zur Verfügung.

¹⁹ Siehe *G 8 Action Plan: Building International Will and Capacity to Combat Terrorism*, Evian 2003. Das Ziel der Initiative lautet: »First, to deny terrorists the means to commit terrorist acts (for example, to prevent the financing of terrorism, and denial of false documents and weapons); second, to deny terrorists a safe haven and ensure that terrorists are prosecuted and/or extradited (for example to accelerate the conclusion of counter-terrorism conventions and protocols, to deny terrorists entry into a country and to reinforce law-

unterstützt unter anderem die Entwicklung von Anti-Terror-Gesetzen, Grenzschutzmaßnahmen, Einwanderungsgesetzen, Auslieferungsabkommen sowie Maßnahmen zur Exportkontrolle und gegen illegalen Waffenhandel. Ferner fördert sie den Aufbau von Kapazitäten bei der Polizei und in den Strafverfolgungsbehörden sowie den Schutz der Infrastruktur. Um ihre Aktivitäten in diesem Bereich zu koordinieren und den Bedarf zu ermitteln, haben die G-8-Staaten die *Counter-Terrorism Action Group* (CTAG) eingerichtet. Diese trifft sich zwei- bis dreimal jährlich, in der Regel werden Drittstaaten ebenso wie relevante internationale Organisationen zu den Treffen eingeladen. Gleichzeitig arbeitet die CTAG eng mit dem Anti-Terrorismus-Ausschuss der UN zusammen.

Daneben lassen sich einzelne Ansätze zur strukturellen Terrorismusbekämpfung finden, die allerdings substantiell deutlich hinter den operativen Maßnahmen zurückbleiben. Dazu zählen:

- die Unterstützung von UN-Aktivitäten und internationalen Normen und Regimen zur Terrorismusbekämpfung;²⁰
- die Eindämmung terroristischer Propaganda und damit die Unterbindung von Rekrutierung und Ideologisierung;²¹
- die Unterstützung von Reformbemühungen in der arabischen Welt im Rahmen der *Broader Middle East and North Africa Initiative* (2004), die insbesondere auf Initiative der US-Regierung zustande kam;²²
- die Förderung wirtschaftlicher und politischer Reformprozesse im Allgemeinen.²³

enforcement agencies); and third, to overcome vulnerability to terrorism (for example to enhance domestic security measures and capability for crisis management and consequence management).«

²⁰ Siehe *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

²¹ Siehe *G 8 Summit Declaration on Counter-Terrorism* [wie Fn. 11].

²² Siehe *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENA), Sea Island 2004.

²³ Siehe *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

SWP-Berlin
Die G 8:
Terrorismusbekämpfung in Form von „Club Governance“
März 2007

Auf dem G-8-Gipfel in Sankt Petersburg (2006) stellten die Staats- und Regierungschefs zudem fest: »Counter-terrorism, state-building and development are mutually dependent and mutually supporting«.²⁴ Erstmals wurde damit in einem G-8-Dokument der Begriff »Statebuilding« benutzt und ebenso wie Entwicklungspolitik als ein Beitrag zur Terrorismusbekämpfung verstanden. In diesem Kontext beschloss die G 8 in Sankt Petersburg auch eine Erklärung über Maßnahmen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau, in der sie ihre Unterstützung für internationale Friedensmissionen bekräftigt, eine bessere Koordination anmahnt sowie einen regelmäßigen Informationsaustausch über »countries at risk« als Ziel setzt.²⁵

Inwiefern werden die Maßnahmen umgesetzt?

Die Überprüfung, ob und welche Maßnahmen in den einzelnen G-8-Staaten umgesetzt worden sind, gestaltet sich relativ schwierig. Wenn man die von Gipfel zu Gipfel vom G 8 *Information Center* der University of Toronto (Kanada) fortgeschriebenen *Compliance Reports* auswertet, kommt man zu dem Ergebnis, dass die G 8 die beschlossenen Aktivitäten offenbar konsequent und relativ kohärent implementiert. Zum Beispiel wird im Abschlussbericht (2006) behauptet, dass alle Staaten ihren Verpflichtungen aus den Beschlüssen des G-8-Gipfels in Gleneagles (2005) vollauf gerecht geworden seien, die beispielsweise den Austausch geheimdienstlicher Informationen über grenzüberschreitende Aktivitäten von Terroristen betreffen.²⁶ Dieser Befund lässt sich aber nicht verifizieren. Insgesamt sind die Berichte wenig aussagekräftig, da sie primär auf der Auswertung offizieller Regierungsdokumente beruhen, keine unabhängigen Quellen zurate ziehen und die Politik der Einzelstaaten nur sehr

oberflächlich analysieren. Sie können daher nicht wirklich als Belege für eine erfolgreiche Politik gelten. Ähnliches trifft für die *Annual Compliance Assessments* und *Annual Performance Assessments* zu, die ebenfalls vom G 8 *Information Center* entwickelt worden sind, um die Arbeit der G 8 zu evaluieren. Hier ist allenfalls der Vergleich mit anderen Politikfeldern interessant, da dieser einen Indikator dafür bietet, welchen Stellenwert das Thema Terrorismusbekämpfung bei der G 8 mittlerweile genießt. Beim *Compliance Assessment* etwa, das die Umsetzung von Maßnahmen messen soll, erzielen die G-8-Staaten in den Jahren 2001/2002 ihren höchsten Compliance-Wert (+1) bei der Terrorismusbekämpfung.²⁷ Beim *Performance Assessment*, das primär das Verhalten und die Kooperation der Staaten auf den jeweiligen Gipfeln bewertet, erhalten die G-8-Staaten im Bereich Terrorismusbekämpfung vergleichsweise gute Noten für die Jahre 2002 (A-), 2003 (B+) und 2004 (A-). Andere Themen, wie die internationale Finanzarchitektur, nachhaltige Entwicklung oder makroökonomische Fragen, werden deutlich schlechter bewertet, obgleich es sich um Kernbestandteile der G-8-Arbeit handelt.²⁸

Insgesamt agieren die G-8-Staaten auf dem Feld der Terrorismusbekämpfung relativ geschlossen und können sich auf einen breiten Konsens stützen, da sich alle gleichermaßen von dem Problem betroffen sehen. Dieser Konsens wird allerdings nicht zuletzt dadurch ermöglicht, dass potentielle Streitfragen konsequent ausgeklammert werden. Beispielsweise diskutieren die G-8-Mitglieder weder die amerikanische Doktrin vom *Global War on Terror* noch werden einzelne Maßnahmen des Anti-Terror-Kampfes kritisch gewürdigt beziehungsweise auf unerwünschte Nebenwirkungen überprüft, wie etwa das Verhalten der USA in Guantánamo, der Irak-Krieg oder Russlands Umgang mit Tschechenien. Darüber hinaus ist der G-8-Rahmen hinreichend flexibel und breit, dass er den

²⁴ Ebd.

²⁵ Siehe *Declaration on Cooperation and Future Action in Stabilization and Reconstruction*, Sank Petersburg 2006.

²⁶ Siehe G 8 Research Group, *Final Compliance Report*, 12.6.2006, http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2005compliance_final/2005-16-g8-f-comp_terrorism.pdf.

²⁷ Siehe

<http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/allissues.html>. Für die Folgejahre existiert keine vergleichende Auswertung.

²⁸ Siehe <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/assessments.htm>.

Mitgliedern eigene bi- und multilaterale Aktivitäten und damit eigene Schwerpunkte ermöglicht, deren Kohärenz mit den G-8-Beschlüssen nur schwer überprüfbar ist. Die Charakteristika der G 8 – eine relativ flexible Tagesordnung, Ad-hoc-Strukturen und ein vergleichsweise hoher Grad an Informalität – erweisen sich hier als nachteilig: Weder gibt es ein gemeinsames Sekretariat noch eine Organisation, die über die Einhaltung von Beschlüssen wacht und entsprechende *Follow-up*-Prozesse initiiert. Es existieren auch keine etablierten Überprüfungsmechanismen. Eine wichtige Ausnahme bilden hier die turnusmäßigen Fortschrittsberichte einzelner Arbeits- und Expertengruppen zur Weiterentwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, etwa jene Berichte, die im Kontext der *Global-Partnership-Initiative* von der *Nuclear Security and Safety Group* verfasst werden. Die Rolle dieser Foren – insbesondere der Rom/Lyon-Gruppe und ihrer verschiedenen thematischen Sub-Gruppen – sollte keinesfalls unterschätzt werden. Denn hier treffen sich regelmäßig die Vertreter der Arbeitsebene, meist wenig beachtet von der Öffentlichkeit und den Parlamenten, um sich auszutauschen sowie einzelne Initiativen und Maßnahmen abzustimmen. Auf diese Weise entsteht ein Netzwerk exekutiver Bürokratien – auch und gerade im Bereich der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung.

Fazit und Perspektiven

Für die Entwicklung multilateraler Initiativen zur Terrorismusbekämpfung hat sich die G 8 innerhalb weniger Jahre als ein relevanter und durchaus konstruktiver Akteur erwiesen. Dies gilt weniger für den Einfluss auf die jeweilige nationale Anti-Terror-Politik – etwa der USA oder Russlands – als vielmehr für das Bestreben, Leitlinien, Standards und gegebenenfalls *best practices* auf bestimmten Feldern der operativen Terrorismusbekämpfung voranzubringen und auf globaler Ebene zu verankern. Eine wichtige Konstante ist dabei das Zusammenspiel von G 8 und den verschiedenen UN-Organisationen, etwa der IMO, der ICAO, der WHO oder der Internationalen Atomenergie-Organisation. Darüber hinaus wären Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats (oder

des UN-Anti-Terrorismus-Ausschusses) ohne die politische und auch materielle Unterstützung der G-8-Staaten kaum umsetzbar. Für die künftige Entwicklung stellt sich die Frage, ob sich die G 8 stärker als bisher auch mit den möglichen Ursachen beziehungsweise den begünstigenden Bedingungen des transnationalen Terrorismus befassen wird. Dafür müssten die Staaten allerdings bereit sein, vermehrt kontroverse Themen – wie etwa den Nahostkonflikt, die Lage im Irak oder den Umgang mit moderaten Islamisten – anzusprechen. Dies würde den bis dato bestehenden Konsens der G 8 bei der Terrorismusbekämpfung auf die Probe stellen, zumal die Dilemmata zwischen operativer und struktureller Terrorismusbekämpfung rasch deutlich würden. Eine weitere Möglichkeit ist der Ausbau der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung mit den fünf Outreach-Staaten, vor allem aber mit Indien und China. Denkbar wäre eine G-13-plus – eventuell unter Einbeziehung von Ländern wie Australien (bereits Mitglied der CTAG), der Türkei oder Indonesien – zu bestimmten Fragen der Terrorismusbekämpfung wie Reise-, Verkehrs- und Transportsicherheit, Schutz von Infrastruktur, Eindämmung der organisierten Kriminalität und des illegalen Waffenhandels sowie Kontrolle von Materialien, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen genutzt werden können. Bei diesen Themen gibt es zwar durchaus Differenzen in Detailfragen, wie sich bereits im transatlantischen Verhältnis zeigt (z.B. beim Abkommen zwischen den USA und der EU zur Übermittlung von Flugpassagierdaten). Dennoch sollte es möglich sein, hier gemeinsame Positionen zu finden; es wäre auch zu prüfen, ob nicht bestehende bilaterale Initiativen mit einer ähnlichen Agenda – wie etwa zwischen den USA und Indien – in einen solchen Rahmen integriert werden könnten.

SWP-Berlin
Die G 8:
Terrorismusbekämpfung in Form von „Club Governance“
März 2007