ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Parkes, Roderick; Maurer, Andreas

Research Report

Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit: Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie

SWP-Studie, No. S 3/2007

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Parkes, Roderick; Maurer, Andreas (2007) : Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit: Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie, SWP-Studie, No. S 3/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252627

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Roderick Parkes / Andreas Maurer

Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit

Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie

S 3
Januar 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Die britische Exekutivgewalt und die geplanten Anschläge auf Transatlantikflüge**
7 Die britische Debatte im Spannungsverhältnis zwischen Innerer Sicherheit und Freiheitsrechten

9 **Die britische Antwort auf die geplanten Anschläge**
9 Die Reaktion der Exekutive: Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch internationale Zusammenarbeit
9 *Kooperation mit REK-RUT-Staaten*
9 *Kooperation innerhalb der Europäischen Union*
10 *Reaktionen auf den Druck der USA*
11 Die Reaktion der Bevölkerung: Skepsis in Großbritannien

13 **Menschenrechte versus Innere Sicherheit: eine Scheindebatte?**
13 Britische Menschenrechte und die Macht der Exekutive
14 Der Stand der Debatte nach der Vereitelung der Anschläge

16 **Die Nichtbeachtung der parlamentarischen und justiziellen Kontrollbefugnisse im Zuge der internationalen Zusammenarbeit**
16 Internationale Anti-Terror-Zusammenarbeit und die Kontrolle der Exekutive
16 *Die »prozeduralen« Vorteile der internationalen Zusammenarbeit*
17 *Die »kognitiven« Vorteile der internationalen Zusammenarbeit*
18 Die Förderung der informellen und der operativen Zusammenarbeit

19 **Ein Brückenschlag zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie in Großbritannien und Europa**
19 Handlungsoptionen
20 Intensivierung europäischer Parlamentariernetzwerke
20 Interparlamentarische Zusammenarbeit während der deutschen EU-Präsidentschaft

21 **Abkürzungen**

Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit. Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie

Seit der Vereitelung der Terroranschläge auf Transatlantikflüge am Londoner Flughafen Heathrow im August 2006 verschärft sich in Großbritannien die Debatte über die Kontrolle und Beschränkung der Exekutivgewalt in der Anti-Terror-Bekämpfung. Noch ehe die Anschlagsvorbereitung bekannt wurde, hatten Teile der Regierung bereits gefordert, die »veralteten« menschenrechtlichen Normen den Herausforderungen anzupassen, die sich aus der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus ergeben. Die Wahrung der Menschenrechte und die Herstellung der Inneren Sicherheit wurden als zwei unvereinbare Elemente – als ein Nullsummenspiel – dargestellt. Trotz der Opposition des Ministers für Konstitutionelle Angelegenheiten (vormals der Lord Chancellor, vergleichbar mit einem Justizminister in Deutschland) nutzt vor allem Innenminister John Reid die verhinderten Anschläge, um seinem Plädoyer für eine »Aktualisierung« des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien Gewicht zu verleihen. Die Frage der Befugnisse der Judikative wird dabei in hohem Maße politisiert.

Unterdessen wächst die Skepsis der Bevölkerung gegenüber den jüngsten Anti-Terror-Maßnahmen. Berichten und Meinungsumfragen zufolge zweifeln viele Briten an der Aufrichtigkeit der Regierung bei der Analyse und Behandlung der terroristischen Bedrohung. Anwalts-, Bürgerrechts- und Nichtregierungsorganisationen befürworten eine Stärkung der Judikative, denn nur dadurch könne der Einschränkung der Bürgerrechte durch die fragwürdigen Anti-Terror-Maßnahmen Einhalt geboten werden.

Die Debatte berührt zwei eng miteinander verwobene Kernfragen der Anti-Terror-Politik, die für alle europäischen Staaten von Belang sind:

- Welcher Weg ist für Staaten der bestmögliche, um ihre Maßnahmen zur Herstellung der »Inneren Sicherheit« wirkungsvoll zu gestalten und gleichzeitig die individuellen Freiheitsrechte und die Legitimität ihrer Politik zu wahren?
- Wie kann die justizielle und parlamentarische Kontrolle der Exekutive am besten mit dem Erfordernis in Einklang gebracht werden, dass die Anti-Terror-Maßnahmen effektiv, aber auch legitim

sein müssen und mit menschenrechtlichen Grundstandards vereinbar bleiben?

In der britischen Debatte werden Änderungen im Verhältnis der Gewalten Judikative, Legislative und Exekutive gefordert, ohne zu bedenken, dass die interinstitutionelle Machtbalance bereits seit Jahren faktisch umjustiert wurde: Der transnationale Terrorismus dient als Legitimationskulisse, um die Schaffung neuer internationaler Mechanismen, Netzwerke und Institutionen zu rechtfertigen. Durch ihre Beteiligung an der internationalen Anti-Terror-Zusammenarbeit hat die britische Exekutive beträchtliche politische Ressourcen gewonnen, die sie instrumentalisiert, um ihre antiterroristische Agenda auf nationaler Ebene durchzusetzen.

Die internationale Zusammenarbeit erschwert es vor allem dem britischen Parlament, seine Kontrollfunktion effektiv auszuüben. Das gemeinsame Vorgehen insbesondere mit den EU-Partnern und den USA mag die Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfung gesteigert haben. Doch die dabei ergriffenen Maßnahmen wurden an der üblichen nationalen parlamentarischen Kontrolle vorbei durchgesetzt und haben die bürgerlichen Freiheiten erheblich – und teilweise unnötig – eingeschränkt. Die damit einhergehende Änderung der innenpolitischen Machtbalance hat nicht nur weitreichende Konsequenzen für die Effektivierung, sondern auch für die Legitimierung der Anti-Terror-Politik sowie für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte.

Der Machtzuwachs der britischen Exekutive im Zuge der internationalen Terrorismusbekämpfung ist kein Einzelfall; auch andere europäische Parlamente haben in letzter Zeit erfahren müssen, dass das Gewicht ihrer Exekutiven zugenommen hat. Eine Bestandsaufnahme der dadurch verschobenen Machtbalancen auf nationaler Ebene deutet darauf hin, dass eine Stärkung und Akzentuierung der *parlamentarischen* Kontrolle die passende Antwort auf die oben skizzierten Probleme wäre. Die in allen EU-Parlamenten vernehmbare Kritik an der Vernachlässigung der Parlamente bei der Kooperation der Regierungen könnte die Basis bieten für eine Intensivierung und inhaltliche Neuausrichtung der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Diese interparlamentarische Dimension ist für eine effektivere Kontrolle der internationalen Regierungskooperation unabdingbar.

Der deutsche Bundestag sollte während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die von den Parlamenten Österreichs und Finnlands unternommenen ersten Schritte in dieser Richtung aktiv unterstützen. Es geht vor allem darum, die Informationsgewinnung und -verarbeitung der Parlamente zu erleichtern und Wissensdefizite gegenüber den nationalen Exekutiven auszugleichen. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, insbesondere durch gemeinsame Sitzungen der Justiz- und Innenausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, der jeweiligen Ausschusssekretariate und der Berichterstatter. Ebenfalls in Betracht gezogen werden sollte eine verstärkte Nutzung der Frage- und Berichtsplattformen des Europäischen Zentrums für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation und der zwischen allen EU-Parlamenten eingerichteten »IPEX«(Interparliamentary EU Information Exchange)-Plattform.

Die britische Exekutivgewalt und die geplanten Anschläge auf Transatlantikflüge

Am 9. August 2006 hielt der britische Innenminister, John Reid, eine vielbeachtete Rede über die Veränderungen des »Charakters« des Terrorismus nach dem Kalten Krieg. Unter Bezugnahme auf die Theorien des Biologen Charles Darwin stellte Reid fest, dass viele menschenrechtliche Normen, die sich vor den aktuellen Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus etabliert haben, geändert oder diesen neuen Umständen angepasst werden müssten. Gefordert sei also eine »Rationalisierung« bzw. »Aktualisierung« der menschenrechtlichen Normen. Wie abzusehen war, löste diese Rede Kritik unter Menschen- und Bürgerrechtsaktivisten, Medien und Politikern aus.[1]

Einen Tag nach Reids Rede führten die britische Polizei und der Geheimdienst eine Operation durch, um einen vermuteten Bombenanschlag auf Interkontinentalflüge zu verhindern. Die Aufdeckung dieser Pläne nahm den Kritikern Reids zunächst den Wind aus den Segeln.

Wie später bekannt wurde, wusste der britische Innenminister bereits vor seiner Rede von der Polizeiaktion; lediglich der genaue Zeitpunkt war ihm nicht bekannt.[2]

Diese Episode macht zwei Phänomene im britischen Kampf gegen den Terrorismus deutlich, die beide eine nähere Betrachtung verdienen:

- Erstens nahm die Intensität zu, mit der die Regierung eine Änderung der Menschenrechtsnormen und eine diesbezügliche Beschränkung der Befugnisse der Judikative forderte. Diese Vorstöße gründeten in wachsendem Maße auf der Idee, dass die Herstellung der Inneren Sicherheit mit der Wahrung der Menschenrechte unvereinbar sei.
- Zweitens exemplifizieren die jüngeren Ereignisse, unter welchen Umständen und mit welchen Folgen Regierungen auf die Möglichkeit der asymmetrischen Informationsvorhaltung und –verteilung zurückgreifen *können*, um ihre Prioritäten auf Kosten der parlamentarischen und der außerparlamentarischen Opposition zu verfolgen.

Einige Aspekte der damit aufgeworfenen Debatte haben zwar nur für den britischen Fall Gültigkeit, die grundlegenden Fragen sind aber für alle europäischen Demokratien von Bedeutung.

Die britische Debatte im Spannungsverhältnis zwischen Innerer Sicherheit und Freiheitsrechten

Ein Scheitern bei der Terrorismusbekämpfung hätte nicht nur für die von künftigen terroristischen Anschlägen Betroffenen schwerwiegende Folgen, sondern auch politische Konsequenzen für die Exekutive. Daher bemühen sich die Regierungen in allererster Linie darum, die Effektivität der Schutzmaßnahmen zu erhöhen, um sich auf diese – den Erfolg ihrer Nutzung vorausgesetzt – später als Legitimitätsquelle berufen zu können. Problematisch ist jedoch, dass dieses Ziel durch juristische und parlamentarische Kontrollinstrumente blockiert werden kann, insbesondere durch die Minderung der Geheimhaltung und der Diskretion der von der Exekutive ergriffenen Anti-Terror-Maßnahmen.

Diesen Kontrollinstrumenten und –institutionen kommt eine entscheidende Rolle zu. Parlament und Gerichte wachen darüber, dass Regierungen ihre diskretionären Vorteile und Wissensvorsprünge nicht maßlos ausnutzen: Die Ziele und Interessen der Regierung sollen nicht auf Kosten der individuellen Freiheitsrechte gehen. Indem sie die Handlungsautonomie der Exekutive beschränken, führen die beiden anderen Gewalten den jeweiligen Maßnahmen die entscheidende Legitimität zu.

Aus diesem idealtypischen Modell der interinstitutionellen Machtbalance ergibt sich die Frage, welchen Weg Staaten einschlagen sollten, um die Effektivität

1 John Reid, »Security, Freedom and the Protection of our Values«, Rede vor dem Think Tank Demos, London, 9.8.2006; »Britain Facing ›Most Sustained Threat Since World War II‹, says Reid«, in: *The Guardian*, 9.8.2006; »Reid Attacks Judges who Hamper ›Life and Death‹ Terrorism Battle«, in: *The Independent*, 10.8.2006; »Anti-Terror Critics just Don't Get it, says Reid«, in: *The Guardian*, 10.8.2006.

2 »John Reid's Moment: A Terrorist Plot has Done no Harm to an Ambitious Home Secretary«, in: *The Economist*, 17.8.2006; »The Karachi Connection«, in: *The Observer*, 13.8.2006; Stephen Glover, »Why We Must Pray this Man IS Telling Us the Truth«, in: *Daily Mail online*, 16.8.2006.

ihrer Maßnahmen zur Herstellung der »Inneren Sicherheit« und gleichzeitig die individuellen Freiheitsrechte und die Legitimität ihrer Politik zu gewährleisten. Die Schlüsselfrage ist daher, wie die justizielle und parlamentarische Kontrolle am besten den Herausforderungen angeglichen werden kann, die vom Terrorismus ausgehen.

Aufgrund der transnationalen Dynamik des Terrorismus haben diese Fragen an Dringlichkeit gewonnen: Die Transnationalisierung des Terrorismus hat auf Seiten der bedrohten Staaten zur Schaffung internationaler Foren, Institutionen und Informationsnetzwerke geführt, durch die sich die Exekutiven weitaus effektiver mit dem Terrorismus befassen können als dies im rein nationalen Rahmen möglich wäre. Diese transnationalen Bekämpfungsinstitutionen wiederum verstärken das Potential der Exekutiven, ihre Politik und Interessen auf Kosten der Parlamente und der nationalen extraparlamentarischen Opposition zu verfolgen. Die Legitimität der daraus resultierenden Anti-Terror-Maßnahmen und deren Verhältnis zu den menschenrechtlichen Grundsätzen sind fragwürdig.

Die britische Antwort auf die geplanten Anschläge

Die Reaktion der Exekutive: Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch internationale Zusammenarbeit

Als Reaktion auf die geplanten terroristischen Anschläge hat die britische Regierung in verstärktem Maße die Kooperation mit den EU-Partnern, den USA sowie mit jenen Staaten gesucht, die Terrornetzwerken als Rekrutierungs-, Rückzugs- und Trainingsraum dienen (REK-RUT-Staaten). Zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus wurden in den letzten Jahren neue internationale Mechanismen, Netzwerke und Institutionen etabliert. Die Regierung, die Ministerialbürokratie und die Behörden Großbritanniens kooperieren also auf bi- und auch multilateraler Ebene mit entsprechenden Dienststellen anderer Staaten. Durch diese Kanäle hat die britische Regierung die innenpolitische Debatte über die Effektivität, Angemessenheit und Notwendigkeit von Anti-Terror-Maßnahmen geformt.

Kooperation mit REK-RUT-Staaten

Ihre Informationen über eine terroristische Bedrohung am Londoner Flughafen erhielt die britische Regierung von pakistanischen Behörden. Nach Auskunft pakistanischer Beamten gab der inhaftierte britische Staatsbürger Rashid Rauf Hinweise auf die geplanten Attentate und die Verbindung der Verdächtigen zu al-Qaida. Bedenken kamen indes hinsichtlich der Verhörmethoden und des Zustandekommens der Aussage auf; auch deren Zuverlässigkeit wurde bezweifelt.[3] Medien berichteten außerdem, dass laut Rauf die Bedrohung nicht unmittelbar bevorgestanden habe, da einige der mutmaßlichen Attentäter noch nicht einmal einen Reisepass besäßen. Vorerst sei angeblich »nur« ein »Probelauf« bzw. eine »Trockenübung« geplant gewesen.[4] Die Entscheidung, die Alarmstufe in Großbritannien zu erhöhen (normalerweise geschieht dies erst unmittelbar vor einer Bedrohung), beruhte daher auf unvollständigen und zweifelhaften Informationen. Darüber hinaus wird der britischen Regierung vorgeworfen, eine Reihe von Details zurückgehalten zu haben. Wider besseres Wissen habe sie Erkenntnisse, die darauf hindeuteten, dass es keine unmittelbare Bedrohung gab, unterschlagen, um die vermeintlich akute Gefahrenlage innenpolitisch zu instrumentalisieren.[5]

Kooperation innerhalb der Europäischen Union

Am 16. August 2006 traf sich Innenminister Reid mit Ministern Finnlands, das zu dieser Zeit die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, sowie Deutschlands, Portugals, Sloweniens und Frankreichs.[6] An dem Treffen nahmen auch der EU-Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Franco Frattini, und der Koordinator der EU für die Terrorismusbekämpfung, Gijs de Vries, teil. Im Anschluss an dieses Gespräch unterstrichen vor allem die Innenminister Frankreichs und Deutschlands ihre Unterstützung der von ihrem britischen Kollegen initiierten Maßnahmen. Diese Rückendeckung, die Reid von mehreren EU-Partnern erhielt,

3 Eine pakistanische Menschenrechtskommission hat festgestellt, dass Rauf gefoltert wurde. Darüber hinaus wurde auch bezweifelt, dass die pakistanischen Dienste das Geständnis Raufs zutreffend wiedergegeben haben, siehe »Liberal Agonies«, in: *The Guardian*, 15.8.2006; »Pakistanis Find no Evidence against ›Terror Mastermind‹«, in: *Daily Mail*, 19.8.2006; »Delay in Extradition of Plot ›Mastermind‹«, in: *The Guardian*, 27.8.2006.

4 »Details Emerge in British Terror Case«, in: *New York Times*, 28.8.2006; »British Terror Threat still Critical«, in: *CBS News online*, 13.8.2006, <www.cbsnews.com/stories/2006/08/13/world/main1890342.shtml>; »Source: U.S., U.K. at Odds over Timing of Arrests«, in: *NBC News online*, 14.8.2006, <http://msnbc.msn.com/id/14320452/>; Craig Murray, »The Timing Is Political«, in: *The Guardian online*, 18.8.2006, <www.guardian.co.uk/comment/story/0,,1852664,00.html>; John Judis, »Crying Wolf about the British Airline Terrorist Plot«, in: *The New Republic online*, 5.9.2006, <www.tnr.com/doc.mhtml?i=w060904&s=judis090506>.

5 »Intelligence, Security and the Need to Know«, in: *The Independent*, 11.8.2006; »A Highly Convenient Diversion«, *The Australian*, 15.8.2006; Murray, »The Timing is Political« [wie Fn. 4]; siehe aber auch Brian Wilson, »True Threat Is to Our Lives not Our Liberty«, in: *The Scotsman*, 13.8.2006.

6 Diese Länder werden die EU-Präsidentschaft 2007 und 2008 innehaben.

Tabelle 1
Diskutierte Maßnahmen im Rahmen des EU-Ministertreffens in London am 16. August 2006

Thema	*diskutierte Aktionen*
Flüssigsprengstoff	▸ Untersuchungen über Flüssigsprengstoff ▸ Entwicklung einer Europol-Datenbank über Waffen und Sprengstoffe
EU-Informations-austausch	▸ Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den EU-Mitgliedstaaten
Europäischer Islam	▸ »Schaffung« eines europäischen Islam durch Ausbildung von Imamen an europäischen Hochschulen ▸ Ausbildung muslimischer Prediger zur Bekämpfung des Radikalismus ▸ Expertentreffen über religiösen Radikalismus unter der finnischen Ratspräsidentschaft
Sicherheit des Verkehrs	▸ Austausch von Passagierdaten (auch von Iris-Scans und Fingerabdrücken) ▸ Europaweite Anwendung der britischen Handgepäcksregelungen
Anti-Terror, generell	▸ Schaffung eines schnellen Eingreifteams von europäischen Anti-Terror-Experten ▸ Blockierung von terroranimierenden Internetseiten ▸ Risikobewertung zur Vereitelung von Angriffen

trug sehr dazu bei, dass eine Debatte über die Angemessenheit der von der britischen Regierung ergriffenen Notmaßnahmen (Handgepäcksbeschränkungen etc.), die unter »normalen« Umständen sicherlich geführt worden wäre, rasch von der Tagesordnung verschwand.[7]

Unter den umstrittenen Vorhaben, die von den Ministern – vornehmlich übrigens am Rande des Treffens vom 16. August – erörtert wurden, waren einige, die die ermittlungstechnische Behandlung (»Profiling«) von Passagieren auf inländischen und internationalen Flügen betrafen (siehe Tabelle 1). Nach diesem Treffen tauchte im politischen Diskurs verstärkt und mit wohlmeinender Konnotation der Begriff des »positive profiling« auf, der später auch von der Europäischen Kommission übernommen wurde. Ohne deutlich zu machen, was unter »positive profiling« tatsächlich zu verstehen sei, stellten Reid und der Sprecher von Frattini klar, dass ein solches Profiling nicht entlang »ethnischer« oder »rassischer« Parameter vorgenommen werden solle. Diese beiden Kategorien lösen in Großbritannien immer wieder sehr kontroverse Diskussionen aus. Zeitungsberichten zufolge behaupteten britische Beamte jedoch, die Idee eines »racial profiling« habe unter einigen EU-Staaten – Frankreich und die Niederlande wurden explizit erwähnt – Unterstützung gefunden.[8]

Reaktionen auf den Druck der USA

Der weitgehende Konsens zwischen Großbritannien und seinen EU-Partnern und die gleichzeitige Nichtbeachtung der USA in der öffentlichen Reaktion der Regierung auf die geplanten Anschläge waren eine Überraschung.[9] Zuvor hatte die britische Regierung immer wieder den steten Druck der USA und das Erfordernis, die transatlantischen Beziehungen ideologisch zu untermauern, angeführt, um ihre Sicherheitsmaßnahmen und -politiken zu legitimieren.[10] Im

7 William Horsley, »Europe Resolves to Shore up Defences«, in: *BBC News online*, 16.8.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4800223.stm>; »German Minister Calls for Ban on Carry-On Liquids on Planes«, in: *Deutsche Welle online*, 16.8.2006, <www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2138181,00.html>.

8 Vgl. Alan Travis/Alexi Mostrous, »Terror: EU Plan for Vetting of Air Passengers«, in: *The Guardian*, 17.8.2006; Claude Moraes, »Ineffective and Unjust", in: *The Guardian online*, 16.8.2006, <http://commentisfree.guardian.co.uk/claude_moraes/2006/08/claude_moraes.html>.

9 »Call for Action on Extremist Websites«, *Press Association*, 16.8.2006; Horsley, »Europe Resolves to Shore up Defences« [wie Fn. 7].

10 Vor allem wurde mit der Solidarität mit den USA argumentiert, um militärische »anti-terroristische« Interventionen zu legitimieren. Auch die Einführung biometrischer Pässe wurde mit dem Verweis auf die transatlantische Solidarität gerechtfertigt.

Tabelle 2
Großbritanniens Anti-Terror-Gesetze

Gesetz	*Hauptbestandteile*	*Bemerkungen*
Terrorism Act, 2000	▸ Definition neuer krimineller Straftaten, Kategorisierung der Motive terroristischer Taten ▸ Ächtung bestimmter terroristischer Gruppierungen ▸ Stop & Search-Vollmachten für die Polizei ▸ Möglichkeit, Verdächtige ohne Anklage bis zu 48 Stunden in Gewahrsam zu nehmen	
Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001	▸ Vollmachten zur Unterbindung der Finanzierung terroristischer Organisationen ▸ Vereinfachung des Immigrationsgesetzes ▸ Befugnis zum unbegrenzten Festhalten nicht-britischer Terrorverdächtiger, die nicht abgeschoben werden können ▸ Genehmigung, Daten zum Schutz der nationalen Sicherheit aufzubewahren	Part 4 (unbefristete Haft) wurde durch den Human Rights Act, 1998, widerrufen
Prevention of Terrorism Act, 2005	▸ Einführung von »Kontrollbestimmungen« für Terrorverdächtige ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, teilweise als Ersatz für die aufgehobenen Maßnahmen zum unbegrenzten Gewahrsam	Kontrollbestimmungen teilweise im Widerspruch zum Human Rights Act, 1998
Terrorism Act, 2006	▸ Definition neuer Kriminalitätsformen, u.a. »Verherrlichung des Terrorismus« ▸ Weitere Vollmachten zum Verbot terroristischer und extremistischer Organisationen ▸ Befugnis, Verdächtige ohne Anklage für bis zu 28 Tage zu inhaftieren ▸ Kriterien zur Bewertung des Terrorism Act, 2000	

Falle der vereitelten Anschläge scheint die amerikanische Reaktion aber relativ kritisch gewesen zu sein und nicht mit den Erwartungen Londons übereingestimmt zu haben: So sollen Teile der US-Behörden ihren britischen Partnern vorgeworfen haben, in unverantwortlicher Weise versucht zu haben, Maßnahmen gegen mögliche Attentäter so lange wie möglich hinauszuzögern.[11] Diese Verzögerungstaktik, die vor allem dem Zweck diente, die Masse und Dichte der gesammelten Informationen zu maximieren, wird durch britische Gesetze erleichtert. Diese erlauben es, Verdächtige ohne Anklage bis zu 28 Tage lang festzuhalten – eine Zeitspanne, die die Regierung gegenwärtig auszudehnen versucht.[12]

11 »British Terror Threat still ›Critical‹« [wie Fn. 4]; »Source: U.S., U.K. at Odds over Timing of Arrests« [wie Fn. 4].
12 »28-day Terror Limit ›Inadequate‹«, in: *BBC News online*, 3.7.2006; »We Need Our Own MI5«, in: *The Washington Post*, 15.8.2006.

Die Reaktion der Bevölkerung: Skepsis in Großbritannien

Eine Woche nach der Aufdeckung der geplanten Anschläge registrierte eine Umfrage des Guardian/ICM die niedrigste Zustimmung zur Labour Party in der Bevölkerung seit 19 Jahren. Analysten rechnen diesen Einbruch in der Unterstützung der Regierungspartei dem öffentlich zur Schau gestellten Zynismus gegenüber der Terrorbedrohung zu.[13] Nur 20 Prozent der

13 The Guardian/ICM Research, *August 2006 Poll*, August 2006, <www.icmresearch.co.uk>; »Tories Open Nine-Point Lead as Labour Drops to 19-Year Low«, in: *The Guardian*, 22.8.2006. Zur allgemeinen Skepsis gegenüber den Begleitumständen der Vereitelung der Anschläge: »Analysis: UK Doubts over Terror Plot«, *United Press International*, 11.8.2006; Murray Armstrong, »Exaggeration Is an Aid to Terror«, in: *The Guardian online*, 11.8.2006; »›People are Definitely Sceptical‹«, in: *The Guardian*, 16.8.2006; »London Terror Plot: Skepticism Surrounding Handling of Crisis«, in: *Voice of America online*, 18.8.2006; Will Woodward, »Blair Sees Migration and Terror as Key Issues«, in: *The Guardian*, 28.8.2006.

Befragten meinten, dass die Regierung die Wahrheit über die Bedrohung sage. Innenminister Reid hatte sich bereits vor der Vereitelung der Anschläge besorgt über die öffentliche Skepsis gezeigt und diese als Etappensieg des internationalen Terrors bezeichnet.[14]

Die Ursachen dieses Misstrauens sind leicht zu lokalisieren. Teile der Exekutive scheinen ein starkes, auch institutionell begründetes Eigeninteresse an einer rein sicherheitsorientierten Agenda zu haben.[15] Erst seitdem sich die Terrorgefahr wieder erhöht hat, kann das von verschiedenen Seiten unter Druck geratene Innenministerium seinen Einfluss wieder stärker geltend machen und Ressourcen zurückgewinnen.[16] Zu beachten ist, dass Innenminister Reid zum Zeitpunkt seiner Rede kurz vor dem Ende der 100-Tage-Periode stand, die er sich selbst als »Probezeit« zur Wiederbelebung des Innenministeriums auferlegt hatte.[17]

Kritiker werfen der Regierung auch eine lange Liste von »Fehlern« und »Überreaktionen« vor. Die von der Exekutive ersonnenen Maßnahmen und Ermittlungsmethoden, zum Beispiel die Einführung von biometrischen Personalausweisen und Pässen (siehe Tabelle 2, S. 11, für einen Überblick über die neuen Anti-Terror-Gesetze in Großbritannien), seien häufig unnötig und unangemessen.[18] Auch scheinen neue antiterroristische Befugnisse zur Kontrolle öffentlicher Kundgebungen und Demonstrationen sowie der Immigration (beispielsweise die »Stop and Search«-Vollmachten der Polizei) missbraucht worden zu sein.[19] Der Missbrauch ist gleichwohl nicht Folge einer klaren Absicht: Tatsächlich konterkarierten vor allem administrative und operative Fehler die Effektivität neuer Maßnahmen. Diese Fehler hatten dann ihrerseits eine erhebliche Einschränkung der Menschen- und Bürgerrechte zur Folge.[20]

Die Regierung sieht sich zudem dem Vorwurf ausgesetzt, auf fragwürdige »internationale Beweise« zu rekurrieren bzw. diese in zweifelhafter Weise verwendet zu haben (in Sachen der sogenannten »Rizin-Verschwörung« vom Januar 2003 wurde z.B. einer Gruppe von Personen nordafrikanischer Herkunft auf Basis obskurer internationaler Informationen die Absicht unterstellt, Gift im Londoner Metrosystem verbreiten zu wollen).[21] Bürgerrechtsgruppen und Medien unterstellen der Regierung, den internationalen Druck aktiv und selektiv zu nutzen oder gar bewusst einzuwerben, um ihre Interessen zu verfolgen und die Debatten (z.B. über die biometrischen Pässe oder über die britisch-amerikanischen und EU-US-Verhandlungen über die Übermittlung von Flugpassagierdaten) zu steuern.[22]

14 John Reid, »Security, Freedom and the Protection of our Values« [wie Fn. 1].
15 Peter Wilby, »Reid's Best Hope is to Make us Think we Need a Strongman«, in: *The Guardian*, 21.8.2006.
16 Matthew Tempest, »Prescott and Cameron Clash over Extremist Threat«, in: *The Guardian*, 15.8.2006.
17 »Home Office Staff off to Front Line«, *Press Association*, 19.7.2006.
18 Bobbie Johnson, »Hackers Crack New Biometric Passports«, in: *The Guardian*, 7.8.2006; Gerri Peev, »ID Cards Will Lead to Massive Fraud«, in: *The Scotsman*, 18.10.2005; Michael White, »Clarke on Defensive as MPs Criticise ID Cards as Illiberal and Ineffective«, in: *The Guardian*, 29.6.2005; »Biometric Cards Will not Stop Identity Fraud«, in: *New Scientist*, 21.11.2003; Philip Johnston, »Blair's Anti-terror Bill Was ›an Election Ploy‹«, in: *Telegraph*, 17.6.2005.
19 »Police Warned over Anti-Terror Powers«, in: *The Guardian*, 26.4.2004.
20 Vikram Dodd/Will Woodward, »Control Orders Failure as Terror Suspects Flee«, in: *The Guardian*, 17.10.2006.
21 »MI5's ›Torture‹ Evidence Revealed«, in: *BBC News online*, 21.20.2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4363254.stm>.
22 Siehe z.B. John Lettice, »Is It a Passport, an ID Card or a Fiddle? A Minister Explains«, *The Register*, <www.theregister.co.uk/2005/10/25/id_3rd_reading_analysis/>; UK Home Office, *Identity Cards Bill Regulatory Impact Assessment*, London, November 2004.

Menschenrechte versus Innere Sicherheit: eine Scheindebatte?

Mit dem in weiten Teilen der Öffentlichkeit gehegten Verdacht, dass die Regierung nicht »verantwortungsbewusst« und »sachgemäß« auf den Terrorismus reagiert, werden auch die Forderungen britischer Menschenrechtsorganisationen nach einem stringenteren Menschenrechtsschutz durch die Judikative lauter. Vertreter der britischen Regierung argumentieren jedoch ihrerseits, die vereitelten terroristischen Anschläge stellten einen weiteren Beweis dafür dar, dass der Schutz der Menschenrechte des Individuums hinter einem »kollektiven« Recht auf Innere Sicherheit zurücktreten müsse. Nicht nur einzelne Menschenrechtsnormen, sondern auch die allgemeinen Befugnisse der Judikative müssten dementsprechend geändert und zurückgeschraubt werden.

Britische Menschenrechte und die Macht der Exekutive

Die Form des Menschenrechtschutzes in Großbritannien legt der *Human Rights Act* (HRA) von 1998 fest.[23] Die darin enthaltenen Bestimmungen entsprechen nahezu vollständig denen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Bis 1997, als die erste Blair-Regierung den Entwurf zum HRA vorlegte, war eine Kodifizierung der Menschenrechte vor allem am Widerstand des Parlaments gescheitert, das die Festschreibung derartiger Grundsätze als eine Infragestellung der Prinzipien der parlamentarischen Souveränität ansah. Diesen Prinzipien zufolge hat das Parlament Vorrang vor allen anderen Institutionen. Kern dieses Dogmas ist die Idee, dass das Parlament das Recht genießt, *jegliche* Gesetze zu beschließen bzw. zu annullieren. Dementsprechend könne kein Individuum und keine weitere Institution das Recht besitzen, parlamentarische Gesetze zu widerrufen. Die Kodifizierung der Menschenrechte wurde dagegen bis Ende der 1990er Jahre mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit konzeptionell gleichgesetzt, in deren Rahmen die Judikative menschenrechtswidrige Gesetze des Parlaments aufheben könnte.

Theoretisch sollen die Freiheiten und Rechte der Bürger in einem System der parlamentarischen Souveränität in erster Linie dadurch geschützt und gefestigt werden, dass die Legislative die Gesetzesentwürfe der Exekutive genau überprüft. Auf diese Weise sollen Gesetze, die die Freiheiten der Bürger unnötig oder unverhältnismäßig einschränken, vermieden werden.

Die *praktische* Umsetzung der Prinzipien der parlamentarischen Souveränität ist jedoch aus Sicht der Menschen- und Bürgerrechtsschutzorganisationen problematisch. Denn das Parlament übt zwei Funktionen aus, die immer wieder in Konflikt zueinander geraten: die Kontrollfunktion *(Scrutiny/Control function)*, die die Freiheiten und Rechte der Bürger sichern soll, und die Gesetzgebungsfunktion *(Legislative function)*, die die Präferenzen der Wähler in Form rechtlich verbindlicher Regeln umsetzen soll. Das britische Mehrheitswahlsystem führt in der Praxis dazu, dass sich die Regierung auf eine große Mehrheit im House of Commons stützen kann und die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments häufig der Kontrollfunktion übergeordnet wird.[24]

Insofern profitierten Blair und New Labour gegen Ende der 1990er Jahre von einem Klima des Misstrauens gegenüber dem Prinzip der parlamentarischen Souveränität, das die Normierung menschenrechtlicher Grundstandards wesentlich erleichterte. Nichtsdestotrotz blieben und bleiben zumindest im Prinzip die Grundsätze der parlamentarischen Souveränität auch unter dem HRA intakt: Der HRA räumt der Judikative nicht das Recht ein, parlamentarische Gesetze zu widerrufen, die gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen. Gerichten ist es lediglich gestattet, eine »Erklärung zur Un-

23 UK Parliament, *Human Rights Act*, London 1998 <www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/19980042.htm>.

24 Keith D. Ewing/Conor A. Gearty, *The Struggle for Civil Liberties*, Oxford 2000; Jeffrey Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford 2001; Gareth Griffith, *The Protection of Human Rights: A Review of Selected Jurisdictions*, Sydney: Parliament of New South Wales, 2000 (Briefing Paper 3/2000); Penelope Andrews u.a., *Comparative Perspectives on Bills of Rights*, Canberra: Australian National Institute of Social Sciences & Law, 2004; Janet Hiebert, »Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR Help Facilitate a Culture of Rights?«, in: *International Journal of Constitutional Law*, 4 (2006) 4, S. 1–38.

vereinbarkeit« *(declaration of incompatibility)* abzugeben; diese erläutert den Widerspruch eines parlamentarischen Gesetzes mit der EMRK und *drängt* damit die Regierung und das Parlament, das Gesetz abzuändern.

Obwohl die Befugnisse der Judikative unter dem HRA formell beschränkt bleiben, haben sie in der Praxis eine relativ große Bedeutung. Aus der Sicht der Befürworter des HRA sollte die Macht der Judikative jedoch vor allem indirekt ausgeübt werden: Um den Antagonismus zwischen Gesetzgeber und Exekutive auf der einen und der gestärkten Judikative auf der anderen Seite zu reduzieren, sollte der HRA einen konstruktiven »Dialog« zwischen den beiden »Gewaltenlagern« in Gang setzen. Regierung und Parlament sollten »lernen«, die im HRA niedergelegten Rechtsprinzipien bereits bei der Formulierung legislativer Maßnahmen zu beachten, so dass die *direkte, gegenwirkende* Einmischung der Judikative nur in den wenigsten Fällen erforderlich wäre. Bereits 1997 erkannten die Befürworter des HRA jedoch, dass sich diese neue »Menschenrechtskultur« im politischen Prozess nur sehr langsam verwurzeln würde.

Der Stand der Debatte nach der Vereitelung der Anschläge

Dass selbst Teile der jetzigen Labour-Regierung die durch den HRA repräsentierte Form des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien lautstark kritisieren, scheint auf den ersten Blick merkwürdig, nicht zuletzt, da der *Act* eine der konstitutiven Leistungen der ersten Blair-Regierung darstellt. Die heutige Ambivalenz der Labour-Regierung gegenüber dem HRA ist jedoch nicht nur auf die Änderung der sicherheitspolitischen Situation im Inneren Großbritanniens zurückzuführen: Die Selbstverpflichtung von New Labour auf die Einführung des HRA wurde in ihren Grundzügen *vor* Beginn der Regierungsära Blair (1997) formuliert – in einer Phase also, in der die politischen Prioritäten der Partei eher auf die Ausübung der oppositionellen Kontrollfunktion gerichtet waren .[25] Heute profitieren die Konservativen von der Existenz des *Acts*.

Der HRA stößt in der Bevölkerung auf relativ geringe Akzeptanz, und die angestrebte britische »Menschenrechtskultur« befindet sich nach wie vor in den Kinderschuhen. Die Regierung erzielt mehr Zustimmung, wenn sie die Menschenrechtsnormen unter dem Siegel von »Law and Order« kritisiert, als wenn sie sie offen verteidigen würde. So weist sie die Schuld für das Scheitern bestimmter innenpolitischer Maßnahmen der Tatsache zu, dass ihr Handlungsspielraum durch menschenrechtliche Bestimmungen unnötig beschränkt würde.

Die Spannung zwischen der Anti-Terror-Agenda der Regierung und den in »ihrem« HRA kodifizierten Menschenrechten ist tatsächlich vorhanden. Sie wird in der Debatte aber hochgespielt, um den *Act* insgesamt ins Visier zu nehmen: Im Mai 2006 geriet ein Memo des Premierministers an Innenminister Reid an die Öffentlichkeit, in dem eine Revision des HRA vorgeschlagen und erwogen wurde,[26] die Richter darauf zu verpflichten, die individuellen Menschenrechte gegen das »Gemeinschaftsrecht auf allgemeine Sicherheit« abzuwägen. Ebenso wurde in dem Memo die Möglichkeit in Betracht gezogen, der Regierung die Befugnis zu verleihen, aus ihrer Sicht negative Entscheidungen der oberen Gerichte zu annullieren.

Die hier dokumentierten Initiativen für eine Änderung des HRA waren in erster Linie auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Verbot der Folter (Artikel 3 der EMRK; Section 1 HRA) und den neuen Maßnahmen der Regierung zur Abschiebung von Terrorverdächtigen zurückzuführen, die nicht im Besitz der britischen Staatsbürgerschaft sind. Mit dem Memo drohte Premierminister Blair den Gerichten implizit mit einer generellen Einschränkung ihrer Gewalt, sofern sie gegen die Abschiebemaßnahmen vorgehen würden. Durch die gezielte Veröffentlichung des Dokuments ließ er sich bewusst auf eine offene Auseinandersetzung mit den Gerichten ein, wohlwissend, dass er sich Beschuldigungen aussetzen würde, er verletze die Unabhängigkeit der Judikative.[27]

Ein alternativer Vorschlag für die Justierung des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien wurde vom Vorsitzenden der Konservativen Partei, David Cameron, im Juni 2006 eingebracht. Cameron empfahl die Einführung einer *Bill of Rights*, die die »traditionellen« britischen Freiheiten, aber auch die Bürgerpflichten definiert. Werde diese Idee verwirklicht, könne der HRA abgeschafft werden. Großbritannien werde sich aber weiterhin zur EMRK bekennen, und jedem Einzelnen bliebe es überlassen, seine individu-

25 Andrews u.a., *Comparative Perspectives on Bills of Rights* [wie Fn. 24].

26 James Kirkup, »Testing Time as Blair Targets Human Rights«, in: *The Scotsman*, 15.5.2006.

27 Ned Temko/Jamie Doward, »Revealed: Blair's Attack on Human Rights Law«, in: *The Guardian*, 14.5.2006.

ellen Petitionen an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) zu richten. Cameron begründete seine Anregung mit der Erleichterung der Abschiebung von Terrorverdächtigen: Auch wenn der EuGHMR weiterhin über britische Abschiebemaßnahmen entscheiden würde, müsste der Gerichtshof – so der Vorsitzende der Tories – eingedenk des Prinzips des »Ermessensspielraums« diese im Kontext des spezifisch britischen Rechtsschutzsystems bewerten. Da Nichtbürger unter einer *Bill of Rights* einen relativ geringen Schutz gegen Abschiebung genießen würden, müsste der EuGHMR die Maßnahmen dulden.[28] Ähnlich wie Blairs Memo diente Camerons Vorschlag nach Ansicht seiner Kritiker ausschließlich politischen und nicht sachlichen Zwecken: Mit der Forderung, den HRA zu widerrufen, sollte vor allem die einflussreiche Boulevardpresse gewonnen werden, während die liberalen Medien wohl durch die Aussicht auf eine *Bill of Rights* besänftigt werden sollten.[29]

Manche Regierungsmitglieder und auch zentrale Akteure der Konservativen Partei greifen die geltenden Menschenrechtsnormen und die Judikative insgesamt in einer noch weit radikaleren, populistischen und oft irreführenden Weise an. Sie suggerieren, es gebe einen fundamentalen Konflikt zwischen der geltenden Gesetzgebung und den Verpflichtungen der Regierung, Recht, Ordnung und Sicherheit zu garantieren,[30] und reduzieren die Debatte damit auf einen Antagonismus »Menschenrechte versus Sicherheit«.[31]

Auf der anderen Seite werden die Forderungen von Menschenrechtsaktivisten lauter, dem Menschenrechtsschutz einen höheren Rang zuzumessen und die Befugnisse der Judikative zu erweitern, denn nur dadurch könne dem maßlosen Eifer der Ordnungspolitiker mit ihrer Neigung zu immer rigoroseren Anti-Terror-Kontrollen auf Kosten der Bürgerrechte Einhalt geboten werden. Diese Rufe scheinen aber den künstlichen Gegensatz »Menschenrechte versus Sicherheit« nur weiter zu verstärken: Der Minister für Konstitutionelle Angelegenheiten (vergleichbar mit einem Justizminister) Lord Falconer sowie einige NGOs und Mitglieder der Liberaldemokratischen Partei haben aufgezeigt, dass die gegenwärtige Form des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien im Grundsatz kaum mit den antiterroristischen Bestrebungen der Regierung kollidiert.[32] Sie verweisen auf Gutachten – wie eine erst kürzlich vom Innenministerium vorgenommene Evaluierung der Effektivität des Strafrechtssystems –, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Beschränkungen, die die Menschenrechtsgesetzgebung den Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung setzt, nicht die Bedeutung haben, die ihnen von interessierter Seite in der Öffentlichkeit beigemessen wird. Es sei einzig die relativ spezifische Abschiebungsfrage, die besondere Probleme hervorrufe.[33]

Der Diskurs um die Form des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien kann also im Wesentlichen als eine »Scheindebatte« bezeichnet werden, die größtenteils allein im Dienste taktischer Wahl- und Koalitionsziele einzelner Politiker vorangetrieben wird.

28 »Cameron ›Could Scrap‹ Rights Act«, in: *BBC News online*, 25.6.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5114102.stm>; »Tory Bill of Rights Bid Slammed«, in: *BBC News online*, 26.6.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5115912.stm>.

29 Francesca Klug, »Enshrine these Rights«, in: *The Guardian*, 27.6.2006.

30 Northern Ireland Human Rights Commission (Hg.), *Commission Criticises Government Attack on Human Rights Culture*, Belfast, 24.5.2006; Marcel Berlins, »No Rights for the Wicked?«, in: *The Guardian*, 31.7.2006; David Fickling, »Reid Review Leaves Human Rights Act Unchanged«, in: *The Guardian*, 20.7.2006; »The Human Rights Act: Exploding the Myths«, *Liberty Briefing Paper*, London, 17.5.2006; »Howard, Travellers and the Human Rights Myth«, *Channel 4 News online*, 03.2005, <www.channel4.com/news/factcheck/quote.jsp?id=21>; »›This Is Dangerous, Vile Nonsense‹«, in: *The Guardian*, 23.3.2005.

31 »Human Rights Act Here to Stay, Insists Falconer«, in: *The Independent*, 26.6.2006.

32 Ebd.; Frances Gibb, »Ministers to Combat Human Rights ›Myths‹«, in: *Times online*, 25.7.2006, <www.timesonline.co.uk/article/0,,29389-2285202,00.html>.

33 UK Home Office, *Rebalancing the Criminal Justice System in Favour of the Law-Abiding Majority*, London, Juli 2006; Fickling, »Reid Review « [wie Fn. 30]; Gibb, »Ministers to Combat Human Rights ›Myths‹« [wie Fn. 32].

Die Nichtbeachtung der parlamentarischen und justiziellen Kontrollbefugnisse im Zuge der internationalen Zusammenarbeit

Internationale Anti-Terror-Zusammenarbeit und die Kontrolle der Exekutive

Vorschläge zur Verbesserung des Menschen- und Bürgerrechtschutzes und zur Steigerung der Effektivität der Anti-Terror-Maßnahmen sowie ihrer Legitimierung in Großbritannien fehlen also nicht. Vielleicht gerade weil sie vor allem politischen und nicht sachlichen Zwecken dienen, verkennen die meisten von ihnen aber die Tatsache, dass die Beziehungen zwischen der britischen Legislative, Judikative und Exekutive durch die Beteiligung Großbritanniens an der internationalen, antiterroristischen Zusammenarbeit *schon* faktisch neu geordnet sind. Der Zusammenhang zwischen dem internationalen Anti-Terror-Engagement des Landes und der Neuverteilung der innerstaatlichen politischen Ressourcen wurde bis vor kurzem ignoriert. Der Sondierung möglicher institutioneller Reformen muss daher eine gründliche Bestandsaufnahme der exogenen Einflüsse vorausgehen, die die nationale Machtbalance in Großbritannien verändert haben.

Die »prozeduralen« Vorteile der internationalen Zusammenarbeit

Auch wenn sie zur besseren Bekämpfung des transnationalen Terrorismus beitragen, verhelfen die neueren Formen der internationalen Kooperation der britischen Regierung zu einer beträchtlichen Erweiterung ihrer Befugnisse insbesondere gegenüber der parlamentarischen und extraparlamentarischen Opposition. So ist beispielsweise seit langem belegt, dass die Politikgestaltung auf europäischer Ebene es den sicherheitsorientierten Akteuren der nationalen Exekutiven *prozedural* erleichtern kann, ihre Prioritäten unter Umgehung des nationalen Parlaments und der Opposition durchzusetzen.[34]

Dadurch, dass sie die Diskussion der Anti-Terror-Maßnahmen auf die europäische Ebene heben, gelingt es den nationalen Exekutiven, ihre Handlungsspielräume als Agendasetter und faktischer Gesetzgeber auszuweiten. Die Regierungen können nämlich, indem sie die Terrorabwehr in den Verhandlungszusammenhang der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EU stellen, einen im Kern innenpolitischen und die nationale Souveränität berührenden Aufgabenbereich als außenpolitisches Prärogativ definieren und unter diesem Vorzeichen einen Politikraum etablieren, zu dem sowohl Parlamente als auch die Gerichte nur äußerst eingeschränkt Zugang erhalten. Die Externalisierung der Politik der Inneren Sicherheit hat somit zur Konstruktion eines »parlaments- und gerichtsschwachen« Kompetenzbereichs geführt. Dass dieses Politikfeld auf der EU-Ebene gestaltet wird, findet die Zustimmung von Ministern, Ministerialbürokratien und operativen Behörden in verschiedenen Staaten. Die Parlamente, Justizbehörden, NGOs, Außen- und andere nationale Ministerien mit konkurrierenden Prioritäten werden aus diesem Aufgabenbereich absichtlich oder als Folge einer institutionellen Eigendynamik ausgeschlossen. Minister und Vertreter der Verwaltungsebene stellen fest, dass sie mit ihren Fachkollegen aus anderen Staaten eher Gemeinsamkeiten finden können als mit den Vertretern anderer Ressorts auf nationaler Ebene.

Die Absprachen und Übereinkommen, die auf diese Weise zustande kommen, können dann als außeninduzierter »Handlungszwang« auf die einzelstaatliche Ebene übertragen und den nationalen Akteuren auferlegt werden. Denn bei einem Beschluss über ein förmliches Abkommen sind die Möglichkeiten der Parlamente, Änderungen – etwa im Rahmen der Ratifizierung – herbeizuführen sehr gering bis unmöglich. Die Parlamente werden letztlich vor die Wahl gestellt, Übereinkünfte unverändert anzunehmen oder aber die Verantwortung dafür zu übernehmen, dass schwierige internationale Verhandlungen wiederaufgenom-

34 Zur Konzeptualisierung der Stärkung der Exekutive auf der europäischen Ebene: Andrew Moravcsik, *Why the EC Strengthens the State*, Cambridge, Mass.: Centre for European Studies, Harvard Department of Government, 1994 (Working Paper Nr. 52). Spezifisch zum Bereich der Justiz und des Inneren: Virginie Guiraudon, »European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping«, *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000) 3 S. 251-271; Eiko Thielemann, »The Soft Europeanisation of Migration Policy«, ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 22.–27.3.2002.

men werden müssen, und sich so den Vorwurf der »Europafeindlichkeit« zuzuziehen.

Die »kognitiven« Vorteile der internationalen Zusammenarbeit

Dass die Parlamente die Exekutive bei der internationalen Anti-Terror-Kooperation kaum wirksam kontrollieren können, hat aber noch einen weiteren Grund: Im Zuge ebendieser Zusammenarbeit erwerben die Regierungen auch *»kognitive«* Ressourcen und Wissensvorsprünge, die sie dann in der nationalen Debatte um die Notwendigkeit und Wirksamkeit von Anti-Terror-Maßnahmen ausspielen können.

So waren in Großbritannien die dem Parlament zur Verfügung gestellten Informationen über die Tätigkeit der EU-Institutionen in den beiden intergouvernementalen Vertragssäulen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ursprünglich äußerst karg. Bis 1997 vertraten alle britischen Regierungen die Auffassung, dass die im Rahmen des EU-Vertrags ausgehandelten Akte der Mitgliedstaaten keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollten.

Tatsächlich lieferte die *Standing Order 127* (Organgesetz, seit 1997 *Standing Order 143*) des Unterhauses keine Grundlage, um den Kontrollumfang des Parlaments auf Bereiche außerhalb des Europäischen Gemeinschaftsrechts anzuwenden. Vor diesem Hintergrund forderte der Europa-Ausschuss des House of Lords 1993 die Regierung explizit auf, dem Parlament auch Dokumente aus den Titeln V (GASP) und VI (ZJIP) des EU-Vertrags zur Prüfung vorzulegen.[35] Mit Blick auf die ZJIP machte das Home Office das Zugeständnis, dem Parlament jeweils den ersten Volltext eines Abkommens oder Entwurfs zur Verfügung zu stellen, der später, in der Ratifizierung und weiteren Umsetzung, Gegenstand parlamentarischer Gesetzgebung auf nationaler Ebene sein würde. Ausgeschlossen von dieser Regel wurden jedoch alle Abkommensentwürfe, die Sicherheitsfragen oder operative Angelegenheiten berührten. Das Home Office argumentierte, die Veröffentlichung entsprechender Vorhaben könne sich negativ auf deren Effizienz auswirken.[36] Im Einzelfall erklärte sich das Home Office auch bereit, dem Parlament »drafts of Conventions and of common positions (recommendations and resolutions) which will not require primary legislation« zu übermitteln. Und obwohl die britische Regierung in ihrem für die EU-Regierungskonferenz 1996/1997 erstellten Weißbuch *A Partnership of Nations* eine rechtlich verbindlichere Formulierung der Erklärung Nr. 13 (über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU) des Maastrichter Vertrags durch ihre Inkorporierung in den EG- oder EU-Vertrag forderte, blieb sie in der Frage, welches Maß an europapolitischer Kontrolle über die ZJIP beiden Parlamentskammern zuzubilligen wäre, bei einer restriktiven Auslegung.[37]

Zudem ist der Willensbildungsprozess, sprich der Austausch von Ideen, Konzepten und Strategien zwischen Regierungen, wegen der Vielzahl der Agenden und Akteure komplex. Die im Vergleich zur nationalen Ebene höhere institutionelle und funktionale Ausdifferenzierung erlaubt es den Exekutiven, die Verantwortung für politische Entscheidungen, die sie im Rahmen der internationalen Kooperation treffen, und für deren Umsetzung auf nationaler Ebene zu verschleiern und damit ihre eigenen Interessen zu verbergen. Unter Ausnutzung dieser – für föderal organisierte Systeme typischen – Möglichkeit zur Diffusion politischer Verantwortung können Regierungen erstens einer Maßnahme normative Akzeptanz verleihen, indem sie ihre Anwendung in einem anderen Land als Modell zitieren; und zweitens können sie gegenüber ihren Parlamenten darauf verweisen, dass sie durch den internationalen Handlungsdruck zu einem bestimmten Schritt »gedrängt« worden seien, und ihnen mit den negativen Folgen zusetzen, die es haben würde, wenn sie sich den Vorreitern nicht anschließen.

Kooperationsmodelle wie die Europäische Integration oder die transatlantische Zusammenarbeit gründen auf starken ideologischen Wertesystemen. Diese Ideologien dienen oft dazu, die Auswirkungen einer

35 Vgl. die Antworten 1 bis 3 im Schreiben des Vorsitzenden der Commissione Giustizia della Camera dei Deputati an den Vorsitzenden des EP-Ausschusses für Grundfreiheiten und Innere Angelegenheiten: *Risposte al questionario per i rappresentanti dei Parlamenti nazionali in preparazione dell'incontro del 22–23 marzo 1995*.

36 »That Parliament should receive [...] the first full text that is tabled of any Convention or proposals which will, if agreed, require later primary legislation in the United Kingdom, except where the proposal relates to security arrangements or operational matters and publication could prejudice the effectiveness of the intended action«, UK Parliament, House of Lords, Select Committee on European Communities, 1993, Evidence 5.

37 *A Partnership of Nations – The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*, White Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, London, 12.3.1996, S. 15.

kollektiven Entscheidung zu rechtfertigen, die nicht im engen Eigeninteresse eines bestimmten Landes liegt, sondern zum *Gemeinwohl* der beteiligten Staaten beitragen soll. Durch diese ideologische Legitimierung werden den mitwirkenden Exekutiven jedoch politische Ressourcen zuteil, die sie strategisch einsetzen können: Politische Maßnahmen, die sich die Regierung auf der Ebene ihrer internationalen Einbindung zu Eigen gemacht hat, die aber innenpolitisch umstritten sind, müssen nicht den Beweis ihrer materiellen Notwendigkeit antreten, sondern lassen sich bereits mit dem Hinweis legitimieren, dass sie der Aufrechterhaltung einer etablierten Kooperation dienen.

Der Informationsaustausch zwischen den Regierungen ist seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sukzessive erleichtert worden. Die informationellen Asymmetrien zwischen Regierungen und Parlamenten haben sich dabei verstärkt. Die Exekutiven sind mehr und mehr in der Lage, die ihnen zur Verfügung stehenden Kenntnisse gegenüber dem Parlament selektiv zu verwenden. Sie können ihre Informationen vollständig, teilweise – und damit auch sinnentstellend – freigeben oder ganz zurückhalten, je nach dem, ob die Streuung von »gewonnenen Erkenntnissen« Zustimmung oder Widerspruch zu ihren Plänen hervorrufen wird. Eine Überprüfung dieser diskretionären Praxis ist – wenn überhaupt – nur nachträglich möglich, da die Sammlung der übermittelten Informationen ebenfalls unter einem internationalen Dach geschieht.

Die Förderung der informellen und der operativen Zusammenarbeit

Erst seit einigen Jahren sind die Möglichkeiten geringer geworden, die EU-Ebene als Plattform zur formellen Politikgestaltung zu nutzen, um auf diese Weise die nationalen parlamentarischen Hürden zu umgehen. Die Gründe hierfür liegen in der Stärkung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Justiz- und Innenpolitik und in den Parlamentarisierungseffekten, die von der letzten Beitrittswelle ausgingen: Viele der nationalen Parlamente gerade der kleineren Staaten Mittel- und Osteuropas haben ihre Kontrollbefugnisse bewusst an den starken Modellen Finnlands und Dänemarks orientiert. Dementsprechend geben sie ihren Exekutiven spezifische Mandate und formelle Anweisungen für internationale Verhandlungen mit auf den Weg.

Andererseits ist aber auch die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle innerhalb und außerhalb des Gerüsts der EU zu beobachten, zu denen weder das Europäische Parlament noch die »starken« nationalen Parlamente Zugang haben (z.B. die Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrags von Prüm und die G6-Treffen)[38]. Zwar können die Regierungen innerhalb dieser vor allem informellen und operativen Kooperationsmechanismen nicht alle *prozeduralen* Vorteile der förmlichen Politikgestaltung im EU-Rahmen nutzbar machen; doch profitieren sie auch hier von *kognitiven* Ressourcen und Wissensvorsprüngen, die sie dann zur Beeinflussung der nationalen Diskussion über die Notwendigkeit und Effektivität von Anti-Terror-Maßnahmen einbringen.

Gerade die Reaktion der britischen Regierung auf die geplanten Terroranschläge veranschaulicht, welche Spielräume sich durch die informelle und operative internationale Zusammenarbeit für die Exekutive eröffnen, um ihre politischen Präferenzen im innenpolitischen Kontext durchzusetzen. Die Qualität der durch die operative Zusammenarbeit mit Pakistan erworbenen Informationen war fragwürdig; trotzdem wurden sie von der britischen Regierung verwendet, um die politische Reaktion auf die terroristische Gefahr zu steuern. Die von London mobilisierte Unterstützung der EU-Partner verschaffte den Handgepäcksregelungen der britischen Regierung normative Akzeptanz. Es ist allerdings ungewiss, ob die Regierung nun auch das »racial profiling« – aufgrund des »Drucks« zweier wichtiger Partner (Frankreich und der Niederlande) –durchsetzen wird; auf jeden Fall könnten die britischen Akteure den Verweis auf den »kontinentalen« Rückhalt für die Idee nutzen, um die Verantwortung für einen derartigen, von ihnen unterstützten Vorschlag auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen, und die Maßnahme dann damit rechtfertigen, dass sie auf internationalen Druck hin zustande gekommen sei.

38 Vgl. Daniela Kietz/Andreas Maurer, »Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU«, in: *Integration*, 29 (Juli 2006) 3, S. 201–212.

Ein Brückenschlag zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie in Großbritannien und Europa

Handlungsoptionen

Die Analyse der auf die internationale Zusammenarbeit zurückzuführenden Neugewichtung der interinstitutionellen Machtbalance in Großbritannien und den anderen EU-Staaten führt zu der Vermutung, dass eine schlicht mechanische »Aufwertung« der einheimischen Menschenrechtsnormen in Großbritannien eine rein reaktive Lösung wäre, die die prozeduralen und kognitiven Vorteile der Regierung proaktiv kaum beschränken würde. Im schlimmsten Fall könnte ein solcher Schritt die Manipulationsmöglichkeiten der Regierung eher verstärken, anstatt die Voraussetzungen für deren informelle Handlungsspielräume zu beschneiden. Die Legitimität der Anti-Terror-Maßnahmen würde so kaum erhöht; die derzeitige Form des Menschenrechtsschutzes in Großbritannien könnte sogar selber an Legitimität verlieren.

Besser wäre es, wenn das britische Parlament selbst, die zentrale Instanz des Bürgerrechtsschutzes und der Legitimation politischer Reformen im Bereich der Inneren Sicherheit, eine Antwort auf seine zunehmende Nichtbeachtung geben würde. Das Parlament müsste seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente entschlossener ausüben. Dies würde auch die öffentliche Aufmerksamkeit stärker auf die Frage lenken, inwieweit Sicherheitsmaßnahmen generell die parlamentarisch garantierten Bürgerrechte und nicht nur die in Gesetzen kodifizierten Menschenrechte beeinträchtigen. Durch eine forcierte Inanspruchnahme seiner Befugnisse könnte das Parlament zudem die Durchsetzung unnötiger oder auch ineffektiver Maßnahmen verhindern.

Zu bedenken sind jedoch auch die Risiken, die das britische Parlament eingeht, wenn es seine Kontrollfunktion exzessiv nutzt. Im Extremfall könnte ihm die Schuld dafür gegeben werden, nicht für ausreichenden Schutz vor Terroranschlägen gesorgt zu haben.[39] Aufgrund derartiger Befürchtungen haben sich Parlamentarier manchmal davor gescheut, Ex-ante-Untersuchungen zu legislativen Vorschlägen im Bereich der Inneren Sicherheit zu erstellen, die deren Folgen im Voraus abschätzen würden. Stattdessen griffen sie auf die Einfügung sogenannter Sunset-Klauseln (»Verfallsdaten« für Gesetze) zurück und konzentrierten sich auf die Ex-post-Überprüfung bereits angenommener Maßnahmen.[40] Die Sorge, für kaum zu kalkulierende Konsequenzen einer Gesetzgebung politisch haftbar gemacht zu werden, dürfte unter den Abgeordneten die Einsicht befördert haben, dass die rigorose Ausübung ihrer Kontrollfunktion die Legitimität der Beschlüsse zwar erhöhen würde, aber ihrer eigenen Position schaden könnte. Im Übrigen ist auch britischen Parlamentariern durchaus bewusst, dass ein gewisser Grad an Geheimhaltung bei Maßnahmen im Bereich der Terrorabwehr notwendig ist.

Trotz dieser Bedenken erscheint es wünschenswert, die Kontrollfunktion zu verbessern. Welche Defizite der Menschen- und Bürgerrechtsschutz in einem System der parlamentarischen Souveränität aufweisen kann, wurde oben skizziert (siehe S. 13ff). Zwar wurden die beiden Parlamentskammern und ihr Gemeinsamer Menschenrechtsausschuss *(Joint Committee on Human Rights)* erst kürzlich für ihre antizipative, proaktive und (oftmals) konstruktive Rolle im *nationalen* Kontext gelobt,[41] auch weil Labour-Abgeordnete sich

39 Siehe zum britischen Kontext: »Blair Defeated over Terror Laws«, in: *BBC News online*, 9.11.2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4422086.stm>; »Blair Rules out More Terror Bill Concessions«, in: *The Guardian*, 9.3.2005.

40 Siehe zum britischen Kontext: »Blair Offers ›Sunset Clause‹ on Terror Bill«, in: *Telegraph*, 8.11.2005; »Ministers Firm on Detention Plan«, in: *BBC News online*, 7.11.2005; James Kirkup, »Blair's Olive Branch Ends Struggle over Terrorism Bill«, in: *The Scotsman*, 12.3.2005; »The Longest Day«, in: *The Guardian*, 12.8.2005; »Lords Back ›Sunset Clause‹ on Terror Bill«, in: *The Guardian*, 8.3.2005.

41 Siehe Matthew Tempest, »Human Rights Committee Warns Blunkett«, in: *The Guardian online*, 4.8.2004; Justice [=NGO], *Counter-Terrorism Powers Review, Joint Committee on Human Rights*, London, Juni 2004, <www.justice.org.uk/images/pdfs/counterterrorism.pdf>; Joint Committee on Human Rights, *JCHR Report on Counterterrorism Measures*, Juli 2004, <www.fairtrials.org.uk/legislation/jchr_report.html>; »MPs Warn Terror Bill May still Breach Human Rights«, in: *The Guardian online*, 23.2.2005; »UK Attacked over Terror Flights«, in: *BBC News online*, 26.5.2006; Amnesty International, *United Kingdom. Human Rights: a Broken Promise*, 23.2.2006, Lynne Featherstone MP, *Terrorism, Detention and Human Rights*, 7.12.2006.

zunehmend bereit gezeigt hatten, sich gegen die Regierung und deren Tendenz zu einem allzu präsidentiellen Stil zu behaupten.[42] Aber so, wie die britische Regierung sich der transnationalen Natur der Terrorbedrohung anpassen muss, ist nun auch das Parlament gefordert, sich den neuen *internationalen* Rahmenbedingungen anzupassen. In der Ausübung seiner Kontrollfunktion im Bereich der »rein« nationalen und der supranationalen, EG-spezifischen Politikgestaltung ist es zunehmend erfolgreich, doch scheint es ziemlich träge, wenn es um die Beaufsichtigung intergouvernementaler und informeller sowie operativer, transgouvernementaler Formen der internationalen Kooperation geht.

Sowohl die prozeduralen als auch die kognitiven Vorteile, die der britischen Regierung durch ihr Agieren auf internationaler Ebene zuteil werden, beruhen größtenteils auf informationellen Asymmetrien zwischen Regierung und Parlament. Ideologisch aufgeladene Argumente zugunsten von Anti-Terror-Maßnahmen können auf Abgeordnete nur so lange überzeugend wirken, wie es ihnen an Überblick über den praktischen oder materiellen Nutzen der Maßnahmen fehlt.[43] Die Regierung kann noch mehr Vorteile aus den prozeduralen Unterschieden ziehen, wenn es dem Parlament an Informationen über ihr Verhalten auf internationaler Ebene und ihre Präferenzen mangelt. Informationsdefizite sind somit in zweierlei Hinsicht festzustellen: erstens fehlt dem Parlament das Wissen über die von der Regierung in internationalen Foren gesammelten Erkenntnisse und zweitens mangelt es den Abgeordneten an Informationen darüber, wie die Regierung in diesen Foren agiert bzw. mit den anderen Akteuren interagiert.

Intensivierung europäischer Parlamentariernetzwerke

Der kürzlich erschienene Bericht des Europaausschusses des House of Lords *Behind Closed Doors: The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm* dokumentiert das gewachsene Bewusstsein des Parlaments für das Problem der informationellen Asymmetrie und der dadurch erschwerten parlamentarischen Kontrollaufgaben.[44] Zur Abhilfe werden in der durch den Bericht ausgelösten Debatte eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, und zwar:

- eine stringentere Anwendung der bereits existierenden parlamentarischen Befugnisse, um Informationen über die Arbeiten der Regierung und den Auftritt von Ministern und Beamten in internationalen Netzwerken und Institutionen zu erhalten (Fragerechte, Zitierrechte, umfassende Fragestunden) oder sogar eine Reform der Regelwerke, die die parlamentarische Kontrolle beschreiben, in Anlehnung an das dänische Vorbild spezifischer Parlamentsmandate,
- den verstärkten Rückgriff auf interparlamentarische Formen der Zusammenarbeit, der Informationsgewinnung und der –verarbeitung, um Wissensdefizite auszugleichen (z.B. gemeinsame Sitzungen der Justiz- und Innenausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments; Nutzung der Frage- und Berichtsplattformen des Europäischen Zentrums für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation sowie der zwischen allen EU-Parlamenten eingerichteten IPEX-Plattform [Interparliamentary EU Information Exchange][45]).
- die beständige Anmahnung der Parlamentarisierung internationaler Foren und Netzwerke, damit diese transparenter werden. Hierbei geht es nicht in erster Linie um die Hinzuziehung von Abgeordneten zu den Sitzungen auf Minister- oder Beamtenebene, sondern um den Aufbau begleitender parlamentarischer Foren, in denen Vertreter der Exekutive Rede und Antwort stehen.
- die Ausübung (interparlamentarischen) Drucks auf die Regierungen, damit diese internationale Standards zur Informationssammlung, -speicherung und -verbreitung formulieren und konsequent implementieren.

Interparlamentarische Zusammenarbeit während der deutschen EU-Präsidentschaft

Durch die Einbindung in formelle und informelle Netzwerke der internationalen Kooperation ist nicht nur der Einfluss der *britischen* Regierung gegenüber

42 »Clarke Plays down Terror Retreat«, in: *BBC News online*, 3.11.2005, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4402320.stm>; Fraser Nelson, »Rebels Embarass Government on Terror Bill«, in: *The Scotsman online*, 1.3.2005.

43 Moravcsik, *Why the EC Strengthens the State* [wie Fn. 34].

44 House of Lords, European Union Committee, *Behind Closed Doors: The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm*, *40th Report of Session 2005–06*, London, 19.7.2006.

45 <www.ecprd.europarl.europa.eu/>

dem einheimischen Parlament gestärkt worden. Die asymmetrische Informationsverteilung und der hieraus gewonnene Machtgewinn ist ein Phänomen, das auf alle politischen Systeme zutrifft, deren Regierungen in internationalen Foren involviert sind, und das insofern alle nationalen Parlamente der Europäischen Union angeht.

Während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2006 setzte der österreichische Nationalrat ein Zeichen, indem er unabhängig von der Regierung zu gemeinsamen Sitzungen der Ausschussvorsitzenden einlud, um Themen der informellen Kooperation jenseits des Rechtsrahmens von EG und EU zu diskutieren. Diese Praxis wurde vom finnischen Parlament fortgesetzt, das eine gemeinsame Tagung nationaler Parlamentarier mit dem Europäischen Parlament zur europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik organisierte.[46]

Dieses Verfahren ist nicht nur für Oppositionsparteien in den mitwirkenden Parlamenten attraktiv, sondern für alle parlamentarischen Kräfte, und der Deutsche Bundestag wäre gut beraten, wenn er – den genannten Beispielen folgend – eine ebenso regierungsunabhängige, proaktive Rolle während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wahrnähme und zu ähnlichen Sitzungen der Parlamentsausschüsse einladen würde. Denn schließlich ist die deutsche Bundesregierung eine der treibenden Kräfte hinter der Anti-Terror-Zusammenarbeit vor allem unterhalb der EU-Ebene.[47]

Begleitend zur Debatte über wichtige Streitfragen in der Europäischen Justiz- und Innenpolitik, die aller Voraussicht nach unter der Schirmherrschaft der deutschen Regierung im Jahr 2007 behandelt werden, bietet sich eine Intensivierung der interparlamentarischen Kooperation an, um auch den informellen Formen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik eine »parlamentarische Dimension« gegenüberzustellen. Gerade in Anbetracht der informellen Netzwerke, die sich unterhalb der EG- und EU-Ebene entwickelt haben und als »Avantgarde« in immer stärkerem Maße die Arbeiten der EU-27 bestimmen, sollte diese Kooperation nicht länger auf das Europäische Parlament beschränkt bleiben.

46 Joint Parliamentary Meeting on the Initiative of the European Parliament and the Parliament of Finland, *From Tampere to the Hague: Moving Forward? Progress and Shortcomings in the Area of Freedom, Security and Justice*, Brüssel, 2.–3.10.2006.
47 Kietz/Maurer, »Der Vertrag von Prüm« [wie Fn. 38].

Abkürzungen

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGHMR	Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
IPEX	Interparliamentary EU Information Exchange
NGO	Non-Governmental Organization
REK-RUT	Rekrutierungs-, Rückzugs- und Trainingsraum
ZJIP	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (EU)