

zulässig, wenn der Zeuge und zwei Drittel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses zustimmen. Ausgehend von dem praktisch ausnahmslosen Zugang elektronischer Medien zu den Untersuchungen des US-Kongresses vertritt die Autorin die Auffassung, § 13 PUAG sei verfassungswidrig (S. 327 ff.). Der generelle Ausschluss von Ton- und Bildaufnahmen bedeute einen (unzulässigen) Eingriff in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.

Auch diese Frage ist seinerzeit vom federführenden Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages intensiv erörtert worden. Die Gesetzgebungsmaterialien zeugen davon. Selbstverständlich kann man sehr unterschiedlicher Auffassung sein, ob die Vernehmung der Zeugen im Untersuchungsausschuss in der Regel direkt vom Fernsehen übertragen werden sollte. Verfassungsrechtlich geboten ist dies gewiss nicht. So wenig Fernseh- und Rundfunkübertragungen aus dem heutigen Parlamentssalltag wegzudenken sind: Lediglich tatsächliche Entwicklungen in und zu einer Mediengesellschaft haben weder normative Wirkungen, noch sind sie geeignet, im Wege der Auslegung den Begriff Sitzungs-öffentlichkeit massiv auszudehnen. Deshalb hat der Gesetzgeber des PUAG in zulässiger Weise von seiner Gestaltungsfreiheit Gebrauch gemacht, wenn er den Zugang der elektronischen Medien bei der Vernehmung von Zeugen stark eingeschränkt hat.

*Dieter Wiefelspütz*

### **Parlamentarische Kontrolle und militärische Integration: überzeugende Bearbeitung eines akuten Problems**

*Schmidt-Radefeldt, Roman: Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Duncker & Humblot (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 156), Berlin 2005, 322 Seiten, € 83,80.*

Unter dem Zeichen einer strategischen Neuausrichtung der Verteidigungspolitik von der klassischen Landes- und Bündnisverteidigung hin zu globaler Krisenintervention und Konfliktverhütung setzt sich die Multinationalität von Streitkräfteeinsätzen unter dem Dach von UNO, NATO, EU und AU als militärpolitisches Grundkonzept international zunehmend durch. Für diesen Trend stehen trotz aller militärlogistischen und politischen Hürden etwa die 2006 als einsatzbereit erklärte NATO Reponse Force, die 2003 geschaffenen EU-Einsatzkräfte EUFOR, die seit 2007 einsatzbereit gehaltenen EU Battlegroups oder das Vorhaben der Afrikanischen Union, eine African Standby Force einzurichten. In seiner als rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift angenommenen Arbeit konzentriert sich *Roman Schmidt-Radefeldt* auf eine Untersuchung der parlamentarischen Kontrolle der militärischen Integrationsprozesse im transatlantischen und europäischen Raum aus einer deutschen verfassungsrechtlichen Perspektive. Er geht der These nach, dass die internationale Streitkräfteintegration „die ohnehin bestehenden strukturellen parlamentarischen Steuerungsdefizite im Bereich der auswärtigen Gewalt“ verschärft (S. 34).

Die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit der nationalen Parlamente, vor allem des Bundestages, stehen im ersten Teil der Arbeit im Mittelpunkt. *Schmidt-Radefeldt* legt dar, wie

hier das Objekt der nationalen parlamentarischen Kontrolle in erster Linie die nationale Regierung bleibt, nicht dagegen internationale Organe oder die über den nationalen Anteil hinausgehenden integrierten Streitkräfte. Die parlamentarische Kontrolle ist dabei vor allem auf die lückenlose nationale Rückbindung der integrierten Anteile der Streitkräfte angewiesen, die an der Befehls- und Kommandogewalt des dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtigen Verteidigungsministers anknüpft. Dies folgt der Logik, dass der Begriff der Kontrolle mit staatlicher Herrschaftsausübung verbunden ist. Wo letztere nicht unmittelbar existiert, kann auch keine direkte Kontrolle durch das nationale Parlament ausgeübt werden. Bei einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 Abs. 1 GG, die anderen Rechtsquellen unmittelbare Geltung verschafft, entsteht daher in der Folge ein nur auf supranationaler Ebene zu lösendes Kontroll- und Legitimationsproblem. Den Übergang von Befehlsgewalt vom Verteidigungsminister auf internationale Kommandobehörden oder Befehlshaber im Rahmen der kollektiven Sicherheitssysteme von UNO und NATO qualifiziert der Autor im Ergebnis als Beschränkung von Hoheitsgewalt im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG. Als Teil des Integrationsprogramms dieser Systeme sei diese parlamentarisch konsentiert.

Zur Aufrechterhaltung der nationalen Legitimationskette wurde für integrierte Stäbe multinationaler Korps, in denen ausländische Befehlshaber als Vorgesetzte deutscher Soldaten fungieren, die Rechtsfigur der „Anweisung auf Zusammenarbeit“ entwickelt. Diese Figur wird von *Schmidt-Radefeldt* ebenso untersucht wie Entscheidungsstrukturen multinationaler Kollegialorgane und die genuin multinationalen Befehlsinstitute des Deutsch-Niederländischen Korps. Die formale und personelle demokratische Legitimation dieser militärischen Kooperationsformen ist nach *Schmidt-Radefeldts* Analyse defizitär beziehungsweise nicht mehr hinreichend gewährleistet. Aufgrund des Unwillens der Korpsstaaten, Hoheitsgewalt zu übertragen, befänden sich die multinationalen Armeeverbände in einer „Grauzone ‚multinationaler‘ Hoheitsgewalt“ (S. 104).

Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> unterzieht die Arbeit auch die demokratische Legitimation der auswärtigen Vertragsgewalt und der militärischen Einsatzgewalt einer kritischen Betrachtung. Zu Recht weist der Autor darauf hin, dass die parlamentarische Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG auf bestimmte Arten völkerrechtlicher Verträge und nur auf die bloße Zustimmung begrenzt ist. Jede Form der Internationalisierung führe daher zu „einer gewissen Verminderung“ parlamentarisch-demokratischer Mitwirkung (S. 110). Gerade militärische Bündnisverträge aber seien inhaltlich weitgehend rudimentär und durch einen offenen Charakter ausgezeichnet, der auf dynamische Fortentwicklung angelegt sei. Aufgrund der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 59 Abs. 2 GG im Organstreitverfahren zur neuen NATO-Strategie erweise sich die parlamentarische Steuerungsfähigkeit bei Vertragskonkretisierungen und Weiterentwicklungen als „ausgesprochen begrenzt“ (S. 111). Das Bundesverfassungsgericht habe, im Ergebnis wenig überzeugend, eine „fast grenzenlose Fortbildungskompetenz der Regierung gutgeheißen“ (S. 131). Kritisch sieht *Schmidt-Radefeldt* im Rahmen des Parlamentsvorbehalts des Bundestages die Einrichtung eines Entsendeausschusses. Insbesondere Streitkräfteoperationen „von größerem Umfang und hohem Gefahrenpotential“ unterlägen einem „Plenarvorbehalt“, weil die „politische Risiko- und Kostenabwägung“ nur

1 BVerfGE 68, S. 1 (Pershing); 90, S. 286 (Out of Area); 104, S. 151 (NATO-Strategie).

vom Plenum wahrgenommen werden könne (S. 204). Er behandelt auch die parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten über parlamentarische Ausschüsse, das Haushaltsrecht und den Wehrbeauftragten. Die Schaffung eines „europäischen Ombudsmanns“ sollte ihm zufolge langfristig in Betracht gezogen werden (S. 224).

Für den ersten Teil seiner Untersuchung resümiert *Schmidt-Radefeldt*, dass die nationalen Parlamente auch für integrierte Streitkräfte „Dreh- und Angelpunkt der demokratischen Legitimation“ bleiben (S. 226). Seine Ausgangsthese findet er bestätigt: Die internationale Integration staatlicher Streitkräfte entziehe sich „zunehmend einer durchgehenden, voll inhaltlichen parlamentarischen Kontrolle“ (ebenda). Das Problem könne allein durch „die klare Übertragung von Hoheitsrechten und die Schaffung gemeinsamer supranationaler Strukturen“ auf Dauer befriedigend gelöst werden (S. 227). Die resultierenden integrierten Führungsstrukturen könnten dann durch überstaatliche Organe demokratisch legitimiert werden. Ob und wie „echte“ supranationale Militärstrukturen gewünscht sind, ist eine rechtspolitische Frage. *Schmidt-Radefeldt* zeigt aber auf, dass der militärische Integrationsprozess unter Demokratiegesichtspunkten an eine Grenze gekommen ist. Die Forderung nach einer „europäischen Armee“, wie sie Anfang Mai 2008 erneut von Bundesaußenminister *Frank-Walter Steinmeier* erhoben wurde<sup>2</sup>, kann daher nur im Junktum mit einem Konzept für eine weitaus effektivere demokratische Kontrolle überzeugend vertreten werden.

Im zweiten Teil der Untersuchung, der rund ein Fünftel der Arbeit ausmacht, geht *Schmidt-Radefeldt* den Ansätzen einer supranationalen Kontrollfunktion durch die Parlamentarischen Versammlungen (PV) der NATO und der WEU sowie durch das Europäische Parlament nach. Zutreffend betont der Jurist, dass es den nationalen Parlamenten für eine effektive Kontrolle der internationalen Gremien „neben dem Mandat, den informativen und sachlichen Möglichkeiten oftmals auch an der erforderlichen Einsicht in internationale Zusammenhänge“ fehle (S. 235). Trotz der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der NATO-PV und der WEU-PV könne ihr „Beitrag zur demokratischen Abstützung, Transparenz und Kohärenz des ESVP-Projektes“ nicht mehr weggedacht werden (S. 257). „Die verteidigungspolitische Zukunft der EU liegt in einer supranationalen Verteidigungsunion“, so die Bilanz von *Schmidt-Radefeldt* (S. 294). Dann allerdings sind eine maßgebliche demokratische Legitimation, Kontrolle und Mitwirkung durch das Europäische Parlament unabdingbar.

Leider ist die Frage, wie sich der Mangel einer parlamentarischen Versammlung bei der UNO auf die internationale Kontrolle und Rechenschaftspflichtigkeit der UN-Friedenseinsätze auswirkt, nicht in *Schmidt-Radefeldts* Untersuchung eingeflossen. Auch vier Jahre nach Veröffentlichung steht die von ihm vorgelegte Monographie im deutschsprachigen Raum jedoch als solche nahezu allein auf ihrem Forschungsfeld. Die zentralen Fragestellungen seiner wertvollen Arbeit haben nichts an Aktualität eingebüßt.

*Andreas Bummel*

2 *Sarah Kramer* (mit dpa), Steinmeier fordert eine europäische Armee, in: Der Tagesspiegel vom 6. Mai 2008.