

Staatslehre wies sie allerdings in eine andere Richtung. Für den Politikwissenschaftler entsteht deshalb der Eindruck, die Rahmenhandlung stimme mit dem überzeugend dargestellten Hauptthema nicht überein.

Der Präsident der Kommission kann durchaus zur europäischen Leitfigur werden – aber nur in seiner Eigenschaft als Regierungschef. Nach dem neuen EU-Vertrag steht neben ihm (oder über ihm) der erstmals für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren zu wählende Präsident des Europäischen Rates.

Karlheinz Niclaufs

### Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den USA und in Deutschland: enttäuschender Rechtsvergleich

*Bräcklein, Susann: Investigativer Parlamentarismus. Parlamentarische Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Verlag Duncker & Humblot (Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 62), Berlin 2006 (zugleich: Dissertation, Humboldt Universität Berlin 2004), 394 Seiten, € 76,-.*

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse (PUAG) schloss der Bundestag 2001 nach jahrzehntelanger gesetzgeberischer Untätigkeit eine ausgesprochen ärgerliche Lücke in seinem Parlamentsrecht. Es ist vor allem den erfahrenen Parlamentariern *Erika Simm* (SPD), *Hermann Bachmair* (SPD), *Andreas Schmidt* (CDU/CSU) und *Hans-Christian Ströbele* (Bündnis 90/Die Grünen) zu verdanken, dass ein ausgewogenes Gesetz zustande kam, das einstimmig vom Bundestag angenommen wurde. Auch in der Rückschau bleibt bemerkenswert, dass die damalige rot-grüne Parlamentsmehrheit bereit war, durch die besondere Ausformung von Minderheitsrechten im PUAG die Macht der Parlamentsmehrheit zugunsten der Minderheit zu begrenzen. Es wundert nicht, dass sich inzwischen mehrere Dissertationen dem wichtigen PUAG widmen.

Eine insgesamt enttäuschende Arbeit mit wenig überzeugenden Thesen legt *Susann Bräcklein* vor. Bereits der Titel ist präventiv, und dem selbst gesetzten Anspruch wird die Autorin auf den 394 Seiten ihrer Arbeit selten gerecht. Die Monographie ist rechtsvergleichend angelegt und leidet spürbar an dem Mangel vieler rechtsvergleichender Arbeiten: Weder das nationale Recht noch das fremde Recht werden angemessen durchdrungen. Die Schlussfolgerungen, die *Bräcklein* aus dem Rechtsvergleich zieht, sind zudem problematisch.

Die Autorin referiert (S. 53 – 111) das Untersuchungsrecht des Bundestages, ohne auch nur an einer einzigen Stelle zu neuen Erkenntnissen zu kommen. Die Darstellung des Untersuchungsrechts des US-Kongresses (S. 112 – 230) hat ebenfalls eher summarischen, deskriptiven Charakter. Nach US-amerikanischem Verfassungsverständnis wird das Untersuchungsrecht mit der „implied powers“-Theorie begründet. Diese schließt von der Aufgabe auf die Befugnisse. Die auch mit Zwangsmitteln ausgestatteten Untersuchungsbefugnisse ergeben sich danach aus den Gesetzgebungs- und Kontrollkompetenzen des US-Kongresses.

Der dritte Teil des Buches („Vergleichende Analyse und Reformüberlegungen“, S. 231 – 372) bildet den problematischen Schwerpunkt der Arbeit. Ausgehend von der „implied powers“-Theorie meint die Autorin, Art. 44 GG sei keine Ausnahmeregelung zugunsten

des Parlaments, sondern eine verfassungsrechtliche Konkretisierung der immanenten parlamentarischen Aufklärungskompetenz. Die einfachgesetzliche Übertragung zusätzlicher Untersuchungsbefugnisse auf ständige Ausschüsse bedürfte daher keiner Verankerung in der Verfassung (S. 232). Es überzeugt methodisch nicht, den Umgang mit ungeschriebenen Verbandskompetenzen und einem ungeschriebenen parlamentarischen Untersuchungsrecht in den USA auf das detailliert und mit dem Anspruch auf Vollständigkeit ausformulierte Staatsorganisationsrecht des Grundgesetzes zu übertragen. Die Autorin steht mit ihrer Auffassung ziemlich allein und wird kaum Anhänger für ihre Meinung finden. Das parlamentarische Untersuchungsrecht hat in Deutschland eine eigene Geschichte und ist durchaus eigenständig verfassungsrechtlich gestaltet worden. Sowohl Art. 44 GG als auch sein Vorläufer Art. 34 WRV sind – anders als in den USA – als Minderheitsrecht konzipiert worden. Außerdem werden dem Untersuchungsausschuß ausdrücklich Zwangsbefugnisse zugewiesen. Der Verfassungsgesetzgeber hätte dies auch anders regeln können. Er hätte das Untersuchungsrecht an andere Einsetzungsquoren oder gar an eine Mehrheitsentscheidung knüpfen können, und er hätte dem Parlament Zwangsbefugnisse vorenthalten können. Das ist aus guten Gründen nicht geschehen; dies war eine autonome Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers.

Gäbe es Art. 44 GG nicht, könnte man allenfalls die schlichte parlamentarische Untersuchung aus der Natur der Sache dem Parlament einräumen, keinesfalls aber Zwangsbefugnisse oder die Annahme von Minderheitsrechten. Auf gar keinen Fall genügt ein einfaches Gesetz, um Fachausschüssen ein mit Zwangsbefugnissen ausgestattetes Untersuchungsrecht zu gewähren. Noch kühner und noch weniger überzeugend ist die Auffassung der Autorin, staatsgerichtete Untersuchungen des Bundestages bedürften keiner gesetzlichen Rechtsgrundlage, eine geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung reiche aus. Eine staatsgerichtete Untersuchung setzt immer Interorganrecht voraus. Zwangsbefugnisse gegenüber der Bundesregierung im Rahmen einer staatsgerichteten Untersuchung lassen sich nicht konstitutiv auf Geschäftsordnungsrecht des Parlaments gründen.

Auch die Bundesregierung hat das Recht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Untersuchungen vorzunehmen. Niemand käme indes auf die Idee, der Bundesregierung ohne ausdrückliche Ermächtigung Zwangsbefugnisse für eine Untersuchung zu gestatten, auch nicht mit Hilfe der „implied powers“-Theorie. Der Schluss von der Aufgabe auf die Befugnisse zur angemessenen Wahrnehmung dieser Aufgabe ist im deutschen Staatsrecht längst überwunden und wird nur in seltenen Einzelfällen mit hoher Evidenz gezogen. Man stelle sich vor, welches Chaos angerichtet würde, wenn im Polizeirecht die Unterscheidung zwischen Aufgaben- und Befugnisnorm eingeebnet würde. Anders als die Autorin meint (S. 281), hat die im US-amerikanischen Recht entwickelte „implied powers“-Theorie keine Allgemeingültigkeit, schon gar nicht im deutschen Staatsrecht.

*Bräcklein* kritisiert die Regelungen des PUAG zum Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrecht (S. 301 ff.) und spricht sich für einen Vorrang des öffentlichen Interesses an der Aufklärung gegenüber den berechtigten Interessen der Zeugen eines Untersuchungsausschusses aus. Dies ist im Gesetzgebungsverfahren von den Parlamentariern breit und sorgfältig erwogen und anders entschieden worden. Gleiches gilt für den Verzicht auf die Vereidigung von Zeugen vor dem Untersuchungsausschuß, der von der Autorin ebenfalls kritisiert wird (S. 305 ff.).

Besonderen Anstoß nimmt *Bräcklein* an § 13 PUAG. Nach dieser Vorschrift sind Fernseh- und Rundfunkübertragungen von der Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuß

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