

Übergangsverwaltung. Der Verfasser arbeitet die praktischen Probleme ab, ohne das Konzept als solches zu problematisieren (S. 216ff.). Hier wäre eine Diskussion unterschiedlicher denkbarer Konzepte attraktiv gewesen (darunter zumindest der Gedanke einer Treuhandverwaltung) oder aber eine Auseinandersetzung mit Reichweite und Grenzen derartiger Verwaltungen.

Kritisch anzumerken ist, daß Zygojannis ein sehr breites und komplexes Themenspektrum aufarbeiten will. Dadurch fehlt es manchen Ausführungen fast zwangsläufig an der an sich wünschenswerten tieferen wissenschaftlichen Durchdringung der behandelten Einzelprobleme. Alles in allem gibt die Arbeit einen zufriedenstellenden Überblick über die Probleme, die sich der Staatengemeinschaft bei ihrem Vorgehen im Kosovo gestellt haben. Auch enthält sie, insbesondere hinsichtlich der Pflicht zur Nachsorge, attraktive Anregungen für weitere wissenschaftliche Arbeiten.

THILO MARAUHN □

Wagner, Niklas Dominik: Internationaler Schutz sozialer Rechte. Die Kontrolltätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO

Baden-Baden: Nomos 2002
332 S., 51,- Euro

Grundlegende weltweite Standards in fast allen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts setzt die 1919 gegründete und 1969 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Internationale Arbeitsorganisation. Bis heute wurden mehr als 180 Übereinkommen und 190 Empfehlungen durch ihr höchstes Organ, die Internationale Arbeitskonferenz, verabschiedet. Diese ist wie alle politischen Gremien der ILO durch die im UN-System einzigartige Dreigliedrigkeit geprägt: Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen entscheiden gleichberechtigt mit den Regierungsvertretern der 177 Mitgliedstaaten.

Aber wie wird die Einhaltung der Übereinkommen kontrolliert, die – sobald sie von den Mitgliedstaaten ratifiziert sind – verbindliche Standards definieren und konkrete Pflichten für ihre Umsetzung festlegen? Welche Mechanismen wurden entwickelt, um eine einheitliche Umsetzung und Rechtsanwendung dieser Übereinkommen zu gewährleisten? Und welche Rolle spielt dabei der von der ILO eingesetzte Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen?

Um Antworten auf diese Fragen ist die Dissertation Wagners bemüht. Der im Zentrum dieser Untersuchung stehende Ausschuß, dem 19 Experten aus Wissenschaft und Praxis aus aller Welt angehören, spielt eine Schlüsselrolle innerhalb der vielschichtigen Kontroll- und Förderinstrumentarien der ILO. Trotzdem hat er bisher »in der wissenschaftlichen Literatur relativ wenig Beachtung gefunden, obwohl es sich um ein, verglichen mit anderen Überwachungsinstitutionen, effektives Instrument mit einer langen Geschichte handelt«, wie Bernd von Maydell, Mitglied im Sachverständigenausschuß seit 1983, im Vorwort bemerkt.

Diese These wird vom Autor bestätigt, der am Ende seiner Studie folgert, daß das Gremium nicht nur Vorreiter für die Anfänge der Kontrolltätigkeit auf dem Gebiet des internationalen Arbeits- und Sozialrechts war und in diesem Bereich auch Modell für andere Organisationen ist. Vielmehr spielt es auch – zum Schutze dieser Rechte im Zeitalter fortschreitender wirtschaftlicher Globalisierung und verstärkter Konkurrenz der Staaten untereinander – »im Rahmen der Bemühungen der ILO um eine Regulierung des internationalen Wettbewerbs eine entscheidende Rolle« und ist »unverzichtbar«, um die »in nun mehr als 80 Jahren errungenen sozialen Fortschritte zu bewahren«.

Der Autor, damals Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München, untersucht umfassend, praxisnah und detailliert Entstehungsgeschichte, Aufgabe und Arbeit des Sachverständigenausschusses. Die vor allem auf umfangreichem Primärmaterial beruhende Arbeit bringt Licht in diese von außen kaum einsehbare, oftmals auch für Insider schwer zugängliche Materie und ist auf Grund ihrer praktischen Bezüge besonders wertvoll.

Im ersten Teil seiner Studie gibt der Autor eine kurze Einführung zur Festlegung von internationalen Arbeitsstandards, die dem Leser eine Einordnung der Tätigkeit des Ausschusses in das Rechtssystem der ILO ermöglicht. Den zweiten Teil widmet der Autor der überblicksartigen Darstellung der verschiedenen Kontrollmechanismen der ILO. Eine graphische Darstellung dieser Verfahren wäre hierbei sehr hilfreich gewesen.

Entstehungsgeschichte, Zusammensetzung, Rolle und Aufgaben des Sachverständigenausschusses werden im dritten Teil behandelt. Den Schwerpunkt bildet die Darstellung der verschiedenen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer satzungsmäßigen Verpflichtungen sowie damit verbundener Verfahren, die Grundbedingung sind für die Arbeit des Ausschusses sowie seiner Arbeitsweise. Dem Autor gelingt es, die komplexen Berichtsverfahren (die mehrere verschiedene Berichtskreisläufe und Berichtsformen umfassen) treffend darzustellen. Darüber hinaus wird der Verfahrensablauf innerhalb des Ausschusses bei der Prüfung dieser Staatenberichte bis hin zur Veröffentlichung seiner Aussagen im jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz klar umrissen. Dieser Teil der Studie ist auf Grund des Fehlens von Verfahrensregeln für den Sachverständigenausschuß besonders wertvoll für ein tieferes Verständnis seiner Funktionsweise.

Während der Kontrolltätigkeit auftretende praktische Probleme werden im vierten Teil diskutiert. Dabei geht der Autor zuerst auf generelle Probleme der Ausschußtätigkeit in bezug auf die Beurteilung der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten, die Sicherstellung von Informationen, die Beseitigung festgestellter Verstöße sowie auf politische Diskussionen im und um den Ausschuß ein, bevor er sich schwerpunktmäßig mit den vom Sachverständigenausschuß festgestellten Ergebnissen hinsichtlich der Förderung der Erfüllung der verfassungsmäßigen Pflichten durch die Mitgliedstaaten auseinandersetzt und Ursachen der Nichterfüllung sowie Lösungsmöglichkeiten erörtert.

Die vorzügliche Analyse im dritten und vierten Teil erlaubt es auch dem weniger mit der ILO vertrauten Leser, die Kontrolltätigkeit des Expertengremiums unmittelbar mit der Tätigkeit, Arbeits- und Wirkungsweise anderer Institutionen zur Umsetzung internationalen Rechts zu vergleichen.

Im fünften Teil der Arbeit erfolgt eine Bewertung der Effektivität der Ausschußtätigkeit. Die entscheidende Vorfrage hierfür beantwortet der Autor bereits vorab: Wie sind die notwendigen Faktoren zur Bestimmung der Effektivität der Kontrolltätigkeit, nämlich Erfolg und Ursachenzusammenhang zwischen Kontrolltätigkeit und Erfolg zu definieren? Der Autor entscheidet sich im Einklang mit der ILO-Verfassung für die Definition des Erfolgs als vollständige oder teilweise »Anpassung der Gesetzgebung an die Anforderungen eines bestimmten, von den Mitgliedsstaaten ratifizierten Übereinkommens« und der darauf gerichteten »innerstaatlichen Reaktionen«. Hinsichtlich des Ursachenzusammenhangs verneint er allerdings eine »präzise mathematische« Meßbarkeit oder einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Kontrolltätigkeit und Rechtsanpassung, da »allein die Dokumente der Mitgliedsstaaten zu diesem Bereich, welche von Verlautbarungen über Regierungsberichte bis zu Parlamentsdokumenten reichen, die Vielzahl an unterschiedlichen Wegen verdeutlichen können, auf denen die innerstaatlichen Maßnahmen angeregt wurden«. Maßstab der Bewertung der Effektivität ist somit nicht die letztlich gewünschte Realisierung von sozialen Rechten in der Praxis, sondern eine darauf ausgerichtete Verhaltensänderung der Mitgliedstaaten, die sich in »Gesetzesänderungen und praktischen Anpassungen« manifestiert. Darauf aufbauend, bewertet der Autor die Kontrolltätigkeit als insgesamt effektiv und stellt Elemente der Ausschußtätigkeit dar, die sich sowohl positiv als auch negativ auf diesen Erfolg ausgewirkt haben.

Der sechste Teil behandelt in der ILO diskutierte und durchgeführte Reformen, die sich auf die Tätigkeit des Sachverständigenausschusses auswirken. Im Rahmen dieses Abschnitts erfolgt auch die Darstellung der 1998 verabschiedeten »Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« zur Förderung der elementaren sozialen Rechte, die in acht Kernübereinkommen enthalten sind.

Das umfangreiche Quellenverzeichnis der Arbeit dient hervorragend als Referenz zum weiteren Studium der Materie. Daß die Dissertation bereits 2001 fertiggestellt wurde, beeinträchtigt ihre Relevanz in keinem Fall, da sich der Leser ausführlich über neue den Ausschuß betreffende Entwicklungen und Fakten jederzeit über das sehr gut organisierte ILOLEX-Internet-Portal (www.ilo.org/ilolex/english/index.htm) informieren kann, über das unter anderem die Bestandteile des jährlichen Berichts der Sachverständigen veröffentlicht werden.

Mit den Worten von Maydells »ist zu hoffen, daß die Gedanken von Niklas Wagner in der Diskussion über den weiteren Ausbau sozialer Rechte in einem internationalen System eine möglichst weitgehende Beachtung finden«. Eine englische Übersetzung der Arbeit würde dieses Anliegen sehr unterstützen.

DIRK SEIFERT □