gramm großzügige Unterstützung zu gewähren, um ihnen bei der Überwindung der sich verschlechternden Ernährungslage unter den Flüchtlingen behilflich zu sein;

6. beschließt, das Mandat der MINURSO bis zum 31. Oktober 2003 zu verlängern;
7. ersucht den Generalsekretär, vor Ablauf des derzeitigen Mandats einen Bericht zur Lage vorzulegen, der Angaben über den Stand der Durchführung dieser Resolution enthält;
8. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Buchbesprechungen

Zygojannis, Philipp A.: Die Staatengemeinschaft und das Kosovo. Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge

Berlin: Duncker & Humblot 2003
280 S., 65,80 Euro

Einen großen Bogen spannt die im Jahre 2002 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel angenommene Dissertation von Philipp A. Zygojannis. Sie setzt sich mit zwei Themenkomplexen auseinander, von denen jeder für sich eine eigene Studie gerechtfertigt hätte: mit den Luftangriffen der NATO von 1999 gegen Jugoslawien und mit der in der Folge eingerichteten internationalen Übergangsverwaltung im Kosovo. Jedenfalls für die Auseinandersetzung mit der Übergangsverwaltung ist zu berücksichtigen, daß das Manuskript im Oktober 2001 abgeschlossen wurde.

Nach einer etwas kursorischen Einleitung gibt der Verfasser zunächst einen knappen historischen Überblick, der auf knapp zehn Seiten die Grundlagen des Kosovo-Konflikts, die Vertiefung der Spannungen nach 1980, die Folgen der »aggressive(n) Expansionspolitik von Milošević« (S. 24) und schließlich die Zuspitzung nach 1998 und die Luftangriffe skizziert. Dann erfolgt eine umfangreiche völkerrechtliche Bewertung der Luftangriffe (S. 30-124).

Schon zu Beginn seiner Ausführungen zur Evaluierung der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Militäraktion der NATO gegen Jugoslawien macht der Verfasser deutlich, daß er diese Bewertung lediglich als Zwischenschritt auf dem Weg zur künftigen Ausgestaltung der einschlägigen Regeln des Völkerrechts ansieht. Er meint, »die reine Subsumtion der Ereignisse unter die geschriebenen Regeln des Völkerrechts« werde »kein befriedigendes Ergebnis bringen«, und fragt, »ob und inwiefern die Ereignisse im Kosovo das internationale Recht verändern werden« (S. 31). Auch wenn in der Tat die Frage nach der Weiterentwicklung des auf das Gewaltverbot bezogenen Völkerrechts zu stellen ist, so ist die offensichtlich von vornherein negative Bewertung des geltenden Völkerrechts durch den Verfasser unbefriedigend: Was ist »reine« Subsumtion? Warum nur die »geschriebenen« Regeln des Völkerrechts, geht der Verfasser doch selbst später auf Gewohnheitsrecht ein? Was ist ein »befriedigendes« Ergebnis? Auch in der Art der Darstellung scheint er sich schon zu Beginn der Studie von den Kritikern der NATO-Militäraktion zu distanzieren, wenn er davon spricht, daß es Stimmen gebe, »die den Erfolg der Militäraktion als solche in Frage stellen« (S. 30 – was macht denn den ›Erfolg‹ aus?). Oder wenn er formuliert, die Existenz des sogenannten Hufeisenplans werde »plötzlich« (S. 30) in Zweifel gezogen. Immerhin räumt Zygojannis ein, daß sich »nicht alle Einzelheiten der Ereignisse im Kosovo ohne Zweifel« aufklären lassen (S. 37). Zutreffend spricht er dann statt von Völkermord von »massive(n) und fortdauernde(n) Menschenrechtsverletzungen (von serbischer Seite) an den Kosovo-Albanern« (S. 37). Vor diesem Hintergrund wendet er sich der rechtlichen Bewertung der Luftangriffe zu und sieht zunächst das in Artikel 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen verankerte Gewaltverbot tangiert (S. 43). Eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat wäre nach zutreffender Ansicht des Verfassers zwar möglich gewesen, hat aber nicht stattgefunden; auch Art. 51 der Charta scheidet aus, so daß er sich dann der Legitimation durch Berufung auf Grundsätze der humanitären Intervention zuwendet (S. 52ff.). Diesbezüglich bejaht der Verfasser die Existenz eines aus der Charta abgeleiteten völkerrechtlichen Nothilferechts (S. 58), läßt sich allerdings auf eine vertiefte Auseinandersetzung (auch mit dem breit gefächerten kritischen Schrifttum) nicht ein. Seine Schlußfolgerung ist nicht tragfähig. Sie wirkt eher wie ein (den Rezensenten nicht überzeugendes) rechtspolitisches Desiderat. Sowohl inhaltlich als auch von der Quellenauswertung her ist das Fazit zur humanitären Intervention (S. 60-63) nicht überzeugend.

Auf S. 63 beginnt der Verfasser dann – nachdem er die Zulässigkeit der humanitären Intervention doch schon bejaht hat (auf Grund eines Hineinlesens in die Charta) – mit dem Versuch einer prospektiven Rechtsquellenverortung. Zutreffend kommt er auf S. 69 nun zu dem Ergebnis, daß noch keine gewohnheitsrechtliche Grundlage für die humanitäre Intervention ausgemacht werden kann, und entwickelt »Kriterien« für die humanitäre Intervention de lege ferenda, also aus dem Gesichtspunkt einer (von ihm gewünschten) künftigen Regelung heraus. Dieser Teil der Untersuchung enthält eine Fülle interessanter Erwägungen und zeichnet sich durch eine detailreiche Auswertung der Fakten des Kosovo-Konflikts aus. Zygojannis diskutiert die folgenden Elemente: Verletzung des menschenrechtlichen Mindeststandards (hier wäre eine Diskussion von Art. 5 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs interessant gewesen), ausschließlich auf die Beseitigung der Menschenrechtsverletzungen gerichtetes Interesse des Intervenienten, Eingriff als Ultima ratio, Subsidiarität gegenüber Maßnahmen der UN, Verhältnismäßigkeit der Gewaltanwendung, Beachtung des humanitären Völkerrechts, Einstellung der Gewaltanwendung bei Zweckerreichung, vorherige Feststellung einer Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat, Legitimität des Handelnden und die Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge. Die Auswahl der Kriterien, ihre Reihung und teilweise auch die erläuternden Ausführungen dazu vermögen nicht durchweg zu überzeugen. Vieles fügt sich – obwohl anerkannt werden muß, daß es sich um Überlegungen de lege ferenda handelt – nicht ausreichend in den Kontext des nach wie vor als Ausgangspunkt zu betrachtenden völkerrechtlichen Gewaltverbots und der anerkannten Durchbrechungen desselben ein. Zwar räumt der Verfasser selbst ein, daß die »beschriebenen Voraussetzungen … mit Sicherheit nicht vollständig« sind (S. 107). Es vermag jedoch nicht zu überzeugen, lediglich unter Hinweis auf »die Schwächen des Systems der Vereinten Nationen« von der »Notwendigkeit … unilaterale(n) Eingreifen(s)« und der Schaffung eines Rechtsrahmens hierfür auszugehen. Völkerrechtspolitisch erfreulich ist, daß der Verfasser seine Überlegungen daraufhin überprüft, welche Auswirkungen sie auf die Stellung des Sicherheitsrats und auf Regionalorganisationen haben (S. 108ff.).

Interessante Überlegungen präsentiert er dann im Zusammenhang mit der Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge im Fall einer humanitären Intervention. Die wenigen Seiten (S. 125-139), die der Verfasser den damit zusammenhängenden Rechtsfragen widmet, vermögen das Problem zwar nur anzureißen, sollten jedoch als Anregung für eine weitere Auseinandersetzung mit dem Thema dienen. Ob der Befund, daß sich eine Nachsorgepflicht tatsächlich nicht aus dem geltenden Völkerrecht ergibt, in jeder Hinsicht überzeugen kann, mag dahinstehen. Die Auseinandersetzung damit bildet für die Zwecke der vorliegenden Studie jedenfalls die Brücke zwischen der Erörterung der humanitären Intervention und der sich anschließenden Analyse der UN-Übergangsverwaltung.

Der Verfasser stellt zunächst deren Entstehungsgeschichte dar und setzt sich mit dem militärisch-technischen Abkommen vom Juni 1999 zwischen der NATO-geführten Sicherheitspräsenz und den Regierungen Jugoslawiens und Serbiens (S. 150ff.) und mit der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats (S. 156ff.) auseinander, um dann einen Vergleich zum Abkommen von Rambouillet vorzunehmen (S. 164ff.). Die Schlußfolgerung des Autors, daß das Abkommen von Rambouillet für die Regierung Milošević günstiger gewesen wäre, ist durchaus plausibel. Im Anschluß daran erläutert er Mandat, Struktur und Tätigkeitsfelder der Übergangsverwaltung (S. 172ff.) und diskutiert die Auswirkungen des Machtwechsels in Rest-Jugoslawien vom Oktober 2000 (S. 208ff.). Die Erörterung der tatsächlichen und rechtlichen Probleme ist zwar durchaus lesenswert; sie beinhaltet aber keine konzeptionelle Analyse der UN-

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 Ursachenzusammenhanges 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 ❐