

Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats

Ausmaß, Ursachen, Abhilfe

Martin Binder · Monika Heupel



Dr. Martin Binder, geb. 1977, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung Global Governance.



Dr. Monika Heupel, geb. 1975, ist Juniorprofessorin für Politikwissenschaft, insbesondere internationale und europäische Politik, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Zuvor war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung Global Governance.

Der Beitrag untersucht anhand von bewertenden Äußerungen von Staatenvertretern in der UN-Generalversammlung die wahrgenommene Legitimität des Sicherheitsrats. Es wird gezeigt, dass der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten zwar über Restlegitimität verfügt, aber dennoch an einem Legitimitätsdefizit leidet. Dieses speist sich in erster Linie aus Unzufriedenheit mit den Verfahren des Rates.

Einleitung

Internationale Organisationen brauchen Legitimität, verstanden als rechtmäßig anerkannte Herrschaft. Legitimität erzeugt Folgebereitschaft und gewährleistet so, dass Organisationen und Organe ihre Aufgaben ohne die Ausübung von Zwang erfüllen können. Dieser Legitimitätsbedarf gilt in besonderem Maße für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.¹ Seine Entscheidungen sind nach Artikel 25 UN-Charta nicht nur für alle UN-Mitgliedstaaten bindend. Im Zuge seiner Autoritätsausübung greift er in manchen Fällen, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit Übergangsverwaltungen und Individualsanktionen, auch direkt und massiv in das Leben von Menschen ein. Zugleich fehlen dem Rat aber die ökonomischen und militärischen Ressourcen, seine Entscheidungen durchzusetzen. Dazu ist er in der Regel auf die Mithilfe der UN-Mitgliedstaaten angewiesen. Der Sicherheitsrat weist damit einen erhöhten Legitimationsbedarf auf, der nicht allein dadurch gedeckt ist, dass Staaten im Zuge ihres Beitritts zu den Vereinten Nationen die Kompetenzen des Rates formal anerkennen.

Doch wie legitim ist der Sicherheitsrat? Diese Frage wird in der wissenschaftlichen Literatur äußerst kontrovers diskutiert. Einige Autoren betonen seine Legitimationsfunktion und schreiben ihm ein hohes Maß an Legitimität zu. Demnach streben Staaten, die beispielsweise in einem Drittstaat intervenieren möchten, nach einem Mandat des Sicherheitsrats, da dieses ihrem Handeln Legitimität verleiht.² Andere Autoren hingegen sprechen dem Gremium fast jegliche Legitimität ab und verweisen dabei vor allem auf die undurchsichtigen und unfairen Verfahren des Rates, die den ständigen Mitgliedern beträchtliche Privilegien, vor allem das Vetorecht, einräumen.³ Beiden Gruppen ist jedoch gemein, dass ihre Legitimitätsdiagnose auf externen Legitimitätskriterien, wie beispielsweise Transparenz, Inklusivität und Effektivität beruht. Damit bleibt unbeleuch-

tet, wie die Legitimität des Sicherheitsrats seitens der Staaten wahrgenommen wird. Wir wissen folglich nicht, wie legitim oder illegitim der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten ist.⁴ Der vorliegende Beitrag, der auf einer umfangreicheren Studie beruht,⁵ versucht, diese Forschungslücke zu schließen. Mittels einer systematischen Analyse von öffentlich geäußerten Legitimitätsbewertungen in Debatten der UN-Generalversammlung untersuchen wir, in welchem Maße und auf welchen Grundlagen UN-Mitgliedstaaten den Sicherheitsrat als legitim oder illegitim erachten beziehungsweise bewerten.

Legitimität und Legitimation

Der Ansatz unserer Analyse der Legitimität des Sicherheitsrats folgt Mark Suchman, der Legitimität als »verallgemeinernde Wahrnehmung oder Annahme, dass die Handlungen eines Objekts wünschenswert, richtig oder angemessen innerhalb eines sozial konstruierten Systems von Normen, Werten, Überzeugungen und Definitionen sind«⁶, beschrieben hat. Wie von Suchman vorgeschlagen, nehmen wir einerseits in den Blick, in welchem Maße Staaten den Sicherheitsrat als (il)legitim wahrnehmen und aus welchen Quellen sich diese Wahrnehmungen speisen. Zugleich untersuchen wir, inwiefern sich diese Wahrnehmungen oder Zuschreibungen auf normative Kriterien wie etwa Transparenz oder Partizipation beziehen und wie sie von unterschiedlichen Legitimitätstheorien oder der einschlägigen Literatur formuliert werden.

In der Legitimitätsforschung wird vielfach darauf hingewiesen, dass Legitimität keine statische Eigenschaft eines Akteurs, einer Organisation oder einer Ordnung ist. Vielmehr muss sie in wiederkehrenden Prozessen der Legitimation geschaffen und stabilisiert werden. Sie kann umgekehrt auch verloren gehen oder in Prozessen der Delegitimation entzogen werden. Solche Prozesse setzten aktive Handlungen voraus und lassen sich damit – anders als der Legitimitätsglauben – direkt beobachten und für eine empirische Analyse nutzbar machen.⁷

In der internationalen Politik lassen sich vielfältige solcher Legitimations- und Delegitimationsprozesse beobachten. Diplomatische Anerkennung, die Unterstützung in internationalen Organisationen oder Verurteilungen in Form von Resolutionen gehören ebenso dazu wie öffentliche Äußerungen. Wir untersuchen Letzteres. Genauer analysieren wir

positive und negative Bewertungen, die UN-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Legitimität des Sicherheitsrats in öffentlichen Debatten in der UN-Generalversammlung vornehmen. Wenn Staaten die Legitimität des Rates positiv bewerten, schreiben sie ihm Legitimität zu. Wenn sie seine Legitimität öffentlich in Zweifel ziehen, entziehen sie dem Rat Legitimität.

Die diskursive Zuschreibung beziehungsweise der Entzug von Legitimität kann sich auf unterschiedliche Grundlagen oder Quellen von Legitimität beziehen. Wir unterscheiden **drei wesentliche Legitimitätsquellen**, die von unterschiedlichen Legitimitätstheorien betont werden. Aus der Perspektive einer ersten prominenten Legitimitätstheorie speist sich die Legitimität einer internationalen Organisation vornehmlich aus ihrer **Mandatseinhaltung**.⁸ Handelt eine internationale Organisation gemäß der ihr zugewiesenen Mandatsgrenzen und unter Berücksichtigung der ihr auferlegten Regeln, ist sie legitim. Überschreitet sie hingegen ihre Kompetenzen und handelt außerhalb ihres Mandats, verliert sie an Legitimität. Im Mittelpunkt einer zweiten Legitimitätstheorie stehen die **Verfahren** einer internationalen Organisation, deren Beschaffenheit die Legitimität einer solchen Organisation bedingen.⁹ Hierzu zählen Beteiligungsmöglichkeiten bei Entscheidungsverfahren, deren Transparenz, die Existenz von Rechenschaftspflichten (accountability) und die Beschränkung der Dominanz der mächtigsten Mitgliedstaaten. Eine dritte Legitimitätstheorie hebt schließlich die Bedeutung der **Leistungsfähigkeit** einer internationalen Organisation für deren Legitimität hervor.¹⁰ Gelingt es einer internationalen Organisation, den ihr zugedachten Zweck zu erfüllen und effektiv Probleme zu lösen, genießt sie ein hohes Maß an Legitimität. Erbringt sie diese Leistungen nicht, entstehen Legitimationsprobleme.

Beobachterinnen und Beobachter des Sicherheitsrats gelangen mit Blick auf diese drei Legitimitätsdimensionen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Die Ausweitung des Geltungsbereichs von Artikel 39 UN-Charta weit über die ursprünglich vorgesehenen zwischenstaatlichen Konflikte hinaus wird ebenso kontrovers diskutiert wie die Zunahme von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta (Interventionen, Sanktionen). Kritisiert wird zudem eine Ausweitung des Mandatsbereichs des Rates auf Kosten der UN-Generalversammlung. Die Beschaffenheit der Verfahren des Rates wird überwiegend negativ kommentiert. Trotz mancher Fortschritte bei der Beteiligung, wie die offenen Aussprachen (open debates) oder Treffen nach der Arria-Formel¹¹, bleiben jene Staaten, die von den Entscheidungen betroffen sind, nach wie vor meist vom Zustandekommen dieser Entscheidungen ausgeschlossen. Auch die mangelnde Transparenz der Verfahren des Rates sowie Machtfülle und Privilegien der fünf ständigen Mitglieder, insbesondere das Vetorecht, ist hier Gegen-

stand von Kritik. Was schließlich die Leistungsfähigkeit des Rates angeht, ist dessen Bilanz aus Sicht der Beobachter bestenfalls gemischt. Bei der Erfüllung seines vornehmlichen Mandats, die Wahrung des Weltfriedens, wechseln sich Erfolge und Fehlschläge ab. Bemängelt wird zudem die selektive Interventionspraxis des Rates, seine mangelnde Fähigkeit, die Großmächte einzuhegen und der unzureichende Schutz von Menschenrechten bei seinen Maßnahmen (zum Beispiel Terrorlisten). All diese Bewertungen werden explizit oder implizit mit Rekurs auf externe Legitimitätskriterien vorgenommen. Unklar bleibt, wie die Legitimität von den UN-Mitgliedstaaten selbst wahrgenommen und beurteilt wird.

Untersuchungsdesign

Um diese Frage zu beantworten, untersuchen wir positive und negative Bewertungen, welche die UN-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Legitimität des Si-

Die Beschaffenheit der Verfahren des Rates wird überwiegend negativ kommentiert.

1 José E. Alvarez, *The Once and Future Security Council*, *The Washington Quarterly*, 18. Jg., 2/1995, S. 3–20.

2 Inis L. Claude, *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*, *International Organization*, 20. Jg., 3/1966, S. 367–379; Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton 2007.

3 David D. Caron, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, *The American Journal of International Law*, 87. Jg., 4/1993, S. 552–588; Alexander Thompson, *Coercion Through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission*, *International Organization*, 60. Jg., 1/2006, S. 1–34.

4 Die Unterscheidung zwischen der Legitimitätswahrnehmung oder, wie von Max Weber bezeichnet, dem Legitimitätsglauben einerseits und auf externen, oftmals aus Demokratie- oder Gerechtigkeits-theorien abgeleiteten Standards beruhenden Legitimitätsurteilen andererseits, wird in der wissenschaftlichen Literatur als »normative« beziehungsweise »empirische« Legitimität bezeichnet.

5 Martin Binder/Monika Heupel, *The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates*, *International Studies Quarterly*, online first, 13.5.2014, doi: 10.1111/isqu.12134

6 Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy of Management Review*, 20. Jg., 3/1995, S. 571–610. Dieses und alle folgenden Zitate in diesem Beitrag wurden von dem Verfasser und der Verfasserin übersetzt.

7 Rodney Barker, *Legitimizing Identities: The Self-Presentations of Rulers and Subjects*, Cambridge 2001.

8 Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Dordrecht 1995, S. 26.

9 Abram Chayes/Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA 1995, S. 27.

10 Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999.

11 Näheres dazu: Helmut Volger, *Sicherheitsrat: Informelle Arbeitstagung 2012*, Vereinte Nationen (VN), 5/2013, S. 225f.

cherheitsrats abgegeben haben. Wir untersuchen dazu Debatten in der UN-Generalversammlung über den Jahresbericht des Sicherheitsrats. Unsere Untersuchungsbeispiele stammen aus sieben dieser Debatten: 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006 und 2009. Dieses empirische Material eignet sich in besonderer Weise. Erstens können sich die Staaten in diesen Debatten sowohl zum Rat als Institution als auch zu seinen spezifischen Aktivitäten und Maßnahmen äußern. Zweitens ermöglicht uns das identische Format dieser jährlichen Debatten, den Untersuchungskontext konstant zu halten und Vergleiche über Zeit vornehmen zu können. Drittens stehen diese Debatten grundsätzlich allen UN-Mitgliedstaaten offen, was es uns erlaubt, geografisch, politisch, sozio-ökonomisch und kulturell sehr unterschiedliche Staaten in den Blick zu nehmen. Schließlich zeigt sich, dass sich die Staatenvertreter in diesen Debatten nicht allein auf die oben erwähnten Legitimitätskriterien beziehen (zum Beispiel »wir brauchen mehr Transparenz in der Arbeit des Sicherheitsrats, der leider noch immer die am wenigsten demokratische Institution der UN ist«¹²). Sie sprechen dabei auch häufig die Legitimität des Rates explizit an (zum Beispiel »ein undemokratischer Prozess unterminiert die Legitimität der Entscheidungen des Rates«¹³).

Nun mag man – zu Recht – einwenden, dass die Staaten in ihren Äußerungen und Bewertungen nicht notwendigerweise ehrlich sind, sondern andere (eigennützige) Interessen dahinter stehen. Die Aufrichtigkeit dieser Aussagen ist für unsere Untersuchung aber zweitrangig. Denn zum einen ist die öffentlich gemachte Aussage (ob nun aufrichtig gemeint oder nicht) selbst ein wichtiger politischer Akt. Zum anderen enthüllen solche Bewertungen, von welcher Art von Legitimationskriterium Staatenvertreter glauben, es verfange in besonderer Weise in dem von ihnen bespielten Publikum (hier der Staatengemeinschaft). Wenn also Staatenvertreter mangelnde Partizipationsmöglichkeiten sehr häufig hervorheben und dadurch die Legitimität des Gremiums bedroht sehen, können wir daraus Rückschlüsse auf die wahrgenommene Wichtigkeit von Partizipation ziehen. Auf diesen Überlegungen aufbauend haben wir Legitimitätsbewertungen von 117 Staaten in den sieben Debatten dahingehend kodiert, ob Staatenvertreter sich positiv oder negativ äußern in Bezug auf (a) die Mandateinhaltung des Sicherheitsrats, (b) die Beschaffenheit seiner Verfahren oder (c) seiner Leistungsfähigkeit. Unser Vorgehen lässt sich anhand des folgenden Beispiels von Kolumbien veranschaulichen:

»Wir möchten auch unterstreichen, wie wichtig es ist, dass der Rat seine Bemühungen auf Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit konzentriert. Die Agenda des Rates mit Themen zu verwässern, die sich nicht direkt auf sein Mandat beziehen, (...) stellt die Legitimität seiner Tätigkeit in Frage.«¹⁴

Weil der Vertreter Kolumbiens die Ausweitung von Artikel 36, also die Erweiterung der Definition einer internationalen Sicherheitsbedrohung, kritisiert, kodieren wir diese Aussage als eine negative Bewertung der Mandateinhaltung des Sicherheitsrats. Auf diese Weise haben wir insgesamt 1531 Bewertungen erhoben und ausgewertet.

Ergebnisse

Das wichtigste Ergebnis der Studie ist, dass der Sicherheitsrat in den Augen der UN-Mitgliedstaaten an einem Legitimitätsdefizit leidet. Tatsächlich lassen sich in den Debatten in der Generalversammlung zum Jahresbericht des Sicherheitsrats deutlich mehr negative als positive Bewertungen seiner Arbeit finden. Der Anteil der negativen Bewertungen liegt sogar bei über zwei Drittel aller Bewertungen: 73 Prozent (1123) aller kodierten Bewertungen (1531) sind negativ. Der Sicherheitsrat genießt demnach in den Augen der UN-Mitgliedstaaten weit weniger Legitimität als die Forscher annehmen, die von dessen Fähigkeit, kollektive Maßnahmen zu legitimieren, dessen Legitimität ableiten. Zumindest besitzt der Sicherheitsrat keinesfalls die »einzigartige Legitimität«, die der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan ihm zugeschrieben hat.¹⁵

Trotz des großen Übergewichts an negativen Bewertungen befindet sich der Sicherheitsrat dennoch nicht in einer unauflösbaren Legitimitätskrise. Vielmehr deutet die Beobachtung, dass immerhin 27 Prozent (408) aller Bewertungen positiv sind, darauf hin, dass der Rat durchaus über ein beträchtliches Maß an Restlegitimität verfügt. Schließlich wissen wir aus der Forschung, dass Herrschaft ausübende Institutionen nur selten hohe Zustimmungswerte haben,¹⁶ aber dennoch langlebig sein können. Das Ergebnis, das der Sicherheitsrat erzielt hat, deutet also nicht darauf hin, dass die Staaten ihn grundsätzlich ablehnen. Vielmehr leidet das Gremium in den Augen seiner Mitgliedstaaten an einem Legitimitätsdefizit. Dies ist aber nicht so groß ist, wie es die Forscher, die dem Sicherheitsrat jegliche Legitimität absprechen, erwartet hätten.

Woraus speist sich dieses Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats? Wir können zeigen, dass vor allem die Unzufriedenheit der Staaten mit seinen Verfahren das Legitimitätsdefizit begründet. Denn 65 Prozent (268) aller negativen Bewertungen beziehen sich auf wahrgenommene Mängel im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats. Vor allem stoßen sich die Staaten an der unzureichenden Transparenz des Rates, der Nichtmitgliedstaaten im Rat oft mit seinen Entscheidungen vor vollendete Tatsachen stellt. Daneben fällt auch Unzufriedenheit mit den mangelnden Partizipationsmöglichkeiten der Nichtmitgliedstaaten und mit der lückenhaften Rechenschaftspflicht des Rates gegenüber der Gene-

In den Debatten zum Jahresbericht des Sicherheitsrats lassen sich deutlich mehr negative als positive Bewertungen seiner Arbeit finden.

Das Ergebnis deutet also nicht darauf hin, dass die Staaten den Sicherheitsrat grundsätzlich ablehnen.

ralversammlung ins Gewicht. Auch die Sonderstellung der fünfständigen Mitglieder des Sicherheitsrats durch das Vetorecht wird von den Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, negativ bewertet.

Die folgende Forderung des Vertreters Nicaraguas spiegelt etliche Kritikpunkte wider: »(W)ir brauchen Arbeitsmethoden, die den Sicherheitsrat in ein transparenteres, inklusiveres und partizipatorischeres Organ verwandeln, und die den Sicherheitsrat auf effektive Weise gegenüber der Generalversammlung rechenschaftspflichtig machen.«¹⁷ Insgesamt stützt die Erkenntnis, dass die Staaten vor allem mit den Verfahren des Sicherheitsrats unzufrieden sind, die Vermutung, dass auch auf globaler Ebene eine Norm des demokratischen Regierens entstanden ist.¹⁸ Demnach sollen nunmehr nicht nur Staaten, sondern auch politische Institutionen – insbesondere wenn sie Autorität ausüben – garantieren, dass jene, die von ihren Entscheidungen betroffen sind, Einfluss auf die zugrunde liegenden Regeln und auf konkrete Regelanwendungen nehmen können. Der Sicherheitsrat verfügt nicht über demokratische Verfahren, die dieser Norm gerecht werden – und büßt deshalb an Legitimität ein.

Im Gegensatz zu der relativ stark ausgeprägten Kritik an den Verfahren ist die Kritik an den Schwierigkeiten des Rates, sein Mandat verlässlich und ohne Kollateralschäden zu erfüllen, weniger stark ausgeprägt (24 Prozent aller negativen Bewertungen (268)). Wenn Staaten die mangelnde Leistungsfähigkeit des Sicherheitsrats kritisieren, dann tun sie das beispielsweise in allgemein gehaltenen Aussagen zu Problemen bei der Mandatserfüllung, wie etwa der Vertreter Kasachstans. Dieser beklagte die »Unfähigkeit des Sicherheitsrats, rechtzeitig und effektiv auf sich herausbildende Sicherheitsbedrohungen zu reagieren«¹⁹. Außerdem bemängeln Staatenvertreter Probleme in spezifischen Friedensmissionen oder Sanktionsregimen, die dazu führen, dass der Sicherheitsrat seine gesteckten Ziele nicht erreichen kann. Kritik, wonach der Rat inkonsistent handelt, also in manche Krisen interveniert, während er bei vergleichbaren Krisen untätig bleibt, fällt weniger stark ins Gewicht; das Gleiche gilt für sein Unvermögen, den Handlungsspielraum der Großmächte einzuschränken. Auch der Vorwurf an den Sicherheitsrat, dass von ihm autorisierte Instrumente Menschenrechte verletzen – man denke an die Fälle von Vergewaltigungen in Friedensmissionen oder die Verletzung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen im Rahmen von Sanktionsregimen – wurde von Staatenvertretern nur selten aufgegriffen.

Die freihändige Interpretation des Mandats des Sicherheitsrats stößt bei den Staaten auf die geringste Ablehnung (elf Prozent oder 124 aller negativen Bewertungen). Dass sich die Staaten so wenig daran stören, dass der Sicherheitsrat die Kompetenzen, die ihm die UN-Charta übertragen hat, überschrei-

tet und vor allem den Begriff der Friedensbedrohung auf immer mehr Situationen anwendet, ist in gewissem Maße überraschend. Schließlich wird von Staaten im Allgemeinen erwartet, dass sie sorgsam darauf achten, dass sich internationale Organisationen, die sie für die Erfüllung spezifischer Aufgaben geschaffen haben, nicht verselbständigen und ihre Souveränitätsrechte nicht beschneiden.²⁰ Unsere Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Norm der Souveränität in zunehmendem Maße von einer konkurrierenden Norm, nämlich dem Schutz der Menschenrechte, überlagert wird. Die UN-Mitgliedstaaten scheinen in immer stärkerem Maße bereit zu sein, Souveränitätsrechte aufzuweichen, wenn gravierende Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Dementsprechend akzeptieren Staaten kreative Mandatsinterpretationen durch den Rat, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, auch wenn die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat ursprünglich keine Kompetenzen übertragen haben, in innerstaatliche Krisen einzugreifen.

Handlungsleitende Implikationen

Was folgt aus den Ergebnissen der Studie für die Praxis? Zunächst wird offensichtlich, dass der Sicherheitsrat gut beraten ist, mehr zu tun, um in den Augen der UN-Mitgliedstaaten an Legitimität zu gewinnen. Angesichts der Restlegitimität, die ihm nach wie vor zugeschrieben wird, befindet er sich zwar nicht in einer tiefen Legitimitätskrise, die seine Akzeptanz in der Staatenwelt ernsthaft bedrohen würde. Doch das Legitimitätsdefizit, das dem Rat anhaftet, schränkt seine Handlungsfähigkeit durchaus ein. Mit Legitimität geht Folgebereitschaft einher, denn Staaten sind eher dazu geneigt, die Autorität einer internationalen Organisation anzuerkennen und ihre Vorgaben umzusetzen, wenn sie ihren

Die freihändige Interpretation des Mandats des Sicherheitsrats stößt bei den Staaten auf die geringste Ablehnung.

Die Staaten akzeptieren kreative Mandatsinterpretationen durch den Rat, die dem Schutz der Menschenrechte dienen.

¹² UN Doc. A/52/PV.38 v. 29.10.1997, S. 12, Beitrag von Malaysia.

¹³ UN Doc. A/58/PV.28 v. 13.10.2003, S. 13, Beitrag von Jamaika.

¹⁴ UN Doc. A/61/PV.73 v. 11.12.2006, S. 7.

¹⁵ Annan Warns US Over Iraq, BBC, 11.9.2002, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2250948.stm

¹⁶ Siehe zum Beispiel Frank Nullmeier et al. (Hrsg.), *Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt a.M. 2010.

¹⁷ UN Doc. A/64/PV.46 v. 13.11.2009, S. 13.

¹⁸ Klaus Dingwerth, *Global Democracy and the Democratic Minimum: Why a Procedural Account Alone is Insufficient*, *European Journal of International Relations*, online first, 19.5.2014, doi: 10.1177/1354066113509116

¹⁹ UN Doc. A/61/PV.75 v. 12.12.2006, S. 7.

²⁰ Barbara Koremenos/Charles Lipson/Duncan Snidal, *The Rational Design of International Institutions*, *International Organization*, 55. Jg., 4/2001, S. 761–799.

Es fällt auf, dass die Staaten mit den bereits erfolgten kleinen Reformschritten nicht zufrieden sind.

Anspruch, bindende Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, als rechtmäßig anerkennen. Der Sicherheitsrat ist auf die Folgebereitschaft der Staaten angewiesen, denn er kann weder seine Entscheidungen mit Zwang gegen die Mehrheit der Staaten durchsetzen, noch verfügt er über die Mittel, um sich auf Dauer Folgebereitschaft durch entsprechende Anreize zu erkaufen. Wenn die Staaten nun aber die Legitimität des Sicherheitsrats in Frage stellen, sinkt ihre Bereitschaft, seine Resolutionen umzusetzen, was wiederum seine Handlungsfähigkeit einschränkt. Kurzum, wenn der Sicherheitsrat seine Handlungsfähigkeit sichern will, sollte er Schritte ergreifen, um das Legitimitätsdefizit zu beheben.

Doch welche Schritte müssten dies sein? Unsere Studie legt nahe, dass sich der Sicherheitsrat vor allem um besser akzeptierte Verfahren kümmern sollte, denn in diesem Bereich ist die Unzufriedenheit der Staaten am größten. In den vergangenen Jahren haben die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten bereits eine Reihe von Reformen eingeleitet, um die Akzeptanz seiner Verfahren zu erhöhen. So informiert der Präsident des Sicherheitsrats mittlerweile nach nicht-öffentlichen Sitzungen interessierte Vertreter von Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, über die Sitzungen. Darüber hinaus können durch Treffen nach der Arria-Formel Vertreter nichtstaatlicher Organisationen leichter ihre Positionen in den Entscheidungsprozess einbringen und die Themensetzung des Sicherheitsrats beeinflussen.²¹ Und die Tatsache, dass der Sicherheitsrat seit 1990 seinen Jahresbericht öffentlich in der Generalversammlung diskutieren lässt, ist ein Zeichen der Anerkennung der Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung. Unsere Studie zeigt, dass die Staaten diese Reformen durchaus wertschätzen. Viele Staatenvertreter loben, dass die Arbeitsweise des Sicherheitsrats transparenter und es für Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, einfacher geworden ist, Debatten im Rat nachzuvollziehen und von außen eigene Vorschläge einzubringen. Und auch die Gelegenheit, in der Generalversammlung öffentlich über den Jahresbericht des Sicherheitsrats debattieren zu können, wird von vielen Staaten begrüßt.

Zugleich fällt aber auch auf, dass die Staaten mit den bereits erfolgten kleinen Reformschritten nicht zufrieden sind. Aus vielen von uns untersuchten Debattenbeiträgen lässt sich eine gewisse Frustration darüber herauslesen, dass die nunmehr 20 Jahre währenden Bemühungen, die Verfahren des Sicherheitsrats zu reformieren, bislang nur zu halbherzigen Neuerungen oder gar Scheinreformen geführt haben. Zwar ist die Arbeitsweise transparenter geworden, wirkliche Mitwirkung von Nichtmitgliedstaaten des Rates in dem Sinne, dass Vorschläge von außen auch tatsächlich Gehör finden und sich in Resolutionstexten niederschlagen, ist aber immer noch die Ausnahme. Die Macht konzentriert sich nach wie

vor bei den Vereinigten Staaten, Russland, China, Großbritannien und Frankreich, die einen ständigen Sitz im Rat haben und über das Vetorecht verfügen. Eine Erweiterung des Sicherheitsrats um weitere ständige und/oder nichtständige Mitglieder würde das Legitimitätsdefizit des Rates nicht beheben können. Der Kreis der Staaten, die weiterhin ausgeschlossen wären, bliebe annähernd gleich groß, abgesehen davon, dass eine solche Reform politisch derzeit nicht durchsetzbar ist. Ebenso wenig wären die ständigen Mitglieder bereit, ihr Vetorecht aufzugeben. Eine Einschränkung des Vetorechts ist hingegen vielversprechender. Die Idee der ›Responsibility Not to Veto‹ etwa, wonach die ständigen Mitglieder bei Resolutionen, mit denen auf Massenverbrechen und Völkermord reagiert werden soll, freiwillig auf ihr Vetorecht verzichten,²² wäre eher politisch mehrheitsfähig. Es wäre zudem in der Praxis hilfreich und könnte zu mehr Legitimität beitragen.

Das Gleiche gilt für Verfahren, die die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats daran hindern sollen, die Macht des Rates zu missbrauchen. Die Ombudsperson des Al-Qaida-Sanktionsausschusses, die Beschwerden von gelisteten Terrorverdächtigen entgegennehmen und dem Sicherheitsrat Vorschläge für Streichungen aus der Terrorliste unterbreiten darf,²³ ist zum Beispiel ein vielversprechender Ansatz. Dadurch wird die Rechenschaftspflicht des Rates gegenüber Individuen erhöht, der Instrumentalisierung des Gremiums durch die Vetomächte entgegenwirkt – und kann gegebenenfalls auch bei anderen Instrumenten des Sicherheitsrats zur Anwendung kommen. Ferner trifft es auch auf Mechanismen zu, die die Ratsmitglieder dazu zwingen, ihre Entscheidungen öffentlich zu begründen – was freilich das reine Verfolgen nationaler Interessen erschweren würde.²⁴ Die öffentlichen Debatten in der Generalversammlung über den Jahresbericht des Sicherheitsrats sind ein erster Schritt in diese Richtung. Um das Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats zu beheben, sollten weitere folgen.

²¹ James A. Paul, Working with Nongovernmental Organizations, in: David M. Malone (Ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder 2004, S. 373–387; Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, VN, 5/2010, S. 195–203.

²² Citizens for Global Solutions, The Responsibility Not to Veto: A Way Forward, Washington, D.C. 2010, http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf

²³ Office of the Ombudsperson of the Security Council's 1267 Committee, www.un.org/en/sc/ombudsperson/

²⁴ Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hat dies beispielsweise bereits Ende der neunziger Jahre vorgeschlagen: Rede des deutschen Außenministers vor der 54. Generalversammlung, New York, 22.9.1999, VN, 5/1999, S. 169f.