

Ecker-Ehrhardt, Matthias

Working Paper

Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer Blick auf die Deutungsmacht inter- und transnationaler Akteure in der Darfurkrise

WZB Discussion Paper, No. SP IV 2007-303

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Ecker-Ehrhardt, Matthias (2007) : Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer Blick auf die Deutungsmacht inter- und transnationaler Akteure in der Darfurkrise, WZB Discussion Paper, No. SP IV 2007-303, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49739>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DISCUSSION PAPER

WZB

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

SP IV 2007-303

Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer
Blick auf die Deutungsmacht inter- und transnationaler
Akteure in der Darfurkrise

Matthias Ecker-Ehrhardt¹

1 E-Mail: [Matthias Ecker-Ehrhardt <ecker@wzb.eu>](mailto:ecker@wzb.eu)



ZITIERWEISE ● CITATION

Matthias Ecker-Ehrhardt

Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer Blick auf die
Deutungsmacht inter- und transnationaler Akteure in der Darfurkrise

Discussion Paper SP IV 2007-303, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2007

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Federal Republic of Germany

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684
E-mail: wzb@wzb.eu ● Internet: <http://www.wzb.eu>

Abstract

New Authorities? A Communication-Theoretical View of the Symbolic Power of International and Transnational Actors in the Darfur Crisis

Following a Weberian notion of legitimate rule, the ability to govern effectively may not only be conceived in terms of coercion or incentives, but also the willingness of people to recognize actors as legitimate “authorities” in a number of ways. As many scholars have convincingly argued, non-governmental agencies and international bureaucracies play a decisive – and maybe increasing – role in international politics by being recognized as regulative, moral or epistemic authorities. An oft-claimed trend towards a denationalized “multicentric-world” (James Rosenau) may result, although empirical evidence is incomplete at best.

Building on the work of Pierre Bourdieu and Juergen Habermas, this paper argues that looking at the way actors refer to others as “authorities” during political debates enables us to answer the question to what extent a process of political denationalization is actually taking place. To illustrate the usefulness of such research on the “authority talk,” the paper draws on a text analysis of debates on the humanitarian crisis in Sudan/Darfur taking place in six public fora: two parliamentary chambers (the US House of Representatives and the UK House of Commons), two “new” media outlets (CNN.com and BBC.uk), and two “classic” newspapers (*The Guardian* and *The New York Times*). The paper focuses on the humanitarian crisis in Sudan/Darfur.

Given unreliable information in terms of the scale of human suffering and its local context and causes, societies abroad are in desperate need for credible information and interpretations about what it “means to them,” in terms of their own capacities and duties. This is where international and non-state actors become integral parts of various political arenas, as epistemic authorities (“experts”) that compensate for the lack of sufficient factual knowledge held by journalists, politicians and audiences alike. Moreover, the reputation of humanitarian agencies as the moral conscience of the “world” gives their calls for action the impetus of an authoritative definition of responsibilities. By looking at the way actors refer to international and non-state institutions, it is argued, we can research their accumulation of “symbolic power.”

Zusammenfassung

In Anlehnung an das Webersche Konzept legitimer Herrschaft lässt sich die Fähigkeit effektiv zu regieren, nicht nur im Sinne von Zwang und/oder Anreizen verstehen, sondern gerade auch durch die verbreitete Anerkennung von Akteuren als legitime „Autoritäten“. Wie viele Beobachter überzeugend argumentiert haben, spielen Nichtregierungsorganisationen und internationale Bürokratien eine entscheidende – und vielleicht auch zunehmend wichtigere – Rolle in der internationalen Politik, gerade weil sie als normative und epistemische Autoritäten anerkannt werden. Das Entstehen einer denationalisierten „multicentric world“ (James Rosenau) wird entsprechend oft behauptet, obwohl die empirische Beweislage bestenfalls unvollständig ist.

Im Rekurs auf Arbeiten von Pierre Bourdieu und Jürgen Habermas wird argumentiert, dass die Art und Weise, wie die Akteure in politischen Debatten kommunikativ auf andere als „Autoritäten“ verweisen, eine Antwort auf die Frage liefert, inwieweit sich ein solcher Prozess politischer Denationalisierung tatsächlich abzeichnet. Das Papier illustriert den Mehrwert entsprechender Forschung zu „Autoritätskommunikation“ anhand einer Textanalyse von Debatten über die humanitäre Krise im Sudan/Darfur. Texte aus sechs öffentlichen Foren werden vergleichend untersucht: zwei Parlamenten (US-Repräsentantenhaus, britisches Unterhaus), zwei „neuen Medien“ (CNN.com, BBC.uk) und zwei „klassischen“ Zeitungen (Guardian, New York Times).

Angesichts unzuverlässiger Informationen hinsichtlich des Ausmaßes menschlichen Leids, dessen lokaler Kontexte und Ursachen, so wird argumentiert, ist die Völkergemeinschaft dringend auf glaubwürdige Informationen und Interpretationen angewiesen – Informationen darüber, was diese Ereignisse für sie selbst hinsichtlich ihrer eigenen Kapazitäten und Pflichten bedeuten. Internationale und nichtstaatliche Akteure werden so zu integralen Bestandteilen verschiedener politischer Arenen, zu epistemischen Autoritäten („Experten“), die den Mangel an ausreichendem Faktenwissen der Journalisten, Politiker und der Öffentlichkeit kompensieren. Darüber hinaus verleiht der Ruf humanitärer Organisationen als moralischem „Weltgewissen“ entsprechenden Appellen den Impetus einer autoritativen Definition von Verantwortung. Indem man die Art und Weise betrachtet, wie auf internationale Institutionen und Nichtregierungsorganisationen verwiesen wird, so die These, lässt sich deren Akkumulation an „symbolischer Macht“ untersuchen.

Inhalt

Abstract	iii
Zusammenfassung	iv
Einleitung	1
1. Die Kommunikation von Autorität – Konturen eines Forschungsdesiderats	4
1.1 Jenseits von Kommando und Weisung: Autorität als Deutungsmacht	4
1.2 Autorität jenseits der „Macht des besseren Arguments“	6
1.3 Mechanismen kommunikativer Aktualisierung von Autorität	9
2. Autoritäten in der Kommunikation über Darfur – eine Illustration	14
2.1 Der Fall, die Foren, die Akteure	15
2.2 How to see? – Indikatoren einer Autoritätsanerkennung	20
2.3 Wer hat Autorität? – neue vs. alte Autoritäten	24
2.4 Autorität wozu? – Die Reichweite neuer Autorität	27
2.5 Autorität wodurch? – Ressourcen und Bruchlinien neuer Autorität	31
3. Fazit	34
Literatur	36
Anhang	41

Tabellen- und Schaubilderverzeichnis

Tabelle 1:	Autorität als alternativer Modus sozialer Kontrolle	10
Tabelle 2:	Textkorpus (geschichtete Zufallsstichprobe in Klammern)	20
Schaubild 1:	Autoritätsindikatoren in Reden und Zeitungsartikeln	24
Schaubild 2:	Autoritätsbezüge in den Darfurdebatten des US- Repräsentantenhauses und britischen Unterhauses	25
Schaubild 3:	Autoritätsbezüge in der Darfurberichterstattung von BBC, CNN, der New York Times und dem Guardian	26
Tabelle 3:	Test auf Zusammenhang bzw. stochastische Unabhängigkeit zwischen Arenen und Häufigkeit einzelner Autoritätsverweise.	41
Tabelle 4:	Häufigkeiten zertifizierten Sachwissens nach ausgewählten UN- Agenturen/NGOs	42

Einleitung¹

Die politische Steuerung sozialer Prozesse wird nach gängiger Einschätzung zu einem immer größeren Teil durch gesellschaftliche Akteure geleistet, auch auf transnationaler oder internationaler Ebene. Sie beteiligen sich an der Identifikation transnationaler Probleme und sammeln Wissen über mögliche Lösungswege. Sie formulieren Standards, helfen bei der Überwachung und sind zum Teil sogar in der Lage, über den öffentlichen Entzug von Legitimität als „Weltgewissen“ Regelverletzungen zu sanktionieren (Keck/Sikkink 1998, Boli/Thomas 1999, Cutler et al. 1999, Wolf 2002). Sei es in Form selbstregulativer „private regimes“ oder auch nur als selektive Einbindung in die Politikroutinen internationaler Institutionen: Die politische Denationalisierung (Zürn 1998) gestaltet sich nicht zuletzt als grenzübergreifende Vergesellschaftung (Czempiel 1994) bzw. „Transnationalisierung“ von Politik (Zürn et al. 2007). Neben die Regierungen treten in der „multicentric world“ (Rosenau 1990, 1997) zudem nicht nur Bewegungsorganisationen, Aktivisten- und Expertennetzwerke und Unternehmen, sondern auch die bürokratischen Apparate und Agenturen internationaler Institutionen, denen die Nationalstaaten erhebliche Kompetenzen bei Problemdefinition und Politikgestaltung einräumen (Barnett/Finnemore 1999, 2004). Ihnen wird die Autorität zugeschrieben, Probleme zu identifizieren und mittels eines Repertoires an Begriffen und Kategorien beschreibbar zu machen, Problemlösungsstrategien vorzugeben, indem sie Handlungsregeln und -pläne skizzieren und anhand eigener Expertise bewerten, schließlich auch problematisches Verhalten von Staaten, Unternehmen usw. zu verifizieren und die Angemessenheit von Sanktionen zu beurteilen. Für viele deutet sich folgerichtig ein fundamentaler Wandel in der weltpolitischen „authority structure“ (Boli/Thomas 1999) an, ein „*authority shift*“ von den Nationalstaaten auf die trans- und internationalen Institutionen (Zürn et al. 2006, Rosenau 1997), „a novel redistribution of power among states, markets, and civil society“ (Mathews 1997: 51).

Dieser Wandel weckt nicht nur Hoffnungen auf eine handlungsfähige und legitime „cosmopolitan order“ (Held 1995), sondern wirft Fragen nach der Anerkennung dieser „neuen Autoritäten“ durch Nationalstaaten und Gesellschaften auf (Grant/Keohane 2005, Zürn et al. 2006). Bemerkenswert ist dabei allerdings, dass *ihre Anerkennung letztlich essentiell für ihren Einfluss selbst ist*, sofern alternative Machtmittel wie Zwang oder Anreize gerade ihnen nur begrenzt bis gar nicht zur Verfügung stehen. Sei es im Rahmen internationaler Verhandlungen oder aber bei der kooperativen

1 Für Kritik und Anregungen danke ich Lora Viola, Bernhard Zangl, Dagmar Kollande, Silke Weinlich, Bernhard Peters, Michael Zürn, Helmut Weidner, Andreas Wimmel, Anna Geis, Kristina Hahn, Anna Holzscheiter und Gregor Walter. Nadine Bernhard und Manuel Domes haben mich wesentlich bei der inhaltsanalytischen Erschließung der Darfurdebatte unterstützt.

Suche nach Problemlösungen unter der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure: Meist beruht ihr Einfluss einzig auf der Anerkennung als vertrauenswürdig, kompetent und zuständig. Nur sofern man ihre Sichtweisen als glaubwürdig anerkennt und ihnen ohne Zwang oder materielle Anreize folgt, genießen sie dabei „Autorität“ im Rahmen spezifischer „*spheres of authority*“ (Rosenau 1997), deren theoretische Konzeptionalisierung, wie empirische Beschreibung und Erklärung, gleichwohl ein zentrales Desiderat der Forschung darstellt.

Im Hinblick auf dieses Desiderat schlage ich im Rekurs auf Bourdieu und Habermas einen kommunikationstheoretisch informierten Begriff von Autorität vor. Ich folge dabei erstens der Intuition, dass in der kommunikativen Bezugnahme auf Akteure ein Schlüssel zum Verständnis weltgesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse liegt. Sofern sich andere Akteure in ihren Äußerungen auf NGOs oder internationale Institutionen als anerkennungswürdige Instanzen berufen, hinterlässt deren Anerkennung kommunikative Spuren. *Diese Spuren können, so die erste Arbeitshypothese, sinnvoll systematisiert und beschrieben werden; sie ermöglichen dabei nicht nur eine Erhebung kommunizierter Anerkennung, sondern auch deren spezifische Reichweite und Bedingung.*

Ein solches Vorgehen ermöglicht damit, eine *zweite Arbeitshypothese* zu substantiieren, nämlich die, dass der *vielfach behauptete „authority shift“ in seiner Intensität und Reichweite vielfach überschätzt* wird. Nicht nur bleiben staatliche Akteure zentrale Autoritäten, was politische Kommunikation angeht, auch hält sich die Autorität „neuer Autoritäten“ wie NGOs und internationaler Institutionen bei Lichte betrachtet in engen Grenzen. Um dieser zweiten Arbeitshypothese nachgehen zu können, bedarf es allerdings eines Analyserahmens, der sich nicht auf den erfolgreichen Einfluss einzelner Akteure konzentriert – wie dies die einschlägige Literatur im Allgemeinen tut –, sondern erstens über verschiedene Akteursgruppen hinweg „Autorität“ vergleichend diskutiert, zweitens diese „Autorität“ in ihrer Reichweite (Autorität wozu?) differenziert sowie drittens die Bedingungen ihrer Akkumulation beschreibt. Mit diesem discussion paper sollen erste konzeptionelle Konturen eines solchen Analyserahmens umrissen, das methodische Instrumentarium konkretisiert und seine Brauchbarkeit empirisch illustriert werden.

In einem *ersten Teil* erfolgt zunächst eine theoretische Diskussion und Plausibilisierung des kommunikationstheoretisch gewendeten Konzepts von Autorität. Dabei wird Autorität über ihre Anerkennung definiert, und zwar als Bereitschaft, Deutungen zu übernehmen, weil sie einem bestimmten Akteur zugerechnet werden. Autorität wird dazu zum einen von der engen Konzeption einer Autorität des „Anweisens“ gelöst und zu einer akteursgebundenen, gleichfalls habitualisierten „Deutungsmacht“ erweitert.

Zum anderen erfolgt eine Abgrenzung gegenüber alternativen Modi sozialer Kontrolle wie Zwang, Anreize und „bessere Argumente“. Gerade mit Blick auf Kommunikationsprozesse ist die Differenz zwischen „besserem Argument“ und Autorität allerdings genau zu bestimmen; dies erfolgt im Rekurs auf Bourdieus Begriff „symbolischer Macht“ und Habermas’ argumentationslogischen Überlegungen zu Autorität (bzw. Prestige). Ausgehend davon werden schließlich vier Mechanismen unterschieden, durch die Autoritätsverhältnisse zum Gegenstand politischer Kommunikation werden und an die dann die spätere Operationalisierung anknüpft.

Im *zweiten Teil* erfolgt die Illustration dieses kommunikationstheoretisch informierten Begriffs von Autorität am Beispiel der humanitären Krise in Darfur. Mit Massenmedien und Parlamenten werden zunächst zwei Brennpunkte gesellschaftlicher Debatten identifiziert, in denen sich die Anerkennung von „Autoritäten“ beobachten und bestimmen lassen sollte. Zwei Indikatoren werden entwickelt: argumentative Bezüge auf Autoritäten (im Sinne eines *argumentum ad verecundiam*) und die Selektion von Autoritäten als „starke Quellen“ glaubwürdiger Stellungnahmen im Kontext eines Modus neutralen Berichtens. Anhand einer Inhaltsanalyse wird schließlich gezeigt, dass Akteure aus dem Feld der humanitären Hilfe wie erwartet über erhebliche Autorität verfügen. Bemerkenswert ist dabei, dass sich die Anerkennung von Akteuren wie UNHCR, Amnesty International oder Ärzte ohne Grenzen nicht auf den zivilgesellschaftlichen Raum im engeren Sinne beschränkt, sondern auch parlamentarische Debatten umfasst, also nationalstaatliche Kerninstitutionen der „state centric world“. Hier zeigt sich allerdings erstens, dass „alte“ Autoritäten wie Regierungen und Parlamente nach wie vor wichtige, zum Teil sogar deutlich wichtigere Bezugspunkte orientierender Diskussionen sind. Mit Blick auf die genaue Reichweite einzelner „Autoritätssphären“ lässt sich zweitens auch erkennen, dass die Autoritätssphären von UN-Agenturen und NGOs von vergleichsweise geringer Reichweite sind, d. h. eng auf spezifische Deutungsprobleme beschränkt bleiben. Schließlich wird gezeigt, dass politische Kommunikation auch die Rolle verschiedener „Ressourcen“ von Autorität erkennbar werden lässt – wie Ämter, Kompetenzzuschreibungen und Unparteilichkeit. Auch diesbezüglich differenziert sich das Bild einer vermeintlich omnipotenten „Weltgesellschaft“, deren Akteure keinesfalls immer als Autoritäten gehört und akzeptiert werden, sofern etwa deren Unparteilichkeit fallweise angezweifelt wird. Insgesamt erweist sich die kommunikationstheoretische Perspektive auf Autorität also als leistungsfähig, wenn auch die Illustration an einem einzelnen Beispiel noch wenig Rückschlüsse auf langfristige Prozesse der Autoritätsakkumulation zulässt.

1. Die Kommunikation von Autorität – Konturen eines Forschungsdesiderats

Die folgenden Überlegungen nehmen ihren Ausgangspunkt an einer allgemeinen Bestimmung von „Autorität“ als einem Anerkennungsverhältnis, das bestimmte Akteure im politischen Prozess insofern privilegiert, als man ihre Interpretation von Problemen, Zusammenhängen oder Handlungspflichten *per se* für glaubwürdig hält. Diese Anerkennung von Akteuren als Autoritäten hinterlässt, so argumentiere ich weiter, Spuren in der Kommunikation von Akteuren – eine Überlegung, an der später die Operationalisierung von Autorität ansetzen wird. Dazu ist zunächst (1.2) das Verhältnis von Autorität und der „Macht des besseren Arguments“ für Kommunikationsprozesse zu klären. Anschließend (1.3) werden vier Mechanismen beschrieben, durch die Autoritätsansprüche und deren Anerkennung zum Gegenstand politischer Kommunikation und damit einer diskursanalytischen Diskussion zugänglich werden.

1.1 Jenseits von Kommando und Weisung: Autorität als Deutungsmacht

In der Tradition Max Webers lässt sich „Autorität“ zunächst als Ausdruck einer als legitim empfundenen Herrschaftsbeziehung verstehen. Die Beherrschten beugen sich dem Willen einer Autorität nicht – oder zumindest nicht nur –, um Bestrafung zu vermeiden oder Belohnungen zu erhalten, sondern (auch) aus dem Glauben an die Anerkennungswürdigkeit (Legitimität) jener Herrschaftsbeziehung, in deren Rahmen der Willen formuliert wird.² Eine Autorität hat somit gerade darum Macht, weil ihre Herrschaft von den Beherrschten als normativ verbindlich anerkannt wird. Fehlt diese Anerkennung, muss Herrschaft durch alternative Modi sozialer Kontrolle wie Zwang, Verhandeln oder Argumente durchgesetzt werden, d. h. ein Akteur muss drohen, sich das wunschgemäße Handeln anderer durch Anreize zu erkaufen, oder sie aber mit „besseren Argumenten“ überzeugen, um seinen Mangel an Autorität zu kompensieren (Weber 1922, Blau 1963, Rosenau 1998, Hurd 1999, Lemke 2001, Hall/Biersteker 2002). Umgekehrt wird in dieser Denktradition die habitualisierte – d. h. frag- und kritiklose – Befolgung eines Willens zur „purest expression of authority“ (Rosenau 1998: 13) und Autorität (bzw. Legitimität) zum vierten, alternativen Modus sozialer Kontrolle jenseits von Zwang, Tausch und Argumenten.

Allerdings legt die bereits von Weber gewählte Begrifflichkeit von „Willen“, „Weisung“ bzw. „Befehl“ Autorität zunächst auf die unmittelbare Koordination „auto-

2 In diesem Sinne reserviert auch Blau den Begriff „Autorität“ für den Fall, dass „the willing unconditional compliance of a group of people rests upon their shared beliefs that it is legitimate for the superior [...] to impose his will upon them and that it is illegitimate for them to refuse obedience“ (Blau 1963: 307).

risierter“ Handlungspläne fest. Dieser engen Konzeption folgen jene zu Recht nicht, die schon mit Blick auf den eingelebten Idealtypus nationalstaatlich verfasster Gesellschaften den Einfluss von Experten, Intellektuellen oder Priestern ebenso als Ausdruck von Autorität verstehen (Parsons 1994, Bourdieu 1987).³ Auch deren Fähigkeit, eine bestimmte Sicht der Realität zu etablieren und Pflichten zu definieren, beruht nämlich zu einem entscheidenden Anteil auf einer „habitualisierten“ Anerkennung – eine aus gesellschaftstheoretischer Sicht schlichte Notwendigkeit funktional differenzierter Gesellschaften: So wie wir handlungsfähige Institutionen brauchen, um voreinander sicher zu sein, unsere Kranken zu versorgen und den Abfall zu entsorgen, brauchen wir moralische und epistemische Autoritäten, die unseren Bestand an Pflichten und Wissen zertifizieren. Nur so können wir trotz überbordender Komplexität sozial handlungsfähig sein.

Im selben Sinne lässt sich nun, so die Annahme, nicht nur beobachten, dass grenzübergreifende Austauschprozesse einen enormen Bedarf an handlungsfähigen Institutionen staatlicher oder nicht-staatlicher Provenienz generieren (Keohane 1989, Zürn 1998). Es lässt sich auch zeigen, dass diese Institutionen auf die internationale oder transnationale Problembearbeitung gerade dadurch Einfluss nehmen, dass sie die Komplexität dieser Probleme bzw. ihres Entstehungszusammenhangs reduzieren helfen (zusammenfassend Zürn et al. 2006). So bewerten internationale Rating-Agenturen wie Moody's oder S&P turnusmäßig die Kreditwürdigkeit von Unternehmen und Staaten und nehmen damit aufgrund einer allgemeinen Anerkennung dieser Bewertungen entscheidenden Einfluss auf die internationalen Finanzmärkte (Sinclair 1999). Auch die Weltbank und UNHCR genießen in ihren Bereichen einen vergleichbaren Einfluss, sofern sie Regeln und Kategorien definieren, an denen andere Akteure ihr Handeln ausrichten (Barnett/Finnemore 2004).

Folgerichtig lässt sich auch diesen und vergleichbaren Akteuren eine „Autorität“ zusprechen, obgleich sie meist weder „anweisen“ noch „befehlen“ können (vgl. Nye 1990; Rosenau 1997: Kap. 8; Rosenau 1998; Cutler et al. 1999; Barnett/Finnemore 1999, 2004; Hall/Biersteker 2002; Wolf 2002). Ihr Einfluss liegt dabei bisweilen sogar ausschließlich in der Fähigkeit „to shape the frames that orient other actors“ (Boli/Thomas 1999: 15, vgl. auch Nye 2004: 7). Ihre Autorität erbringt eine wesentliche wie dauerhafte Orientierungsfunktion für politische oder politiknahe Prozesse, ist gleichwohl „neither coercive nor commanding; [but] cultural“ (Boli 1999: 298).⁴ Um auch

3 Vgl. hier die Differenzierung von „to be an authority“ und „to be in authority“ (Cutler et al. 1999).

4 Dabei ist hier Kultur in einem weitestgehenden Sinne als „selbstgesponnenes Bedeutungsgewebe“ (Geertz 1995: 9 im Verweis auf Weber) zu verstehen, das sowohl kognitiv-ontologische Fakten und Weltansichten wie auch allgemein bzw. spezifisch verhaltensnormierende Prinzipien, Stan-

diese Orientierungsleistungen als Ausdruck von „Autorität“ begreifen zu können, bezeichnet der Begriff darum im Folgenden eine akteursbezogene „Deutungsmacht“, die (a) neben konkreten Weisungen auch Wertprioritäten, Handlungspflichten, Situations- und Weltdeutungen usw. umfasst, sowie (b) auf der Geltung des Akteurs als anerkennungswürdig im weiteren Sinne beruht (vgl. auch Parsons 1994: 148-50).

Dabei hat Joseph Nye (1990, 2004) überzeugend argumentiert, dass auch Staaten über einen „weichen“ Einfluss auf andere Akteure verfügen, sofern ihre „kulturelle Attraktivität“ diese zur Übernahme von Werten und Verhaltensmustern bewegt und damit auch eine Anerkennung voraussetzt. Der vielfach behauptete „authority shift“ (Mathews 1997) bezeichnet demgemäß im Folgenden zunächst nur eine Veränderung des weltpolitischen Tableaus als Autoritäten anerkannter Akteure, deren Ressourcenausstattung im Hinblick auf alternative Machtmittel allerdings stark variiert. Neben „alten“ Nationalstaaten treten nunmehr, so die gängige These, verstärkt „neue“ trans- und internationale Institutionen, Konzerne, Medien, soziale Bewegungen und Netzwerke unterschiedlichster Provenienz, die einen Einfluss ausüben, der auf einer „habitualisierten“ Anerkennung beruht. Deren Anerkennung als Autorität bleibt allerdings – wie Autorität stets – begrenzt. Moody's oder S&P bewertet die Kreditwürdigkeit von Unternehmen, nicht deren Produktionsstandards. Die Rugmark-Initiative zertifiziert die menschenwürdige Produktion von Teppichen, nicht aber die Kreditwürdigkeit der involvierten Unternehmen. Die Fähigkeit von Akteuren, bestimmten – und im Zweifelsfall nur diesen – Unterweisungen, Setzungen und Interpretationen aus sich heraus Geltung zu verschaffen, definiert also spezifische „Autoritätssphären“ (Rosenau 1997), deren Grenzen notwendigerweise Gegenstand jeder Analyse von Autorität sein müssen.

1.2 Autorität jenseits der „Macht des besseren Arguments“

Allerdings unterstellt die einschlägige Literatur darüber hinaus auch, dass der grenzübergreifende Bedarf an kommunikativer Koordination höher und komplexer wird und dass im Zuge dessen auch „gute Argumente“ an Bedeutung gewinnen. In dem Maße, in dem klare Hierarchien jenseits nationalstaatlicher Politikprozesse nach wie vor weitgehend fehlen, so die Beobachtung, führt die Verdichtung weltpolitischer Beziehungen zu einem verstärkten Verhandlungs- und Verständigungsbedarf, der neben Drohungen und Tauschangeboten gegebenenfalls auch gute Argumente notwendig macht. Dabei wird in der Verfügungsgewalt über „bessere Argumente“ sogar die

dards oder eben auch „Anweisungen“ in hierarchischen Settings umfasst – Deutungen im weiteren Sinne also, die im Rahmen eines Anerkennungsverhältnisses „autorisiert“ und übernommen werden können (vgl. auch Boli/Thomas 1999: 17).

wesentliche – und vielfach einzige – Stärke jener „neuen“ Akteure gesehen, die in der Rede vom „authority shift“ eine so prominente Rolle spielen. Avancieren trans- und internationale Akteure dabei zu „structural foci of universalistic discourse and debate“ (Boli 1999: 299), impliziert deren Bedeutungsgewinn somit für viele Beobachter gerade auch einen zweiten Shift hin zu einer Weltpolitik verstärkten Argumentierens (etwa Risse 2000: 19; vgl. auch Deitelhoff/Müller 2005) bzw. rhetorischen Handelns (Schimmelfennig 1995).

Das Verhältnis von „besseren Argumenten“ und „Autorität“ ist allerdings klärungsbedürftig, ist es doch als alternativer und zumindest analytisch streng zu trennender Modus von „weicher“ Deutungsmacht zu behandeln. Dabei wäre allerdings irreführend, Autorität als „nicht-kommunikativ“ zu konzeptualisieren, im Gegenteil: Autorität ist – wie zu zeigen sein wird – gerade als Aspekt kommunikativer Prozesse bedeutsam und für die Analyse politischer Kommunikation essentiell. Im Sinne eines „habitualisierten“ Anerkennens eines Akteurs ist Autorität allerdings auch in kommunikativen Settings nicht dasselbe wie die Verfügungsgewalt über „bessere Argumente“, die letztlich auf der Anerkennungswürdigkeit argumentativ vertretener Deutungen beruht. Im Falle von „Autorität“ überzeugt der Akteur, im Falle des „besseren Arguments“ der formulierte Grund bzw. die diskursive Anschlussfähigkeit des Symbols. Trans- und internationalen Akteuren mag in beiderlei Sinne eine erhebliche „Deutungsmacht“ zukommen, mit Blick auf eine sich wandelnde internationale Ordnung jenseits des Nationalstaats ist jedoch wesentlich, ob und inwieweit es Akteuren gelingt, ihre situative Verfügungsgewalt über Zwangsmittel, ökonomische Ressourcen und eben auch bessere Argumente in eine längerfristige und habitualisierte Anerkennung als „Autoritäten“ zu überführen.

An dieser Stelle ist es instruktiv, auf Bourdieus Begriff der „symbolic power“ (Bourdieu 1991) zu kommen, weil er die akteursunabhängige Bindungskraft „guter Argumente“ gerade nicht als Ausdruck von Autorität begreift⁵. „Authority comes to language from the outside“ (Bourdieu 1991: 109), wie er in kritischer Abgrenzung zu Austin und Habermas formuliert. Deren „internalist approach to language“ hält er für grundsätzlich verfehlt, denn es sei

„only in exceptional cases [...] that symbolic exchanges are reduced to relations of pure communication, and that the informative content of the message exhausts the content of the communication. The power of words is nothing other than the delegated power of

5 Bourdieu beschreibt symbolische Macht „as a power of constituting the given through utterances, of making people see and believe, of confirming or transforming the vision of the world and, thereby, action on the world and thus the world itself, an almost magical power which enables one to obtain the equivalent of what is obtained through force (whether physical or economic), by virtue of the specific effect of mobilization“ (Bourdieu 1990: 170).

the spokesperson, and his speech – that is, the substance of his discourse and, inseparably, his speaking – is no more than a testimony, and one among others, of the guarantee of delegation which is vested in him“ (Bourdieu 1991: 107).

Nur soweit der Einfluss von Akteuren also wirklich auf einer Anerkennung ihrer Person oder Institution beruht, ist er ihnen als „Autoritäten“ zuzurechnen. Ein kommunikativ erzeugter Deutungswandel ist nur in dem Maße tatsächlich ein Hinweis auf eine Autoritätsbeziehung, in dem er (auch) *unabhängig von sprachlichen Inhalten funktioniert*.

Bemerkenswerterweise entwickelt der von Bourdieu als „internalist“ gescholtene Habermas (1981) mit genau dieser Maßgabe eine argumentationslogische Konzeption von Autorität, die seinem Begriff von „symbolischer Macht“ keinesfalls unähnlich ist. Ihm zufolge nimmt der Bedarf an sprachlich erzielter Verständigung nämlich in der Moderne derart zu, so Habermas im Rekurs auf Talcott Parsons, dass gesellschaftliche Kommunikationsprozesse auf Entlastungsmechanismen – „Steuerungsmedien“ – angewiesen sind.⁶ Kulturelle „Codes“ epistemischer („Prestige“) und normativer („moralischer“) Autorität vereinfachen gesellschaftliche Kommunikationszusammenhänge, indem sie bestimmte Akteure der Pflicht entheben, ihre Sicht der Dinge tatsächlich mit dezidiert formulierten Gründen zu belegen (Habermas 1981: 384-419). Autorität ist entsprechend auch als ein sozial verbürgtes Privileg des „Nicht-begründen-müssens“ (ebenso des „Nicht-zwingen-müssens“, „Nicht-kaufen-müssens“) zu verstehen.

Instruktiv im Hinblick auf die These eines „authority shift“ ist hier etwa die These von Barnett und Finnemore (2004: 23), dem UN-Generalsekretär wäre es 1993 gelungen, die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zur Mandatierung der humanitären Intervention in Somalia zu bewegen. Als Beleg führen sie an, der Generalsekretär hätte die Mitglieder des Sicherheitsrats mit dem Verweis auf die Ungleichbehandlung Somalias gegenüber Bosnien überzeugt. Als „Autorität“ einer internationalen Ordnung kommt der UN-Generalsekretär allerdings nur dann in Betracht, so lässt sich im Rekurs auf Bourdieu wie Habermas einwenden, wenn seinen Worten (auch) *jenseits der situativen Überzeugungskraft seiner Argumente* ein Einfluss zukommt – also (auch) die Tatsache, dass gerade er als UN-Generalsekretär es sagt, den Meinungswandel

6 Im Anschluss an Talcott Parsons übernehmen auch bei Habermas Geld und bürokratisch hierarchisierte Macht diese Funktion im ökonomischen und politischen Bereich. Sie funktionieren als geteilte Codes, die Handlungsorientierungen standardisieren und dadurch die Kosten und Risiken von Interaktionen auf ein Minimum reduzieren – eine Leistung, ohne die etwa moderne Gütermärkte oder Organisationen gar nicht funktionsfähig wären. Ein ähnlicher Prozess vollzieht sich bekanntlich laut Parsons auch mit Blick auf Institutionen wie Recht, Kirche oder Familie, denen er beispielhaft die Funktion kulturell-normativer Integration bzw. Reproduktion zuschreibt (Habermas 1981: 384-419).

herbeiführt. Nur dieser „habitualisierte“ Anteil an Einfluss ließe sich als Ausdruck einer institutionell oder personell gebundenen Autorität verstehen, die nicht einfach situativ über bessere Argumente verfügt, sondern (auch) anerkannte Herrschaft des Generalsekretärs als substantieller Teil einer globalen Herrschaftsordnung ist.

Hier hat die Forschung zum politischen Einfluss inter- und transnationaler Akteure ihren Gegenstand noch nicht hinreichend präzise erfasst, so lässt sich einwenden, weil sie zumindest nicht systematisch zwischen der *Herrschaft der Deutungen* und der *Herrschaft zu deuten* unterscheidet bzw. entsprechende Konzepte wie „credibility“ oder „reputation“ lediglich als notwendige Bedingungen einer „Herrschaft des besseren Arguments“ thematisiert, nicht als mögliche Ressourcen eines eigenen Modus von Deutungsmacht (etwa Risse et al. 1999, Risse 2000, Müller 2004, Deitelhoff/Müller 2005)⁷. Gelingt es einem Sprecher, einen anderen mit guten Argumenten zu überzeugen, hat er Einfluss. Dieser beruht allerdings per se noch nicht auf einem Anerkennungsverhältnis zwischen ihnen, sondern ist – mit Blick auf den Einfluss des Gesagten selbst – (deutungs)strukturbezogene „Herrschaft des Arguments“ und nicht akteursgebundene „Herrschaft der Person bzw. Institution“. *Autorität heißt im Folgenden demgemäß ein Herrschaftsverhältnis, das auf Anerkennung beruht. Die Anerkennung wird definiert als die Bereitschaft, Deutungen im weitesten Sinn zu übernehmen, weil (und soweit) sie bestimmten Akteuren zugerechnet werden. Sie haben Autorität, sofern (und soweit) die Anerkennungswürdigkeit ihrer Stellungnahmen unabhängig von der Überzeugungskraft der jeweiligen Deutungen – ihrer logischen Struktur, ihrer kulturellen Anschlussfähigkeit usw. – selbst funktioniert.* Autorität ist somit als alternativer, aber nicht „unkommunikativer“ Modus sozialer Kontrolle bzw. Macht zu charakterisieren, die im Übrigen das parallele Wirken von Zwang, Anreizstrukturen oder die Resonanz von Deutungen („gute Gründe“) in einer bestimmten Situation keinesfalls ausschließt (Tabelle 1).

1.3 Mechanismen kommunikativer Aktualisierung von Autorität

Autorität als anerkannte, akteursbezogene Deutungsmacht hinterlässt Spuren in der politischen Kommunikation, deren systematische (Inhalts)Analyse instruktive Rück-

7 Demgegenüber haben Barnett/Duvall (2005) ausdrücklich dafür votiert, Persuasion nicht als Ausdruck von Macht zu konzeptualisieren, weil dabei immer ein gewisses Maß an Freiwilligkeit zu unterstellen sei. Das scheint mir aber unplausibel, denn fast jede Macht ist situativ begrenzt und lässt dem jeweils betroffenen Akteur ein gewisses Maß an Handlungsalternativen. Darüber hinaus verfehlt man den Charakter von Persuasion, wenn man ihn über seine Freiwilligkeit charakterisiert: Ist eine symbolische Handlung oder ein Argument im Sinne der einschlägigen Forschung überzeugend, kann man sich ihrer bzw. seiner Resonanz eben genau nicht entziehen (vgl. etwa van Dijk 1977, Nullmeier 1993).

Tabelle 1: Autorität als alternativer Modus sozialer Kontrolle

Modi sozialer Kontrolle	Materielle Macht („hard power“)		Deutungsmacht („soft power“)	
	Zwang	Austausch	Resonanz	Autorität
definiert als Verfügung über/ Einfluss durch die Kosten von Non-Compliance	... den Nutzen von Compliance	... die persuasive Qualität von Deutungen	... die persuasive Anerkennung von Akteuren

schlüsse auf Herrschaftsbeziehungen einer „multicentric world“ zulässt, so die Kernthese des Papiers. Ich möchte kurz vier alternative Mechanismen unterscheiden, auf die dann im Rahmen einer gegenstandsbezogenen Operationalisierung zurückzukommen sein wird: (a) die Formulierung eines Autoritätsanspruchs, (b) die Problematisierung von Autoritätsansprüchen, (c) kommunikative Bezüge auf autorisierte Stellungnahmen, (d) autoritätsselektives Gatekeeping, d. h. die Selektion von Autoritäten als Sprecher.

(a) Akteure können in Stellungnahmen erstens selbst einen Anspruch auf Anerkennung kommunizieren. Sie können dabei nicht nur Anerkennung explizit einfordern, sondern auch implizit unterstellen – etwa indem sie sich anderer Einflussmittel wie Zwang, Anreize oder Argumenten demonstrativ enthalten. Dabei bleibt allerdings zum einen unklar, inwieweit ein solches Privileg des „Nicht-begründen-müssens“ (bzw. auch „Nicht-zwingen-müssens“, „Nicht-kaufen-müssens“) in der jeweiligen Situation auch genutzt wird, also etwa das Geben guter Gründe, Sanktionen oder Anreize im Umkehrschluss notwendigerweise auf einen Mangel an Autorität verweisen. Was uns im Falle des Somalia-Beispiels an der Autorität des Generalsekretärs zweifeln lässt, ist zwar nicht zuletzt die Tatsache, dass der Generalsekretär überhaupt „gute Gründe“ braucht und den Mitgliedern des Sicherheitsrats nicht einfach sagt, was im Falle der Somaliakrise 1993 zu tun gewesen war. Dies ist jedoch noch kein Hinweis darauf, dass er in der entsprechenden Situation nicht einfach alle Register seiner Einflussmöglichkeiten nutzt und eben – neben einer möglicherweise vorhandenen Autorität – gute Gründe zusätzlich in die Waagschale wirft. Zum anderen würde ein explizit formulierter Anspruch etwa auf Weisungsbefugnisse (die der Generalsekretär im gewählten Beispiel einer Sicherheitsratsentscheidung de facto selbstverständlich gar nicht hat) noch nicht darauf hinweisen, dass dieser Anspruch auch durch die Anerkennung anderer Akteure „gedeckt“ ist. Kommunikative Spuren eines explizit wie implizit formulierten Autoritätsanspruchs sind daher noch kein sicherer Hinweis auf Autorität als einem Anerkennungsverhältnis.

(b) Im Falle eines Widerspruchs gegen solche Ansprüche kann die (mangelnde) Anerkennung von Autorität allerdings selbst zum Thema politischer Kommunikation und damit einer diskursanalytischen Betrachtung zugänglich werden. Die Autoritäten entgegengebrachte Anerkennung entlastet nämlich, wie schon Habermas mit Blick auf die Autorität einzelner Sprecher einräumt, gesellschaftliche Kommunikationsprozesse nur teilweise von der Pflicht des Begründens und kann den sprachlichen Rückbezug auf die jeweiligen Deutungen nicht vollständig ersetzen. Werden Zweifel an der Anerkennungswürdigkeit eines Sprechers bzw. einer referierten Quelle angemeldet, können diese zumindest in argumentativen Settings nur wieder durch das Geben „guter Gründe“ ausgeräumt und entkräftet werden – gute Gründe bleiben laut Habermas daher der „Goldstandard“ autoritativ verkürzter Kommunikation. Dabei kann allerdings nicht nur die Geltung der ursprünglich autorisierten Deutung durch gute Gründe plausibilisiert werden, wie Habermas meint, es kann auch die Anerkennungswürdigkeit der Quelle begründet werden – etwa im Verweis auf Ämter, Titel, demonstrierte Expertise oder moralische Integrität.⁸ Gerade im Modus des „Widerspruchs“ wird Autorität also gegebenenfalls direkt thematisiert und zum Gegenstand politischer Kommunikation. Dennoch bleiben auch diese Spuren für die Analyse von Autoritätsbeziehungen problematisch, denn letztlich hinterlässt Widerspruch nur angesichts eines Mangels an Autorität kommunikative Spuren, nicht das Anerkennungsverhältnis selbst.

(c) Tatsächlich hinterlässt Autorität jedoch noch in einem weiteren, aber „positiven“ Sinne Spuren, der erst im Rekurs auf eine argumentationslogisch inspirierte Diskussion zu Tage tritt. Deren Anerkennung wird nämlich in der Form einer Berufung *auf* Autorität als Quelle glaubwürdiger Deutungen auch selbst zum propositionalen Bestandteil von Kommunikation – archetypisch in einem Argumentieren „mit“ Autoritäten in der Form „X hat gesagt, dass p, also p“ (*argumentum ad verecundiam*). Gerade in dieser Funktion, nämlich als Bezug auf anererkennungswürdige Dritte, sind Autoritäten in der Lage, argumentativ dichte Kommunikationsprozesse signifikant zu vereinfachen, sofern jeder Teilnehmer – gerade wenn er keine eigene Autorität hat! – im Rahmen seiner eigenen Stellungnahmen mit ihnen operieren kann.⁹ Allerdings ist

8 Hier ließe sich einwenden, dass Autorität damit zu eng an Argumentieren angeschlossen wird, obgleich sie doch in seiner allgemeinsten Verwendungsweise auch Herrschaftsbeziehungen bezeichnen soll, die irgendwann mal auf Zwang oder Tausch beruht haben, denen aber durch Gewohnheit ein gewisses Maß an normativierender Anerkennung zukommt. Als „Goldstandards“ wären dann gegebenenfalls neben „guten Gründen“ zumindest langfristig auch Zwangsmittel und Anreizstrukturen zu berücksichtigen.

9 Der Verweis auf Autoritäten wird in diesem Sinne schon von Schopenhauer in „Die Kunst, Recht zu behalten“ ironisch als einer von rund achtunddreißig „Kunstgriffen“ gewürdigt, derer sich die Menschen im Allgemeinen bedienen, weil sie „eitel, geschwätzig und unredlich“ sind

ein argumentativer Rückgriff auf Autoritäten nur dort zu erwarten, wo Sprecher Positionen mehr oder weniger explizit ausformulieren und mit rhetorischem Aufwand stützen. Parlamentarische Gremien, Verhandlungsarenen und kommentierende Medientexte sind entsprechend Orte, an denen Autoritätsbezüge in der Form eines *argumentum ad verecundiam* am wahrscheinlichsten sind, Autoritätsbeziehungen also argumentativ reproduziert und diskursanalytisch zugänglich werden.

(d) In institutionell verfestigten Kommunikationsarenen kann schließlich die Möglichkeit zu sprechen bereits Ausdruck von Autorität sein – ohne dass dabei notwendigerweise „argumentiert“ werden muss, also eigene Positionen vertreten werden. Mit genau dieser Maßgabe hat etwa die politikwissenschaftliche Kybernetik auf ihren Gegenstand als einen institutionellen Selektionsprozess geblickt, in dem Autorität gerade als „erfolgreicher Anspruch auf vorrangige Behandlung“ von Nachrichten jedweder Form aufscheint, die „von einer bestimmten Quelle ausgehen“ (Deutsch 1963/1967: 250). „Gatekeeping“ wird dabei in politischen oder politiknahen Arenen zur Rolle des Sitzungsleiters, Redakteurs usw. ausdifferenziert. Diese selektieren die Informationen unter anderem gemäß der Anerkennung ihrer Quellen – als Mitglieder, Experten, Repräsentanten, moralische Instanzen – und schonen damit angesichts eines Übermaßes an Deutungsangeboten und Stellungnahmen die (knappe) Aufmerksamkeit des Publikums. In diesem Sinne – und mit kritischem Blick auf alternative Selektionsfaktoren – sind bestimmte Teile des Sprecherensembles politischer Kommunikationsprozesse somit als Ausdruck von Autoritätsbeziehungen zu interpretieren.

Autorität hinterlässt damit, so lässt sich zusammenfassend postulieren, gleich vierfach Spuren in der politischen Kommunikation: durch (a) die Formulierung eines Autoritätsanspruchs, (b) die Thematisierung problematischer Autoritätsansprüche, (c) kommunikative Bezüge auf autorisierte Stellungnahmen sowie (d) Gatekeeping, d. h. die Selektion von Autoritäten als Sprecher. Nur die letzten drei Mechanismen (b), (c) und (d) hinterlassen allerdings tatsächlich Spuren einer mehr oder weniger verbreiteten Anerkennung von Autorität. Der zweite Mechanismus, (b) „Widerspruch“, signalisiert darüber hinaus gerade einen Mangel an Anerkennung und definiert daher eindeutig einen „Problemmodus“ von Autoritätskommunikation bzw. politischen Prozessen überhaupt. Die Mechanismen (c) und (d) charakterisieren demgegenüber einen „Normalmodus“ von Autoritätskommunikation, in dem Akteure sich in ihrem Selektions- und Sprechhandeln affirmativ auf Autoritäten beziehen (vgl. auch Peters 1993). Hand-

(Schopenhauer 1830). Um ihren rhetorischen Strategien zu entgehen, so empfiehlt er, bedarf es einer Auseinandersetzung insbesondere „zum Vereiteln derselben, wenn der Andre sie braucht“ (Kunstgriff 30). Auch die Argumentationslogik tendiert dazu, Bezüge auf Autoritäten als Ausdruck „schlechten“ Argumentierens zu diskreditieren (vgl. Fogelin/Sinnott-Armstrong 2005).

lungstheoretisch verweisen diese zwar nicht notwendigerweise auf eine individuelle Anerkennung von Autorität, sofern Sprecher wie auch Gatekeeper gegebenenfalls rein instrumentell oder „rhetorisch“ handeln (Nullmeier 1993, Schimmelfennig 2003). In jedem Fall gehen sie jedoch, so lässt sich unterstellen, von einer Anerkennung der jeweiligen Autorität durch ihr Auditorium oder ihren Adressatenkreises im weiteren Sinne aus; sie reproduzieren also soziale Autoritätsbeziehungen, die zumindest in diesem Kommunikationszusammenhang signifikant sind. Somit lassen nicht nur Widersprüche, sondern gerade auch Autoritätsverweise und Selektionsprozesse diskursanalytische Rückschlüsse auf eine mehr oder weniger verbreitete Anerkennung von Autoritäten zu.

Diese Kommunikation von Autoritätsanerkennungen hängt allerdings vom *situativen Bedarf nach Autorisierung* ab. Er wird im Folgenden vor allem als eine Funktion der Unsicherheit aller oder eines Teils der Kommunikationsteilnehmer (im Zweifelsfall: des Publikums) über die kommunizierten Tatbestände (Sachverhalte, Wertungen usw.) aufgefasst. Schon Aristoteles sieht den rhetorischen Einfluss von Autoritäten vornehmlich „where exact certainty is impossible and opinions are divided“ (Aristoteles 1999: 1356a). Auch Haas weist darauf hin, dass der Einfluss von Experten auf die Politik davon abhängt „to whom [policymakers] turn for advice *under conditions of uncertainty*“ (Haas 1992: 2, meine Hervorhebung). *Unsicherheit* ist in diesem Sinne eine wesentliche Bedingung für die Aktualisierung von Autorität in bestimmten Situationen und Handlungszusammenhängen. Unsicherheit über Problemlagen und Akteurspräferenzen ist nicht etwa nur eine wesentliche Motivation für die Gründung internationaler Institutionen (Koremenos et al. 2001), sondern auch für deren Nutzung als kommunikative Ressource, die Unsicherheit effektiv reduziert. *Die Anerkennung von Autoritäten bildet und aktualisiert sich im Rahmen politischer Kommunikation gerade dann, so lässt sich erwarten, wenn Ereignisse oder Prozesse nicht mehr im Kontext geteilter Deutungsbestände befriedigend verstanden werden können und damit Unsicherheit auslösen.*¹⁰ Zu Unsicherheit gehören dabei sowohl die jeweilige

10 So hat etwa Mattli (2001) nachgezeichnet, dass Handelspartner aus verschiedenen kulturellen Regionen gerne auf starke Autoritäten in Form von institutionalisierten Streitschlichtungsverfahren zurückgreifen, um ihre Unsicherheit über das Rechtsverständnis des anderen zu kompensieren. Demgegenüber genügen Handelspartnern, die über ein geteiltes Vorverständnis verbindlicher Rechtsnormen verfügen, im Falle eines Konflikts oft Ad-hoc-Verfahren. Vergleichbar dazu stellen Skandale und Katastrophen entscheidende „windows of opportunities“ dar, in denen gesellschaftliche Deutungskrisen einen verstärkten Bedarf nach Autoritäten bzw. ihrer Einbeziehung durch Medien als Experten eines „cultural storytelling“ (Bennett 1997) wecken.

Kapazität wie auch die Motiviation, komplexe Informationen und Argumentationsgänge adäquat zu verstehen und zur Reduktion situativer Unsicherheit einzusetzen.¹¹

Als Qualität von Kommunikationsprozessen erhält das Autoritätskonzept dabei jene – auch operationalisierungsfähigen – Konturen, die es zur Analyse des behaupteten „*authority shift*“ von den Nationalstaaten auf die trans- und internationalen Institutionen prädestiniert. Sofern sich politische Prozesse stets auch aus Kommunikationsbeziehungen zusammensetzen, sollte sich Autoritätskommunikation prinzipiell an jeder Stelle des politischen Prozesses beobachten lassen, zumindest sofern massive Deutungsprobleme einen Rekurs auf autorisierte Stellungnahmen zum Thema forcieren. Zu prüfen ist dabei: Wieweit bzw. wie werden Anweisungen, Situationsdeutungen oder Bewertungen als autoritativ formuliert und akzeptiert? Auf wen wird in der Rechtfertigung von Politik verwiesen? Wer wird als Kommunikationsteilnehmer zugelassen, und beruht diese Auswahl auf einem Anerkennungsverhältnis? Welche Reichweite haben verschiedene „Autoritätssphären“ (Rosenau 1997), d. h. welche Deutungen – Probleme, Konsequenzerwartungen, Handlungspflichten oder auch Politikprogramme – werden autorisiert? Schließlich: auf welchen „Ressourcen“ – Institutionen, Kompetenzen, Vertrauen usw. – beruht das Anerkennungsverhältnis? Die Leistungsfähigkeit einer kommunikationstheoretischen Herangehensweise für die Analyse eines „*authority shift*“ soll im Folgenden an einem konkreten Gegenstand illustriert werden.

2. Autoritäten in der Kommunikation über Darfur – eine Illustration

Wo ist nun nach solchen kommunikativen Praktiken zu suchen? Die Aktualisierung von Autorität in Kommunikationsprozessen sollte sich – entlang der diskutierten

11 Mit Blick auf diesen individuell variierenden Bedarf an Autoritäten hat zum einen schon Schopenhauer (1830) in „Die Kunst, Recht zu behalten“ ironisch geraten, Verweise auf „Autoritäten nach Maßgabe der Kenntnisse des Gegners“ zu gebrauchen, d. h. vor allem nur gegenüber den einfachen Menschen die „Schafe [sind], die dem Leithammel nachgehen, wohin er auch führt“. Nimmt man Autorität als einen notwendigen Aspekt einer arbeitsteilig organisierten „Wissensgesellschaft“, so kann der Bedarf nach autorisiertem Wissen prinzipiell jeden treffen, sofern er fallweise einen Mangel an spezieller Kompetenz aufweist. Worauf die sozialpsychologischen Theorien in diesem Bereich zum anderen hingewiesen haben ist zudem, dass es nicht notwendigerweise auf einen Mangel an Kompetenz ankommt, ob Menschen sich an Autoritäten halten, um Deutungssicherheit herzustellen. Worum es nämlich auch geht, ist ihre Motivation, überhaupt die eigene Kompetenz im Rahmen eines aufwendigen kognitiven Prozesses in Anschlag zu bringen. Als „cognitive misers“ (Taylor/Fiske 1978) und „lazy organisms“ (McGuire 1985, Zaller 1992) setzen sie ihre kognitiven Ressourcen so sparsam wie möglich ein. Weckt ein bestimmtes Thema nicht ihr Interesse, neigen sie entsprechend dazu, eine Stellungnahme oder Argumentation gar nicht vollständig zu durchdenken und sich angesichts „peripherer“ Hinweise etwa auf die Glaubwürdigkeit und Kompetenz der Quelle davon überzeugen zu lassen (Cacioppo/Petty 1986, Chaiken et al. 1996: 710-713).

Mechanismen – an fast jedem Ort des politischen Prozesses beobachten lassen und definiert in diesem Sinne ein umfassendes, bislang allerdings nur unzureichend bearbeitetes Forschungsprogramm. In diesem zuzurechnenden Arbeiten wurde behauptet, dass internationale Institutionen und NGOs bei der Identifikation von Problemen und relevantem Wissen eine zunehmend bedeutsame Rolle spielen, zudem vermehrt gesellschaftlichen Rückhalt organisieren, Regeln generieren und schließlich auch bei der Kontrolle ihrer Einhaltung einflussreich sind (vgl. Wolf 2002, Pollard/Court 2005). Will man diese verschiedenen Einflüsse nicht allein auf ihre Verfügungsgewalt über Zwangsmittel, materielle Ressourcen und „gute Argumente“ zurückführen, müsste sich also zeigen lassen, dass entsprechende Prozesse zumindest in signifikanten Teilen auf einem Anerkennungsverhältnis zwischen den jeweils direkt beteiligten Akteuren und internationalen Institutionen bzw. NGOs als externen Autoritäten beruhen. Zur Illustration einer solchen Forschung konzentriere ich mich im Folgenden auf einen speziellen Gegenstand: die kommunikative Bearbeitung der humanitären Krise in Darfur (2003 bis 2005) in transnationalen Massenmedien und nationalstaatlichen Parlamenten. Die folgenden Ausführungen dienen dabei lediglich dem Zweck, die Validität von Operationalisierungen zur Diskussion zu stellen sowie dem möglichen Mehrwert und den Grenzen einer verstärkten empirischen Forschung in diese Richtung nachzuspüren.

2.1 Der Fall, die Foren, die Akteure

Die humanitäre Krise in und um die westsudanesische Region Darfur ist komplex und verbindet natürliche, politische und soziokulturelle Aspekte. Im Zentrum der Krise steht ein 2002 begonnener und seit 2003 eskalierender Bürgerkrieg zwischen verschiedenen Rebellengruppen (Sudan Liberation Movement bzw. Army (SLM/A), später auch Justice and Equality Movement (JEM) bzw. National Redemption Front (NRF)) und der Zentralregierung in Khartum sowie den von ihr unterstützten Reitermilizen, den Janjaweed. Die eigentlichen Ursachen dieses Konflikts sind wenig transparent und werden je nach Beobachter höchst unterschiedlich bewertet. Ethnische Differenzen zwischen mehrheitlich schwarzafrikanischen Rebellen und arabischen Reitermilizen und Regierungseliten scheinen vorhanden, aber nicht für alle Beobachter gleichermaßen bedeutsam zu sein. Die Rebellen selbst fordern Anerkennung und politische Mitsprache. Keines der mehrfach stattfindenden Friedensgespräche ergab – trotz dreier Abkommen von April bzw. November 2004 und Mai 2006 – eine wirklich tragfähige Friedenslösung. Angriffe der Regierungstruppen und Janjaweed treffen nicht nur die Rebellen sondern immer wieder gezielt die Zivilbevölkerung. Im Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit stehen systematische Massenvergewaltigungen

gen und Vertreibungen sowie Bodenangriffe aus der Luft. Schätzungen gehen von mindestens 400.000 Toten, 2 Millionen Flüchtlingen und bis zu 3,6 Millionen auf humanitäre Hilfe angewiesene Menschen in Darfur selbst aus¹². Rund 230.000 Darfuri leben aktuell in den Flüchtlingscamps im angrenzenden Tschad. Internationale Reaktionen umfassen neben humanitärer Hilfe auch rund ein Dutzend UN-Resolutionen, Beobachter- und Fact-Finding-Missionen von UN bzw. African Union (AU), eine weitgehend handlungsunfähige Schutztruppe der AU (AMIS) sowie UN-Sanktionen gegen Khartum. Der Sicherheitsrat hat den Fall zudem 2005 an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) überwiesen. Seit September 2006 erstreckt sich das – ursprünglich auf Süd-Sudan beschränkte – Mandat der UN-Mission UNMIS auch auf Darfur.

Humanitäre Krisen wie die in Darfur sind, so lässt sich annehmen, grundsätzlich „easy cases“ für die Analyse von Autorität. Sie erzeugen auch außerhalb spezialisierter Politikarenen breite Aufmerksamkeit und Deutungsprobleme. Diese Deutungsprobleme wiederum definieren einen multiplen Autorisierungsbedarf, der durch Selektion von bzw. Verweise auf Autoritäten gestillt wird: Zum einen sind humanitäre Krisen vielen Beteiligten nicht direkt erfahrbar, irrelevant und zu komplex. Zum anderen baut sich angesichts eines daraus resultierenden Desinteresses nur bei wenigen die notwendige „ability for message-relevant thinking“ (Chaiken et al. 1996: 711) auf, zumindest im Vergleich zu anderen Themen (vgl. auch Zaller 1992). Dabei ist die Qualität entsprechender Informationen fast notwendigerweise unzugänglich und interpretationsbedürftig. *Beides berechtigt zu der Vermutung, dass Autoritäten gerade im Falle humanitärer Krisen wie der in Darfur eine erhebliche Rolle bei der Ausbildung von Meinungen und Präferenzen einzuräumen ist, sofern Unsicherheit eine notwendige Voraussetzung für einen Bedarf nach Autoritäten ist.*

Wo wäre relevante Kommunikation im Darfurfall zu suchen, und welche Autoritäten wären zu erwarten? Gemäß der einschlägigen Massenkommunikationsforschung spielen Medien grundsätzlich eine Schlüsselrolle bei der Konstruktion und Vermittlung politischer Informationen und Überzeugungen – gerade im Falle humanitärer Krisen. Stärker noch als bei anderen internationalen Themen wie „Weltmarkt“ oder „Klimawandel“ fehlt gesellschaftlichen Akteuren im Allgemeinen jede Möglichkeit, jenseits medialer Diskurse auch nur Spuren dieser Ereignisse im eigenen Alltag zu finden. Entgegen früherer Einschätzungen aus Politik, Wissenschaft und den Medien selbst, hat sich allerdings die These eines umfassenden „CNN-Effekts“ nicht bestätigen lassen (vgl. Livingston/Eachus 1995, Livingston 1996, 1997; Mermin 1997, 1999;

12 UN News Service vom 30.1.2007 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=21380&Cr=sudan &Cr1=>>, Stand Februar 2007.

Hasenclever 2001; Robinson 2003). Zwar bilden Medien den wesentlichen Transmissionsriemen von Informationen über militärische Konflikte bzw. das in ihrem Kontext entstehende Leid, ihre Aufmerksamkeit wird jedoch nur selten durch diese Ereignisse selbst geweckt. Sie bedürfen autorisierter Hinweise auf „wirklich wichtige“ Krisen, wobei Fürsprecher der Leidtragenden mediale Aufmerksamkeit erst mühsam erzeugen müssen (Bosso 1989, Livingston 1996).

Mit Blick auf „neue Autoritäten“ in diesem Feld fällt auf, dass humanitäre Organisationen wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), Ärzte ohne Grenzen oder verschiedene UN-Agenturen sich immer wieder mit Appellen und Opferzahlen in die Öffentlichkeit begeben und laut einschlägiger Forschung auch verschiedentlich erfolgreich gegen deren Desinteresse gekämpft haben (Bosso 1989, Hasenclever 2001). Dass die Medien gerade vor Ort auf autorisierte Informationen angewiesen sind, gehört dabei zur nicht-intendierten Nebenfolge ihrer kommerziellen Zwänge und Routinen – „no longer residents of all the countries they cover, journalists become parachutists jetting madly to regional crises, jumping into situations cold“ (Moeller 1998: 26). Journalisten fehlen Wissen, Zeit und finanzielle Ressourcen, ihr „Draht“ zu internationalen Hilfsorganisationen vor Ort wird daher aus eigener Einschätzung zu einer wesentlichen Bedingung ihres journalistischen Alltags (Ross 2004). In der Konkurrenz alternativer Krisen und Konflikte begeben sich die involvierten Hilfsorganisationen dabei in einen massiven Verdrängungswettbewerb um mediale Aufmerksamkeit und Spenden und werden selbst zu interessierten Akteuren. Auffallend häufig wurden humanitäre Krisen allerdings erst dann zum Medienthema, nachdem Parlamentarier und Regierungsvertreter für Aufmerksamkeit gesorgt hatten (Livingston/Eachus 1995). Eingehende Analysen konnten aufzeigen, dass ihre Stellungnahmen tatsächlich bevorzugt berichtet werden und sie darum gesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse auch anlässlich humanitärer Krisen im Sinne eines „manufactured consensus“ entscheidend beeinflussen (Mermin 1999 und Robinson 2003, vgl. auch Chomsky/Herman 1988 und Bennett 1990). Wenn diese Literatur also auf deutungsmächtige „Autoritäten“ hinweist, dann nicht zuletzt auf die Orientierungsleistungen von Regierungen und Parlamentariern als Prototypen „alter“ Autoritäten.

Die Analyse nimmt diese Spur der Medienforschung auf und sucht nach der Anerkennung dieser Autoritäten auch im Rahmen massenmedialer Berichterstattung. Allerdings lassen sich darüber hinaus Zweifel am Anspruch der Massenmedienforschung anmelden, mit ihrem Fokus gesellschaftliche Deutungsprozesse umfassend abzubilden, denn kommuniziert wird nicht nur in den Medien, es gibt auch jenseits einer politischen Gemeinöffentlichkeit im engeren Sinne eigens für Debatten institutionalisierte Arenen, in denen Deutungskonflikte unter Umständen per Rekurs auf sym-

bolische Autoritäten gelöst werden sollten. Konferenzen teilöffentlicher „scientific communities“ oder die Diskussionszusammenhänge transnationaler „issue networks“ wären hierfür Beispiele, ferner die Räte und Versammlungen internationaler Organisationen und eben genau jene nationalen Parlamente, aus denen sich die wesentlichen Promotoren erhöhter Medienaufmerksamkeit laut einschlägiger Literatur häufig rekrutieren. Darüber hinaus stellt sich mit Blick auf die Rolle von Regierungen und Parlamentariern die Frage, woher sie selbst von humanitären Krisen wissen und entsprechend aktiviert wurden. Zwar beruht ihre öffentliche Rolle im Kontext humanitärer Krisen oft auf der Tatsache, dass sie selbst im Rahmen von Delegationen die jeweiligen Krisengebiete bereisen – sie werden also gegebenenfalls selbst zu medialen „Experten“ der Situation vor Ort –, doch tun sie dies häufig auf Einladung und Drängen von internationalen Institutionen oder NGOs, die die Publizität der Parlamentarier nutzen und deren Verfügungsgewalt über staatliche Hilfsfonds stets im Blick behalten. Auch beziehen sich Regierungen und Parlamentarier – wie zu zeigen sein wird – in ihren Diskussionen immer wieder auf deren Appelle, die sie nicht zuletzt den Medien entnehmen. Die Frage stellt sich also, welche Rolle internationale Institutionen und NGOs im Kontext parlamentarischer bzw. regierungseigener Reisediplomatie spielen – insbesondere in jenen Debatten, die in Parlament und Regierung vorab über den Sinn einer solchen Initiative geführt werden.

Dabei stellt die Anerkennung von NGOs und internationalen Institutionen durch Parlamentarier und Regierungsvertreter (vgl. Rosenau 1997) einen besonderen Lackmustest für die Reichweite des behaupteten „authority shift“ dar. Gelänge es zu zeigen, dass Parlamentarier und Regierungsvertreter in ihren Debatten internationale Institutionen und NGOs selbst als Autoritäten anerkennen, wäre ein fundamentaler Wandel der Autoritätsstruktur auch für solche Situationen plausibel, in denen massenmediale Öffentlichkeiten gar keine Rolle spielen, weil es dem politischen System im engeren Sinne gelingt, sich von der „öffentlichen Meinung“ erfolgreich abzuschirmen oder eine solche wegen gesellschaftlichen Desinteresses schlicht nicht vorhanden ist. Sollte „Neuen Autoritäten“ die behauptete Bedeutung zukommen, wäre diese umso umfassender, je unabhängiger sie von den Zyklen massenmedialer Aufmerksamkeit belegt werden könnte, d. h. insbesondere nicht nur in einem von gesellschaftlichem Hype getriebenen „Problemmodus“ (Peters 1993) des politischen Prozesses insgesamt, sondern eben auch in einem „Normalmodus“ des politischen Alltags – in dem die Bearbeitung humanitärer Krisen erfahrungsgemäß meistens abläuft.

Dies gesagt, erfolgt die explorative Analyse von autoritätsbezogenem Sprechen auf der Basis einer Auswahl von Medienberichten und parlamentarischen Debatten. Ausgewählt wurden zunächst die USA als dominante Macht in der nachhaltigen Bear-

beitung regionaler Konflikte und Krisen. Ihre institutionellen, finanziellen und vor allem militärischen Kapazitäten entscheiden nach wie vor maßgeblich darüber, in welchem Maße die Weltgemeinschaft glaubwürdig mit Sanktionen und Interventionen drohen kann. Großbritannien nimmt sich demgegenüber zwar weniger bedeutend aus, ist aber ebenfalls als Vetomacht im UN-Sicherheitsrat, militärisch handlungsfähige Interventionsmacht und ressourcenstarkes Geberland im Bereich der humanitären Hilfe und damit einer der „big player“ in diesem Politikfeld. Die USA und Großbritannien sind zudem Sitzländer international aktiver NGOs wie Human Rights Watch, Oxfam, Amnesty International oder Care, ihre Politik entsteht nicht zuletzt im Kontext reger gesellschaftlicher Aufmerksamkeit und Einflussversuche.

Der konkrete *Textkorpus* der Analyse umfasst neben darfurbezogenen Berichten der Newsportale von BBC, CNN International sowie der Zeitungen New York Times (NYT) und Guardian die darfurbezogenen Reden des britischen House of Commons und des US-amerikanischen House of Representatives von Oktober 2003 bis Dezember 2005. Zusammen entspringt der Textkorpus damit sechs Foren mit einem relativ fest umgrenzten Personal an Autoren bzw. Sprechern und einem Publikum, dessen Grenzen ein Mindestmaß an Offenheit aufweisen – also „öffentlich“ ist (Gerhards/Neidhardt 1990). Diese Auswahl bildet ein vergleichsweise breites Spektrum themenbezogener Kommunikation ab, dessen gesellschaftliche Relevanz angesichts der Arenen, aus der sie stammt, unterstellt wird. Tabelle 2 fasst das Ergebnis der Texterhebung zusammen.¹³ Dieser im Folgenden als „Textkorpus“ bezeichnete Pool darfurbezogener Texte stellt im Falle der Parlamentsdebatten eine Vollerhebung dar, umfasst mit Blick auf die Medienbeiträge jedoch nur jene Beiträge an ungeraden Tagen mit Darfurbezug im ersten Abschnitt. Dieser Textkorpus geht – gegebenenfalls wiederum reduziert – in die Analyse ein.¹⁴

13 In einem ersten Schritt wurden alle Texte ausgewählt, die das Wort „Darfur“ mindestens einmal enthielten. Diese Auswahl wurde wegen begrenzter Analysekapazitäten im Falle der Medientexte auf alle an ungeraden Tagen erschienenen Artikel reduziert. In einem zweiten Schritt erfolgte dann die Selektion all jener Texte, in denen die humanitäre Krise in Darfur tatsächlich im ersten Abschnitt, dem „Lead“ (bzw. den ersten vier Sätzen oder 150 Wörtern) eines der Hauptthemen darstellt. Die Recherche erfolgte im Falle des Guardian und der NYT über LexisNexis, auf die Nachrichtenportale und die parlamentarischen Protokolle (Hansards) wurde direkt zugegriffen.

14 Für die Frage „Wer hat Autorität?“ wurde der Textkorpus im Falle der Parlamentsdebatten komplett analysiert, die Medientexte allerdings durch eine geschichtete Stichprobe erneut reduziert, die eine jeweils hinreichend große Fallzahl je Arena sicherstellt (insgesamt N=1028 Autoritätsbezüge). Für die Fragen „Autorität wozu?“ und „wodurch?“ wurde zweitens der gesamte Textkorpus per Stichwortsuche nach Bezügen auf eine Auswahl von Organisationen durchsucht. Die im Zuge dieser Stichwortsuche identifizierten Autoritätsbezüge (N = 358) wurden inhaltlich umfassend erschlossen.

Tabelle 2: Textkorpus (geschichtete Zufallsstichprobe in Klammern)

Arenentyp	Standort	
	UK	USA
Printmedien	The Guardian <i>N = 73 (15) Artikel</i>	The New York Times (HYT) <i>N = 116 (27) Artikel</i>
Online-Medien	BBC News <i>N = 245 (30) Artikel</i>	CNN International <i>N = 42 (15) Artikel</i>
Parlamente (erste Kammer)	House of Commons <i>N = 18 Debatten</i>	House of Representatives <i>N = 23 Debatten</i>

2.2 How to see? – Indikatoren einer Autoritätsanerkennung

Wie lassen sich nun Autoritäten in parlamentarischen Debatten und Nachrichtenberichterstattung beobachten – „how do we know if we see them?“ Wie vorgeschlagen konzentriert sich die Analyse auf jene Anerkennungsoperationen, die Spuren im Sprechhandeln von Akteuren hinterlassen. Zwei der vier diskutierten Mechanismen werden operationalisiert: Das explizit Partei nehmende Argumentieren mit Autoritäten (*argumentum ad verecundiam*) und die Selektion von Sprechern als „Quellen“ glaubwürdiger Stellungnahmen im Rahmen eines unparteiischen Berichtens. Die Analyse konzentriert sich also auf jene Mechanismen, die „positive“ Anerkennung von Autoritäten sichtbar werden lassen und damit eher einem „Normalmodus“ von Autoritätskommunikation beschreiben.

Argumentum ad verecundiam: Wie sich zeigt, berufen sich Parlamentarier und Journalisten in der Tat wiederholt auf andere Akteure, deren Stellungnahmen sie als Evidenzen eigener Argumente einführen. So schreibt Nicholas D. Kristof in der NYT vom 11.9.2004:

„So I salute the Bush administration for formally declaring on Thursday that the slaughter is a genocide. But as we commemorate the anniversary of 9/11, let’s remember that almost as many people are still dying in Darfur every week as died in the World Trade Center attack. ‘There’s kind of a reign of terror that exists,’ said Kenny Gluck, director of operations for Doctors Without Borders in the Netherlands. Even in the camps where Doctors Without Borders is present, he says, Janjaweed gunmen often rape women or execute men who go off to seek firewood. So now, he said, many families are making an agonizing choice: they are sending their small children out at night to gather wood because small children are less likely to be murdered or raped. So I’ve got some questions for President Bush: Why don’t you turn up the heat on Sudan?“

Kristof macht hier seine Anerkennung für Kenny Gluck von Médecins Sans Frontières (MSF) als einer epistemischen Autorität im Rahmen eines *argumentum ad verecundiam* explizit: Er formuliert – im Rahmen einer rhetorischen Frage – einen Appell an den US-Präsidenten „to turn up the heat on Sudan“ und begründet diesen Appell mit Aussagen über die Situation vor Ort. Diese Aussagen – nicht etwa der Appell – werden im Verweis auf ihre Quelle – Kenny Gluck von MSF – gestützt, der sie „autoriert“. Ein zweites Beispiel von Jenny Tonge, MP, aus einer Debatte des britischen Unterhauses vom 9.6.2004:

„Since 1998, I have been bleating about the only long-term solution for countries such as Sudan-development aid. [...] That will, in the long term, have a preventive effect if we can gradually get in some development aid. Humanitarian aid is all very well, but I remember the previous Secretary of State saying that a lot of it went to the rebel groups. It was captured and used by them, and could even have prolonged the war. Development aid is needed.“

Jenny Tonge stützt ihre Forderung nach Entwicklungshilfe hier mit der Aussage, humanitäre Hilfe käme Rebellen zugute und verlängere den Krieg. Für diesen Zusammenhang führt sie den Außenminister insofern als „Autorität“ ein, als dessen Stellungnahme zum Thema hier referiert wird und seine Autorenschaft expliziert wird. Er zertifiziert damit den von Tonge behaupteten Zusammenhang und ist in dieser Interpretation als Autorität im Rahmen eines *argumentum ad verecundiam* zu verstehen: „Humanitäre Hilfe geht in großen Teilen an die Rebellen, *das ist so, weil* es der Außenminister gesagt hat“. Dies Beispiel ist insofern instruktiv, als das Argument hier bereits einer bestimmten Rekonstruktion bedarf, um als solches überhaupt augenfällig zu werden. Rekonstruktion erbringt dabei eine – um es mit der Begrifflichkeit der „objektiven Hermeneutik“ zu formulieren – „Lesweise“ von Text, die fast notwendigerweise Alternativen hat. Fällt es im Rahmen dieses Beispiels noch leicht, diese Textpassage als Ausdruck eines Arguments zu verstehen, gelingt das nur bedingt, wenn Stellungnahmen („humanitäre Hilfe geht an Rebellen“) und autoreneigene Positionen („Entwicklungshilfe ist langfristig zielführender als humanitäre Hilfe“) durch andere Textpassagen unterbrochen werden. Der rekonstruktiven Textanalyse obliegt dann die Aufgabe, Grundpositionen eines Textes zu identifizieren und Rekurse auf Stellungnahmen anderer Akteure vor diesem Hintergrund als Teile einer einzigen Argumentation zu verstehen. Die notwendige Bedingung einer solchen Rekonstruktion bleibt allerdings das Vorhandensein von Positionen im Text, die der Autor einnimmt.

Implizite Anerkennung im Rahmen eines unparteiischen Berichtens: Nicht immer wird eine Berufung auf Autorität jedoch im Sinne eines *argumentum ad verecundiam* expliziert oder lässt sich im Rahmen argumentativ dichter Textpassagen im

Sinne einer solchen Argumentationsstruktur rekonstruieren. Eine Anerkennung von Autoritäten lässt sich zum Teil auch in Passagen ablesen, die lediglich im Modus eines neutralen Berichts daherkommen – sei es im Rahmen eines journalistischen Artikels oder auch einer parlamentarischen Stellungnahme (etwa im Rahmen einer neutral gestellten Frage). Hier unterscheide ich zwischen *zwei alternativen Modi*, in denen Journalisten und Abgeordnete Stellungnahmen anderer Personen bzw. Institutionen selegieren und denen der Berichtende dabei einen unterschiedlichen Grad an Autorität zuweist. Während im Modus einer „*starken Quelle*“ eine Anerkennung meines Erachtens hinreichend deutlich wird, um daraus eine valide Operationalisierung von Autorität abzuleiten, sind davon Fälle „*schwacher Quellen*“ zu unterscheiden, die einen solchen Schluss nicht zulassen.

Voraussetzung einer Zuweisung von Autorität ist zunächst, dass überhaupt die Deutung eines Akteurs – d. h. eine Stellungnahme, in denen er diese formuliert hat – referiert wird. Ein Großteil von Referenzen auf internationale Institutionen oder NGOs tut dies nicht, sondern referiert Ereignisse, in denen keine Stellungnahmen formuliert werden. Geschieht dies jedoch, lässt sich die Anerkennung des jeweiligen Sprechers als Autorität daran ablesen, dass er durch den Autor als glaubwürdige „Quelle“ ausgewiesen wird, die gerade aus diesem Grund berichtenswert wird. Unter der Überschrift „Starvation stalks youngest in Darfur“ schreibt CNN Chief International Correspondent Christiane Amanpour etwa am 11.8.2004:

„Hamdi Ismail is one and a half years old, but weighs only 12 pounds. Other 2- and 3-year-old children at an emergency feeding center weigh as much as the average 3-month-old infant in the United States. Doctors from the French relief group Medecins Sans Frontieres, also known as Doctors Without Borders, estimate one in five children in western Darfur is severely malnourished. Children like Hamdi don't have long to live unless they can keep fluids and formula down. Mothers are told to force formula into skin-and-bones infants every three hours.“

Die Schätzung von MSF wird hier jenseits eines expliziten Arguments referiert und gibt dennoch Zeugnis einer Anerkennung, dass eine entsprechende Schätzung von MSF *berichtenswert ist, weil sie glaubwürdig ist*. Im Medienbetrieb gehört die Anerkennung von Quellen in diesem Sinne zu einem „key element of the objective ritual“ (Shoemaker/Reese 1991: 92). Personen und Institutionen werden etwa im Rahmen eines thematischen Berichts erwähnt, um einen Sachverhalt oder eine Wertung zu zertifizieren. *Auch wenn sie dabei nicht explizit als „Evidenzen“ im Sinne eines argumentum ad verecundiam eingeführt werden – und das werden sie in der hier betrachteten Berichterstattung so gut wie nie –, so stellen sie trotzdem vielfach Spielarten einer politischen Kommunikation dar, die Anerkennungsverhältnisse ausdrückt und*

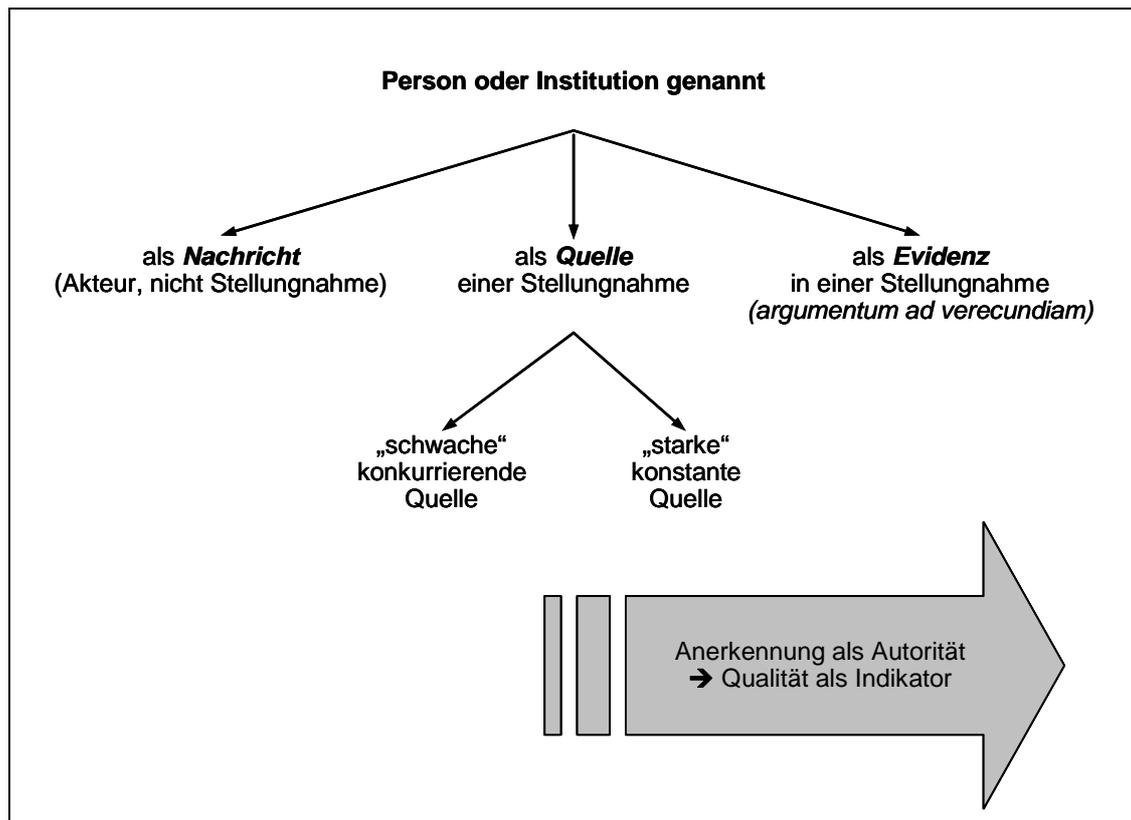
reproduziert. Die journalistische Selektion „guter Quellen“ stellt somit in vielen Fällen einen Indikator von Autoritätsanerkennung dar und ist somit in bestimmten Grenzen ein funktionales Äquivalent eines kommentierenden *argumentum ad verecundiam*.

Allerdings sind selbstredend auch andere Faktoren im Prozess journalistischen Gatekeepings von Bedeutung. Die Auswahl von Quellen mag rein auf Prominenz beruhen (Gerhards/Neidhardt 1990, Peters 1994). Darüber hinaus wurde Macht als Selektionsfaktor jenseits von Autorität diskutiert (Bennett 1997). Eine Interpretation der politischen Lage in Darfur von Seiten der chinesischen Regierung mag schon allein daher eine Nachricht sein, weil sie eine entsprechende Resolution im UN-Sicherheitsrat blockieren kann. Ähnliches gilt für die sudanesishe Regierung als Konfliktakteur. Schließlich wurde diesbezüglich insbesondere angemerkt, dass sich Journalisten verpflichtet fühlen, ein möglichst breites Meinungsspektrum abzubilden – breit genug, um alle institutionell relevanten Akteure im Sinne eines „Indexing“ abzubilden (Bennett 1990, Mermin 1999). Um die gesellschaftliche Anerkennung von Autoritäten auch in solchen Textpassagen erkennen zu können, muss also mindestens kontrolliert werden, ob der Bericht einer bestimmten Person oder Institution nicht im Modus einer „ausgewogenen“ Berichterstattung erfolgt, die im Falle eines öffentlichen Dissenses auf sich widersprechende Quellen Bezug nimmt, um diese umfassend abzubilden. Als konkurrierende oder „*schwache Quellen*“ bezeichne ich darum im Folgenden jene Fälle, in denen zwar auf die Stellungnahme eines Akteurs Bezug genommen wird, dabei aber im Kontext widersprechende Stellungnahmen (eines anderen Akteurs oder auch des Journalisten selbst) referiert werden. Nur wenn keine widersprechenden Stellungnahmen auftauchen oder der Journalist die Glaubwürdigkeit genau dieser Stellungnahme bzw. dieses Akteurs hervorhebt, gehe ich davon aus, dass es sich hierbei um eine „*starke Quelle*“ handelt, die ein Anerkennungsverhältnis signalisiert.

Zusammenfassend sind damit also mindestens vier alternative Fälle zu unterscheiden, in denen im Rahmen der hier diskutierten Texte – Reden und Zeitungsartikel – auf Akteure Bezug genommen wird (Schaubild 1). Nur in zwei Fällen ist die Nennung von Akteuren als Autoritätsbezug zu werten, nämlich erstens im Falle eines *argumentum ad verecundiam*, zweitens auch im Modus eines „neutralen“ Berichtens, sofern ein Akteur (zumindest implizit) als glaubwürdige Quelle selektiert wird. Die diskutierten Bezüge auf Akteure sind dabei keine Indikatoren für alle Autoritätsverhältnisse – um es aussagenlogisch zu formulieren: Autorität (im Sinne einer sprecherseitig dem Publikum unterstellten Anerkennung des jeweiligen Akteurs als Autorität) ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für kommunikative Bezüge auf Autorität. Es wird lediglich davon ausgegangen, dass solche Bezüge valide auf

Anerkennung verweisen, nicht, dass damit notwendigerweise alle virulenten Autoritätsverhältnisse erfasst werden.

Schaubild 1: Autoritätsindikatoren in Reden und Zeitungsartikeln

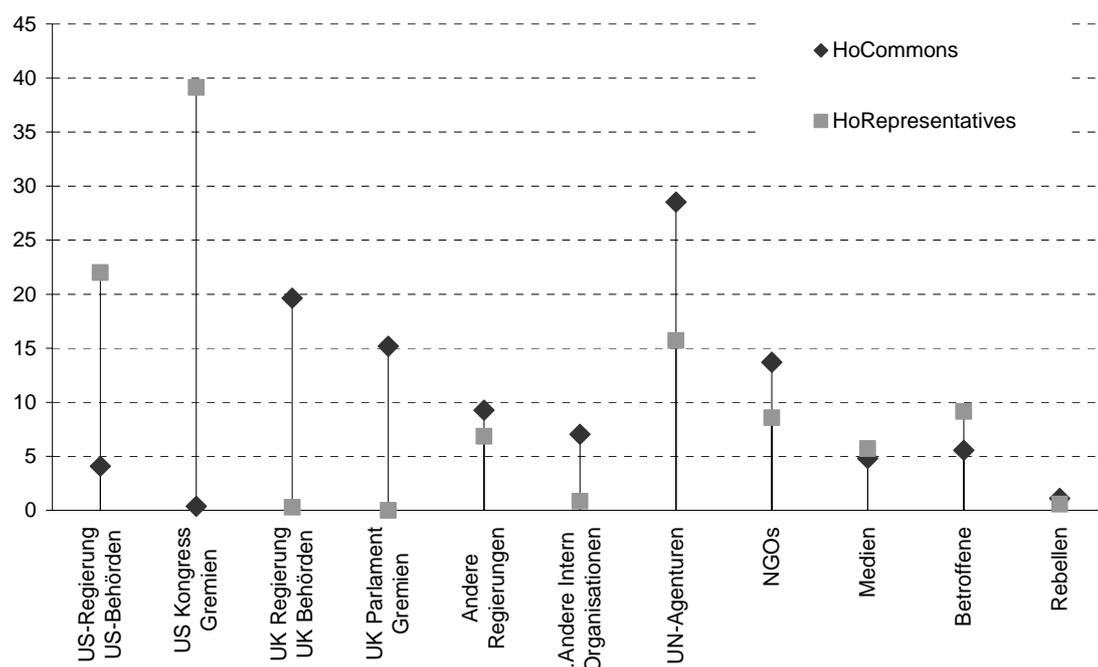


2.3 Wer hat Autorität? – neue vs. alte Autoritäten

Welche Personen oder Institutionen werden nun als „Autoritäten“ glaubwürdiger Stellungnahmen in der Darfurdebatte genannt? Welche Hinweise gibt es auf die Verteilung „neuer“ und „alter Autoritäten“? Konzentriert man sich zunächst auf die parlamentarischen Debatten (Schaubild 2), so zeigt sich eine große Varianz zwischen den Häusern. Im *Repräsentantenhaus* sind die „eigenen, alte Autoritäten“ wie nationalstaatliche Regierungen und Parlamente die wichtigsten Bezugspunkte des Diskurses. Die Abgeordneten beziehen sich in rund 40 Prozent der Fälle auf andere Abgeordnete des Kongresses (also auch des Senats), wichtige Komitees, einzelne Kammern oder den Kongress insgesamt. Neben dieser parlamentarischen Selbstreferenz charakterisiert die Reden hier vor allem die hohe Relevanz der eigenen Regierung bzw. Regierungsagenturen (wie USAID), die deutlich häufiger als Referenzen genutzt werden als

etwa internationale Organisationen wie die UN oder NGOs. Diese „neuen Autoritäten“ tauchen zwar in bedeutendem Umfang auf, insgesamt dominieren die „alten Autoritäten“ die parlamentarische Auseinandersetzung im Repräsentantenhaus (im Sinne der Fragestellung) jedoch deutlich. Diese „Balance“ verschiebt sich im Falle des britischen *Unterhauses* eindeutig zugunsten „neuer Autoritäten“ wie UN und anderer internationaler Organisationen (vor allem EU und AU).¹⁵ Zwar spielen auch hier autorisierende Stellungnahmen von Regierungen und Parlamentariern eine große Rolle, UN-Agenturen sind jedoch die mit Abstand am häufigsten genutzte Quelle glaubwürdiger Stellungnahmen. Daneben erfolgen auf NGOs fast ebenso viele Verweise wie auf die eigene Regierung oder andere Abgeordnete und parlamentarische Gremien.

Schaubild 2: Autoritätsbezüge in den Darfurdebatten des US-Repräsentantenhauses (N = 350) und britischen Unterhauses (N = 270, jeweils % autorisierter Stellungnahmen)*

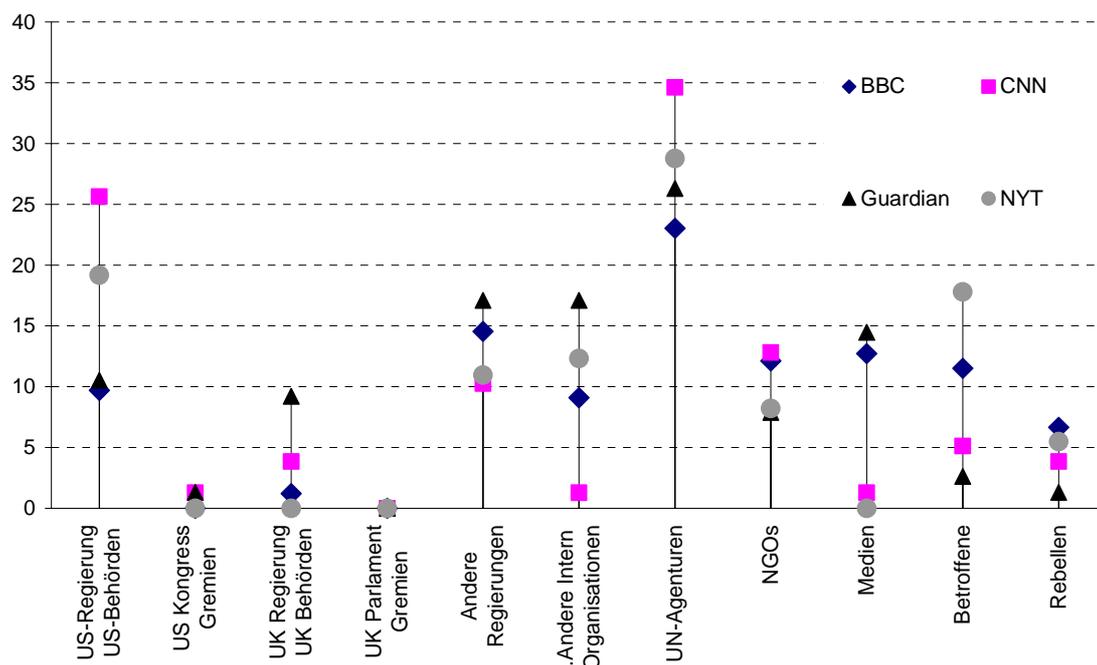


*Lesehilfe: In rund 22 Prozent aller Fälle, in denen Abgeordnete im Repräsentantenhaus auf Stellungnahmen anderer Personen oder Institutionen als „starke Quellen“ oder „Evidenzen“ Bezug genommen haben, kamen diese Stellungnahmen von Regierungsvertretern, Ministerien, Behörden.

15 Ich konzentriere mich im Folgenden auf die statistisch bemerkenswerten Unterschiede; die Grundlage bilden berechnete Zusammenhänge zwischen Arenen und Autoritätsverweisen (Cramers V), vgl. Tabelle 3 im Anhang.

Mit Blick auf die Darfurdebatte in den *Medien* sticht wiederum die Präsenz der UN-Agenturen als „starke Quellen“ heraus (Schaubild 3). Dies gilt mit Abstrichen auch für andere internationale Institutionen (wiederum überwiegend EU und AU) sowie NGOs – deren Anteil allerdings weit jenseits dessen liegt, was die gängige Rede von der „NGOisierung“ humanitärer Debatten vielleicht nahe legt (vgl. Mills 2005, Ross 2004).¹⁶ Mit Blick auf „alte Autoritäten“ sind Regierungen auch im Rahmen medialer Debatten erwartungsgemäß omnipräsent, dagegen Parlamente – trotz ihrer faktischen Macht im Rahmen der jeweiligen politischen Systeme sowie der ihnen in der Literatur vielfach zugeschriebenen Bedeutung als „Trigger“ öffentlicher Debatten – praktisch bedeutungslos. Ihre Stellungnahmen schaffen es selten in die Medien, zumindest nicht im hier erhobenen Sinne als „starke Quellen“ oder Evidenzen.

Schaubild 3: Autoritätsbezüge in der Darfurberichterstattung von BBC (N = 165), CNN (N = 78), der New York Times (NYT, N = 76) und dem Guardian (N = 73, jeweils % autorisierter Stellungnahmen)



Zusammengefasst bleibt also mit Blick auf die Frage eines „authority shift“ mindestens zweierlei bemerkenswert: Erstens ist in der Tat die kommunikative Anerkennung

16 Differenzen zwischen einzelnen Medien sind diesbezüglich allerdings mit Vorsicht zu interpretieren; die geringe Aufmerksamkeit für die Stellungnahmen von EU und AU ist im Falle von CNN allerdings bemerkenswert.

einer Reihe „neuer Autoritäten“ zu beobachten – wohlgermerkt sowohl in der medialen Berichterstattung wie in der nationalstaatlichen Kerninstitution Parlament. Sie weist den NGOs allerdings eine erheblich geringere Rolle zu als den betrachteten UN-Agenturen und entspricht damit kaum dem Bild einer zivilgesellschaftlich dominierten Weltgesellschaft. Demgegenüber ist zweitens festzuhalten, dass in der hier betrachteten Debatte „alte Autoritäten“ – vor allem Regierungen, im parlamentarischen Raum auch Abgeordnete und deren Gremien – von erheblicher Relevanz sind, letztlich die Debatte zumindest im Repräsentantenhaus sogar von der Präsenz her dominieren. Auch dort ist gleichwohl eine Pluralität präsender Autoritäten bemerkenswert, ein „multizentrisches“ Tableau staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen.

2.4 Autorität wozu? – Die Reichweite neuer Autorität

Jede Anerkennung als Autorität ist begrenzt. Moody's oder S&P bewertet die Kreditwürdigkeit von Unternehmen, nicht deren Produktionsstandards. Rugmark zertifiziert die menschenwürdige Produktion von Teppichen, nicht aber die Kreditwürdigkeit der involvierten Unternehmen. Ihre Autorität definiert also spezifische „Autoritätssphären“ (Rosenau 1997), deren Grenzen ebenfalls durch Analyse autoritätsbezogener Kommunikation analysiert werden müssen. Ausgangspunkt bei der Bestimmung ihrer Grenzen bildet, so mein Vorschlag, zunächst ihre Fähigkeit, bestimmten Unterweisungen, Setzungen und Interpretationen aus sich als Akteure heraus Geltung zu verschaffen. Dieser Ansatz ist eher ungewöhnlich, denn gemeinhin erfolgt die primäre Einteilung entlang bestimmter „Ressourcen“ wie Ämter, Expertise oder Glaubwürdigkeit, die die soziale Anerkennung einzelner Personen oder Institutionen als Autoritäten bedingen (vgl. etwa Barnett/Finnemore 2004). Werden sie in diesem Sinne aber als Bedingungen oder „Kapital“ (Bourdieu) von Autorität verstanden – und das werden sie stets – empfiehlt es sich, entsprechende Zusammenhänge als Hypothesen einzuführen, nicht als Definitionsmerkmale alternativer Autoritätsformen. Kommt man entsprechend auf die Frage „Autorität wozu?“ zurück, ergibt sich im Rückgriff auf den gewählten Theoriekontext die nahe liegende Möglichkeit, primär *epistemisch-kognitive und regulativ-normative* „Autoritätssphären“ anhand alternativer Deutungen von „Sein“ und „Sollen“ zu unterscheiden, die kraft Autorisierung Geltung erlangen (vgl. Luhmann 1971; Habermas 1981, 1992; Stichweh 2004). Sie definieren zumindest analytisch zwei alternative Modi bzw. Medien sozialer Strukturbildung, die auf der Ebene gesellschaftlicher Semantiken und Diskurse nachverfolgt werden können (vgl. Searle/Vanderveken 1985, Vanderveken 1990, kritisch Dux 2004). Auch wenn die einschlägige Literatur trans- und internationaler Institutionen bereits einen bedeutenden Beitrag zuweist, bliebe der behauptete „authority shift“ vergleichsweise

bescheiden, wenn er sich nur auf die Anerkennung richten würde, die Fakten zu wissen, die Effektivität von Programmen abzuschätzen und deren Einhaltung zu verifizieren. Gerade normative Deutungen implizieren einen vergleichsweise hohen Verpflichtungsgehalt gegenüber adressierten Akteuren – seien es Staaten, Unternehmen, Warlords oder auch einfache Bürger. In der normativen Autorität von internationalen Institutionen und NGOs Regeln zu setzen, zu interpretieren und einzuklagen, läge entsprechend der wesentlichere und vermutlich weltpolitisch folgenreichere „shift“.

Welche Deutungen autorisieren also „neue Autoritäten“ in der Darfurdebatte genau? Im Rahmen welcher „Autoritätssphären“ bewegen sie sich? Um diese Fragen zu beantworten, wurde eine Reihe von NGOs und UN-Agenturen ausgewählt, die im Rahmen der ausgewählten Texte besonders häufig genannt werden.¹⁷ Ihre Aussagen wurden einer genaueren Inhaltsanalyse unterzogen, auf die sich die folgende Analyse konzentriert. Idealtypisch lassen sich epistemische und normative Autoritäten über verschiedene Sprechakte charakterisieren, deren Anerkennung durch andere Akteure Autoritätssphären markieren. So lässt sich *epistemische Autorität* erkennen, wenn Fakten, Prognosen und Zusammenhänge autorisiert werden. Es sind dies assertive Sprechakte, deren „illocutionary point“ (Vanderveken 1990) darin besteht, eine *Korrespondenz zwischen Gesagtem und der Welt* zu behaupten. Diese Korrespondenz wird im Rekurs auf bestimmte Personen oder Institutionen plausibilisiert, die damit als epistemische Autoritäten Anerkennung finden. So zitiert etwa der britische Abgeordnete John Bercow die humanitäre NGO Oxfam mit der Aussage „Food stocks are depleting fast, access to drinking water is limited“ und fügt hinzu „Médecins sans Frontières has emphasised that the lives of tens of thousands of people in Darfur are at risk“ (Hansard 9.6.2004: 85WH). Sofern er diese Behauptungen im Rahmen seiner Argumentation als glaubwürdige Evidenzen einfügt, erkennt er beide NGOs mit Blick auf die humanitäre Situation in Darfur zuvorderst als epistemische Autoritäten an. Im

17 Bei den UN-Agenturen dominieren neben dem UN-Generalsekretär (noch nicht vollständig analysiert) vor allem Jan Pronk als UN-Sonderbeauftragter im Sudan und Chef der Blauhelmission UNMIS (91 Nennungen insgesamt, davon 66 starke Quellen oder Evidenzen), das World Food Programme (WFP, 71/40), UNHCR (61/42), UNHCHR (22/16) sowie Jan Egeland als Emergency Relief Coordinator und Chef des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA, 45/26); bei den NGOs Human Rights Watch (HRW, 65/47), MSF (60/20 Bezüge), Amnesty International (AI, 57/43 Bezüge), Save the Children Fund (SCF, 54/24 Bezüge), Oxfam UK/US (41/26 Bezüge) sowie – ebenfalls bedingt der „NGO-Welt“ zuzurechnen – Vertreter der Rotkreuzbewegung (RK, 24/14 Bezüge). Diese Organisationen und Personen tauchen in der medialen und parlamentarischen Debatte also nicht nur als Akteure auf – insbesondere wenn über ihre Aktivitäten im Krisengebiet berichtet wird –, sondern auch als starke Quellen bzw. Evidenzen glaubwürdiger Deutungen. Nimmt man ihren Anteil in den Texten in der im vorigen Abschnitt diskutierten Zufallsstichprobe als Anhaltspunkt, so entfällt auf die erhobenen UN-Agenturen rund ein Viertel aller UN-Bezüge, bei den NGOs liegt der Anteil der erfassten Bezüge bei rund einem Drittel. Schuld daran ist vor allem ein relativ hoher Anteil unspezifischer Bezüge auf „UN officials“, „aid agencies“ oder „human rights groups“.

Falle der Darfurkrise beglaubigen die ausgewählten NGOs und UN-Agenturen insgesamt meist das Ausmaß humanitärer Not und die Schwere von Menschenrechtsverletzungen. Sie prognostizieren schließlich auch zukünftige Entwicklungen und geben wesentliche Hintergrundinformationen – vor allem über politisch Verantwortliche, kulturelle oder auch natürliche Bedingungen von Maßnahmen.

Doch wer autorisiert was? Wie weit sind die Grenzen akteursspezifischer „spheres of authority“? Nimmt man die hier autorisierten Informationen als Indikator der jeweiligen Reichweite zugeschriebener Autorität, so lassen sich spezifische „Autoritätsprofile“ beobachten (vgl. auch Anhang, Tabelle 4). Menschenrechtsorganisationen wie der UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), AI und HRW zertifizieren Menschenrechtsverletzungen – Massenvergewaltigungen, „ethnic cleansing“ usw. – und die politische Verantwortung der sudanesischen Regierung, die die direkt handelnden Janjaweed-Milizen laut dieser Organisationen ausrüstet, kontrolliert bzw. kaum strafrechtlich belangt. Der UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) wird immer wieder als Quelle glaubwürdiger Angaben über Flüchtlingsströme genutzt, Organisationen der humanitären Nothilfe wie OCHA, WFP, Oxfam, das Rote Kreuz oder SCF dagegen auch mit Blick auf humanitäre Not sowie operative Probleme humanitärer Hilfe. Neben diesen mehr oder weniger klar umrissenen Autoritätssphären¹⁸ treten jedoch auch „Grenzgänger“ hervor. So definiert sich etwa MSF in der öffentlichen Debatte nicht nur als humanitäre Organisation, die über das Ausmaß der Unterernährung und operative Probleme Auskunft gibt, sie zertifiziert auch massive Menschenrechtsverletzungen und erreicht mit solchen Stellungnahmen eine deutliche Präsenz als autorisierende Quelle.

Darüber hinaus werden die ausgewählten Institutionen jedoch auch zu *normativen Autoritäten*, sofern sie Situationen und das Handeln von Akteuren entlang moralischer oder auch juristischer Standards bewerten und Handlungspflichten definieren. Der „illocutionary point“ (Vanderveken 1990) dieser Sprechakte lässt sich idealtypisch dadurch charakterisieren, dass ein Spannungsverhältnis zwischen Wort und Welt zugunsten des Worts aufgelöst werden soll: Verwerfliches Verhalten soll beendet bzw. nicht wiederholt, Lobenswertes fortgesetzt, Appellen und Verpflichtungen gefolgt werden. Schon ihre expressiv zur Schau gestellte *Besorgnis* oder *Erschütterung* wird im Sinne einer moralischen Orientierungshilfe rezipiert, etwa wenn ein Journalist für

18 Dabei markieren allerdings letztlich zwei Tatbestände die Grenzen entsprechender Autoritätssphären: Organisationen tauchen erstens nur als Quellen bestimmter Informationen auf, sie sind also autoritative „Spezialisten“. Zweitens verfügen sie darüber hinaus auch über ein mehr oder weniger ausgeprägtes „Monopol“ bei der Autorisierung der jeweiligen Information. Zu letzterem bedarf es allerdings einer umfassenden Erhebung autorisierter Deutungen jenseits „neuer Autoritäten“, die hier noch aussteht.

berichtenswert erachtet, die zurückgekehrten Mitglieder eines UN-Teams wären angesichts des erlebten Flüchtlingselends „said to be ‚visibly shaken‘“ (BBC 7.5.2004). Im Rahmen sachlicher Beschreibungen signalisieren Begriffe wie „dramatisch“, „schrecklich“ oder „tragisch“ die moralische Bedeutung abstrakter Zahlen; ihre Bewertung als „größte“ oder „schwerste humanitäre Krise“ nimmt eine Priorisierung vor, die als Appell verstanden und genutzt wird. So sichert die Prämierung Darfurs durch die „hunger map“ des World Food Program (WFP) als „location of the world’s hungriest people“ (CNN 5.8.2004) mediale wie parlamentarische Aufmerksamkeit und weist ihren Autoren damit eine normative Autorität zu. Insbesondere die Bewertung Darfurs als „the world’s greatest humanitarian crisis“ durch Mukesh Kapila, den UN-Koordinator für humanitäre Hilfe im Sudan, wird ebenfalls als autorisierter Appell an die Weltgemeinschaft verstanden, die Lösung dieser Krise als prioritär zu betrachten (etwa Hansard 4.5.2004: 418WH).

Außerdem kommt Personen und Institutionen eine spezifische Autorität bei der *moralischen bzw. juristischen Bewertung von Handlungsverantwortung* zu. Bereits die Formulierung mit der etwa Journalisten die sachlichen Feststellungen von NGOs oder UN paraphrasieren, unterstellen deren Aussagen vielfach die performative Qualität einer moralischen „Missbilligung“: So stellen laut BBC zwei Berichte von UN und HRW nicht einfach Menschenrechtsverletzungen neutral fest, „[they] have accused the Sudanese government and Arab militia of massive abuses in western Darfur region“ (BBC 7.5.2004). Die Berichte werden also vor dem Hintergrund ihres Inhalts als Vorwürfe bzw. ihre Autoren als Quellen einer Missbilligung „gelesen“. Explizit werden entsprechende Bewertungen allerdings erst dann, wenn Autoritäten das Handeln von Akteuren als „nicht angemessen“, „nicht ausreichend“ oder aber „zu spät“ markieren (vgl. etwa Jan Egelands kritische Bewertung „the U.N. and other relief agencies were ‚late‘ to recognize the scope of the humanitarian problem in Darfur“ (CNN 27.5.2004). Sie werfen der sudanesischen Regierung vor „[to play] games with the international community, trying to delay the day of reckoning“ (Jemera Rone von Human Rights Watch nach BBC 25.4.2004) oder sprechen pejorativ von „insane attacks“ (Egeland nach BBC 15.12.2004) bzw. einem „reign of terror in Darfur“ (Bertrand Ramcharan nach The Guardian 13.5.2004) – all dies Formulierungen, die behauptete Fakten oder Zusammenhänge *normativ konnotieren*. Sie *klassifizieren* darüber hinaus das Verhalten der Janjaweed-Milizen bzw. der sie unterstützenden Regierung auch juristisch als Menschenrechtsverletzung, einen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht oder sogar als „Genozid“ (s. u.) – Klassifizierungen die unmittelbar völkerrechtlich begründete Handlungspflichten implizieren (wie vielfach explizit angemerkt wird). Schließlich lässt sich normative Autorität gerade dadurch charakterisie-

ren, dass direkte *Appelle* im Verweis auf bestimmte Personen oder Institutionen vorgetragen werden, die diese Appelle autorisieren – zu Spenden aufzurufen, Hilfe zu gewähren, Kommissionen einzurichten oder auch militärisch zu intervenieren.¹⁹

Gerade mit Blick auf solcherlei Appelle stellt sich schließlich die Frage, welche Entscheidungen und Politiken die betrachteten NGOS und UN-Agenturen eigentlich konkret autorisieren. Welche Mittel werden hier von wem gefordert? Diesbezüglich lassen sich mit Blick auf das konkrete Beispiel immerhin instruktive Tendenzen beobachten, deren empirische Signifikanz aufgrund der begrenzten Fallzahlen jedoch zugegebenermaßen gering ist: Erstens benennen die „humanitären“ Organisationen humanitäres Leid, nennen die Verantwortlichen aber bemerkenswert selten beim Namen. Sie sind sichtlich um Neutralität bemüht – einer der zentralen humanitären Standards (Pasquer 2001, Mills 2005) –, spielen damit jedoch als normative Autoritäten eine untergeordnete Rolle. Sie definieren Probleme in moralischen Kategorien, überlassen die politische Interpretation jedoch vielfach anderen – etwa den Menschenrechtsaktivisten oder der UN. Zweitens sind NGOs und UN sowohl im Parlament wie in den Medien als moralische Autoritäten präsent, eine Varianz über die Arenen ist nicht zu beobachten. Damit erkennen Parlamentarier als „alte Autoritäten“ diese Institutionen also gerade nicht nur als epistemische „Experten“ an, sondern auch als „Weltgewissen“ in einem normativ gehaltvollen Sinn. Drittens bleibt die hohe Aufmerksamkeit für die Stellungnahmen Betroffener weitgehend auf ihre Rolle als Augenzeugen beschränkt. Sie berichten vom Schrecken der Massenvergewaltigungen, deren normative Bewertung ist jedoch Sache anderer. Diese letzte Beobachtung verweist bereits auf eine letzte Dimension von Autorität – die Ressourcen.

2.5 Autorität wodurch? – Ressourcen und Bruchlinien neuer Autorität

Der Mehrwert einer kommunikationstheoretisch informierten Analyse „symbolischer Autoritäten“ bliebe ein weitgehend deskriptiver, ließe sich nicht auch zeigen, dass die Zuweisung bzw. der Entzug von Anerkennung nicht auch besser hinsichtlich ihrer Bedingungen (Ursachen) verstanden werden könnte. Die einschlägige Literatur hat diesbezüglich – unter den verschiedensten Begriffen – ein klar umgrenztes Set von

19 Beispielsweise fordert der Unterhausabgeordnete Tom Clarke maximalen diplomatischen Druck auf den Sudan und begründet diese Forderung u. a. im Rekurs auf die von Save the Children formulierten normativen „Ratschläge“ an die internationale Gemeinschaft: „We all want to take on board the advice that the Catholic Fund for Overseas Development, Human Rights Watch, the International Crisis Group and Save the Children have given. Save the Children, for example, has said that the international community should see protection of civilians as a priority [...] Save the Children concludes that [...] it is time for us all to act. I know that my views are shared by hon. Members on both sides of the House, and I want the Government to exert the maximum possible pressure on the Government of Sudan [...]“ (Tom Clarke, Hansard 9.6.2004: 75WH).

„Ressourcen“ thematisiert, vor allem Ämter, Expertise, Vertrauen und Unparteilichkeit. Auf diese Literatur einzugehen, würde den Rahmen des Papiers bei weitem sprengen. Abschließend soll dennoch kurz illustriert werden, wie sich eine solche Analyse dieser Bedingungen vorstellen ließe bzw. an welcher Sorte Beobachtungen sie anzusetzen hätte. Gemäß der Eigenlogik einer inhaltsanalytischen Methodik konzentrieren sich diese abschließenden Überlegungen wiederum auf sprachliche Spuren dieser Bedingungen. Damit markieren sie allerdings auch die Grenzen dieses Vorgehens, denn der beschränkte Blick auf solche „sprachlichen Spuren“ innerhalb *einer* Debatte ist gleich in mehrerer Hinsicht viel zu eng, als dass damit die Bedingungen symbolischer Autorität irgendwie umfassend verstanden werden könnten:

Erstens unterstellt der gewählte Theoriekontext quasi zwingend, dass sich Autorität als knappes Gut langfristig akkumuliert. Die Beschränkung auf eine Debatte ist also schon von daher prekär, sofern die Akkumulation symbolischer Autorität von UN oder NGOs ein jahrzehntelanger Prozess sein dürfte. Zweitens kann aus der sozialen Logik symbolischer Autorität heraus davon ausgegangen werden, dass ihre Ressourcen nur im Ausnahmefall sprachlich expliziert werden. Da Autoritäten gerade auch Gründe „sparen“ helfen, wäre es – gleich welcher metatheoretischen Schule man zuneigt – unplausibel anzunehmen, dass die Gründe ihrer Anerkennung nun ausgerechnet permanent zum Thema politischer Kommunikation werden – dann würden Autoritäten mehr kosten als nützen. Es fällt darum bei der Durchsicht der Darfurdebatte auf, dass auf die symbolische Autorität etwa der UN-Agenturen durchweg *begründungslos* Bezug genommen wird – sie finden augenscheinlich eine Anerkennung in Parlamenten und Gemeinöffentlichkeiten, die weitgehend konsensual ist.

Es soll dennoch kurz angedeutet werden, dass Reden und Berichte bzw. Kommentare auch instruktive Anhaltspunkte dafür geben, auf welcher Grundlage Autoritäten Anerkennung finden, und zwar gerade dann, wenn diese *Anerkennung augenscheinlich nach Einschätzung des jeweiligen Autors nicht umstandslos vom jeweiligen Publikum akzeptiert wird, Autoritätskommunikation also bereits auf der Schwelle zum Problemmodus stattfindet*. Instruktiv ist in diesem Sinne etwa der Konflikt zwischen MSF und der sudanesischen Regierung im Frühsommer 2005. Während MSF die Regierung im Bericht „The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur“ der Verantwortung für die dort akribisch protokollierten Vergewaltigungen bezichtigt, unterstellt die Regierung MSF Manipulation und fordert die namentliche Nennung der Quellen. Im Konflikt mit der sudanesischen Regierung – die zeitweise sogar die Leitung der MSF-Operation verhaftet – werden die Vorwürfe zunächst gleichberechtigt medial berichtet und auch im Parlament abwägend zur Kenntnis genommen. Somit erscheint die Autorität von MSF eingangs nicht notwendigerweise höher bzw. die

Anerkennung ihres Berichts also begründungsbedürftig. Dies erfolgt u. a. im Verweis auf die zentralen Ressourcen Kompetenz und Glaubwürdigkeit – etwa den erhaltenen Friedensnobelpreis (Kongressresolution 403 v. 17.5.2005, Guardian 23.6.2005), to be „one of the few aid groups on the ground in the Darfur region“ (Kongressresolution 403 v. 17.5.2004) oder Verdienste im Einsatz (Jan Pronk: „MSF Holland and all the other MSF have saved many lives of Sudanese people“, BBC 1.6.2005). Umgekehrt wird die – allerdings zu dem Zeitpunkt bereits nicht mehr sonderlich ausgeprägte – Glaubwürdigkeit der sudanesischen Regierungen explizit bestritten und sukzessive unterminiert, sodass ihre Gegendarstellungen nur noch als „Ausflüchte“ bewertet werden.

Ist dies ein klares Signal für das omnipräsente Vertrauen in NGOs? Liegt ihr Pfund – neben der operativ erworbenen Kompetenz – gerade darin, dass sie als „humanitarian, apolitical and representative of the best in motivations“ (Abdul Mohammed nach Rosenau 1998: 17) einen permanenten Glaubwürdigkeitsvorsprung vor den Vertretern der Staatenwelt aufweisen? Im Sinne von Lupia/McCubbins (1998) beruht Vertrauen in modernen Gesellschaften im Zweifelsfall auf Unparteilichkeit, d. h. einem unterstellten Desinteresse, aus dem ein situativ definiertes Vertrauen erwächst. Haben bestimmte Akteure ein Interesse, die Wahrheit zu sagen, glaubt man ihren Worten eher, als wenn der manipulative Umgang mit Informationen irgendwie ihren Zielen dienen würde – jedoch genau das scheint man aber gerade humanitären Organisationen vielfach zu unterstellen: „to exaggerate in order to secure donations“ (Guardian 5.6.2004). Eine Beobachtung, die diese Problematik illustrieren kann, ist der Umgang mit dem Begriff „Genozid“: Viele verwenden das Genozidlabel – prominente Leitartikler wie Nicholas D. Kristof von der NYT ebenso wie Vertreter einzelner NGOs (etwa Physicians for Human Rights), des Repräsentantenhauses, der Präsidentschaftskandidat John Kerry, Präsident Bush und US-Außenminister Powell –, doch nur die US-Regierung wird schließlich zur wesentlichen Autorität, auf die bei entsprechender Verwendung Bezug genommen wird. Obgleich es Menschenrechtsgruppen sind, die dieses Label eingangs in die Debatte einführen, werden sie kaum als Autoritäten „genutzt“, sind als „advocates“ augenscheinlich weniger glaubwürdig bei der Beurteilung der Krise als Genozid als etwa der US-Außenminister.

Schließlich sind die „Autoritäten“ der Darfurdebatte wie gesehen zu einem überwiegenden Teil (87 Prozent) Institutionen – Staaten, Behörden, NGOs – bzw. durch deren Ämter autorisierte Personen. Verfügen Personen über kein institutionelles Kapital, ist der Wert ihrer Stellungnahmen umso begründungsbedürftiger. Meist handelt es sich um Betroffene, die als Augenzeugen selbst erlittener Menschenrechtsverletzungen zu Wort kommen und gehört werden. Sie werden in dieser Hinsicht als

„Experten“ mit relevantem Sonderwissen eingeführt, das flüchtig bleibt.²⁰ Wie flüchtig, zeigt sich *ex negativo* am (Gegen-)Beispiel Paul Rusesabagina, dem durch den Film „Hotel Rwanda“ prominent gewordenen „Augenzeugen“ – und Helden – von 1994. Er taucht in einem BBC-Bericht der Darfurdebatte als epistemische und moralische Autorität auf, die den Vergleich mit Ruanda autorisiert – hinsichtlich des Ausmaßes an Leid sowie des Versagens der internationalen Gemeinschaft. Rusesabagina bleibt gleichfalls ein singulärer Fall, in dem ein Betroffener genug „symbolische Autorität“ jenseits des Einzelfalls akkumuliert hat, um als Quelle relevanter Deutungen von Bedeutung zu werden. Er wird zudem nur darum zur Autorität, weil er eben neben einer einfachen Qualität als Augenzeuge über den Status des „Helden“ verfügt, ihm also eine besondere moralische Integrität zugeschrieben wird.

3. Fazit

Ich habe versucht im Rahmen dieses Papiers kommunikative Praktiken zu beschreiben, in deren Rahmen Autoritätsverhältnisse reproduziert werden und dabei an die sprachliche Oberfläche gelangen. Mein Ziel war, mögliche Konturen eines kommunikationstheoretisch informierten Forschungsprogramms „Autorität“ zu skizzieren und dem zu erwartenden Mehrwert empirischer Studien nachzuspüren, die sich dieses Themas annehmen.

Der *Bedarf* eines entsprechenden Forschungsprogramms plausibilisiert sich, so die Ausgangsüberlegung, durch die virulente These eines „authority shift“. In ihrem Zentrum stehen zum einen internationale Institutionen, denen zunehmend Autonomie oder gar supranationale Qualität zugeschrieben wird (Barnett/Finnemore 2004, Zürn et al. 2006). Beobachter haben darüber hinaus zivilgesellschaftliche Akteure als Protagonisten einer „multicentric world“ (Rosenau 1997) diskutiert bzw. diese „NGO revolution“ als „happier consequences of [...] globalization“ euphorisch begrüßt (Annan 2000: 1). Diesen Akteuren wird jeweils ein Einfluss unterstellt, der auf einem Aner-

20 Unter der Überschrift „Why ‚never again‘ is not enough“ steht dort zu lesen: „As the world remembers the Holocaust, the inspiration for the Oscar-nominated film Hotel Rwanda says he doubts whether the lessons of the past have really been learnt. [...] Paul Rusesabagina [...] saved the lives of more than 1,000 Tutsis and Hutus who had taken refuge at the hotel he managed in the capital, Kigali, during the 1994 Rwandan genocide. He used his influence as a prominent Hutu businessman to shelter people, contacting dignitaries including Bill Clinton, the King of Belgium as well as the French foreign ministry. Having just returned from a trip to Darfur in Sudan, where some 70,000 people have died in the two-year conflict, he says he saw evidence of the mistakes being repeated. [...] He says what is happening in Darfur is exactly what happened in Rwanda in the years running up the 100-day massacre of some 800,000 Tutsis and moderate Hutus“ (BBC 27.1.2005).

kennungsverhältnis beruht und Deutungsprobleme lösen hilft. Autorität lässt sich in diesem Sinne als eine akteursbezogene Deutungsmacht (*symbolic power*) auffassen, die allerdings erst dann an analytischer Präzision gewinnt, wenn sie unabhängig von der Überzeugungskraft der jeweils autorisierten Deutungsstrukturen (Ideen oder Präferenzen) gedacht wird.

Das *Desiderat* der einschlägigen Forschung bleibt dabei unter anderem, akteursbezogene Deutungsmacht in politischer Kommunikation zu erkennen und valide zu erheben. Autorität tritt demgemäß etwa dort an die sprachliche Oberfläche, so meine Überlegung, wo Deutungen durch Dritte autorisiert werden, und zwar zum einen in Gestalt eines Sprechens mit Autoritätsbezügen („X hat gesagt, dass p, also p“), zum anderen in der Selektion von autorisierten Stellungnahmen durch „Gatekeeper“. Anhand des gewählten Beispiels – der parlamentarischen und medialen Darfurdebatte – ließ sich zeigen, dass sich ein solcher Gebrauch von Autoritäten erfolgreich systematisieren und erheben lässt sowie Rückschlüsse auf den Stellenwert bestimmter Akteure für politische Kommunikationsprozesse ermöglicht. Der Mehrwert eines entsprechend breit angelegten Forschungsprogramms wäre also erstens ein deskriptiver: die systematische Erhebung symbolischer Autoritäten. Die Ergebnisse der Analyse deuten hier an, dass zumindest mit Blick auf Darfur den UN-Agenturen eine herausragende Rolle zukommt. Auch die NGOs spielen eine bedeutende Rolle – allerdings weit weniger als die Rede von der „non-governmental order“ (The Economist, 9.12.1999) unterstellt. Schließlich muss die Signifikanz dieser „neuen Autoritäten“ angesichts der erheblichen Präsenz nationaler Regierungen (bzw. Parlamentarier) auch deutlich relativiert werden. Der viel beschworene „authority shift“ erscheint – nicht überraschend – vor allem als Pluralisierung von Deutungsmacht. Wünschenswert wäre Forschung, die in vergleichender Perspektive den Autoritätsbezügen über die Zeit und verschiedenen Arenen des politischen Prozesses nachgeht.

Der Mehrwert „symbolischer Autorität“ liegt zweitens in der Qualifizierung tatsächlich bestehender Autoritätssphären, denn ihre Reichweite bezieht sich auf unterschiedliche Themen und Deutungskategorien, ist mal eher epistemisch, mal eher normativ, jedoch stets begrenzt. Die Illustration am Beispiel der Darfurdebatte hatte hier vor allem validierenden Charakter, sofern die Autoritätssphären der erhobenen UN-Agenturen und NGOs erwartungsgemäß weitgehend den Aufgabenbeschreibungen ihrer Principals folgen bzw. ihre Kommunikation dort Grenzen findet, wo sich humanitäre Organisationen schon zum Schutz ihrer Mitarbeiter vor Ort um politische Neutralität bemühen müssen. Die einschlägige Literatur hat drittens mit Ämtern, Kompetenzen, Vertrauen und Unsicherheit eine Reihe alternativer „Ressourcen“ symbolischer Autorität benannt. Der Mehrwert einer kommunikationstheoretischen Perspekti-

ve auf Autorität liegt somit nicht nur in der Deskription alternativer „Autoritätssphären“, sondern eben auch in der Erklärung ihrer Entstehung, Reproduktion bzw. ihres Verfalls angesichts zu- oder abnehmender Ressourcen wie Ämter, Expertise, Vertrauen oder Unsicherheit. Gerade diesen Mehrwert zu belegen, bliebe allerdings Einzelfallstudien überlassen, die über hinreichend lange Zeiträume die diskursive Verwendung bestimmter Institutionen oder Personen als Autoritäten beobachten und mit ihrer Performanz als glaubwürdige und kompetente „Problemlöser“ systematisch in Beziehung setzen. Auf wen nahmen Sprecher – Regierungen, Parlamentarier, Journalisten – vor fünfzig oder hundert Jahren Bezug? Wie international oder transnational waren diese Bezüge und mit Blick auf welche Probleme lassen sich diesbezüglich Varianzen beschreiben? Empirische Studien, die sich diesen Fragen widmeten, wären als Beiträge eines „linguistic turn“ zu begrüßen, die ein zentrales Desiderat der Internationalen Beziehungen einlösen: die Institutionalisierung von Deutungsmacht jenseits der Nationalstaaten und als Charakteristikum einer „multicentric world“.

Literatur

- Annan, Kofi A. 2000: Secretary-General, Addressing Participants at Millennium Forum, Calls for Intensified “NGO Revolution” (Press Release SG/SM/7411 GA/9710). In: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000522.sgsm7411.doc.html>>, Stand Juni 2007.
- Aristoteles 1999: *Rhetorik*. Stuttgart.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, N.Y./London, U.K.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In: *International Organization* 53 (4), 699-732.
- Bennett, W. L. 1990: Toward a Theory of Press-State Relations in the United States. In: *Journal of Communication* 40, 103-125.
- Bennett, W. L. 1997: Cracking the News Code: Some Rules That Journalists Live By. In: Iyengar, Shanto/Reeves, Richard (Hrsg.), *Do The Media Govern? Politicians, Voters and Reporters in America*. Thousand Oaks, Calif., S. 103-117.
- Blau, Peter M. 1963: Critical Remarks on Weber’s Theory of Authority. In: *American Political Science Review* 57 (2), 305-316.
- Boli, John 1999: World Authority Structures and Legitimations. In: Boli, John/Thomas, George M. (Hrsg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organisations Since 1875*. Stanford, Calif., S. 267-301.
- Boli, John/Thomas, George M. 1999: INGOs and the Organization of World Culture. In: Boli, John/Thomas, George M. (Hrsg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organisations Since 1875*. Stanford, Calif., S. 13-49.

- Bosso, Christoph J. 1989: Setting the Agenda: Mass Media and the Discovery of Famine in Ethiopia. In: Margolis, Michael/Mauser, Gary A. (Hrsg.), *Manipulating Public Opinion: Essays on Public Opinion as Dependent Variable*. Pacific Grove, Calif., S. 153-174.
- Bourdieu, Pierre 1991: *Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.
- Bourdieu, Pierre 1987: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt am Main.
- Cacioppo, John T./Petty, Richard 1986: *Communication and Persuasion*. New York, N.Y.
- Chaiken, Shelly/Wood, Wendy/Eagly, Alice H. 1996: Principles of Persuasion. In: Higgins, E. T./Kruglanski, Arie W. (Hrsg.), *Social Psychology: Handbook of Basic Principles*. New York, N.Y., S. 702-742.
- Chomsky, Noam/Herman, Edward 1988: *Manufacturing Consent*. New York, N.Y.
- Cutler, A. C./Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999: *Private Authority and International Affairs*. Albany, N.Y.
- Czempiel, Ernst-Otto 1994: Vergesellschaftete Außenpolitik. In: *Merkur* 1: 1-14.
- Deitelhoff, Nicole/Müller, Harald 2005: Theoretical paradise – empirically lost? Arguing with Habermas. In: *Review of International Studies* 31 (1), 167-179.
- Dux, Günter 2004: *Die Moral in der prozessualen Logik der Moderne. Warum wir sollen, was wir sollen*. Weilerswist.
- Fogelin, Robert J./Sinnott-Armstrong, Walter (Hrsg.) 2005: *Understanding Arguments: An Introduction to Informal Logic*. Belmont, Calif.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm 1990: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. WZB Discussion Paper Nr. FS III 90-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Grant, Ruth W./Keohane, Robert O. 2005: Accountability and Abuses of Power in World Politics. In: *American Political Science Review* 99 (1), 1-15.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy. In: *International Organization*, special issue 46 (1), 1-36.
- Habermas, Jürgen 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main.
- Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas J. (Hrsg.) 2002: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge, U.K.
- Hasenclever, Andreas 2001: *Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*. Frankfurt am Main.
- Held, David 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance*. Cambridge, U.K.
- Hurd, Ian 1999: Legitimacy and Authority in International Politics. In: *International Organization* 53 (2), 379-408.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y./London, U.K.

- Keohane, Robert O. 1989: Neoliberal Institutionalism. A Perspective on World Politics. In: Keohane, Robert O. (Hrsg.), *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. San Francisco, Calif./London, U.K., S. 1-20.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions. In: *International Organization* 55 (4), 761-799.
- Lemke, Thomas 2001: Max Weber, Norbert Elias und Michel Foucault über Macht und Subjektivierung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 11 (1), 77-95.
- Livingston, Steven 1996: Suffering in Silence: Media Coverage of War and Famine in the Sudan. In: Rotberg, Robert/Weiss, Thomas (Hrsg.), *From Massacres to Genocide*. Washington, D.C.
- Livingston, Steven 1997: Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Boston, Mass.
- Livingston, Steven/Eachus, Todd 1995: Humanitarian Crises and US Foreign Policy. In: *Political Communication* 12, 413-429.
- Luhmann, Niklas 1971: Die Weltgesellschaft. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*. Opladen, S. 51-71.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D. 1998: *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge, U.K.
- Mathews, Jessica T. 1997: Power Shift. In: *Foreign Affairs* 76 (1), 50-66.
- McGuire, William J. 1985: Attitudes and Attitude Change. In: Lindzey, Gardner/Aronson, Elliot (Hrsg.), *The Handbook of Social Psychology*. New York, N.Y., S. 238-241.
- Mermin, Jonathan 1997: Television News and American Intervention in Somalia: The Myth of a Media-Driven Foreign Policy. In: *Political Science Quarterly* 112 (3), 385-403.
- Mermin, Jonathan 1999: *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*. Princeton, N.J.
- Mills, Kurt 2005: Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflict. In: *Global Governance* 11, 161-183.
- Moeller, Susan D. 1998: *Compassion Fatigue: How the Media Sell Disease, Famine, War and Death*. New York/London.
- Müller, Harald 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations. In: *European Journal of International Relations* 10 (3), 395-435.
- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, S. 175-196.
- Nye, Joseph S. 1990: Soft Power. In: *Foreign Affairs* 80 (fall), 153-171.
- Parsons, Talcott 1994: *Aktor, Situation und normative Muster. Ein Essay zur Theorie sozialen Handelns*. Frankfurt am Main.
- Peters, Bernhard 1993: *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main.
- Peters, Birgit 1994: „Öffentlichkeitselite“ – Bedingungen und Bedeutungen von Prominenz. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung*. Opladen, S. 191-213.

- Pollard, Amy/Court, Julius 2005: How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review. Working paper 249, Overseas Development Institute, London, U.K.
- Risse, Thomas 2000: „Let’s Argue!“. Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54 (1), 1-40.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge, U.K.
- Robinson, Piers 2003: *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*. London.
- Rosenau, James N. 1998: NGOs and Fragmented Authority in Globalizing Space. Paper prepared for the Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association. Vienna.
- Rosenau, James N. 1997: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, U.K.
- Rosenau, James N. 1990: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Community*. Princeton, N.J.
- Ross, Steven S., 2004: Toward New Understandings: Journalists & Humanitarian Relief Coverage March. In: <http://www.fritzinstitute.org/PDFs/Case-Studies/Media_study_ExcSum.pdf>, Stand Januar 2006.
- Schimmelfennig, Frank 1995: *Debatten zwischen Staaten. Eine Argumentationstheorie internationaler Systemkonflikte*. Opladen.
- Schimmelfennig, Frank 2003: *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge, U.K.
- Schopenhauer, Arthur 1830: *Die Kunst, Recht zu behalten*. Frankfurt am Main.
- Searle, John R./Vanderveken, Daniel 1985: *Foundations of Illocutionary Logic*. Cambridge, U.K.
- Shoemaker, Pamela J./Reese, Stephen D. 1991: *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*. Chicago, Ill.
- Sinclair, Timothy J. 1999: Bond-Rating Agencies and Coordination in the Global Political Economy. In: Cutler, A. C./Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.), *Private Authority and International Affairs*. Albany, N.Y., S. 153-168.
- Stichweh, Rudolf 2004: Der Zusammenhalt der Weltgesellschaft. Nicht-normative Integrationstheorien in der Soziologie. Working Paper, Institut der Weltgesellschaft. Luzern.
- Taylor, Shelley E./Fiske, Susan T. 1978: Salience, Attention, and Attribution: Top of the Head Phenomena. In: Berkowitz, Leonard (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology*. San Diego, Calif., S. 249-288.
- Vanderveken, Daniel 1990: *Meaning and Speech Acts. Volume I: Principles of Language Use; Volume II: Formal Semantics of Success and satisfaction*. Cambridge, U.K.
- Weber, Max 1922: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Wolf, Klaus-Dieter 2002: Civil Society and the Legitimacy of Governance Beyond the State. Conceptual Outlines and Empirical Explorations. Paper prepared for the ISA Annual Convention. New Orleans, Louisiana.
- Zaller, John R. 1992: *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge, U.K.

Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance*. Frankfurt am Main.

Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2006: Politische Ordnungsbildung wider Willen – Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen., WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2006-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Zürn, Michael/Radtke, Katrin/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (1), 129-164.

Anhang

Tabelle 3: Test auf Zusammenhang bzw. stochastische Unabhängigkeit (Cramers V) zwischen Arenen und (relative) Häufigkeit einzelner Autoritätsverweise

	zwischen Medien	zwischen Parlamenten	zwischen Parlament und Medien
US-Regierung US-Behörden	0,18**	0,26	0,01
US Kongress Gremien	0,09+	0,46	0,31
UK Regierung UK Behörden	0,19**	0,34	0,11
UK Parlament Gremien	–	0,30	0,16
Andere Regierungen	0,07+	0,4	0,09
Andere intern. Organisationen	0,17**	0,17	0,13
UN-Agenturen	0,10+	0,16	0,07
NGOs	0,07+	0,08	0,00
Medien	0,22**	0,02	0,06
Betroffene	0,18**	0,07	0,04
Rebellen	0,09+	0,03	0,13

+ sig. $\leq 0,05$

* sig. $< 0,05$ (2-seitig)

** sig. $< 0,01$ (2-seitig)

Lesehilfe: Je größer der Wert (0-1) desto größer die Unterschiede über Arenen. Bei den Medien auch: desto unwahrscheinlicher, dass es keine Unterschiede in der Grundgesamtheit gibt (Parlamentsreden wurden komplett erhoben!)

Tabelle 4: Häufigkeiten zertifizierten Sachwissens nach ausgewählten UN-Agenturen/NGOs*

UN HCHR		UN HCR		UN Jan Egeland Emergency Relief Coordinator (OCHA)		Jan Pronk Special Representative in Sudan (UNMIS)		UN WFP	
MRV – Gräuelt allg.	9	Flüchtlinge	13	Humanitäre Krise allg.	16	Gewalt unspezifisch	14	operative Probleme	12
Sudan lässt Janjaweed gewähren/unterstützt	5	Gewalt unspezifisch	6	MRV – Gräuelt allg.	7	MRV – Gräuelt allg.	7	Flüchtlinge	11
	4	Ursachen/Zusammenhänge – natürliche	5	MRV – Vertreibungen/Ethnic Cleansing	7	Ursachen/Zusammenhänge – politische	6	Unterernährung	8
	3	Humanitäre Krise allg.	4	Flüchtlinge	6	Sudan lässt Janjaweed gewähren/unterstützt	5	Ursachen/Zusammenhänge – soziokulturelle	8
	3	operative Probleme	4	NGOs behindern/unterstützen	6	Flüchtlinge	4	Gewalt unspezifisch	8
		MRV – Gräuelt allg.	4	operative Probleme	4	Humanitäre Krise allg.	4	Humanitäre Krise allg.	5
				MRV – NGO angreifen	4	MRV – Rückführung von Flüchtlinge unter Zwang	4	Ursachen/Zusammenhänge – natürliche	4
				MRV – Massengewalttungen	3			MRV – NGO angreifen	3
				Sudan lässt Janjaweed gewähren/unterstützt	3			NGOs behindern/unterstützen	3
Summe (alle)	34		38		64		55		66

Rotes Kreuz (ICRC IFRC pp.)		AI – Amnesty International		HRW – Human Rights Watch		MSF – Médecins Sans Frontières		Oxfam UK/US	
Humanitäre Krise allg.	3	MRV – Massengewalttungen	15	MRV – Gräuelt allg.	19	Unterernährung	7	Humanitäre Krise allg.	12
Ursachen/Zusammenhänge – ökonomische	3	MRV – Gräuelt allg.	8	lügen, halten Absprachen nicht ein, unglaubwürdig, nicht vertrauenswürdig	9	MRV – Massengewalttungen	4	Flüchtlinge	5
Ursachen/Zusammenhänge – politische	3	Ursachen/Zusammenhänge – soziokulturelle	4	MRV – Vertreibungen/Ethnic Cleansing	7			Unterernährung	3
		Flüchtlinge	3	Sudan lässt Janjaweed gewähren/unterstützt	7			Ursachen/Zusammenhänge – natürliche	3
		Ursachen/Zusammenhänge – politische	3	MRV – Massengewalttungen	5			NGOs behindern/unterstützen	3
		Sudan lässt Janjaweed gewähren/unterstützt	3	MRV – Zeugen/NGO einschüchtern	4				
Summe (alle)	22		38		55		19		33

*nur Kategorien mit mehr als 3 Nennungen je Institution MRV = Menschenrechtsverletzungen