

Autorität in den internationalen Beziehungen

Reflexionen über die reflexive Autorität in Michael Zürns Schriften

Der Beitrag setzt sich würdigend und kritisch mit Michael Zürns Arbeiten zur internationalen Autorität auseinander. Dessen potenziell autoritatives Autoritätskonzept weist mehrere Vorzüge auf: Erstens bietet es eine Erklärung für ein Paradox. Warum sollten souveräne Staaten die Kompetenz Externer anerkennen, ihnen Ratschläge zu geben bzw. Forderungen an sie zu richten, und zudem noch bereit sein, diesen zu folgen? Zweitens konkretisiert es die u.a. bei Hannah Arendt angelegte Idee der fraglosen Anerkennung, indem es Autoritätsadressaten zugesteht, bestimmte Qualitäten der Autorität zu prüfen. Drittens entkoppelt es Legitimität und Autorität, ohne die Legitimationsbedürftigkeit von Autorität zu opfern. Dies anerkennend plädiert der Beitrag aber dafür, die Legitimationsbedürftigkeit internationaler Autorität nicht auf formal institutionalisierte Beziehungen zu reduzieren, sondern diese auch weiterhin auf informellere, d.h. der Praxis entstammende, Anerkennung und Folgebereitschaft innerhalb von Autoritätsbeziehungen zu beziehen. Die überzeugende begründungstheoretische Fundierung von Autorität sollte zudem nicht dazu verführen, Sozialisationsprozesse in Autoritätsbeziehungen zu übersehen, zumal deren Legitimität kritisch hinterfragbar ist.

1. Einleitung: Was ist Autorität?

Michael Zürn ist eine Autorität. Dies gilt sowohl wenn man davon ausgeht, dass Autorität allgemein eine auf einem Fachgebiet anerkannte Person bezeichnet, als auch wenn man das sozialwissenschaftliche Grundverständnis von Autorität zu Grunde legt, demzufolge Autorität eine soziale Beziehung und Form der Macht ist, die auf freiwilliger Anerkennung beruht (Day 1963). Auch Zürn definiert Autorität als ein soziales Beziehungsverhältnis, das sich „durch Folgebereitschaft gegenüber Anordnungen und Deutungen“ auszeichnet. Autorität bringt eine andere Form der Macht zum Ausdruck, „als die blanke Durchsetzung des Willens“ (Zürn 2015: 320-321). Mit über 250 Schriften erhebt Michael Zürn einen Anspruch, die Debatten in den Internationalen Beziehungen (IB) durch seine Deutungen zu prägen. Dass ihm dies gelingt, lässt sich nicht nur an Zitationen, sondern auch an der besonderen Stellung des Institutionalismus in der deutschen IB ablesen, als dessen einflussreichster rationalistischer Vertreter er angesehen wird (siehe hierzu Risse/Wemheuer-Vogelaar 2016: 161). Somit wird die Autorität Zürns innerhalb der IB anerkannt – und zwar auch dann, wenn seine Arbeiten als Reibungsfläche dienen. Um internationale Autorität ist es kontroverser bestellt.

Die internationalen Beziehungen galten lange als Sphäre, in der einzig Staaten als Träger politischer Autorität angesehen wurden. Es fehlte ein Konzept internationa-

ler Autorität. Sogar der Begründer der Englischen Schule, Hedley Bull, bezeichnete das internationale System noch als *anarchical society*: Zwar bilde sich eine internationale Gemeinschaft aus, die sich auf gemeinsame Regeln und Institutionen verständigt habe, doch das System bleibe in dem Sinne anarchisch, als eine über den Staaten stehende Autorität fehle (Bull 1977).

Die Globalisierung von politischen Problemlagen und die Zunahme grenzüberschreitender Interaktionen haben jedoch längst dazu geführt, dass globale Steuerungsinstrumente entstanden sind und Kompetenzen von der nationalen auf die internationale Ebene verlagert wurden. Erst in diesem Zusammenhang gewinnt die Debatte über internationale Autorität an Aufwind.¹ Wichtig – und zentraler Unterschied zu Selbstregulierung, nicht-hierarchischer Steuerung oder souveränitätswahrenden Formen der Kooperation – ist die Begründung von „Unter- und Überordnungsprozessen im internationalen Raum“ (Simmerl/Zürn 2016: 39), die mit internationaler Autorität verbunden wird. Das Konzept internationaler Autorität hilft beim Nachweis, dass internationale Akteure über eine Form der Macht verfügen (Barnett/Finnemore 2004, Hall/Biersteker 2002) und sich globale *Governance* Strukturen messbar verändert haben (Hooghe et al. 2017). In Zeiten von Trump und Brexit gewinnt zudem Michael Zürns Argument, die zunehmende Autorität internationaler Institutionen könne zu Politisierung und Widerstand gegenüber diesen führen (Zürn 2018, Zürn et al. 2012), immer mehr an Relevanz. Die Theoretisierung von internationaler Autorität trägt somit einen bedeutenden Teil zu aktuellen Debatten bei, die sowohl in den IB als auch in der Gesellschaft geführt werden.²

Dieser Forumsbeitrag betrachtet das von Zürn entwickelte reflexive Autoritätsverständnis. Zürn hat sich in den letzten Jahren – nicht zuletzt in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib) – der „systematischen konzeptionellen Auseinandersetzung mit dem Begriff“ der Autorität zugewandt (Simmerl/Zürn 2016: 38). Weitere Beiträge finden sich in seiner Monographie „*A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, & Contestation*“ (Zürn 2018), aber auch in seinen Aufsätzen in *International Theory* (Zürn 2017), der Politischen Vierteljahresschrift (Zürn 2015), im *Leviathan* (Zürn 2012) sowie im Lehrbuch „Per Anhalter durch die IB-Galaxis“ (Deitelhoff/Zürn 2016). Zudem klingen sie bereits an in den vorangegangenen Arbeiten zur Politisierung internationaler Institutionen (u.a. Zürn et al. 2012).³ Seine Theorie der internationalen Autorität bietet ein Instrumentarium zur Verortung hierarchischer Beziehungselemente in der internationalen Politik, die

1 John Ruggie (1982: 380) hat allerdings schon 1982 darauf hingewiesen, dass sich in der Entwicklung internationaler Wirtschaftsregime die Internationalisierung politischer Autorität manifestiert.

2 Aus Platzgründen konnte ich nur exemplarisch auf Anknüpfungspunkte eingehen.

3 Der besseren Lesbarkeit willen, zitiere ich im Folgenden soweit möglich aus den deutschsprachigen Publikationen Zürns und spreche im Fließtext auch dann von Zürn als Autor, wenn diese Beiträge in KoautorInnenschaft veröffentlicht wurden. Es sei an dieser Stelle aber betont, dass sich Martin Binder, Matthias Ecker-Erhardt und Michael Zürn bereits 2012 in ihrem Aufsatz in *International Theory* mit dem Konzept der Autorität auseinandersetzen. Zudem trägt der mit Georg Simmerl verfasste und in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen erschienene Beitrag durch den Dialog zwischen beiden Perspektiven zur Schärfung der reflexiven Perspektive auf Autorität bei, die Zürn in weiteren Schriften be-

dem Konzept der Anarchie nicht mehr, aber dem eines Weltstaats noch nicht entsprechen (vgl. Simmerl/Zürn 2016: 62-63).

Gerade weil Zürich die deutsche und internationale Debatte prägt, lohnt eine genauere Betrachtung seines Verständnisses internationaler Autorität. Zürns potenziell autoritative Auslegung und Weiterentwicklung des Autoritätskonzepts weist gleich mehrere Vorzüge auf, von denen hier lediglich eine subjektive Auswahl angesprochen werden kann: Erstens bietet Zürich eine Erklärung für ein Paradox. Warum sollten souveräne Staaten die Kompetenz Externer anerkennen, ihnen Ratschläge zu geben bzw. Forderungen an sie zu richten, und zudem noch bereit sein, diesen zu folgen? Zweitens konkretisiert er die u.a. bei Arendt angelegte Idee der fraglosen Anerkennung, indem er Autoritätsadressaten zugesteht, bestimmte Qualitäten der AutoritätshalterInnen zu prüfen. Drittens entkoppelt er Legitimität und Autorität, ohne die Legitimationsbedürftigkeit von Autorität zu opfern. Diese Vorzüge werden im Folgenden entfaltet, wobei hierzu eine Darlegung der Grundzüge der Argumentation Zürns unerlässlich scheint. Des Weiteren weise ich auf Aspekte hin, die – obwohl sie nicht im Zentrum seines Verständnisses stehen – weiterhin Beachtung finden, wenn nicht gar in die theoretische Konzeption integriert werden sollten.

2. Autorität als soziale Beziehung und Paradoxon

Die Debatte um Autorität in den IB hat Zürich nicht entfacht, aber mit neuen Impulsen versehen. Frühere Beiträge tendierten dazu, Autorität entweder zu unter- oder zu überschätzen. In den IB begrenzt ein auf die Kompetenzen der (rechts-)verbindlichen Regelsetzung und Regeldurchsetzung abzielendes Autoritätsverständnis (u.a. Cronin/Hurd 2008) Autorität auf supranationale Institutionen (z.B. Welthandelsorganisation, Weltsicherheitsrat, Europäische Kommission). Umgekehrt weist ein Verständnis bürokratischer Autorität, die zudem noch durch moralische, epistemische und delegierte Autorität ergänzt werden kann, letztlich allen internationalen Organisationen Autorität zu (Barnett/Finnemore 2004). Einige Beiträge tendieren ferner dazu, sich dem Autoritätsphänomen entweder über (delegierte) Kompetenzen (u.a. Hooghe et al. 2017) oder über Einfluss (Barnett/Finnemore 2004) zu nähern. Dies birgt die Gefahr, den Beziehungscharakter von Autorität und/oder die diversen Möglichkeiten ihrer Anerkennung (delegiert, diskursiv zugeschrieben oder aus der Praxis der Unterwerfung ableitbar) zu verkennen.

Vor diesem Hintergrund erinnert Zürich daran, dass Autorität auf einem sozialen Verhältnis basiert, das „asymmetrische Einflussnahme ermöglicht und auf Anerkennung beruht“ (Simmerl/Zürn 2016: 39, Zürich 2017: 266). Eine Grundlage vieler Autoritätskonzeptionen ist, dass die Anerkennung von Autorität durch die Untergebenen ohne Argumentieren und Überzeugen erfolgt und Anerkennung und Folgebereitschaft nicht erzwungen werden. Grit Straßenberger (2013) nennt Autorität daher

tont. Das mit Nicole Deitelhoff verfasste Lehrbuch scheint in dem einschlägigen Kapitel vor allem die von Zürich auch an anderer Stelle veröffentlichten Aussagen widerzuspiegeln.

„Herrschaft ohne Zwang – Anerkennung ohne Deliberation“. Hannah Arendt (1970) hat stets betont, dass Autorität auf Zwang, Anreize oder Überredung verzichten kann. Dies schließt keinesfalls aus, dass Überlegene ihre Macht nicht auch durch diese Mittel gegenüber jenen durchsetzen, die ihre Autorität nicht anerkennen. Im häufig beschriebenen Autoritätsverhältnis zwischen LehrerInnen und SchülerInnen kommt neben der Anerkennung einer fachlichen oder moralischen Überlegenheit ja auch das Vortäuschen der Anerkennung – aufgrund sonst drohender Nachteile – vor. Doch innerhalb der sozialen Beziehung der Autorität selbst dominiert die Freiwilligkeit. Damit bleibt Zürich stärker beim Kern gängiger soziologischer Autoritätsdefinitionen (dazu u.a. Straßenberger 2013) und grenzt Autorität stärker von Herrschaft und von anderen Formen der Macht ab, als es andere tun.⁴

Zürich greift die klassische Unterscheidung zwischen der Autorität des Wissenden und der Autorität des Weisungsbefugten auf und unterscheidet zwei typische Formen *öffentlicher* internationaler Autorität (Simmerl/Zürich 2016: 269, Zürich 2017). Als epistemische Autorität bezeichnet er die Autorität, Fakten und Normen zu interpretieren, als politische Autorität die Autorität, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Es handelt sich hierbei um Grundtypen, da

„jegliche politische Entscheidung stets auf bestimmten Wissensformen beruht, während wissenschaftliche Wahrheitsproduktion notwendigerweise politische Effekte zeitigt“ (Simmerl/Zürich 2016: 51-52).⁵

Kehren wir zunächst zu den beiden Typen der Autorität zurück. *Epistemische Autorität*, die Zürich etwa Amnesty International oder Greenpeace zuschreibt, entstehe, weil die übergeordneten Instanzen als „kundig und unparteiisch erscheinen“ (Simmerl/Zürich 2016: 58). Da Autorität sich von Überzeugung abgrenzt und da die Untergebenen auf die Überprüfung der Expertise der Überlegenen verzichten, ist die Autoritätsbeziehung keinesfalls davon abhängig, dass alle „in allen Fällen in der Sache und im Detail“ überzeugt sind. Vielmehr sei es „die allgemeine Reputation“ der Institution sowie die „Kombination aus anerkannter Expertise und Unparteilichkeit“ die entscheide. Epistemische Autorität kann im Wettbewerb erlangt oder (politisch) delegiert sein. Im ersten Fall sei das Merkmal der freiwilligen Unterwerfung voll erfüllt, zumal das Angebot mehrerer glaubwürdiger Quellen Entscheidungsfreiräume offeriere. Ein Beispiel sind epistemisch orientierte Nichtregierungsorga-

4 Beispielsweise ist im Autoritätsverständnis von David Lake (2013) die Befugnis zur Regeldurchsetzung (die Zwang gleichkommt) mit enthalten.

5 Zürich weist auch auf eine besondere Form der epistemischen Autorität hin, nämlich der politisch ernannten (Simmerl/Zürich 2016: 58), an anderer Stelle auch "politisch zugewiesene epistemische Autorität" genannt (Zürich 2015: 328). Hierunter versteht er die „Ermächtigung“, eine „autoritative Interpretation von Fakten und Normen vorzunehmen“, wie sie etwa Verfassungsgerichte und Zentralbanken erhalten. Meines Erachtens ähnelt diese der politischen Autorität, wenn ihre Entscheidungen Verbindlichkeit erlangen. Wenn Untergebene gezwungen sind, diesen Interpretationen zu folgen und die Folgebereitschaft auch oder sogar maßgeblich auf Zwang basiert, so tritt neben eine mögliche freiwillige Anerkennung der Expertise und eine freiwillige Unterordnung (etwa einer Zentralbank), wie sie in der Autoritätsbeziehung nötig wäre, eine andere Form der Macht. Empirisch wäre in diesem Fall zu prüfen, worauf sich die Folgebereitschaft stützt.

nisationen.⁶ Wird epistemische Autorität hingegen politisch zugewiesen, wie dies bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der Fall ist, so sei die Freiheit der Anerkennung eingeschränkt. Gleiches gilt für Zentralbanken oder Internationale Gerichte, denen Zürich ebenfalls zugewiesene epistemische Autorität zuschreibt, obwohl sie häufig das wesentliche Merkmal politischer Autorität erfüllen, nämlich verbindliche Entscheidungen zu treffen. *Politische Autorität*, die Zürich etwa dem Weltsicherheitsrat zuschreibt, entstehe, weil es übergeordneter Instanzen bedürfe, die auf der Basis eines normativen Rahmens und mit dem Ziel der Verwirklichung von Gemeinschaftsinteressen Entscheidungen treffen. Gemeint sind kollektiv verbindliche Entscheidungen, also vor allem das Festlegen von Normen und Regeln. Diese können Partikularinteressen im Wege stehen und nationale Souveränität einschränken (Simmerl/Zürn 2016: 59). Langfristig stehe die Unterordnung im Interesse des Gemeinwohls und der an Kooperationsgewinnen interessierten Akteure. In seiner Ausführung zur politischen Autorität bleibt Zürich damit erstaunlich nahe am Verständnis delegierter politischer Autorität, wie es sich in anderen rationalistischen Autoritätskonzeptionen findet (Hooghe/Marks 2015, Hooghe et al. 2017).

Simmerl und Zürich (2016: 39, 41, 55) erkennen nun zu Recht ein *Spannungsverhältnis* oder gar *Paradoxon*, da die soziale Beziehung gleichermaßen von freiem Willen (der Unterordnung bzw. Anerkennung der Hierarchie) und Abhängigkeit (asymmetrische Einflussnahme) ausgeht. Zürich folgt Max Weber, wenn er davon ausgeht, dass der Anerkennung von Autorität potenziell sowohl zweckrationale Entscheidungen als auch Sozialisationsprozesse vorausgehen können. Während die zweite Annahme in den IB vor allem in konstruktivistischen und poststrukturalistischen Ansätzen zu finden und in deren Autoritätskonzeptionen integriert ist (vgl. Deitelhoff/Zürn 2016: 236-238), schlägt Zürich einen Ansatz vor, den er als *reflexiv* (Zürn 2015: 323, 2017) bezeichnet. Dieser bietet einen *begründungstheoretischen Zugang* (Simmerl/Zürn 2016: 44), um das paradoxe Spannungsverhältnis zwischen Freiwilligkeit und Abhängigkeit zu verstehen (vgl. Simmerl/Zürn 2016: 55). Demzufolge sind die Wahrnehmungen und Interessen der sich unterwerfenden Akteure der Schlüssel zum Verständnis. Eine sozialisationstheoretische Perspektive hält Zürich letztlich für weniger plausibel, wenn es um die Anerkennung zwischenstaatlicher, supranationaler und nichtstaatlicher Institutionen und Organisationen durch

6 An dieser Stelle könnte trefflich darüber gestritten werden, ob Autorität und Wahlfreiheit sich vertragen. In einer strengen Auslegung steht die epistemische Autorität nur den Organisationen zu, die über eine glaubwürdige Reputation verfügen. Zudem ergäbe das Argument, demzufolge Autorität das Treffen einer Entscheidung (zu der die Auswahl zählt) dadurch erleichtert, dass sie auf das „Richtige“ verweist, keinen Sinn, wenn Untergebene frei wählen könnten, welche Organisation die höhere Reputation aufweist. Schließlich ist es geradezu das Wesen des Wettbewerbs, dass sich Rangfolgen bilden und (temporäre) Sieger abzeichnen. Ein Beispiel: Das Angebot an Nichtregierungsorganisationen im Menschenrechtsbereich ist gewiss nicht klein und dennoch basieren etliche WissenschaftlerInnen ihre Datensätze zu nationalen Menschenrechtslagen auf die als glaubwürdig angesehenen Daten von Amnesty International und nicht auf Daten anderer Nichtregierungsorganisationen (Wong 2012: 96).

Staaten und gesellschaftliche Akteure geht.⁷ Schließlich seien internationale Institutionen „historisch betrachtet relativ jung“ (Simmerl/Zürn 2016) und gäbe es überall „Institute und Einrichtungen, die die Arbeit von internationalen und transnationalen Institutionen beobachten und bewerten“ (Zürn 2015: 331).

Auch wenn Zürn diese Absage relativiert, wenn er beide Perspektiven als sich ergänzend bezeichnet (Simmerl/Zürn 2016: 63), so lädt allein die eben wiedergegebene Begründung schon zum Widerspruch ein. Gegen diese lassen sich drei Einwände formulieren.

Zunächst kann darauf verwiesen werden, dass schon aus dem Pariser Friedensbund von 1919 der Völkerbund und die Internationale Arbeitsorganisation hervorgingen. Doch selbst wenn man erst auf die nach 1945 gegründeten Organisationen schaut, so sind etliche älter als die mehr als 70 nach 1945 gegründeten Nationalstaaten. Die meisten Staats- und Regierungschefs wurden nach 1945 geboren und kennen keine Welt ohne Klassifizierung durch internationale Organisationen und ohne durch diese definierten Politikziele. Vor allem neue Staaten werden entsprechend sozialisiert, was nicht ausschließt, dass auch die ‚älteren‘ Staaten internationalen Regeln und Wissensstrukturen permanent ausgesetzt sind. Internationale Organisationen fungieren als klassische Sozialisationsagenten, als *teachers of norms* (Finnemore 1993) oder *institutional tutors* (Jacoby 2001: 170). Dass sie dabei wesentlich beeinflussen, welche Probleme politische EntscheidungsträgerInnen überhaupt wahrnehmen, ist vielfach betont und kritisiert worden (Broome et al. 2018).

Gleichermaßen wird die Autorität bestimmter internationaler Organisationen im internationalen Diskurs überhaupt erst hergestellt und dort reproduziert (Ecker-Ehrhardt 2012, Sending 2015), ist also nicht gänzlich aus der reflexiven *bottom-up* Perspektive (Simmerl/Zürn 2016: 39) und der aktiven Delegation oder Unterwerfung fassbar.

Und schließlich kann die Anerkennung der Autorität internationaler Institutionen durch eine Regierung von Dritten angeregt worden sein und von den künftigen Autoritätsadressaten als Signal der Zugehörigkeit zu einer Peergroup erfolgen. Besonders deutlich zeigt sich dies sicherlich bei der Anerkennung epistemischer Autorität, die bereits im Studium erlernt sein kann und bei späteren Entscheidungen beibehalten wird. Die sozialisationstheoretische Perspektive sollte also nicht komplett hintangestellt werden. Sie lenkt den Blick auf indirekte, wenn nicht gar maskierte Formen der Einflussnahme, die in der rein reflexiven Perspektive auf Autorität weniger in den Fokus gerückt werden.

7 Vgl. etwa: „Insofern erscheint internationale Autorität als ein Beziehungsverhältnis, das als vergleichsweise stark rechtfertigungsabhängig und wenig sozialisationsbedingt gelten kann“ (Simmerl/Zürn 2016: 56) und „[i]nsofern dürften die Internalisierung eines Autoritätsverhältnisses und der dumpfe Gerhorsam in der Global Governance eher Ausnahmen darstellen“ (Zürn 2015: 331).

3. Die reflexive Perspektive auf Autorität

Warum sollten Staaten oder gesellschaftliche Akteure internationale Autorität (weitgehend fraglos) anerkennen? Zürn konkretisiert und relativiert gleichermaßen Arendts Annahme einer unhinterfragten Anerkennung, wenn er betont, dass es weniger um „blinde oder hirnlose Unterwerfung“ denn um den Verzicht der genauen Prüfung gehe (Zürn 2015: 324, 2017: 264). Als Beispiel nennt er das Vertrauen in die Prognosen einer/s Nobelpreistragenden, etwa zum Klimawandel, ohne Nachberechnung oder Parameterprüfung (Zürn 2017: 264); ein anderes Beispiel wäre die Übernahme von Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) über Geldwäsche oder das zugrunde legen von OECD Messungen über die Einkommensunterstützung für Landwirte (Sharman 2007: 31-32). Diesen Verzicht erklärt er zum einen aus dem Aufwand oder den Kosten, die eine Prüfung für die AutoritätsadressatInnen verursacht, und zum anderen aus ihrem Wissen um die begrenzte eigene Rationalität. Das erste Argument der Kostenersparnis ist aus der Debatte um die rationalen Gründe zur Schaffung von Institutionen oder der Delegation von Kompetenzen an internationale Organisationen wohl bekannt (Abbott/Snidal 1998, Hawkins et al. 2006) und findet sich auch in der Literatur über Expertentum und epistemische Autorität (Viehoff 2016). Das zweite Argument ist erklärungsbedürftiger. Reflexive Akteure, so Zürn, seien sich der Grenze der eigenen Rationalität bewusst und daher dazu bereit und daran interessiert, sich dem Urteil Externer zu unterwerfen, wenn bzw. weil „die Befolgung auf der Grundlage von Vertrauen vernünftig erscheint“ (Zürn 2015: 324). Was er konkret unter diesem Bewusstmachen der eigenen Grenzen versteht, hat er in der Zeitschrift *International Theory* erläutert (Zürn 2017: 264-265): Reflexive Akteure wissen, dass nicht immer sicher bestimmbar ist, welche Entscheidung die beste ist. Mancher Entscheidung lassen sich keine eindeutigen oder gar unumstößlichen Präferenzen voranstellen; aufgrund vieler Empfehlungen ist nicht einfach bestimmbar, welcher am besten Folge zu leisten wäre, gleiches gilt für das Zugrundlegen von Annahmen und Fakten. Damit ermöglicht das Wissen um die eigenen Schwächen die Unterordnung unter das Urteil Dritter. Zudem wissen reflexive Akteure um die Subjektivität ihrer eigenen Deutungen, die einer Erreichung gemeinsamer Ziele im Wege stehen kann. Dies berücksichtigend, wenden reflexive Akteure sich Autoritäten zu, deren Informationen, Ratschläge und Forderungen sie akzeptieren und nachkommen. Sie tun dies, und das ist die andere Seite der reflexiven Medaille, indem sie zwar nicht über die Qualität des spezifischen Ratschlags, wohl aber über die Qualität der AutoritätsshalterIn und sekundäre Entscheidungsgründe, etwa die Glaubwürdigkeit oder Reputation der Quelle, reflektieren. Diese Reflexion kann die Prüfung der Forderung, die eine AutoritätsshalterIn stellt, mit einschließen, womit Zürn von der Idee der *fraglosen Anerkennung* (Straßenberger 2013) bereits ein Stück weit abrückt:⁸ Sollte die Forderung der AutoritätsshalterIn sich gegen die Interessen oder Wertvorstellungen

8 Die Frage, wieviel Prüfung oder Widerspruch internationale Autorität verträgt, bleibt offen. Offensichtlich vertritt Zürn aber nicht die Position, dass jedwede Form der Kritik oder des

der AutoritätsadressatInnen richten, so sei es höchst unwahrscheinlich, dass der Forderung selbst Folge geleistet werde (Zürn 2017: 265). Zürn geht sogar noch weiter und postuliert, der reflexiven Autorität sei die „permanente Hinterfragung [...] und Neuverhandlung [...] der Geltung und der Anwendung, kurz die Politisierung eingeschrieben“ (Zürn 2015: 331).

Zürns Vorschlag, AutoritätsadressatInnen als reflexive Akteure anzusehen, weckt den Wunsch nach weiterer Differenzierung. Wir erinnern uns: Autorität ist eine Beziehung. Nun stellt sich zunächst die Frage, ob Regierungen, Bürokratien und BürgerInnen gleichermaßen an der Lösung von bestimmten Problemen interessiert sind. Ebenso ist fraglich, ob sie sich der Problematik subjektiver Deutungen bewusst sind und von der Begrenztheit der eigenen Rationalität überzeugt sind. Es ist durchaus denkbar, dass etwa das deutsche Arbeitsministerium davon ausgeht, im Vergleich zur Internationalen Arbeitsorganisation über mehr ExpertInnen und damit auch mehr Expertise zu verfügen. Zudem bleibt offen, wieso Überlegenheit im internationalen Raum gesucht werden sollte und nicht eher im nationalen, in dem es ja ebenfalls eine Vielzahl an potenziellen RatgeberInnen, StreitschlichterInnen und EntscheidungsträgerInnen gibt. Und, schließlich, wer bestimmt die Qualität der sekundären Gründe, auf die sich die Reflektion stützt? Zürn lässt offen, ob die Glaubwürdigkeit einer internationalen Organisation von der subjektiven Einschätzung der jeweiligen AdressatInnen abhängt oder von der Reputation, die eine internationale Organisation genießt. Letztere kann sowohl von einer Peergroup (Carraro/Jongen 2018: 617) oder der Wissenschaft (Wong 2012) intersubjektiv zugeschrieben und diskursiv reproduziert sein. Schließlich spricht vieles dafür, dass unterschiedliche Akteure dieselbe AutoritätshalterInnen anders einschätzen (siehe dazu etwa Raviv et al. 1993). Aktuelle Beispiele sind der Internationale Strafgerichtshof (Clarke et al. 2016), die internationale Walfangkommission oder die Weltgesundheitsorganisation.

4. *Autoritätstypen in den internationalen Beziehungen und ihr Legitimationsbedarf*

Zürn hat schon bei seinen Schriften zu Regimen darauf geachtet, potenzielle Voraussetzungen und Effekte eines Konzepts nicht mit in die Definition desselben aufzunehmen. So auch bei Autorität. Während vor allem US-amerikanische Beiträge zur internationalen Autorität beide Begriffe fusionieren (Ruggie 1982: 382) bzw. als untrennbar ansehen (Hurd 2008, Lake 2013: 57), betont Zürn, dass Legitimität weder eine notwendige Bedingung für Autorität im Allgemeinen sei noch mit dieser in einem linearen Zusammenhang stehe. Im Falle von Autorität sei es durchaus möglich, dass „eine Autorität für geraume Zeit fortbestehen kann, auch wenn die Praxis der Autoritätsausübung von Teilen der Gesellschaft als normativ unangemessen angesehen wird“ (Simmerl/Zürn 2016: 60). Zudem sei fraglich, ob autorita-

Nichtgehorsams bereits das Ende der Autorität einläutet. Zur Erschütterbarkeit epistemischer Autorität durch Kritik siehe Straßenberger (2013: 495) und Wassermann (2019).

tive Institutionen auch als legitimer angesehen werden bzw. ob ihre steigende Autorität von steigender Legitimität abhängt (Zürn et al. 2012). Zürn hat bekanntermaßen die These aufgestellt, dass die zunehmende Politisierung internationaler Organisationen eine Folge wachsender Autorität bei gleichzeitig fehlender Legitimität sei (Zürn et al. 2012). Mit anderen Worten: In der Empirie finden sich eben genau solche Organisationen, die über ein hohes Maß an (delegierter) Autorität – Autorität als Kompetenzzuweisung – verfügen und eben nicht als legitim angesehen werden (Zürn 2018: 64, 2015: 326). Umgekehrt führt aber eine Zunahme an Autorität – im Sinne des Treffens verbindlicher Entscheidungen – auch nicht notwendigerweise zur Wahrnehmung von Legitimitätsdefiziten (Anderson et al. i.E.).

Gleichermaßen nutzt Zürn seine differenzierte Typologie öffentlicher Autorität (inklusive der Subtypen epistemischer und politischer Autorität) nunmehr dazu, unterschiedliche Legitimationserfordernisse zu identifizieren, da auch er an der grundsätzlichen Legitimationsbedürftigkeit von Autorität festhält (Deitelhoff/Zürn 2016: 248). Dabei sieht er die unterschiedlichen Typen der Autorität in empirischer wie normativer Sicht als unterschiedlich legitimationsbedürftig an. Beispielsweise geht er davon aus, dass die im Wettbewerb erlangte, „rein epistemische Autorität“ kaum legitimationsbedürftig sei, während die politisch zugewiesene, epistemische Autorität „eine Legitimationspflicht“ aufweise (Zürn 2015: 328) und etwa auf Unparteilichkeit verweisen müsse (Deitelhoff/Zürn 2016: 254). Hier knüpft Zürn an die Annahme freier Wahl an. Doch mir scheint, dass er die Legitimationspflicht weniger von der sich im Begriff der zugewiesenen Autorität ausdrückenden Form der Anerkennung (erlangt oder zugewiesen), sondern vielmehr von der mit der Zuweisung erfolgenden Pflicht zum Gehorsam abhängig macht.

Zürns Hypothese ist unter anderem deshalb von hoher Aktualität, als die Delegation von Kompetenzen an internationale Institutionen, etwa den Sicherheitsrat, erheblich zugenommen hat – und dies gilt für zugewiesene epistemische Autorität ebenso wie für politische Autorität (Hooghe et al. 2017, Lenz 2017, Zürn 2018). Zürn zufolge bedarf diese institutionalisierte Form der Autorität einer *doppelten Anerkennung* (Simmerl/Zürn 2016: 60): Zum einen müsse die Autorität, ganz im Sinne rationalistischer Grundannahmen, der Zielerreichung dienen bzw. als dienlich oder vorteilhaft angesehen werden (so auch Raz 1990: 15). Zweitens müsse anerkannt sein, dass „eine Autorität vor dem Hintergrund geteilter Normen angemessen ausgeübt wird“ (Simmerl/Zürn 2016: 60). Diese können zum Beispiel Unparteilichkeit oder Rechtsförmigkeit sein. Somit handelt es sich um eine doppelte Anerkennung oder um zwei Ebenen. Die erste Ebene lässt sich als „generelle Wünschbarkeit der Kompetenzzuweisung (Autorität proper)“ bezeichnen (Deitelhoff/Zürn 2016: 240). Hier wird die Befugnis zur Abgabe von Einschätzungen und Interpretationen (epistemische Autorität) und kollektiv bindenden Entscheidungen (politische Autorität) als solche anerkannt – und zwar, weil diese beiden Kompetenzen durch die Unterebenen innerhalb der Autoritätsbeziehung als wünschenswert angesehen werden, da sie der Erreichung gemeinwohlorientierter Ziele dienen. Hier weist Zürns Verständnis die größte Nähe zu kontraktualistischen Annahmen, wie wir sie in den IB vor allem in der Anwendung des Prinzipal-Agenten-Ansatzes auf interna-

tionale Organisationen wiederfinden, auf. Durch die Festlegung einer kollektiv verbindlichen Entscheidung soll politische Autorität also klassische Kooperations- und Koordinierungsprobleme minimieren, die einer Zielerreichung im Wege stehen. Konkret hilft diese etwa Streit beizulegen oder Transaktionskosten zu senken. Analog soll die Abgabe von Interpretationen in einem Verhältnis epistemischer Autorität die Unsicherheit in der Entscheidungsfindung reduzieren. Zürn summiert diese Aufgaben unter dem Stichwort der Gemeinwohlorientierung, nicht ohne zugleich zu betonen, dass diese keinesfalls genuin gegeben sei (Deitelhoff/Zürn 2016: 240). Daher bedarf es zusätzlich der zweiten Anerkennungsebene, der „Rechtfertigung der Art und Weise der Kompetenzausübung (Legitimität der Autorität)“ (Deitelhoff/Zürn 2016: 240).

Kritisch ließe sich durchaus hinterfragen, ob die zugewiesene Autorität, der ein formeller Akt der Delegation vorausgeht, eine höhere Legitimationsbedürftigkeit aufweisen muss als die erlangte aber nicht delegierte, also die informell praktizierte.⁹ Zum einen ist erstere als *geliehene Autorität* nicht nur reversibel, sondern auch öffentlicher und sichtbarer. Delegation geht häufig mit finanziellen Transfers und formellen Mandaten einher, die auf nationaler Ebene gerechtfertigt werden (müssen) und die entziehbar sind. Zum anderen legitimieren internationale Organisationen die von ihnen bereitgestellten Analysen ja unter anderem durch ihr Mandat, also den freiwilligen Transfer von Kompetenzen durch nationale Regierungen. Es ließe sich also auch die gegenteilige Annahme treffen, dass die erlangte Autorität, eben weil sie nicht auf Delegation verweisen kann, stärker legitimationsbedürftig ist als die zugewiesene. Gerade wenn Staaten – also (legitime) Prinzipale – internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder anderen Akteuren keine formalen Kompetenzen übertragen haben, müssen diese ihre Politikempfehlungen, etwa mit Verweis auf Expertise, besonders legitimieren.¹⁰ Und diese Legitimationsnarrative richten sich häufig an diverse Adressaten in Regierung, Verwaltung und Gesellschaft. Denn letztlich stellt sich bei allen Autoritätstypen die Frage, ob diejenigen die – im Wettbewerb oder qua Delegation – eine internationale Institution als Autorität anerkannt haben, dieselben sind, die den Interpretationen und Entscheidungen dieser Autorität folgen müssen. Politisierungswürdig wären damit alle Autoritätstypen, bei denen diese Deckung nicht besteht.

5. *Quo vadis?*

Dieser Beitrag ist als doppelte Anerkennung zu verstehen: Eine Anerkennung der Vorzüge der Zürnschen Autoritätskonzeption und eine Anerkennung der Autorität

9 An dieser Stelle wird nochmals deutlich, dass die Anerkennung von Autorität unterschiedliche Formen annehmen kann, einige Beiträge unterscheiden entsprechend zwischen *de facto* und *de jure* Autorität (siehe Busch/Liese 2017: 108).

10 Bisherige Studien zur Selbstermächtigung internationaler Organisationen betonen daher deren (empirische) Legitimationserfordernis. Siehe exemplarisch die Studie von Littoz-Monnet (2017) zur UNESCO im Bereich der Bioethik.

Zürns. Zürn beim Wort nehmend, wurde diese reflexiv entwickelt, denn dann muss sie, ungeachtet der Sozialisation der Autorin, nicht fraglos erfolgen. Einen ersten hoffentlich produktiven Widerspruch stütze ich auf die steigenden Informalisierungsprozesse in der internationalen Politik. Diese aufgreifend plädiert dieser Beitrag dafür, die Legitimationsbedürftigkeit internationaler Autorität nicht auf formal institutionalisierte Beziehungen zu reduzieren, sondern diese auch auf informellere, d.h. der Praxis und nicht nur der Delegation entstammende Folgebereitschaft innerhalb von Autoritätsbeziehungen zu übertragen. Erstere bergen gerade wegen ihrer fehlenden Formalisierung das Risiko, weniger sichtbar zu sein und sich einer Politisierung zu entziehen. Weil Politisierung als wichtiger Auslöser für die Reform internationaler Institutionen gilt (Zürn 2018: 89ff.), so führt im Umkehrschluss die weniger offensichtliche Autoritätsbeziehung auch weniger zu produktivem und Legitimität steigerndem Wandel. Ein zweiter Widerspruch erfolgt aus der Beobachtung, wenn nicht gar Einsicht, dass AutoritätsadressatInnen sehr wohl in Autoritätsbeziehungen sozialisiert werden. Die Legitimationsnarrative internationaler Organisationen tragen zum Fortbestand ihrer Autorität bei und entkoppeln ihre Anerkennung vom Akt der Delegation und dem Eigeninteresse der Untergebenen. Hierzu setzen sie, wie Zürn, Bewertungsstandards, definieren Identitäten und interpretieren Fakten. Sie stellen die Qualitätsmerkmale, an denen AutoritätshalterInnen gemessen werden, mit auf und geben diese an die AutoritätsadressatInnen weiter. Die Herausforderung besteht dann darin, trotz Sozialisation den Sprung in die Reflexion zu wagen. Aus Sozialisation folgt, wie dieser Beitrag zeigt, nicht die blinde Folgebereitschaft, aber eine Pflicht zur Auseinandersetzung.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, S. 3-32.
- Anderson, Brilè/Bernauer, Thomas/Kachi, Aya i.E.: Does international pooling of authority affect the perceived legitimacy of global governance?, in: *The Review of International Organizations*.
- Arendt, Hannah 1970: *On Violence*, Orlando, FL.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Broome, André/Homolar, Alexandra/Kranke, Matthias 2018: Bad science: International organizations and the indirect power of global benchmarking, in: *European Journal of International Relations* 24: 3, S. 514-539.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London
- Busch, Per-Olof/Liese, Andrea 2017: The Authority of International Public Administrations, in: Bauer, Michael, et al. (Hrsg.): *International Bureaucracy. Challenges for Public Administration Research*, Basingstoke, S. 97-122.
- Carraro, Valentina/Jongen, Hortense 2018: Leaving the Doors Open or Keeping Them Closed? The Impact of Transparency on the Authority of Peer Reviews in International Organizations, in: *Global Governance* 24: 4, S. 615-635.
- Clarke, Kamari M./Knotterus, Abel S./de Volder, Eeffe (Hrsg.) 2016: *Africa and the ICC. Perceptions of Justice*, Cambridge.

- Cronin, Bruce/Hurd, Ian* (Hrsg.) 2008: The UN Security Council and the Politics of International Authority, London/ New York.
- Day, John* 1963: Authority, in: *Political Studies* 11: 3, S. 257-271.
- Deitelhoff, Nicole/Zürn, Michael* 2016: Lehrbuch der Internationalen Beziehungen. Per Anhalter durch die IB-Galaxis, München.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2012: "But the UN Said So..." International Organizations as Discursive Authorities, in: *Global Society* 26: 4, S. 451-471.
- Finnemore, Martha* 1993: International Organizations as Teachers of Norms. The UNESCO and Science Policy, in: *International Organization* 47: 4, S. 565-597.
- Hall, Rodney Bruce/Biersteker, Thomas J.* (Hrsg.) 2002: The emergence of private authority in global governance, Cambridge, UK; New York.
- Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L. /Tierney, Michael J.* 2006: Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory, in: Hawkins, Darren G., et al. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, S. 3-38.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2015: Delegation and Pooling in International Organizations, in: *The Review of International Organizations* 10: 3, S. 305-328.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Lenz, Tobias/Bezuijen, Jeanine/Ceka, Besir/Derderyan, Svet* 2017: *Measuring International Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford.
- Hurd, Ian* 2008: Theories and Tests of International Authority, in: Cronin, Bruce/Hurd, Ian (Hrsg.): *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, London, S. 23-40.
- Jacoby, Wade* 2001: Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites, and Western Models, in: *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 14: 2, S. 169-200.
- Lake, David A.* 2013: Authority, Coercion and Power in International Relations, in: Finnemore, Martha/Goldstein, Judith (Hrsg.): *Back To Basics: State Power in a Contemporary World*, Oxford, S. 55-77.
- Lenz, Tobias* 2017: *The Rising Authority of International Organisations*, Hamburg.
- Littoz-Monnet, Annabelle* 2017: Expert Knowledge as a Strategic Resource: International Bureaucrats and the Shaping of Bioethical Standards, in: *International Studies Quarterly* 61, S. 584-595.
- Nooruddin, Irfan/Sokhey, Sarah Wilson* 2012: Credible certification of child labor free production, in: Gourevitch, Peter A., et al. (Hrsg.): *The Credibility of Transnational NGOs. When Virtue is Not Enough*, Cambridge, S. 62-85.
- Raviv, Amiram/Bar-Tal, Daniel/Raviv, Alona/Abin, Reuven* 1993: Measuring epistemic authority: studies of politicians and professors, in: *European Journal of Personality* 7: 2, S. 119-138
- Raz, Joseph* 1990: Introduction, in: Raz, Joseph (Hrsg.): *Authority*, New York, S. 1-19.
- Risse, Thomas/Wemheuer-Vogelaar, Wiebke* 2016: IB in Deutschland: jung, internationalisiert und eklektisch. Ergebnisse der TRIP-Umfrage 2014 in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 23: 2, S. 144-172.
- Ruggie, John G.* 1982: International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the post-war economic order, in: *International Organization* 36: 2, S. 379-415.
- Sending, Ole Jacob* 2015: *The Politics of Expertise. Competing for Authority in Global Governance*, Ann Arbor.
- Sharman, J.C.* 2007: Rationalist and Constructivist Expectations on Reputation, in: *Political Studies* 55: 1, S. 20-37.
- Simmerl, Georg/Zürn, Michael* 2016: Internationale Autorität – Zwei Perspektiven, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 23: 1, S. 38-70.
- Straßenberger, Grit* 2013: Autorität: Herrschaft ohne Zwang – Anerkennung ohne Deliberation, in: *Berliner Journal für Soziologie* 23: 3-4, S. 493-509.

- Viehoff, Daniel* 2016: Authority and Expertise, in: *The Journal of Political Philosophy* 24: 4, S. 406-426.
- Wassermann, Felix* 2019: "Experten haben festgestellt." Epistemische Autorität in der Demokratie, in: *Mittelweg* 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung 27: 6, S. 84-103.
- Wong, Wendy* 2012: Becoming a household name: how human rights NGOs establish credibility through organizational structure, in: *Gourevitch, Peter A., et al. (Hrsg.): The Credibility of Transnational NGOs. When Virtue is Not Enough*, Cambridge, S. 86-111.
- Zürn, Michael* 2012: Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation, in: *Geis, Anna, et al. (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik ökonomischer Ordnungen, Leviathan, Sonderband 27, Baden-Baden*, S. 41-62.
- Zürn, Michael* 2015: Jenseits der Anarchie: Autorität und Herrschaft in der Global Governance, in: *Politische Vierteljahresschrift* 56: 2, S. 319 – 333.
- Zürn, Michael* 2017: From constitutional rule to loosely coupled spheres of liquid authority: a reflexive approach, in: *International Theory* 9: 2, S. 261-285.
- Zürn, Michael* 2018: *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2012: International authority and its politicization, in: *International Theory* 4: 1, S. 69-106.