

Wie und warum kommunizieren internationale Organisationen? Zum problematischen Verhältnis von Politisierung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Legitimationsbedürftigkeit internationaler Autorität gehört zum zentralen Credo des von Michael Zürn und anderen propagierten Forschungsprogramms zur Politisierung internationaler Organisationen (IOs). Problematisch bleibt diesbezüglich die gängige Forschungspraxis, IOs als vergleichsweise passive Adressaten von Politisierung zu behandeln. Die zunehmende Professionalisierung von IO-Öffentlichkeitsarbeit stellt jedoch einen wichtigen Prozess institutionellen Wandels dar, der nicht zuletzt als Reaktion auf Politisierung verstanden werden muss. Mit Hilfe von Öffentlichkeitsarbeit wird es IOs zunehmend möglich, machtvoll in öffentliche Deutungs- und Bewertungsprozesse internationalen Regierens einzugreifen. Der Beitrag illustriert dies an der Kommunikation der Vereinten Nationen (UN) der Verhandlungen zum internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) sowie Fällen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs im Kontext von Friedensmissionen (SEA). Die Öffentlichkeitsarbeit der UN trug in beiden Fällen strategische Züge – im Fall des ATT-Prozesses eher im Sinne advokatorischer Governance, im Falle von SEA eher im Sinne einer Selbstlegitimation internationaler Autorität. Diese Beobachtungen wiegen schwer, da abschließend auch gezeigt wird, dass strategische Kommunikation deutliche Spuren im globalen Nachrichtenfluss hinterlassen hat.

1. Einleitung¹

Die Legitimationsbedürftigkeit internationaler Autorität gehört zum zentralen Credo des von Michael Zürn und anderen propagierten Forschungsprogramms zur Politisierung internationaler Organisationen (IOs). Sofern IOs als Quellen kollektiv bindender Entscheidungen auftreten bzw. auf solche Entscheidungen systematisch Einfluss nehmen, so die Erwartung, wird die normative Anerkennungswürdigkeit internationalen Regierens seitens der Betroffenen aufmerksam verfolgt und zum kontroversen Thema öffentlicher Debatten (Zürn et al. 2007; Zürn et al. 2012; Zürn 2018).

1 Der Beitrag ist anlässlich der 60. Geburtstags von Michael Zürn entstanden und auf der Tagung „Die Zukunft des globalen Regierens“ in Tutzing am 16./17.5.2019 diskutiert worden. Ich danke Michael Zürn für (aktuelle wie länger zurückliegende) Anregungen, darüber hinaus vor allem Aletta Mondré, Ada Müller, Pieter de Wilde, Monika Heupel, Maja Granitz, Marianne Beisheim, Magda Müller, Christian Rauh und Paula Roth für hilfreiche Kommentare. Das Papier fasst wesentliche Ergebnisse des DFG-Projektes „Die kommunizierte IO“ (EC 323/1-2) zusammen. Am Forschungsprozess maßgeblich beteiligt waren Manuel Hofmann, Stefan Wiechmann, Florence Wild, Katharina Müller, Christoph Hanschmann, Minna Ålander.

Die empirische Forschung hat mittlerweile ausführlich zeigen können, dass IOs regelmäßig zum Dreh- und Angelpunkt intensiver gesellschaftlicher Auseinandersetzungen werden (z.B. Koopmans/Statham 2010; De Wilde et al. 2016; Kleinen-von Königslöw et al. 2019). Sowohl private Einstellungen (Boomgaarden et al. 2011; Ecker-Ehrhardt 2014a; Dellmuth/Schlipphak 2019) als auch öffentlich geäußerte Kritik an Politik und Verfahren sprechen für ein erhebliches Legitimationsdefizit direkt betroffener IOs (Nullmeier et al. 2010), wenn nicht gar für eine handfeste Legitimationskrise internationalen Regierens insgesamt (Reus-Smit 2007).

Der These zunehmender Legitimationsbedürftigkeit sind allerdings wiederholt Verkürzungen vorgeworfen worden. So bleibt der berechtigte Einwand bestehen, dass sich öffentliche Kontroversen häufig an vermeintlich *falscher Politik* von IOs entzünden und die normative Anerkennungswürdigkeit institutioneller Verfahren eher beiläufig denn dominant thematisiert wird (vgl. schon Nölke 2007). Dass die bewegungsförmige Globalisierungskritik gerade zu den Gipfeln von G8 oder G20 besonders erfolgreich mobilisiert – sich daran Teilnehmende also augenscheinlich wenig um formale Delegation bzw. *pooling* staatlicher Kompetenzen scheren – passt zugegeben auch nur bedingt zur Ausgangsthese (Nonhoff et al. 2009). Solche Einwände haben sich zum einen in der empirischen Forschung relativieren lassen (etwa Rixen/Zangl 2013; Ecker-Ehrhardt 2014b; Schmidtke 2018), sie haben zum anderen dazu motiviert, alternative Erklärungen systematischer zu berücksichtigen und mindestens als Randbedingungen autoritätsgetriebener Politisierung zu explizieren (etwa Zürn 2018).

Nach wie vor problematisch bleibt diesbezüglich aber die gängige Forschungspraxis, IOs als vergleichsweise passive Adressaten von Politisierung zu behandeln. IOs haben sich über die vergangenen Jahre mehr oder weniger stark gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen geöffnet – ein Prozess, der nicht zuletzt als Reaktion auf Politisierung verstanden wird (etwa Steffek et al. 2008). Einige Aufmerksamkeit hat dabei die verstärkte Inklusion nichtstaatlicher Akteure gefunden (Tallberg et al. 2013), sowie die Institutionalisierung von Transparenzpolitiken, die den öffentlichen Zugang von Dokumenten regeln (Florini 2007; Grigorescu 2007). Vergleichsweise wenig von der Forschung beachtet, haben IOs ihre Fähigkeit zur öffentlichen Kommunikation erheblich ausgebaut, ausdifferenziert und professionalisiert (Ecker-Ehrhardt 2018a). Dieser Prozess ist, so argumentiere ich im Folgenden, in gleich mehrfacher Hinsicht von enormer Bedeutung für die Politisierungsforschung im Allgemeinen bzw. der Frage legitimationsbedürftiger Autorität im Besonderen. Hierzu folgen drei aneinander anschließende Thesen, die ich im Rahmen dieses Beitrags ausführen und anhand empirischer Beobachtungen begründen möchte:

Erstens ist die Verstärkung von Kommunikationskapazitäten auch als Reaktion auf Politisierung zu begreifen. Dies stützt die Diagnose institutioneller Vertiefung als mögliche Antwort auf Legitimationsdefizite internationalen Regierens (vgl. Zürn 2018). Internationales Regieren beinhaltet heute ein kommunikatives *Auffristen* mit dem Ziel, öffentliche Diskurse besser steuern zu können, sofern in deren Rahmen regelmäßig über die Legitimität solchen Regierens gestritten wird.

Zweitens bedingt dieser Wandel, dass sich IOs zunehmend aktiv in die öffentliche Verhandlung globaler Politiken und Verfahren einschalten können – gerade auch in Konkurrenz zu bzw. auf Kosten von mitgliedstaatlichen Prinzipalen und zivilgesellschaftlichen Advokaten. Sie sind dabei weder neutrale Sprachrohre interner Prozesse, noch geben sie selbstlos Informationen des eigenen Scheiterns preis, um sich proaktiv selbst zu skandalisieren. Sie sind strategische Kommunikatoren auf eigene Rechnung, die in ihrem Output bestimmte Deutungen und Sprechende privilegieren oder marginalisieren, und das auch, um soziale Anerkennungsbestände zu schonen bzw. im Sinne selbstlegitimatorischer Kommunikation zu mehren.

Drittens ist diese Kommunikation folgenreich, denn IOs fungieren hinsichtlich internationalen Regierens als wichtige Quellen medialer Berichterstattung. Ihre Kommunikation scheint somit geeignet, Politisierungsprozesse entscheidend zu prägen und eine erhebliche Wirkung auf deren wesentliches Produkt zu entfalten: die gesellschaftliche Bewertung globalen Regierens. Ihre Öffentlichkeitsarbeit wird damit nicht nur zu einem Faktor politisierungsbedingter (De)Legitimation eigener Autorität, sondern ebenso zu einer intervenierenden Variable autoritätsgetriebener Politisierung. *Die Kommunikation von IOs ist als essenzieller Bestandteil einer exekutiven Vermachtung öffentlicher Diskurse zu begreifen, ohne die weder Politisierungs- noch Legitimationsdynamiken in der global governance adäquat verstanden werden können.*

Ich werde im Folgenden versuchen, diese Thesen primär im Rekurs auf eigene Forschungen zu stützen. Ein erster Abschnitt meines Beitrags skizziert den Ausbau organisatorischer Kapazitäten. Ein Zweiter fasst alternative Erklärungen dieses Prozesses zusammen und fokussiert dabei den in Zeiten zunehmender Politisierung gestiegenen Bedarf nach Selbstlegitimation. Ein dritter Abschnitt wendet sich der Frage strategischer Kommunikation zu und illustriert deren Aporien anhand zweier Beispiele – der UN-Öffentlichkeitsarbeit zum internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*, ATT) sowie anhand von Fällen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs (*Sexual Exploitation and Abuse*, SEA) im Kontext internationaler Friedensmissionen. Im Anschluss daran diskutiert ein vierter Abschnitt vorhandene Belege dafür, dass die strategische Kommunikation der UN in beiden Fällen einen signifikanten Einfluss auf den globalen Nachrichtenfluss hatte.

2. *Wie IOs ihre Öffentlichkeitsarbeit verstärken*

IOs sind offene Systeme mit porösen Grenzen und einer Vielzahl formaler und informeller Mitglieder bzw. Organe, die mit eigenen Interessen an innerorganisatorischen Verhandlungsprozessen teilnehmen (Koch 2009). IOs kommunizieren mit verschiedenen Umwelten, dabei lässt sich ein spezifischer Teil dieser Umwelten als *öffentlich* charakterisieren. *Öffentlich* bezieht sich dabei im weitesten Sinne auf einen publikumsseitig offenen Kommunikationszusammenhang (Gerhards/Neidhardt 1990; Habermas 1992). Kommunikation von IOs in Form von Presseerklärungen, Fernsehinterviews oder im Internet live übertragenen Reden sind Beispiele

eines Sprechens vor einem Publikum, dessen Grenzen schwer zu kontrollieren sind. IO-Kommunikation zerfällt dabei idealtypisch in zwei Typen von Praxen – autorisierte IO-Stellungnahmen im engeren Sinne sowie arbeitsteilig institutionalisierte IO-Öffentlichkeitsarbeit im Weiteren. Beide treten zum Teil – aber keinesfalls immer – in Kombination auf und sind daher analytisch zu trennen.

IO-Stellungnahmen im engeren Sinne sind zunächst alle durch Satzung autorisierten Sprechakte im Namen der IO bzw. ihrer Organe. Diese besitzen typischerweise eine ganze Reihe spezieller Funktionsrollen (z.B. das Amt des Generalsekretärs, der Vorsitz des Sicherheitsrats, diverser Hochkommissare usw.), die zu solchem Sprechen ausdrücklich befugt sind (Jacobson 1984). Von IO-Stellungnahmen ist ebenso idealtypisch der Prozess der Öffentlichkeitsarbeit durch dazu bestimmte Organisationseinheiten von IOs zu unterscheiden. Diese umfasst häufig eine Aufbereitung offizieller IO-Stellungnahmen bzw. deren Vermittlung in gemeinöffentlichen Foren etwa über Pressekonferenzen, Nachrichtenagenturen, das Internet oder soziale Medien. Kommunikation als zentralisierte Öffentlichkeitsarbeit geht jedoch in vielen Fällen darüber hinaus, sofern beispielsweise Stellungnahmen anderer AkteurInnen, Problemdeutungen oder aber Informationen über interne Prozesse transportiert werden.

Unterschiede in der Kommunikationsfähigkeit von IOs zeigen sich im Extremfall an einem fast vollständigen Fehlen öffentlichkeitsbezogener Vermittlungsakte – wie etwa im Falle der *Northwest Atlantic Fisheries Organization* (NAFO), mit etwa einer Pressemitteilung pro Jahr – im Vergleich zu einer hochaktiven IO wie der *World Trade Organization* (WTO) mit zuletzt jährlich über dreihundert Presseerklärungen. Darüber hinaus geht es outputseitig um die strategische Ausdifferenzierung zielgruppenorientierter Kommunikationsangebote. Beispielsweise produziert die UN-Hauptabteilung Globale Kommunikation neben klassischen Pressemitteilungen auch Nachrichten im Radio- bzw. Videoformat, kurze Webcasts sowie Posts auf diversen Social-Media-Accounts wie beispielsweise Twitter, Facebook oder Instagram. Schließlich werden bestimmte Sitzungen wichtiger Gremien live übertragen bzw. in Form von Videomitschnitten im Netz bereitgestellt.

Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet schließlich auch einen arbeitsteilig organisierten Produktionsprozess in Pressestäben oder Medienabteilungen, die Programmierung dieser Einheiten durch Strategiepläne (*communication policies*) sowie die Zuweisung von Ressourcen (Budget, MitarbeiterInnen). Gerade diese organisatorische Differenzierung von Öffentlichkeitsarbeit wird in der Literatur als Ausdruck unterschiedlicher Grade von Professionalisierung aufgefasst (etwa Grunig/Hunt 1984). Charakteristische Merkmale einer professionalisierten Öffentlichkeitsarbeit sind demgemäß insbesondere die Ausdifferenzierung eigener Öffentlichkeitsreferate mit primärer Zuständigkeit für Außenkommunikation, die Formulierung verbindlicher Regeln und Strategien für Kommunikation, und deren systematische und regelmäßige Evaluation.

Empirisch zeigt IO-Kommunikation über die letzten Jahrzehnte eine frappierende Tendenz zur professionalisierten Öffentlichkeitsarbeit und zwar sowohl im Sinne interner Differenzierung von Aufgaben und Organisationseinheiten als auch mit

Blick auf die zunehmend strategische Planung und Pluralisierung von Kommunikationskanälen. Als Beleg lässt sich auf die Ergebnisse einer Studie zurückgreifen, die zentrale Strukturvariablen der Öffentlichkeitsarbeit von 48 IOs für den Zeitraum von 1950 bis 2015 erhoben hat (Ecker-Ehrhardt 2018a). Bei der Auswahl analysierter IOs handelt es sich hierbei um eine geschichtete Zufallsstichprobe aller im Stichjahr 2010 aktiven IOs bzw. deren Vorgängerinnen. Gemäß der in dieser Studie erhobenen Daten haben IOs in der Summe ihre Kommunikation hinsichtlich von vier Strukturdimensionen professioneller Öffentlichkeitsarbeit verstärkt:²

Erstens hat sich das Portfolio kodifizierter Aufgaben von Öffentlichkeitsarbeit mit Blick auf die avisierten AdressatInnen von Kommunikation verbreitert (Abbildung 1). Es geht nicht mehr nur um Gemeinöffentlichkeit im weiteren Sinne, sondern zunehmend um bestimmte Zielgruppen (vgl. auch Symons 2011; Dingwerth et al. 2019). Dabei zeigt sich auch ein Trend zur verstärkten Kodifizierung von koordinativen Aufgaben und einem effizienzbezogenen Kommunikationsmanagement, etwa durch die Anforderung, konkrete Zielvorgaben der Außenkommunikation zu erarbeiten und deren Effektivität regelmäßig zu evaluieren.

Zweitens hat sich die Anzahl der primär mit Außenkommunikation beauftragten Organisationseinheiten im Mittel deutlich erhöht (Abbildung 2). Fast jedes IO-Sekretariat verfügt heute über ein eigenes Kommunikationsreferat und diese Referate haben sich über die letzten Jahrzehnte vielfach in verschiedene Unterreferate ausdifferenziert. Darüber hinaus wurden eine Reihe abteilungsübergreifender Taskforces und Koordinationsstellen eingerichtet, zum Teil auch intergouvernementale Kontrollgremien der Staaten, die die Öffentlichkeitsarbeit der Sekretariate steuern.

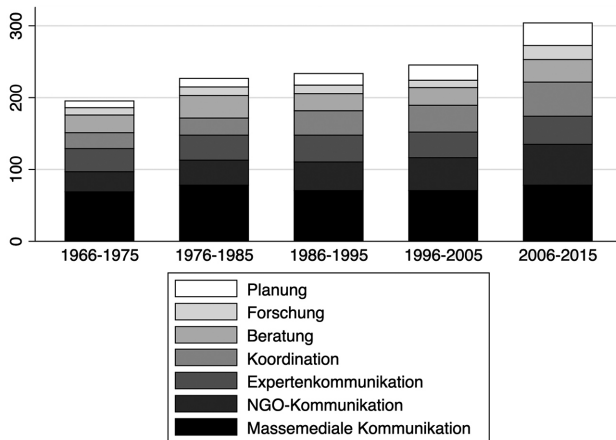
Drittens gehen IOs zunehmend dazu über, ausführliche Kommunikationsstrategien zu erarbeiten, die der mittel- bis langfristigen Planung von – häufig zielgruppenspezifischen – Kommunikationsaktivitäten dienen (Abbildung 3). IOs definieren darin zentrale Ziele, Aufgaben und Adressierte von Öffentlichkeitsarbeit und weisen die Verantwortung für Kommunikationsaktivitäten bestimmten Organisationseinheiten verbindlich zu. Gerade an dieser strategischen Planung von Öffentlichkeitsarbeit lässt sich der gewachsene Anspruch ablesen, Außenkommunikation den Standards professioneller Public Relations zu unterwerfen.

Schließlich hat sich das Portfolio an Kommunikationsformen bzw. bedienter Kommunikationskanäle deutlich erweitert. Dies lässt sich etwa an der wachsenden Bedeutung sozialer Medien für IOs illustrieren (Abbildung 4). Nicht nur nimmt die Zahl IO-eigener Seiten bzw. Accounts im Aggregat deutlich zu, auch drückt sich in dieser Zahl eine erhebliche Pluralisierung von Seiten und Accounts aus, die sich jeweils speziellen Themen bzw. Kampagnen widmen, die Arbeit einzelner Organisa-

2 Die folgende Diskussion steht unter dem Vorbehalt eines „wachsenden“ Panels, denn ein Großteil der erfassten IOs wurde erst nach 1950 gegründet. Dies ist auch der Grund, warum ich die Abbildungen erst 1966 beginnen lasse – erst ab diesem Jahr erfasst die Analyse wenigstens 19 IOs. Allerdings sei ergänzend angemerkt, dass die im Text behaupteten Trends auch und gerade mit Blick auf „balancierte“ Panels besonders deutlich zu Tage treten, d.h. wenn man also jeweils einen Ausschnitt derselben IOs über Zeit betrachtet (also beispielsweise alle 19 IOs, die ab 1966 aktiv waren).

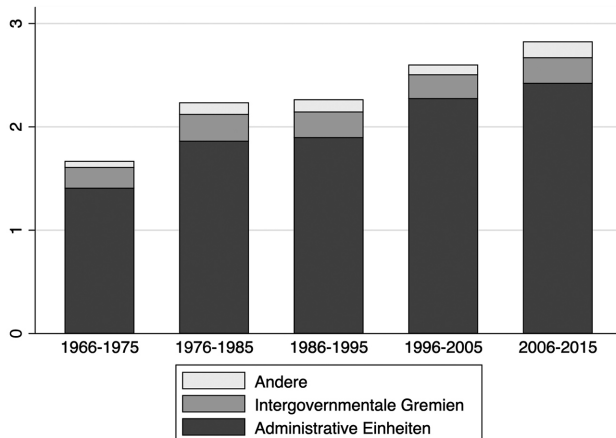
tionseinheiten oder Gremien vorstellen oder lokale Öffentlichkeiten in der jeweiligen Landessprache adressieren (Corrie 2015; Ecker-Ehrhardt 2019).

Abbildung 1: Kodifizierte Kommunikationsaufgaben von IO-Öffentlichkeitsarbeit



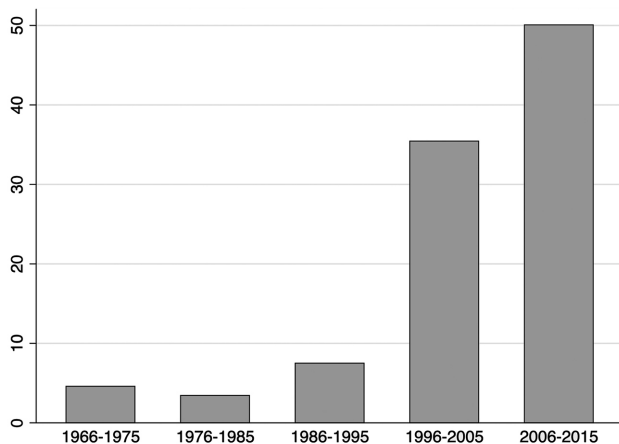
Anmerkung: Balken zeigen den mittleren Anteil jener IOs im betreffenden Zeitraum, für die die jeweilige Kommunikationsaufgabe kodifiziert war. Erfasst werden zumeist mehrere Aufgaben pro IO (eigene Berechnung).

Abbildung 2: Organisatorische Zuständigkeit für IO-Öffentlichkeitsarbeit



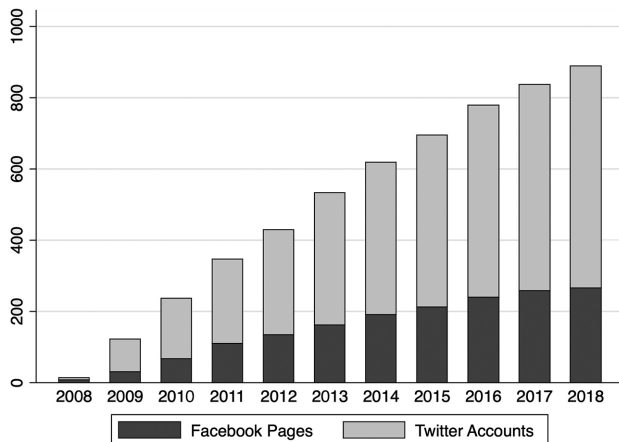
Anmerkung: Balken zeigen die mittlere Anzahl von Kommunikationseinheiten pro IO und Jahr im betreffenden Zeitraum (eigene Berechnung).

Abbildung 3: *Kommunikationsstrategien von IO-Öffentlichkeitsarbeit*



Anmerkung: Anteil von IOs in Prozent, die im jeweiligen Zeitraum mindestens eine Kommunikationsstrategie formuliert haben (eigene Berechnung).

Abbildung 4: *Nutzung sozialer Medien durch IO-Öffentlichkeitsarbeit*



Anmerkung: Anzahl im jeweiligen Jahr aktiver Facebook-Seiten und Twitter-Accounts von IOs (eigene Berechnung).

3. IO-Öffentlichkeitsarbeit als Antwort auf Politisierung

Ungeachtet dieses generellen Trends zur professionellen Öffentlichkeitsarbeit zeigt sich allerdings auch eine erhebliche Varianz zwischen IOs. Einige IOs verfügen nach wie vor über vergleichsweise schwache Kapazitäten zur Öffentlichkeitsarbeit (etwa die *Bank for International Settlement*, BIS), andere haben ihre Kapazitäten früh entwickelt, dann aber über die Zeit nicht im Sinne des generellen Trends ausgebaut (etwa die *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*, OAPEC, vgl. Ecker-Ehrhardt 2018c). Diese Varianz ist erklärungsbedürftig. Meine These einer politisierungsgetriebenen und auf Selbstlegitimation zielenden Kommunikationsarbeit steht dabei nur für eine von mehreren Erklärungsansätzen. Ich möchte sie im Folgenden daher zwei dieser alternativen Ansätze gegenüberstellen:

Einer ersten Perspektive folgend, dient Öffentlichkeitsarbeit primär der Herstellung von Transparenz über innere und äußere Aktivitäten von IOs, ist also im engeren Sinne *Informationspolitik* (Brüggemann 2008). Aus dieser *Transparenzperspektive* lässt sich verstärkte Öffentlichkeitsarbeit insbesondere als Ausdruck eines Wandels zugunsten von Normen politischer Rechenschaftspflichtigkeit verstehen. Diese verlangt nicht nur eine reaktive Ansprechbarkeit von Organisationen, sondern auch eine pro-aktive Transparenz, d.h. die regelmäßige Kommunikation von Entscheidungsprozessen und Implementationshandeln (Buchanan/Keohane 2006). In diesem Sinne zielen organisationseigene Transparenzregelungen, so wird gemeinhin unterstellt, auf die Befähigung gesellschaftlicher Stakeholder ab, um *downward* bzw. *external accountability* herzustellen (Grant/Keohane 2005). Ein normativer Druck auf die Institutionalisierung von Transparenz ist dabei über verschiedene Politikfelder wie Umwelt (Gupta 2010) oder Entwicklung (Nelson 2000) hinweg zu beobachten und hat auch IOs erfasst (Florini 2000). Sie lässt sich insbesondere als *normative upload* von Transparenzansprüchen durch entsprechend sozialisierte Regierungen (vor allem Demokratien) verstehen (Grigorescu 2007). Eine professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit wäre folgerichtig (auch oder vollständig) als Anpassungsleistung an einen sich wandelnden normativen Kontext von IOs zu interpretieren, in dessen Zusammenhang eine Pflicht zur effektiven Information zur Norm geworden ist, welcher durch pro-aktive Öffentlichkeitsarbeit auch nachgekommen wird.

Aus einer zweiten, alternativen Perspektive betrachtet, lässt sich die Öffentlichkeitsarbeit von IOs zudem als Mittel problemorientierter *Governance* verstehen. Dieser *Governance-Perspektive* folgend, übernehmen IOs zunehmend wesentliche Aufgaben bei der Implementation von Politikprogrammen, die gesellschaftliche Gruppen direkt adressieren, und sie tun dies vielfach durch die öffentliche Vermittlung von Wissen bzw. Ideen. Beispiele hierfür finden sich u.a. in der kampagnenförmigen Öffentlichkeitsarbeit der *World Health Organization* (WHO) (Servaes 2007), der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) (Defourny 2003) oder der Weltbank (Odugbemi/Lee 2011). Folgerichtig zielt beispielsweise die Öffentlichkeitsarbeit der Weltbank explizit darauf, „to leverage the Bank Group's development impact through effective communications,

representation and issues management“ (World Bank 2011: 41). Die Professionalisierung von IO-Öffentlichkeitsarbeit ließe sich entsprechend (auch oder vollständig) als strategische Anpassung an die verstärkte Bearbeitung von *behind-the-border-issues* (Kahler 1995) interpretieren sowie der Rolle von IOs als weltgesellschaftlichen *Normlehrern* (Finnemore 1993) zuschreiben.

Die dritte Perspektive ist jene, die schließlich Politisierung als wesentliche Kontextbedingung verstärkter IO-Kommunikation ins Spiel bringt und an der gestiegenen Legitimationsbedürftigkeit von IOs ansetzt (Gronau/Schmidtke 2016; Ecker-Ehrhardt 2018a; Dingwerth et al. 2019). Ihr zufolge beeinträchtigt mangelnde Legitimation die operativen Bedingungen für IOs gravierend. Sofern sie auf die Folgebereitschaft ihrer Mitgliedstaaten angewiesen sind, können Defizite an gesellschaftlicher Anerkennung die Umsetzung internationaler Vereinbarungen im nationalen Rahmen erschweren (Putnam 1988). Wenn mangelnde Unterstützung gar in gesellschaftlichen Widerstand umschlägt, kann ein direktes Einwirken auf soziale Prozesse für die betroffene IO praktisch unmöglich werden (Moulin/Nyers 2007). In der Folge können IOs essenzielle Ressourcen seitens der sie tragenden Mitgliedstaaten entzogen werden, sodass ihre Existenz in Frage steht (Viola 2013). Gesellschaftliche Umwelten werden damit für IOs auch unter dem Gesichtspunkt der Legitimitätsbeschaffung wichtig. Öffentlichkeitsarbeit wäre demgemäß (auch oder vollständig) als strategisches Instrument der Selbstlegitimation zu verstehen; also eine Praxis, die dazu dient, Konformität mit gesellschaftlichen Erwartungen bezüglich anererkennungswürdiger Herrschaft zu signalisieren (Suchman 1995). Entsprechend ist eine Intensivierung professioneller Öffentlichkeitsarbeit vor allem als Anpassungsleistung an die Politisierung von IOs zu verstehen, im Zuge derer ihre Mandate, Verfahren oder Politiken öffentlich zum Thema und umstritten werden.

Dass diese alternativen Erklärungen nicht vollständig unabhängig voneinander sind und sich auch wechselseitig keinesfalls ausschließen, liegt auf der Hand.³ Dennoch ergeben sich deutliche Hinweise für die Stichhaltigkeit der *Politisierungsperspektive*. Die Analyse von Kommunikationsstrategien bzw. der darin definierten Mandate von Kommunikationseinheiten etwa zeigt: Die Mandate entsprechender Organisationseinheiten bei der Weltbank und der *North Atlantic Treaty Organizati-*

3 Zum Beispiel haben wir an anderer Stelle argumentiert, dass verstärkte Ansprüche an die institutionelle Transparenz und Rechenschaftspflicht von IOs auch eine wesentliche Hintergrundbedingung von Politisierung darstellen (Zürn et al. 2007). Umgekehrt hat die Politisierung von IOs vermutlich die gesellschaftliche Anwendung von institutionellen Normen der Transparenz bzw. Rechenschaftspflichtigkeit auf internationale Institutionen ihrerseits vorangetrieben (Nullmeier et al. 2010). Transparenz- und Politisierungsperspektive verweisen also auf kausale Prozesse, die sich in ihrer Wirkung auf IO-Öffentlichkeitsarbeit wechselseitig verstärken dürften. Entsprechendes lässt sich auch mit Blick auf die *Governance-* und *Politisierungsperspektive* vermuten: Politikprogramme, die gesellschaftliche Gruppen direkt adressieren, sollten die gesellschaftliche Wahrnehmung der jeweiligen IO als einflussreich und daher legitimationsbedürftig begünstigen – also in der Folge eine Politisierung eher fördern. Umgekehrt scheint die Politisierung bestimmte IOs dazu anzuregen, ihre Bemühungen um eine effektive Implementation zentraler Politikprogramme zu intensivieren und hierfür gegebenenfalls auch – im Sinne der *Governance-Perspektive* – auf die direkte Kommunikation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu setzen (Defourny 2003, Corrie 2015).

on (NATO) definieren die Pflege von *public support* als wesentliche Aufgabe von Öffentlichkeitsarbeit (WorldBank 2011: 41; NATO 2009: 2). Das Mandat des Öffentlichkeitsreferats der *Organization of American States* (OAS) enthält die Zielstellung “(to) project the image of the OAS as a hemispheric forum for policy discussion with a presence in the political dealings of the member states and a meaningful role to play in the solution of any crises that occur in the Americas and the Caribbean” (OAS 2006: 26). Der “Communications and Public Affairs Strategic Plan for 2014-16” der *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) verpflichtet die eigene Kommunikationsabteilung “(to) identify and highlight APEC success stories and concrete benefits and distribute these through appropriate vehicles” (APEC 2014).

Quantitative Evidenz aus multivariaten Zeitreihen- bzw. Ereigniszeitanalysen stützen die Interpretation, dass die interne Wahrnehmung eines gestiegenen Bedarfs an Legitimation eine wesentliche Anspruchsgrundlage für den beobachteten Professionalisierungsprozess von IO-Kommunikation ist. So zeigt sich zum einen, dass die mediale Salienz von Skandalen und Protesten sowohl einen wesentlichen Teil der beobachteten Zentralisierung von Kommunikationskompetenzen (Ecker-Ehrhardt 2018c), als auch das Timing etwa von Kommunikationsstrategien erklären kann (Ecker-Ehrhardt 2018a). Zum anderen ergeben sich ähnliche Ergebnisse für die oben dargelegte Expansion IO-eigener Social-Media-Aktivitäten (Ecker-Ehrhardt 2019).

Die institutionelle Verstärkung und outputseitige Diversifikation von IO-Kommunikation lässt sich also auch unter Kontrolle alternativer Faktoren auf delegitimierende Politisierung zurückführen. Sofern dabei systematisch Kompetenzen auf die internationale Ebene verschoben werden, passt diese Beobachtung zur Diagnose Michael Zürn, dem zufolge Legitimationsprobleme internationalen Regierens vielfach durch institutionelle Vertiefung beantwortet werden (vgl. Zürn 2018). Entgegen der gängigen Hoffnung auf einen Schub an legitimationsstiftender Demokratisierung oder Problembewältigung, handelt es sich dabei aber um eine Strategie der direkten Intervention in Politisierung als einen gesellschaftlichen Deutungs- und Mobilisierungsprozess. Internationales Regieren beinhaltet in diesem Sinne eben auch das Ziel, öffentliche Diskurse besser steuern zu können, um Delegitimation zu vermeiden.

4. IO-Öffentlichkeitsarbeit als strategische Kommunikation

Ich habe eingangs argumentiert, dass sich IOs dank professioneller Kommunikationskapazitäten zunehmend aktiv in die öffentliche Verhandlung ihrer Politiken und Verfahren einschalten können. Bevor ich abschließend der Frage nachgehen möchte, inwieweit ihnen das auch tatsächlich gelingt, erscheint es mir jedoch wichtig, den kommunikativen Output selbst in den Blick zu nehmen. Die Effektivität von IO-Kommunikation ist nämlich gerade angesichts ihrer strategischen Verzerrungen

relevant. Die im vorangehenden Abschnitt skizzierten Perspektiven auf IO-Kommunikation können dabei helfen, alternative Erwartungen zu konturieren.

Gemäß der oben skizzierten *Transparenzperspektive* wäre zunächst eine eher regelgeleitete Informationspolitik zu erwarten und in demokratietheoretischer Hinsicht auch normativ wünschenswert (etwa Brüggemann 2008). Als Informationspolitik fokussiert Öffentlichkeitsarbeit autorisierte Stellungnahmen von Gremien und Verwaltungsspitzen, darüber hinaus auch Informationen über intergouvernementale Diskussions- und Verhandlungsprozesse. Idealerweise stellt sie hinreichend Informationen über anstehende Entscheidungen bereit, um eine rechtzeitige Politisierung von außen zu ermöglichen. Sie publiziert zudem Informationen über organisatorisches Versagen, um die eigene Rechenschaftspflichtigkeit zu fördern (vgl. Buchanan/Keohane 2006).

Schon aus organisationstheoretischen Gründen liegt jedoch der Verdacht nahe, dass Kommunikation von IOs nicht umstandslos als transparenzorientierte Informationspolitik verstanden werden kann. Aus der eingeführten *Governance-Perspektive* lässt sich beispielsweise die alternative Erwartung ableiten, dass IOs strategisch kommunizieren, um gesellschaftliche Diskurse etwa im Sinne advokatorischer *awareness campaigns* zu beeinflussen, die bestimmte Problemdeutungen ins öffentliche Bewusstsein zu rücken trachten (Servaes 2007). Insbesondere ist eine strategische Allianz mit anderen Advokaten zu erwarten – etwa indem deren Aussagen überproportional im eigenen Output berücksichtigt werden, um eine entsprechende Kampagne zugunsten geteilter Problemdeutungen öffentlichkeitswirksam zu *orchestrieren* (vgl. Abbott et al. 2015).

Auch der Bedarf nach organisationsweiter Legitimation lässt Abweichungen vom Ideal transparenzorientierter Informationspolitik erwarten, jedoch andere. So erscheint öffentliche Kommunikation prädestiniert zu sein, politische Symbolpolitik zu ventilieren, um die innere Spannung zwischen Anspruch und Praxis durch *organisierte Heuchelei* zu bewältigen (Brunsson 1989) und eine entsprechende Delegitimation in der Umwelt zu verhindern. Anhaltspunkte für eine solche *kommunikative Entkoppelung* globalen Regierens lassen sich in den Studien zum UN-Peacekeeping (Lipson 2007; Hirschmann 2012) und der Weltbank (Weaver 2008) finden, wobei hier Öffentlichkeitsarbeit bislang primär als Verstärker hypokritischer Entscheidungen beschrieben wird, die dann nur unzureichend in Handeln übersetzt werden.⁴ Zu erwarten wäre darüber hinaus jedoch auch die symbolische Inszenierung demokratischer Inklusion – etwa durch das Herausstellen zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Hinweise auf selbstlegitimatorische Kommunikation finden sich bereits in der Literatur zu öffentlicher Verantwortungszuschreibung in europapolitischen Debatten (Gerhards et al. 2013). So zeigt die EU-Kommission in ihrer Kommunikation eine signifikante Tendenz, die eigene Verantwortung für Erfolge zu betonen (*credit claiming*), während sie Misserfolge überwiegend einzelnen Regierungen bzw. dem Rat

4 Dies kann wiederum Anlass zur Politisierung sein, man denke an die zivilgesellschaftliche Skandalisierung der als hypokritisch bewerteten Nachhaltigkeitsrhetorik der Weltbank im Kontext von Polonoroeste und Narmada-Valley, vgl. Wade 2004.

zuschreibt (*blame shifting*). Analoge Beobachtungen lassen sich im Verweis auf die wachsende Forschung zu Krisenkommunikation bzw. der Kommunikation von Scheitern (*policy failure*) erwarten (Capelos/Wurzer 2009; Boin et al. 2009; Kruck et al. 2018). Was diese Literatur im Wesentlichen herausgearbeitet hat, ist eine strategische Abwehr von Kritik durch eine Relativierung entstandener Schäden bzw. der eigenen Verantwortung für diese Schäden, um einer öffentlichen Delegitimierung des institutionellen Status quo zu begegnen.

Ich will die Konturen und Probleme strategischer Kommunikation im Falle von IOs kurz anhand von zwei Beispielen etwas konkreter illustrieren: Erstens anhand der im UN-Rahmen stattfindenden Verhandlungen zum internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*, ATT) sowie zweitens anhand von Vorwürfen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs durch UN-Peacekeeper (*Sexual Exploitation and Abuse*, SEA). Beide lassen sich als exemplarisch für alternative Modi globalen Regierens auffassen (vgl. Rittberger et al. 2013): Im ATT-Fall geht es um globales Regieren im Modus der internationalen Norm- und Regelsetzung. Im SEA-Fall geht es dagegen eher um die operative Implementation daraus abgeleiteter Politikprogramme bzw. die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards im Rahmen dieser Implementation.

Die UN bietet sich aus mehreren Gründen als verbindender Fixpunkt einer ersten, illustrativen Betrachtung an. Zum einen nimmt die UN eine Schlüsselstellung in der internationalen Politik ein, und zwar sowohl angesichts ihrer geographischen und thematischen Reichweite als auch angesichts der prägenden Wirkung ihrer Entscheidungen und Programme für das jeweilige Politikfeld – „(i)t is hard to imagine a world without the United Nations“ (Karns/Mingst 2011: 1). Zum anderen ist eine etwas genauere Auseinandersetzung mit der UN instruktiv, sofern hier alle drei der oben theoretisch begründeten Perspektiven auf IO-Öffentlichkeitsarbeit gleichermaßen plausibel erscheinen:

- *Erstens* ist der Anspruch einer informationsgetriebenen Öffentlichkeitsarbeit für die UN konstitutiv. Der Beschluss der UN-Generalversammlung zur Gründung einer eigenen Kommunikationsabteilung erfolgte 1946 explizit unter der Prämisse, dass die UN ihre Ziele nicht erreichen könne „unless the peoples of the world are fully informed of its aims and activities“ (UN 1946: Annex I(3)). UN-Öffentlichkeitsarbeit wurde Propaganda explizit untersagt, sie wurde demgegenüber auf „positive informational activities“ (UN 1946: Annex I(3)) insbesondere gegenüber Medienorganisationen verpflichtet.
- *Zweitens* wird die UN seit Jahrzehnten sowohl gelobt als auch kritisiert, weil sie an der Spitze globaler Advocacy-Koalitionen steht und diese durch orchestrierte Kommunikationskampagnen massiv unterstützt (Alleyne 2003). Dies spricht für die Bedeutung von *Governance* für die strategische Ausrichtung von UN-Öffentlichkeitsarbeit.
- *Drittens* arbeitet die UN seit Jahrzehnten unter den Bedingungen massiver öffentlicher Kritik, die ihre Legitimität regelmäßig in Frage stellt (Nullmeier et al. 2010). In der Folge hat der damalige Generalsekretär Kofi Annan darauf verwiesen, wie bedeutsam eine selbst-legitimierende UN-Öffentlichkeitsarbeit

ist, sofern dadurch generierte Unterstützung für die Handlungsfähigkeit der Organisation insgesamt essenziell sei (UN 2002: para. 59).

4.1. UN-Öffentlichkeitsarbeit zum *Arms Trade Treaty*

Im Hinblick darauf ist es zunächst instruktiv zu betrachten, wie UN-Öffentlichkeitsarbeit die Verhandlungen zum internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*, ATT) kommuniziert hat. Der Vertrag selbst geht auf eine Initiative des Friedensnobelpreisträgers Oscar Arias aus dem Jahr 1995 und dessen Forderung nach einer internationalen Ächtung von Waffenhandel in solche Länder zurück, in denen die gehandelten Waffen illegitime Gewalt und Menschenrechtsverletzungen begünstigen bzw. Demokratisierungsprozesse unterminieren helfen. Ein breites Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen hat sich ab 2003 Arias' Forderung im Rahmen der Kampagne *Control Arms* zu eigen gemacht. In der Folge wurde die Möglichkeit eines solchen Vertrages spätestens 2006 auch in der UN zum offiziellen Thema, als die Generalversammlung die Einsetzung einer Expertengruppe mit der Zielstellung beschloss, die Möglichkeiten eines umfassenden und völkerrechtlich verbindlichen Vertrags zu sondieren. Zwischen 2010 und 2013 war ein solcher Vertrag regelmäßiges Thema bei im UN-Rahmen stattfindenden Vorbereitungstreffen und Konferenzen, ohne dass sich die Mitgliedstaaten tatsächlich im erhofften Konsens auf einen Vertragstext einigen konnten. Erst per Mehrheitsentscheidung in der UN-Vollversammlung kam schließlich noch 2013 eine Einigung zustande, allerdings mit drei Gegenstimmen und 23 Enthaltungen; der Vertrag trat am 20. November 2014 in Kraft (zu Einzelheiten vgl. Ecker-Ehrhardt 2018b, Parker 2014).

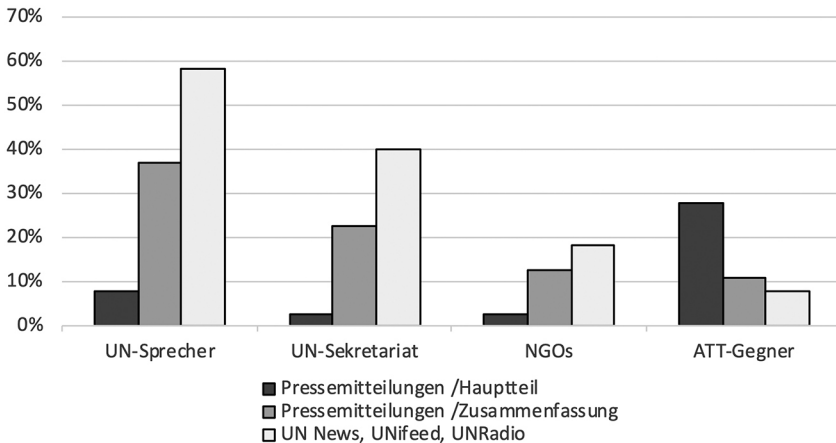
Sowohl die Dauer der Verhandlungen als auch die abschließende Einigung per Mehrheitsentscheidung weisen auf die Konflikthaftigkeit des intergouvernementalen Verhandlungsprozesses hin. Auch aus den Reihen der *Control-Arms*-Kampagne hat der Vertrag heftige Kritik nach sich gezogen – zu selektiv sei er mit Blick auf die erfassten Waffensysteme, zu schwach im Hinblick auf die vereinbarten Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung (z.B. Jackson 2013). Wie hat UN-Öffentlichkeitsarbeit diesen Verhandlungsprozess kommuniziert? Um dieser Frage nachzugehen, wurden alle von der damaligen UN-Hauptabteilung Öffentliche Information (heute Globale Kommunikation) zwischen 2003 und 2015 produzierten Pressemitteilungen, Nachrichtenseiten der UN-Webpräsenz, Videomaterial und Radiobeiträge zum ATT einer eingehenden Inhaltsanalyse unterzogen (Ecker-Ehrhardt 2018b).

UN-Öffentlichkeitsarbeit nimmt im Rahmen dieses Outputs eine Reihe von folgenreichen Priorisierungen von Sprechenden und Inhalten vor. Dies gilt erstens mit Blick auf die Kategorie der Pressemitteilungen (im UN-Jargon *press releases and meetings coverage*). Diese enthält klassische Berichte, die über die Sitzungen von Gremien und darin gehaltener Reden bzw. getroffener Entscheidungen informieren, sowie öffentliche Stellungnahmen von UN-Institutionen bzw. UN-Funktionseleiten

wie dem UN-Generalsekretär. Bei diesem Output werden standardmäßig *Zusammenfassungen* an den Anfang gestellt – was nicht zuletzt darum von Bedeutung ist, weil gerade die anschließenden Gremienberichte des *Hauptteils* jede protokollierte Stellungnahme und Entscheidung minutiös vermelden und gegebenenfalls dutzende von Seiten umfassen.⁵ Diese Zusammenfassungen stellen somit eine restriktive Auswahl einzelner Stellungnahmen bzw. Deutungen dar, die bevorzugt in die Öffentlichkeit vermittelt werden. Zweitens gehören auch solche Produkte zum Output von UN-Öffentlichkeitsarbeit, die sich direkt an eine interessierte Öffentlichkeit richten, und darum erheblich fokussierter ausfallen bzw. aufwändiger produziert sind – etwa Radio- und Video-Clips (*UNRadio* bzw. *UNiFeed*) sowie Beiträge auf dem UN-eigenen Nachrichtenportal *news.un.org*. Auch diese Formate wählen auf vielfältige Weise Themen, Stellungnahmen und Sichtweisen aus dem internen UN-Geschehen aus, um mit vergleichsweise hohem redaktionellen Einsatz Inhalte aufzubereiten und in die Öffentlichkeit zu kommunizieren.

In beiderlei Hinsicht musste UN-Öffentlichkeitsarbeit also eine Auswahl an Inhalten treffen, die sich als eine folgenreiche Priorisierung von Sprechenden und Sichtweisen interpretieren lässt. Welche Prioritäten wurden dabei gesetzt? Inwiefern können diese Prioritäten die dargelegten Hypothesen strategischer Kommunikation stützen?

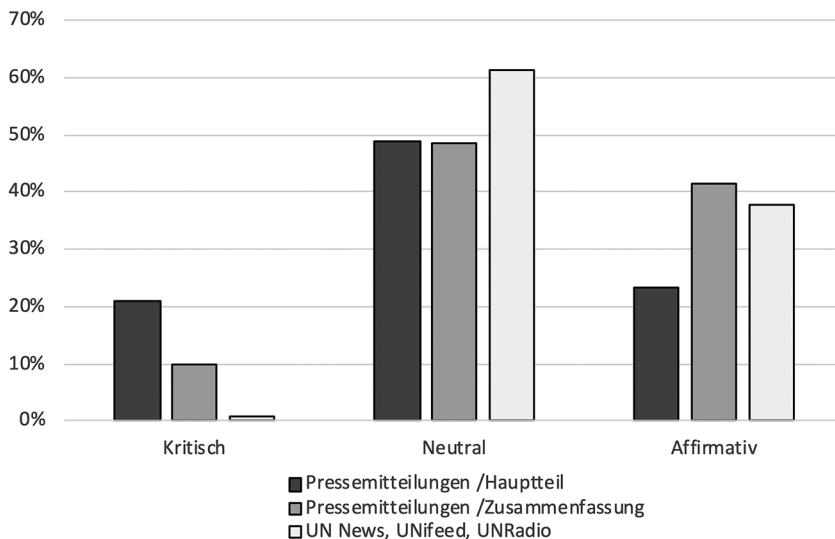
Abbildung 5: Von der UN berichtete Stellungnahmen zum ATT (nach Sprechengruppen)



Quelle: Eigene Berechnung

5 Beispielsweise umfasst die längste der einbezogenen Pressemitteilungen über 30.000 Wörter und berichtet minutiös von der Debatte der Generalversammlung am 2. Dezember 2011 (UN 2011).

Abbildung 6: Von der UN berichtete Stellungnahmen zum ATT



Quelle: Eigene Berechnung

Die quantitative Analyse zeigt diesbezüglich erstens, dass UN-Öffentlichkeitsarbeit offizielle Stellungnahmen der UN (d.h. ihrer Gremien, Agenturen und administrativer Einheiten) bevorzugt berichtete (Abbildung 5). So nahmen offizielle Stellungnahmen der UN nur sehr begrenzten Raum im Hauptteil der eher protokollarisch verfassten Pressemitteilungen ein (7,8 Prozent) – hier dominieren eindeutig Stellungnahmen der Regierungen, die im Alltagsgeschäft intergouvernementaler Gremienarbeit eine wesentliche Rolle spielen. Allerdings wurden offizielle UN-Stellungnahmen sowohl bevorzugt in die einleitende Zusammenfassung solcher Pressemitteilungen aufgenommen (36,8 Prozent), noch einmal häufiger schließlich sogar direkt an die Öffentlichkeit vermittelt (58,6 Prozent). Der Anteil steigt somit knapp um den Faktor 8. Dies Priorisierung lässt sich durchaus mit der oben formulierten Erwartung einer informationsgetriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Einklang bringen, denn offizielle Stellungnahmen konstatieren häufig Entscheidungen, die besonderen Informationswert besitzen.

Allerdings fällt auf, dass UN-Öffentlichkeitsarbeit dabei vor allem die Stimme des UN-Sekretariats selbst privilegiert, obgleich das Sekretariat für die gesamte UN-Kommunikation zuständig ist. Der Anteil dem Sekretariat direkt zuzurechnender Stellungnahmen – etwas jene von General- oder UntergeneralsekretärInnen – wächst über die unterschiedlichen Textsorten von 2,3 Prozent auf 39,9 Prozent, eine Priorisierung um den Faktor 17. Auch wurden die Stellungnahmen von NGOs systematisch privilegiert, denn ihr Anteil nimmt von 2,4 Prozent auf immerhin 12,4

Prozent bzw. 18,2 Prozent zu. Dies lässt sich zwar zum einen als Strategie interpretieren, die partizipative Qualität des Verhandlungsprozesses durch inszenierte Inklusion zivilgesellschaftlicher SprecherInnen zu betonen. Zum anderen ist jedoch zu bedenken, dass die berichteten Stellungnahmen ausnahmslos von solchen NGOs stammen, die für ein starkes ATT eintraten. Der überdurchschnittlich hohe Anteil von NGO-Stellungnahmen, sowohl in den Zusammenfassungen der Pressemitteilungen als auch im besonders aufwendig produzierten Output von UN-Öffentlichkeitsarbeit, spricht darum dafür, dass es hier eher um *Advocacy* zugunsten eines starken ATT ging. Dies passt zu der Beobachtung, dass die UN-Öffentlichkeitsarbeit insbesondere den *harten Kern* oppositioneller Regierungen marginalisierte, die sich im Laufe der Debatte als Kritiker profilierten und dann 2013 auch konsequent gegen das verhandelte ATT stimmten. Der Anteil dieser Sprechenden fällt merklich von 27,6 Prozent auf 10,7 Prozent bzw. 7,5 Prozent.

Diese Marginalisierung kritischer bzw. Priorisierung affirmativer Stimmen lässt sich durch die Analyse konkreter Policy-Positionen stützen (Abbildung 6). Bemerkenswerterweise hat sich das UN-Sekretariat nämlich im Laufe der Verhandlungen dezidiert zugunsten eines inklusiven und durchsetzungsstarken ATT positioniert, dabei allerdings auch die *roten Linien* der US-Regierung mit Blick etwa auf inakzeptable Regeln innerstaatlichen Waffenhandels tunlichst beachtet. Gleichwohl haben Andere innerhalb der UN vielfach Policy-Positionen artikuliert, die der Position des UN-Sekretariats entgegenstanden. Genau diese – aus Sicht des Sekretariats – „kritischen“ Stimmen kommen in der einleitenden Zusammenfassung von Pressemitteilungen nun deutlich seltener, in den ambitionierten Formaten der direkten Kommunikation jedoch so gut wie gar nicht mehr vor. Diese Beobachtungen entsprechen vor allem den Erwartungen einer *Governance*-bezogenen Öffentlichkeitsarbeit, sofern das Sekretariat hier als politische Advokatin auftritt, die ihre Kommunikationsmacht nutzt, um die ihr politisch sympathischen Stellungnahmen zum ATT bevorzugt in die breitere Öffentlichkeit zu vermitteln.

Man mag einwenden, dass dieser Blick in bivariate Verteilungen angesichts alternativer Hypothesen nur bedingt aussagekräftig ist. Jedoch zeigen auch multivariate Analysen, dass die hier gezeigten Zusammenhänge äußerst robust sind (Ecker-Ehrhardt 2018b); UN-Öffentlichkeitsarbeit weist somit im Falle der ATT-Verhandlungen deutliche Merkmale strategischer Kommunikation im Sinne von *Advocacy* zugunsten eines starken (aber für die USA akzeptablen) Waffenhandelsregimes auf.

4.2. UN-Öffentlichkeitsarbeit zu Fällen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs (SEA)

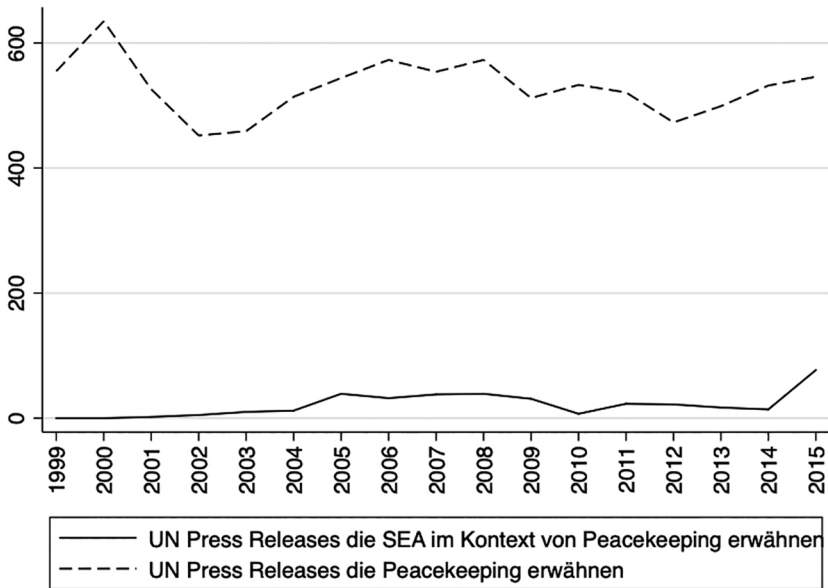
Als zweites Beispiel soll die Kommunikation von Fällen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs (*Sexual Exploitation and Abuse*, SEA) im Kontext von UN-Friedensmissionen dienen. Hierzu zählen verschiedene Formen sexueller Gewalt einschließlich brutaler Vergewaltigung, Nötigung zu sexuellen Handlungen, Menschenhandel sowie die sexuelle Ausbeutung von materieller Not oder ungleichen

Machtverhältnissen und zwar durch das Personal solcher Missionen gegenüber Flüchtlingen bzw. der lokalen Bevölkerung (Westendorf/Searle 2017). Das Problem ist seit langem bekannt (Machel 1996) und hat zur Entwicklung eines UN-eigenen Regimes der *zero tolerance* geführt – dem etwa die 2003 in einem Bulletin des Generalsekretärs niedergelegten Maßnahmen zuzurechnen sind (UN 2003), darüber hinaus eine Reihe spezifischer Regeln zum Umgang mit Beschuldigten, Whistleblowern und Opfern, sowie die Etablierung der Funktion eines *Special Advisers* bzw. *Special Coordinators* für SEA und administrativer *Conduct-and-Discipline*-Einheiten auf Sekretariats- und Missionsebene (Hirschmann 2017).

Das Spannende liegt hierbei zum einen im strategischen Umgang mit organisatorischem Versagen, das allgemein als gravierend bewertet wird (u.a. Martin 2005; Henry 2013) und sich im Vorwurf einer *Kultur der Straffreiheit* (Deschamps et al. 2015) in UN-Friedensmissionen bündelt. Beklagt wird diesbezüglich vor allem ein anhaltender Mangel an Opferschutz und Meldemöglichkeiten, dass Untersuchungen zu spät einsetzen, um wirklich effektiv zu sein, sowie dass überführte Peacekeeper schließlich weder von der UN disziplinarisch, noch – so es sich um militärische Kontingente handelt – von den Entsendestaaten konsequent zur Rechenschaft gezogen werden (Odello/Burke 2016).

Zum anderen hat Gisela Hirschmann (2017) überzeugend herausgearbeitet, dass die öffentliche Skandalisierung von SEA langfristig zumindest eine Stärkung institutioneller Kontrollmechanismen begünstigt hat (d.h. nicht zuletzt eine *Vertiefung* internationalen Regierens durch Delegation von Kontrollrechten auf supranationale Organe). Es stellt sich somit die Frage, inwiefern UN-Öffentlichkeitsarbeit selbst eine solche Skandalisierung befördert oder eher unterminiert hat. Eine erschöpfende Analyse der in diesem Kontext produzierten UN-Kommunikation würde den Rahmen dieses Papiers bei weitem sprengen, ich fokussiere mich darum auf einige, im Sinne des Grundarguments besonders instruktive Aspekte (für eine darüberhin-
ausgehende Analyse siehe Ecker-Ehrhardt 2018b).

Abbildung 7: UN-Kommunikation von SEA im Vergleich zu Peacekeeping allgemein



Quelle: Eigene Berechnung

Erstens ist festzuhalten, dass UN-Öffentlichkeitsarbeit vergleichsweise selten SEA selbst thematisierte – zumindest, wenn man die Häufigkeit zur Grundlage nimmt, mit der Peacekeeping im Allgemeinen behandelt wurde (Abbildung 7). Nur rund 4 Prozent aller Pressemitteilungen zu Peacekeeping-Missionen der Jahre 1999 bis 2015 erwähnten überhaupt SEA. Das heikle Thema blieb damit insgesamt eine Marginalie in der öffentlichen Kommunikation der UN – ganz im Sinne einer defensiven Krisenkommunikation, die versucht, eine Skandalisierung zu vermeiden bzw. nicht weiter durch eigene Informationen zu befeuern (Boin et al. 2009).

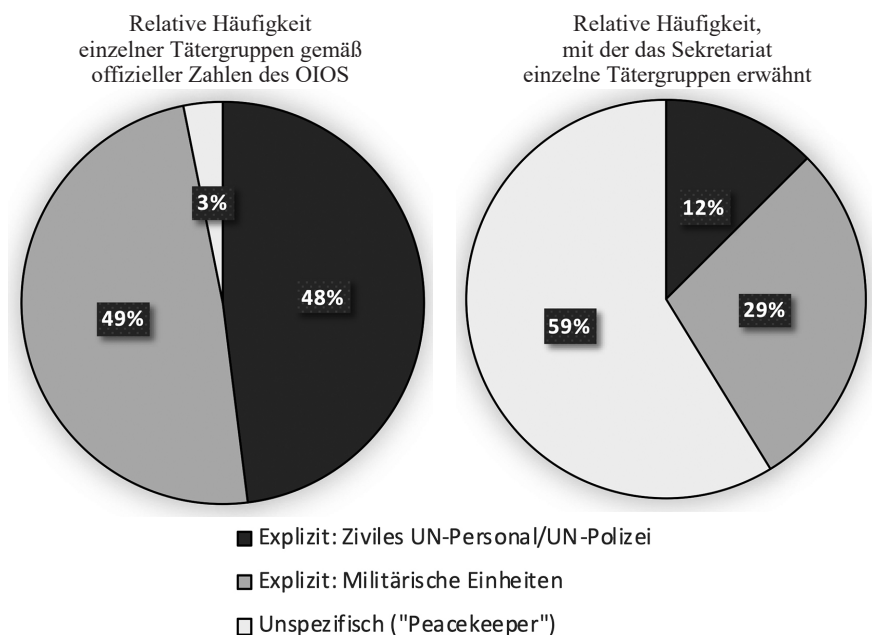
Zweitens möchte ich kurz skizzieren, wie das Sekretariat seine Öffentlichkeitsarbeit dazu genutzt hat, eigene Stellungnahmen zu SEA in den öffentlichen Raum zu vermitteln. Der Fokus liegt dabei auf Stellungnahmen des UN-Sekretariats, die ab Ende der 1990er Jahre mehr oder weniger regelmäßig SEA thematisieren und in Pressemitteilungen der UN veröffentlicht wurden. Hier zeigt die nähere Analyse zunächst, dass das Sekretariat nach einer anfänglichen Phase des Leugnens spätestens ab 2003 dazu überging, die moralische Relevanz von SEA regelmäßig zu attestieren und starke Signale emotionaler Betroffenheit, Wut und Abscheu zu senden. So gab beispielsweise der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon 2015 zu

Protokoll: „I know you share my anguish, anger and shame. This is a violation of everything the United Nations stands for...” (UN 2015, vgl. auch UN 2005).

SEA bleibt in diesen Stellungnahmen jedoch auffallend diffus und kaum als organisatorisches Versagen dingfest zu machen. Insbesondere wurden wenig Informationen über die Beschuldigten ventiliert – selbst dann, wenn das Sekretariat in seinen Verlautbarungen SEA explizit zum Gegenstand machte. Hierdurch hat es das Sekretariat der Öffentlichkeit erheblich erschwert, politische Verantwortung für eine eher schleppende Verfolgung von SEA korrekt zuzuweisen.

Dies gilt zum einen mit Blick auf die militärischen Kontingente von UN-Missionen, die letztlich durch die jeweiligen Entsendestaaten juristisch zur Rechenschaft gezogen werden müssen. Hier hat es die UN bis zuletzt tunlichst vermieden, truppenstellende Staaten überhaupt öffentlich zu benennen, wohl vor allem aus Sorge um die Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten für zukünftige Missionen. In dieser Hinsicht hat die UN somit die Fähigkeit der Öffentlichkeit weder gefördert, die häufig beklagte *Kultur der Straffreiheit* (Deschamps et al. 2015) in der UN-Friedenssicherung richtig zu verstehen, noch sie vor dem Hintergrund gesicherter Informationen effektiv zu skandalisieren.

Abbildung 8: SEA-Täterschaft – OIOS versus Sekretariat (2007-2015)



Quelle: Eigene Berechnung

Ein systematischer Mangel an öffentlicher Information gilt zum anderen mit Blick auf mögliche Vergehen auch von zivilen UN-Bediensteten (einschließlich uniformierter Polizeieinheiten), die dem Sekretariat in der Regel direkt unterstehen und bei denen das Sekretariat darum die primäre Verantwortung für disziplinarische Maßnahmen trägt – einschließlich einer möglichen Aufhebung funktionaler Immunität, sodass Vergehen im Land der jeweiligen Mission von staatlichen Behörden effektiv geahndet werden können (Odello/Burke 2016). Laut offizieller Angaben des *Office of Internal Oversight* (OIOS) lassen sich für die Jahre 2007-2015⁶ genau 351 Beschuldigungen zivilen UN-Mitarbeitenden oder UN-Polizeikräften zuordnen, 357 Beschuldigungen nur mittelbar der UN unterstellten Militärangehörigen (Abbildung 8). Demnach ist die UN laut eigenen Angaben in rund der Hälfte (49,6 Prozent) der registrierten Fälle in direkter disziplinarischer Verantwortung. Dies drückt sich allerdings nicht in der Häufigkeit aus, mit der die UN in diesem Zeitraum dezidiert darauf verwies, dass auch zivile Mitarbeitende bzw. Polizeikräfte verdächtigt oder bereits überführt wurden (im gleichen Zeitraum nur in rund 12,5 Prozent). Weit häufiger spricht die UN explizit von Militärangehörigen (28,8 Prozent), noch wesentlich häufiger pauschal von *peacekeeper*, *peacekeeping*, *mission* usw. (58,8 Prozent) – womit beim Publikum aber in der Regel eher militärische Kontingente assoziiert werden dürften.

Diese Beobachtungen stehen gleich mehrfach unter dem Vorbehalt bedingter Generalisierbarkeit: Zum einen erfassen sie UN-Öffentlichkeitsarbeit nur sehr selektiv. Zum anderen stellt die UN angesichts ihrer oben angemerkten Sonderrolle in der *global governance* eben gerade keine *typische IO* dar. Dennoch stecken diese Beobachtungen ein weites Feld möglicher Verkürzungen strategischer IO-Kommunikation ab, welches sich aber doch im Sinne eines allgemeinen und drängenden Forschungsdesiderats generalisieren lässt. Einiges spricht für strategische Kommunikation im Sinne advokatorischer *Governance* im Falle des ATT; vieles gerade mit Blick auf SEA für eine Tendenz zur strategischen Kommunikation, die auf Legitimation zielt bzw. eine delegitimierende Politisierung durch gezielte Verknappung problematischer Information verhindern will. Diese Abweichungen von einer transparenzorientierten Informationspolitik definieren eine relevante, aber bislang nur unzureichend bearbeitete Forschungsagenda im Nahbereich der klassischen Politisierungsforschung.

5. Der mediale Impact von IO-Öffentlichkeitsarbeit

Eine wesentliche Anspruchsgrundlage für die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Kommunikationstätigkeit von IOs ist deren Effektivität. Sieht man von möglichen Effekten direkter Kommunikation einmal ab, setzt dies zwin-

6 Für frühere Jahre liegen keine offiziellen Zahlen der OIOS zu SEA-Täterschaft vor, darum erfolgt der Vergleich für die Jahre 2007-2015, vgl. <https://conduct.unmissions.org/data/>; 15.12.2019.

gend mediale Resonanz voraus. Doch inwiefern sollten IOs in der Lage sein, mediale Berichterstattung zu beeinflussen? Es gibt gute Gründe von einer kausalen Relevanz auszugehen:

Zum einen lässt sich auf die journalistische Abhängigkeit von glaubwürdigen Quellen verweisen (Kohring 2004). IOs verfügen in ihren Politikfeldern zum Teil über erhebliche Anerkennung als epistemische Autoritäten – durch privilegierten Zugang zu Wissen – sowie als moralische Autoritäten – d.h. im Sinne eines kompetenten Urteils im Einklang mit gemeinschaftlichen Wertvorstellungen (Barnett/Finnemore 2004). Entsprechend hat sich beispielsweise mit Blick auf die humanitäre Krise in Darfur zeigen lassen, dass die UN seinerzeit als meistzitierte Quelle von Faktenwissen und Wertungen (etwa als seinerzeit bedeutendste humanitäre Krise) sowohl in der New York Times als auch dem britischen Guardian fungierte – und das noch weit vor humanitären Hilfsorganisationen (Ecker-Ehrhardt 2012). Eine ähnliche Rolle lässt sich dem *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) im Bereich der globalen Klimadebatte zuschreiben (Kleinen-von KönigsLöw et al. 2019).

Im Fall politisch-regulativer Kompetenz besitzen die Stellungnahmen von IOs zusätzlichen Nachrichtenwert. So haben Studien zur *vertikalen Europäisierung* medialer Öffentlichkeiten nicht nur zeigen können, dass europäische Institutionen über die letzten Jahrzehnte verstärkt medial thematisiert wurden (Wessler et al. 2008: 41). Diese Studien belegen darüber hinaus, dass deren Stellungnahmen gerade dann berichtet werden, wenn sich europäische Institutionen zu stärker europäisch vergemeinschafteten Politikbereichen äußern – wie etwa der Währungs- oder Agrarpolitik (Koopmans/Statham 2010: 77).

Professionelle Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht schließlich die medienorientierte Aufbereitung von Inhalten, die den Aufmerksamkeits- und Verwertungsroutinen massenmedial vermittelter Öffentlichkeit gezielt entgegenkommen (Hunt/Grunig 1994). So können Nachrichtenwerte durch professionelles *framing* bzw. die Inszenierung politischer Entscheidungen und Prozesse gezielt betont werden. Der vorproduzierte Output von professionalisierter Öffentlichkeitsarbeit kann in Sprache, Aufbau und Format eine Übernahme durch JournalistInnen und Redaktionen erleichtern bzw. als *information subsidies* (Curtin 1999) hinreichend verbilligen, um eine mediale Verwertung anzuregen. Auch erleichtert der Betrieb von Webportalen und Social-Media-Seiten nicht nur die direkte Kommunikation mit Betroffenen und Interessierten. Eine dadurch erzeugte Resonanz im Netz kann darüber hinaus klassische Medienorganisationen zur Berichterstattung motivieren, wie beispielsweise anhand zivilgesellschaftlicher Kampagnen im Menschenrechtsbereich argumentiert wurde (Thrall et al. 2014).

Dies sind gute Gründe davon auszugehen, dass die Öffentlichkeitsarbeit von IOs sowohl die Chancen erfolgreicher Selbstthematisierung im Rahmen massenmedialer Berichterstattung erhöht als auch die mediale Übernahme von deren Inhalten. Die Kommunikation von IOs wird damit zu einer wichtigen Variable öffentlicher Debatten im Kontext globalen Regierens, einschließlich jener Debatten, die Fragen normativer Anerkennungswürdigkeit dieses Regierens direkt zum Gegenstand machen.

Tabelle 3: Sprechende im globalen Nachrichtenfluss (1999-2015)

| | Sprechende in ATT-Meldungen | Sprechende in SEA-Meldungen |
|-------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Regierungen | 45.0% | 19.1% |
| Zivilgesellschaft | 45.3% | 18.2% |
| UN | 9.7% | 62.8% |
| UN-Gremien | 2.6% | 2.2% |
| UN-Sekretariat | 6.4% | 42.2% |
| UN-Agencies | 0.4% | 6.7% |
| UN unspezifisch | 0.4% | 12.0% |
| Total | 100% | 100% |
| N Sprechende | 547 | 749 |

Quelle: Eigene Berechnung

Eine erste empirische Annäherung ermöglicht die Berichterstattung globaler Nachrichtenagenturen wie *Reuters* und *Associated Press (AP)* – essenziellen Institutionen des globalen Nachrichtenflusses, wenn nicht gar einer *globalen Öffentlichkeit* (Boyd-Barrett 1998; Volkmer 2003; Cottle 2008). Für die Analyse wurden zunächst alle ATT-bezogenen Meldungen von *Reuters* und *Associated Press* für die Jahre 1999 bis 2015 gesammelt und inhaltsanalytisch nach thematisch relevanten Stellungnahmen kodiert. Die Suche ergab 82 Meldungen, mit insgesamt 533 Stellungnahmen. Zu SEA im Kontext von UN-Friedensmissionen ergab die Recherche 419 Meldungen mit insgesamt 960 Stellungnahmen für die Jahre 1999 bis 2015.

In den Nachrichten zum ATT zeigt sich zunächst, dass die UN mit rund 10 Prozent eine bedeutende mediale (Sprech)Rolle spielt, Regierungen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft die Berichterstattung aber insgesamt dominieren (Tabelle 3). Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man die Verteilung über einzelne (kollektive) Akteure berücksichtigt. Lediglich die Obama-Administration kommt in der ATT-Berichterstattung häufig zu Wort (14 Prozent), nur eine geringe Zahl anderer Akteure auf immerhin vergleichbare Anteile (NRA 8 Prozent, Amnesty International 7 Prozent, Oxfam 7 Prozent, britische Regierung 6 Prozent). Gegenüber der ATT-Berichterstattung zeigt sich im Fall von SEA sogar, dass die UN den globalen Nachrichtenfluss mit rund 63 Prozent insgesamt dominiert, also zu einer zentralen Quelle für Informationen und Wertungen wird.

Mit einem Blick in die genannten Quellen von Stellungnahmen ist die kausale Rolle von organisierter Öffentlichkeitsarbeit freilich nur bedingt zu erfassen, nicht zuletzt, weil ein Teil der medial zirkulierenden Aussagen ohne Quellenangaben berichtet wird (im Falle der den ATT betreffenden Nachrichtenstücke sind dies rund 5 Prozent, beim Thema SEA sogar 22 Prozent). Auch ist zu berücksichtigen, dass Be-

richterstattung durch Stellungnahmen einzelner Akteure ausgelöst werden kann, journalistische Praktiken jedoch verlangen, die Stellungnahmen und Sichtweisen auch anderer Akteure einfließen zu lassen (etwa im Sinne eines *Indexing*, vgl. Bennett 1990). Wer oder was eine bestimmte Medienberichterstattung evoziert hat, lässt sich somit nicht direkt aus den zu Wort kommenden Akteuren schließen.

Zeitreihenanalytische Verfahren sind geeignet, um die Hypothese effektiver Öffentlichkeitsarbeit auch jenseits attribuierter Stellungnahmen zu testen und zwar im Sinne einer statistisch signifikanten Korrelation (bzw. Präzedenz) von Stellungnahmen im Output von UN-Öffentlichkeitsarbeit und medialer Berichterstattung desselben Themas, Akteurs oder Inhalts. Die Architektur der dafür erstellten Datensätze ist vergleichsweise simpel: Jeder Tag definiert einen Fall mit der Anzahl eines bestimmten Typs von Stellungnahmen (bzw. darin enthaltener Aussagen), der an diesem Tag bei *Reuters* oder *AP* zu lesen war. Als unabhängige Variablen wurden Informationen aus der bereits oben vorgestellten Inhaltsanalyse von UN-Öffentlichkeitsarbeit ergänzt, nämlich die Anzahl der von UN-Öffentlichkeitsarbeit am selben Tag bzw. einem Tag davor berichteten Stellungnahmen des jeweiligen Typs. Zur Kontrolle autoregressiver Prozesse wird jeweils die abhängige Variable um einen Tag verzögert eingeführt. Da es sich um Ereignisdaten handelt, kommen negativ-binomiale Regressionsmodelle zum Einsatz; die durchweg signifikanten Alpha-Parameter weisen dabei aus, dass diese Modelle alternativen Poisson-Modellen vorzuziehen sind (Long/Freese 2006).

Tabelle 4: Zeitreihenmodelle zu ATT-Berichterstattung durch Nachrichtengenerationen

| Modell: | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|
| Berichtete Stellungnahmen zum ATT bei AP/Reuters | Alle | UN | Affirmative | Kritische |
| UN-Öffentlichkeitsarbeit | | | | |
| – Am selben Tag | 1.381*** (0.133) | 2.050*** (0.338) | 1.498*** (0.132) | 3.373 (3.259) |
| – Am Vortag | 1.335** (0.117) | 2.041*** (0.263) | 1.627*** (0.169) | 1.662# (0.503) |
| Berichterstattung Vortag | 1.148* (0.079) | 0.129* (0.119) | 1.413** (0.150) | 0.179 (0.245) |
| Alpha (Überdispersion) | 177.547*** (47.368) | 12.903*** (5.632) | 128.821*** (56.976) | 57.920*** (32.149) |
| Log likelihood | -370.079 | -158.248 | -270.903 | -110.386 |
| N | 4341 | 4341 | 4341 | 4341 |

Anmerkungen: Die Modelle 1-4 unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer abhängigen wie unabhängigen Variablen (siehe Text). Sie schätzen den Zusammenhang von UN-Öffentlichkeitsarbeit und ATT-bezogener Berichterstattung im globalen Nachrichtenfluss mit Blick auf folgende Typen von Stellungnahmen: (1) alle ATT-bezogenen Stellungnahmen bzw. (2) nur jene, die explizit der UN zugerechnet wurden; (3) nur affirmative bzw. (4) kritische Stellungnahmen. Eingetragen sind durch negativ-binomiale Regressionsmodelle geschätzte Inzidenzraten (*incidence rate ratios*) mit robusten Standardfehlern in Klammern. *Lesebeispiel*: Die Menge an ATT-bezogenen Stellungnahmen im globalen Nachrichtenfluss steigt entsprechend der Menge ATT-bezogener Stellungnahmen im Output von UN-Öffentlichkeitsarbeit am selben Tag um den Faktor 1.381; am Tag darauf um den Faktor 1.335. *Signifikanzniveaus*: # $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Die Ergebnisse sind instruktiv (Tabelle 4): Die zu erwartende Anzahl ATT-bezogener Stellungnahmen im globalen Nachrichtenfluss steigt moderat (aber statistisch signifikant), sofern die UN in ihrer Öffentlichkeitsarbeit am selben oder vorangehenden Tag Stellungnahmen zu diesen Themen veröffentlicht (Modell 1). Die Wahrscheinlichkeit, offizielle Stellungnahmen der UN zu lesen, ist noch einmal höher (Modell 2). Dies ist wenig überraschend und spricht erwartungsgemäß dafür, dass UN-Öffentlichkeitsarbeit als wesentlicher Transmissionsriemen für Stellungnahmen etwa des Sicherheitsrats, der Generalversammlung oder auch des Generalsekretärs fungiert.

Mit Blick auf die im globalen Nachrichtenfluss zirkulierenden Inhalte sprechen die Ergebnisse insbesondere für einen signifikant positiven Einfluss auf die öffent-

liche Sichtbarkeit von Stellungnahmen zugunsten eines ATT im Sinne des Sekretariats. Die advokatorische Öffentlichkeitsarbeit des Sekretariats erweist sich also als durchaus effektiv (Modelle 3). Entsprechend lässt sich vermuten, dass auch kritische Stellungnahmen zum ATT häufiger berichtet worden wären, wenn UN-Öffentlichkeitsarbeit sie stärker berücksichtigt hätte (Modelle 4).

Tabelle 5: Zeitreihenmodelle zu SEA-Berichterstattung durch Nachrichtenagenturen

| Modell: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Berichtete Stellungnahmen zu SEA bei AP/Reuters | Alle | UN | Beschuldigungen Wahr | Falsch | Beschuldigte Nationalität | Beschuldigte Zivil/Polizei |
| UN-Öffentlichkeitsarbeit | | | | | | |
| – Am selben Tag | 1.865*** (0.214) | 2.424*** (0.445) | 8.741*** (3.548) | 5.736*** (1.380) | 37.644*** (19.034) | 24.108*** (10.026) |
| – Am Vortag | 1.157** (0.063) | 1.211** (0.071) | 3.021# (1.782) | 16.384** (16.959) | 8.953** (6.873) | 15.008** (12.795) |
| Berichterstattung Vortag | 1.465*** (0.070) | 2.244*** (0.257) | 3.075# (1.777) | 13.650** (11.667) | 3.068*** (0.587) | 4.739*** (1.494) |
| Alpha (Überdispersion) | 71.641*** (5.813) | 73.626*** (11.130) | 93.775*** (21.010) | 87.634*** (33.015) | 98.185*** (14.403) | 62.295*** (18.513) |
| Log likelihood | -1843.418 | -1090.502 | -521.781 | -261.140 | -713.923 | -638.366 |
| N | 8119 | 8119 | 8119 | 8119 | 8119 | 8119 |

Anmerkungen: Die Modelle 1-6 unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer abhängigen wie unabhängigen Variablen (siehe Text). Sie schätzen den Zusammenhang von UN-Öffentlichkeitsarbeit und SEA-Berichterstattung im globalen Nachrichtenfluss mit Blick auf folgende Typen von Stellungnahmen: (1) SEA-bezogene Stellungnahmen generell bzw. (2) nur solche, die der UN zugerechnet werden; Stellungnahmen die Beschuldigungen als (3) wahr bzw. (4) falsch angeben; Stellungnahmen die (5) die Nationalität beschuldigter SoldatInnen angeben oder (6) die zivile UN-Mitarbeitende bzw. UN-PolizistInnen als Beschuldigte angeben. Eingetragen sind durch negativ-binomiale Regressionsmodelle geschätzte Inzidenzraten (*incidence rate ratios*) mit robusten Standardfehlern in Klammern. *Lesebeispiel:* Die Menge offizieller UN-Stellungnahmen zu SEA im globalen Nachrichtenfluss steigt entsprechend der Menge solcher Stellungnahmen im Output von UN-Öffentlichkeitsarbeit am selben Tag um den Faktor 2.4; am Tag darauf um den Faktor 1.2. *Signifikanzniveaus:* # $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Am Beispiel SEA lässt sich allerdings illustrieren, wie noch sehr viel weitreichender der Einfluss von UN-Öffentlichkeitsarbeit sein kann und zwar gerade dann, wenn es um besonders knappe und daher besonders relevante Informationen über das eigene Scheitern geht (Tabelle 5). Dies gilt sowohl mit Blick auf den

durch das Sekretariat kommunizierten Wahrheitsgehalt von Vorwürfen (Modelle 3 und 4) als auch hinsichtlich der institutionellen Verantwortung von SEA (Modelle 5 und 6). So lassen sich die geschätzten Werte dahingehend interpretieren, dass Hinweise auf eine Täterschaft von zivilem UN-Personal in Stellungnahmen des Sekretariats die Chancen einer entsprechenden Meldung bei *Reuters* oder *AP* um den Faktor 15 bzw. 24 erhöht. Das heißt jedoch umgekehrt auch, dass der – auch faktisch zu beklagende – Mangel an solchen Stellungnahmen die Dichte entsprechender Nachrichten systematisch (um den Faktor 1/15 bzw. 1/24) begrenzt. Im Hinblick darauf lässt sich also argumentieren, dass mangelnde Information über die Verantwortung – sowohl von UN selbst als auch bestimmter truppenstellender Staaten – unmittelbar auf die unzureichende Kommunikation des UN-Sekretariats zurückgeführt werden kann. Dies ist ein starker Beleg dafür, dass das kommunikative Versagen des Sekretariats die Fähigkeit der globalen Öffentlichkeit massiv unterminierte, die beklagenswerte *Kultur der Straffreiheit* in UN-Friedensmissionen effektiv zu skandalisieren.

Kurz: die globale Berichterstattung sowohl der ATT-Verhandlungen als auch zu SEA im Kontext von UN-Friedensmissionen wurde in der Vergangenheit maßgeblich durch die Kommunikation der UN selbst geprägt. Sofern man den globalen Nachrichtenfluss als essenziellen Bestandteil einer globalen Öffentlichkeit behandelt (Boyd-Barrett 1998), sind die gezeigten Effekte bereits unmittelbar als erfolgreiche Intervention in Politisierung (im Sinne öffentlicher Salienz und Umstrittenheit globalen Regierens) aufzufassen. Sofern man mittelbare Effekte auf die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für globales Regieren bzw. auf die Umstrittenheit globalen Regierens ins Auge fasst, bleiben entsprechende Schlussfolgerungen notwendigerweise spekulativ, jedoch plausibel genug, um einen eklatanten Forschungsbedarf zu konstatieren.

6. Fazit

Die Professionalisierung von Kommunikation stellt eine wichtige Dimension institutionellen Wandels von IOs dar, der auch als Reaktion auf Politisierung verstanden werden muss. Mit Hilfe professioneller Öffentlichkeitsarbeit wird es IOs möglich, machtvoll in öffentliche Deutungs- und Bewertungsprozesse internationalen Regierens einzugreifen. Zumindest beispielhaft lassen sich die problematischen Folgen ihrer Interventionen belegen. IOs lediglich als passive Adressatinnen von Politisierung aufzufassen, erscheint damit weder analytisch sinnvoll noch normativ wünschenswert, zu weitreichend sind die möglichen Pathologien exekutiver Vermachtung öffentlicher Debatten durch professionalisierte Kommunikation von IOs.

Dies verweist auf die interaktive Qualität des von Michael Zürn und anderen herausgearbeiteten *authority-legitimation-links* (Zürn et al. 2012). Politisierung ist ein permanent unabgeschlossener und im Ergebnis offener Prozess öffentlicher Verständigung über Problemdeutungen und Ansprüche an Regieren. Angesichts dieser Offenheit wird der Aufbau und Einsatz kommunikativer Kapazitäten zu einer ratio-

nenalen Strategie, um mit Kritik und in Teilen widersprüchlichen Anforderungen umzugehen (vgl. Dingwerth et al. 2019). IOs privilegieren in ihrer Kommunikation bestimmte Deutungen bzw. Sprechende und marginalisieren andere. Sie tun dies erkennbar auch gemäß institutioneller Logiken von *Governance* und Selbstlegitimation. Mediale Produktionsroutinen sorgen schließlich dafür, dass die Kommunikation von IOs zur festen Größe im globalen Nachrichtenflusses wird bzw. sich ein Mangel an Kommunikation gegebenenfalls direkt in ein Defizit öffentlich zirkulierender Informationen übersetzt.

IO-Kommunikation wird damit zum essenziellen Teil einer exekutiven Vermachtung politischer Diskurse in der Weltgesellschaft und zum Problem mangelnder Rechenschaftspflichtigkeit internationalen Regierens. Politisierungsforschung kann gerade als kritische Analyse dieser Aporien eine wichtige Rolle spielen. Dabei sollte nicht unterschätzt werden, dass die für *public diplomacy* zuständigen PraktikerInnen ihre jeweiligen Kommunikationsabteilungen häufig als Verteidigungseinheiten einer liberalen Weltordnung in Abwicklung begreifen und institutionelle Transparenz eher als Problem denn als Lösung identifizieren (Bjola/Pamment 2018).

Es gerät dabei schnell aus dem Blickfeld, dass nur eine auf Transparenz setzende Informationspolitik, die beispielsweise regelmäßig auch *schlechte Nachrichten* über das eigene Versagen kommuniziert, im Kampf gegen sich abschließende Echokammern und Filterblasen produktiv sein kann. Der Grund ist simpel: nur transparenzorientierte Informationspolitik wird mittelfristig Vertrauen in die Glaubwürdigkeit von IO-Kommunikation generieren (oder wiederherstellen) können. Diese Glaubwürdigkeit ist aber essenziell, damit die Verlautbarung von IOs – etwa zu den anthropogenen Ursachen des Klimawandels oder den positiven Effekten einer geordneten Migration – tatsächlich auch die ZweiflerInnen und KritikerInnen internationaler Politikprogramme kognitiv erreicht und eben nicht gleich als Propaganda abgewehrt wird. Der Umgang des IPCC mit den falschen Zahlen im vierten Sachstandsbericht sollte deutlich machen, welche enormen Reputationskosten eine allzu selbstgefällige Öffentlichkeitsarbeit haben kann (Beck 2012). Eine ähnliche Diagnose lässt sich mit Blick auf die UN-Kommunikation des Migrationspakts stellen, die wegen ihres advokatorischen Charakters wohl eher zu Misstrauen und Skandalisierung beitrug.

Schließlich bleibt es wohl einer politikwissenschaftlichen Forschung vorbehalten, darauf hinzuweisen, dass die Politisierung internationalen Regierens schon aus normativer Perspektive ein wünschenswerter Bestandteil weltgesellschaftlicher Demokratisierung ist. Dies verpflichtet sowohl zur kritischen Distanz gegenüber den Kommunikationsstrukturen und -praxen internationaler Autorität als auch auf systematische Forschung, unter welchen Bedingungen ihre Politisierung im Kontext vermachteter Öffentlichkeit überhaupt möglich ist.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard 2015: International Organizations as Orchestrators, Cambridge.
- Alleyne, Mark D. 2003: Global Lies? Propaganda, the UN, and World Order, New York.
- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) 2014: APEC Secretariat's Communications and Public Affairs Strategic Plan: 2014 - 2016, Singapore.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha 2004: Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca, NY.
- Beck, Silke 2012: Between Tribalism and Trust: The IPCC Under the "Public Microscope", in: Nature and Culture 7: 2, 151-173.
- Bennett, W. Lance 1990: Toward a Theory of Press State Relations in the United States, in: Journal of Communication 40: 2, 103-125.
- Bjola, Corneliu/Pamment, James 2018: Countering Online Propaganda and Extremism: The Dark Side of Digital Diplomacy, London.
- Boin, Arjen/t Hart, Paul/McConnell, Allan 2009: Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests, in: Journal of European Public Policy 16: 1, 81-106.
- Boomgaarden, Hajo G./Schuck, Andreas R. T./Elenbaas, Matthijs/de Vreese, Claes H. 2011: Mapping EU Attitudes: Conceptual and Empirical Dimensions of Euroscepticism and EU Support, in: European Union Politics 12: 2, 241-266.
- Boyd-Barrett, Oliver 1998: »Global« News Agencies, in: Boyd-Barrett, Oliver/Rantanen, Terhi (Hrsg.): The Globalization of News, London, 19-34.
- Brüggemann, Michael 2008: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, 1. Aufl., Wiesbaden.
- Brunsson, Nils 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations, Hoboken.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O. 2006: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: Ethics & International Affairs 20: 4, 405-437.
- Capelos, Tereza/Wurzer, Johannes 2009: United Front: Blame Management and Scandal Response Tactics of the United Nations, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 17: 2, 75-94.
- Corrie, Karen L 2015: The International Criminal Court: Using Technology in Network Diplomacy, in: Bjola, Corneliu/Holmes, Marcus (Hrsg.): Digital Diplomacy, New York, 159-177.
- Cottle, Simon 2008: Global 24/7 News Providers Emissaries of Global Dominance or Global Public Sphere?, in: Global Media and Communication 4: 2, 157-181.
- Curtin, Patricia A. 1999: Reevaluating Public Relations Information Subsidies: Market-Driven Journalism and Agenda-Building Theory and Practice, in: Journal of Public Relations Research 11: 1, 53-90.
- De Wilde, Pieter/Leupold, Anna/Schmidtke, Henning 2016: Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance, in: West European Politics 39: 1, 3-22.
- Defourny, Vincent 2003: Public Information in the UNESCO: Towards a Strategic Role, in: Sriramesh, Krishnamurthy/Vercic, Dejan (Hrsg.): The Global Public Relations Handbook. Theory, Research, and Practice, Mahwah, 425-440.
- Dellmuth, Lisa/Schlipphak, Bernd 2019: Legitimacy Beliefs Towards Global Governance Institutions: A Research Agenda, in: Journal of European Public Policy, 1-13.
- Deschamps, M./Jallow, HB/Yasmin, S. 2015: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, United Nations, New York.
- Dingwerth, Klaus/Witt, Antonia/Lehmann, Ina/Reichel, Ellen/Weise, Tobias 2019: International Organizations under Pressure: Legitimizing Global Governance in Changing Times, Oxford.

- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012: »But the UN Said So...«: International Organizations as Discursive Authorities, in: *Global Society* 26: 4, 1-23.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2014a: Why Do Citizens Want the UN to Decide? Cosmopolitan Ideas, Particularism and Global Authority, in: *International Political Science Review* 37: 1, 99-114.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2014b: Why Parties Politicise International Institutions: On Globalisation Backlash and Authority Contestation, in: *Review of International Political Economy* 21: 6, 1275-1312.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2018a: International Organizations »Going Public»? An Event History Analysis of Public Communication Reforms 1950–2015, in: *International Studies Quarterly* 62: 4, 723–736.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2018b: Public Self-Legitimation by Framing Failure: How the United Nations Secretariat Communicated Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Paper presented at EISA 12th Pan-European Conference on International Relations, Prague, 12-15 September 2018.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2018c: Self-Legitimation in the Face of Politicization: Why International Organizations Centralized Public Communication, in: *The Review of International Organizations* 13: 4, 519–546.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2019: Io Public Communication Going Digital? Understanding Social Media Adoption and Use in International Governance. Paper Presented at International Organizations and Digital Diplomacy: The EU, UN and NATO on Social Media. Dalhousie University, Halifax (NS), April 24 2019.
- Finnemore, Martha 1993: International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy, in: *International Organization* 47: 4, 565-597.
- Florini, Ann 2000: *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, DC.
- Florini, Ann (Hrsg.) 2007: *The Right to Know. Transparency for an Open World*, New York.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm 1990: *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze*, WZB Discussion Paper FS III 90-101, Berlin.
- Gerhards, Jürgen/Roose, Jochen/Offerhaus, Anke 2013: Die Rekonfiguration von politischer Verantwortungszuschreibung im Rahmen staatlichen Wandels, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 109-132.
- Grant, Ruth W./Keohane, Robert O. 2005: Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: *American Political Science Review* 99: 1, 29-43.
- Grigorescu, Alexandru 2007: Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations, in: *International Studies Quarterly* 51: 3, 625-648.
- Gronau, Jennifer/Schmidtke, Henning 2016: The Quest for Legitimacy in World Politics—International Institutions’ Legitimation Strategies, in: *Review of International Studies* 42: 3, 535-557.
- Grunig, James E./Hunt, Todd 1984: *Managing Public Relations*, New York.
- Gupta, Aarti 2010: Transparency in Global Environmental Governance: A Coming of Age?, in: *Global Environmental Politics* 10: 3, 1-9.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M.
- Henry, Marsha 2013: Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions: Problematising Current Responses, in: Madhok, Sumi, et al. (Hrsg.): *Gender, agency, and coercion*, London, 122-142.
- Hirschmann, Gisela 2012: Peacebuilding in UN Peacekeeping Exit Strategies: Organized Hypocrisy and Institutional Reform, in: *International Peacekeeping* 19: 2, 170-185.

- Hirschmann, Gisela* 2017: UN Peacekeeping and the Protection of Bodily Integrity Rights: When Protectors Become Perpetrators, in: Heupel, Monika/Zürn, Michael (Hrsg.): Protecting the Individual from International Authority, Cambridge, 157-185.
- Hunt, Todd/Grünig, James E.* 1994: Public Relations Techniques, Fort Worth.
- Jackson, Kirk* 2013: The ARMS Trade Treaty: A Historic and Momentous Failure, in: Cease-fire, <https://ceasefiremagazine.co.uk/failure-arms-trade-treaty/>; 3.1.2018.
- Jacobson, Harold K.* 1984: Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System, 2. Aufl., New York.
- Kahler, Miles* 1995: International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington, DC.
- Kleinen-von Königsłow, Katharina/Post, Senja/Schäfer, Mike S.* 2019: How News Media (De-) Legitimize National and International Climate Politics – a Content Analysis of Newspaper Coverage in Five Countries, in: International Communication Gazette (online first), DOI: 10.1177/1748048518825092.
- Koch, Martin* 2009: Autonomization of IGOs, in: International Political Sociology 3: 4, 431-448.
- Kohring, Matthias* 2004: Vertrauen in Journalismus. Theorie und Empirie, Konstanz.
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul* 2010: The Making of a European Public Sphere, Cambridge.
- Kruck, Andreas/Oppermann, Kai/Spencer, Alexander* 2018: Introduction: Mistakes and Failures in International Relations, in: Kruck, Andreas, et al. (Hrsg.): Political Mistakes and Policy Failures in International Relations, Cham, 1-29.
- Lipson, Michael* 2007: Peacekeeping: Organized Hypocrisy?, in: European Journal of International Relations 13: 1, 5-34.
- Long, Scott J./Freese, Jeremy* 2006: Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata, 2. Aufl., College Station, TX.
- Machel, Graça* 1996: Impact of Armed Conflict on Children, Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly resolution 48/157, in: United Nations, Impact of armed conflict on children, Note by the Secretary-General, A/51/306, United Nations, New York.
- Martin, Sarah* 2005: Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions, Washington, DC.
- Mingst, Karen A./Karns, Margaret P.* 2011: The United Nations in the 21st century, 4. Aufl., Boulder, CO.
- Moulin, Carolina/Nyers, Peter* 2007: »We Live in a Country of UNHCR« - Refugee Protests and Global Political Society, in: International Political Sociology 1: 4, 356-372.
- Nelson, Paul* 2000: Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank, in: Global Governance 6: 4, 405-431.
- Nölke, Andreas* 2007: Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats. Eine Replik auf Zürn et al., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 191-200.
- Nonhoff, Martin/Gronau, Jennifer/Nullmeier, Frank/Schneider, Steffen* 2009: Zur Politisierung internationaler Institutionen: Der Fall G8, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2009: 2, 237-267.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO)* 2009: NATO Strategic Communications Policy, Brussels.
- Nullmeier, Frank/Biegoin, Dominika/Nonhoff, Martin/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen* 2010: Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation, Frankfurt a. M.
- Odello, Marco/Burke, Róisín* 2016: Between Immunity and Impunity: Peacekeeping and Sexual Abuses and Violence, in: The International Journal of Human Rights 20: 6, 839-853.

- Odugbemi, Sina/Lee, Taeku* 2011: Accountability through Public Opinion: From Inertia to Public Action, New York.
- Organization of American States (OAS)* 2006: Annual Report of the Secretary General 2005-2006, Washington, D.C.
- Parker, Sarah* 2014: Chapter Three: Breaking New Ground? The Arms Trade Treaty, in: *Small Arms Survey* 2014: Women and Guns, Cambridge, 76-107.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organisation* 42: 3, 427.
- Reus-Smit, Christian* 2007: International Crises of Legitimacy, in: *International Politics* 44: 2-3, 157-174.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas* 2013: Internationale Organisationen, Wiesbaden.*Rixen, Thomas/Zangl, Bernhard* 2013: The Politicization of International Economic Institutions in US Public Debates, in: *The Review of International Organizations* 8: 3, 363-387.
- Schmidtke, Henning* 2018: Elite Legitimation and Delegitimation of International Organizations in the Media: Patterns and Explanations, in: *The Review of International Organizations*, 1-27.
- Servaes, Jan* 2007: Harnessing the UN System Into a Common Approach On Communication for Development, in: *International Communication Gazette* 69: 6, 483-507.
- Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia* (Hrsg.) 2008: Civil Society Partizipation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?, Houndmills.
- Suchman, Marc C.* 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: *The Academy of Management Review* 20: 3, 571-610.
- Symons, Jonathan* 2011: The Legitimation of International Organisations: Examining the Identity of the Communities That Grant Legitimacy, in: *Review of international Studies* 37: 5, 2557-2583.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squatraro, Theresa/Jönsson, Christer* 2013: The Opening up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance, Cambridge.
- Thrall, A. Trevor/Stecula, Dominik/Sweet, Diana* 2014: May We Have Your Attention Please? Human-Rights NGOs and the Problem of Global Communication, in: *The International Journal of Press/Politics* 19: 2, 135-159.
- United Nations (UN)* 1946: General Assembly Resolution A/RES/13, 13 February 1946, New York City.
- United Nations (UN)* 2002: Report of the Secretary-General A/57/387, Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change, 9 September 2002, New York City.
- United Nations (UN)* 2003: Secretary-General's Bulletin ST/SGB/2003/13, Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, 9 October 2003, New York City.
- United Nations (UN)* 2011: Press Release GA/11182, General Assembly, Gravely Concerned about Status of UN Disarmament Machinery, Especially in Conference on Disarmament, Invites States to Explore Options, 2 December 2011, New York City.
- United Nations (UN)* 2015: Press Release SG/SM/17081-PKO/520, Secretary-General Tells Troop Contributors No One with Past Record of Abuse Can Ever Serve United Nations, Outlining Plans for Victim Trust Fund, 17 September 2015, New York City.
- United Nations (UN)* 2005: Press Release GA/SPD/309, Fourth Committee Recommends Endorsement of Proposals by Special Committee on Peacekeeping Operations, 23 March 2005, New York City.
- Viola, Lora* 2013: Institutioneller Wandel durch Wettbewerb: Wie die Zivilgesellschaft die Weltgesundheitsorganisation verändert hat, in: *Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias* (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 287-310.
- Volkmer, Ingrid* 2003: The Global Network Society and the Global Public Sphere, in: *Development* 46: 1, 9-16.

- Wade, Robert 2004: The World Bank and the Environment, in: Bøås, Moren/McNeill, Desmond (Hrsg.): Global Institutions and Development: Framing the World, London, 72-94.
- Weaver, Catherine 2008: Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform, Princeton, NJ.
- Wessler, Hartmut/Peters, Bernhard/Brüggemann, Michael/Kleinen-von Königsłow, Katharina/Sifft, Stefanie 2008: Transnationalization of public spheres, Basingstoke.
- Westendorf, Jasmine-Kim/Searle, Louise 2017: Sexual Exploitation and Abuse in Peace Operations: Trends, Policy Responses and Future Directions, in: International Affairs 93: 2, 365-387.
- World Bank 2011: A guide to the World Bank, Washington, D.C.
- 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, 69-106.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 129-164.