



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Accountability of International Organizations and Transnational Corporations“

Dissertation vorgelegt von Mirka Möldner

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Burkard Hess

Juristische Fakultät

Mirka Möldner

„Accountability of International Organizations and Transnational Corporations“

- Zusammenfassung der Dissertation -

Die vorliegende Arbeit untersucht das Konzept *accountability* exemplarisch und vergleichend für eine internationale Organisation, die Vereinten Nationen, und ein transnationales Unternehmen, Siemens. Der Begriff *accountability*, der im Deutschen meist mit „Rechenschaftspflicht“ oder „Verantwortlichkeit“ übersetzt wird,¹ ist in den letzten Jahren einer der Kernbegriffe der Global Governance sowie auch der Corporate Governance geworden. Doch während in beiden Bereichen der Ruf nach *accountability* laut ist, ist die tatsächliche Befassung damit, was sich hinter diesem Begriff verbirgt, nach wie vor nicht zuletzt in der Rechtswissenschaft defizitär.² Die vorliegende Arbeit setzt hier an und versucht sich zur näheren Bestimmung dieses Konzepts diesem auf verschiedenen Ebenen anzunähern.

Zunächst wird dazu auf Ebene der Vereinten Nationen untersucht, inwiefern eine ausdrückliche Befassung der Organe der Vereinten Nationen mit dem Konzept *accountability* vorliegt und ob hier bereits eine Verrechtlichungstendenz besteht.³ Der oftmals pauschalen Behauptung, dass eine interne Befassung mit der Problematik bislang gänzlich ausbleibt, kann auf Grund der hier vorgenommenen Analyse nicht gefolgt werden. Jedoch zeigte sich, dass die Konzeptionierung von *accountability*, wie sie die UN selbst vornimmt, nur einen Teilaspekt behandelt. Zum einen besteht ein interner Diskurs und eine interne Kodifizierung ausschließlich in Bezug auf das Sekretariat, während kaum eine Befassung im Hinblick auf die anderen UN-Organen gegeben ist. Weiterhin ist das *accountability framework* des UN Sekretariats ausschließlich auf das Verhältnis zwischen Sekretariat und Mitgliedstaaten beschränkt und im Wesentlichen auf die effiziente Umsetzung von Mandaten limitiert. Der Implementierungsprozess und die dafür anzuwendenden Instrumente werden seitens des Generalsekretärs detailliert beschrieben. Kernbestandteil dessen ist das sog. *results-based management* sowie weitere aus dem privaten Sektor stammende Mechanismen wie beispielsweise *audits*, *risk management* und *internal controls systems*. Irrelevant ist dagegen *accountability* für die umzusetzende Entscheidung

¹ “To be accountable” kann dementsprechend übersetzt werden mit “rechenschaftspflichtig sein”, “to be held accountable” als “zur Rechenschaft gezogen werden” oder “verantwortlich gemacht werden”; eine weitere Übersetzungsmöglichkeit wäre „Pflicht zur Rechenschaftslegung“.

² Teil I.

³ Teil II. B. I.

selbst, sog. *political accountability*, im Fokus steht allein *managerial accountability*. Neben diesen Beschränkungen im Hinblick auf den Akteur, nämlich das Sekretariat, und die Art von *accountability* - *managerial accountability* - finden Beschränkungen auch im Hinblick darauf statt wem gegenüber das Sekretariat rechenschaftspflichtig ist. So spielen Drittbetroffene außerhalb der Organisation im *accountability framework* des UN Sekretariats keine Rolle.

Auf der nächsten Ebene analysiert die Arbeit verschiedene internationale Regelwerke einschließlich solcher ohne formellen Rechtsbindungscharakter, die sich mit *accountability* unmittelbar befassen und Regelungen bzw. Empfehlungen für internationale Organisationen enthalten.⁴ Hier zeigte sich ein uneinheitliches Bild, da die verschiedenen Initiativen unterschiedliche Konzeptionierungen zu Grunde legen. Den meisten Initiativen ist jedoch gemeinsam, dass eine weitgehende Berücksichtigung Dritter stattfindet. So zeigte sich im Laufe der Arbeit, unter anderem bei Gegenüberstellung dieser Regelwerke, dass eine Konzeptionierung von *accountability*, die rein auf einem Prinzipal-Agenten-Verhältnis aufbaut, wie im Rahmen der UN auf dem Verhältnis Generalversammlung – Sekretariat, sich wesentlich unterscheidet von solchen, bei denen auch Drittbetroffene berücksichtigt werden.

In einem nächsten Schritt werden die bestehenden Mechanismen der einzelnen UN-Organe strukturiert und Vorschläge zur Weiterentwicklung unterbreitet.⁵ Der Aufbau orientiert sich dabei an einem am Anfang der Arbeit entwickelten Konzeptionierungsentwurf von *accountability*, wonach *accountability* als mehrstufiger Prozess verstanden wird.⁶ Diese vorläufige Konzeptionierung findet seine Wurzeln in der Politikwissenschaft, lässt sich jedoch auch für die Rechtswissenschaft fruchtbar machen. Wie eingangs angedeutet, ist eine rechtswissenschaftliche Aufarbeitung von *accountability* bislang nur unzureichend erfolgt und nach wie vor greifen die meisten Autoren sowohl im Völkerrecht also auch in der Corporate Governance auf Konzeptionen aus den Politikwissenschaften zurück. Nach Auseinandersetzung mit verschiedenen politikwissenschaftlichen Definitionen wird vorliegend die vorläufige Konzeptionierung auf einer Definition von *Bovens* aufgebaut. Nach diesem setzt *accountability* ein Verhältnis zwischen einem Akteur und einem Forum voraus, in welchem der Akteur verpflichtet ist, sein oder ihr Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen, das Forum

⁴ Teil II B. II.

⁵ Teil II C.

⁶ Teil I.

Fragen stellen und ein Urteil fällen, und der Akteur Adressat von Konsequenzen sein kann.⁷ *Accountability* prozessual zu verstehen erscheint aus mehreren Gründen überzeugend. Zunächst ist bereits im Wort selbst der prozessuale Charakter angelegt – „to be held accountable“, ebenso wie zur Rechenschaft gezogen oder verantwortlich gemacht werden – setzt schon von seinem Wortsinn einen bestimmten Prozess voraus, ebenso wie das Vorhandensein von mindestens zwei Beteiligten. Daneben hat ein prozessuales Verständnis den Vorteil, dass zwischen materiell-rechtlichen Anforderungen und deren prozessualer Umsetzung getrennt werden kann. Nicht zuletzt kann an die legitimationsfördernde Wirkung von Verfahren gedacht werden.

Accountability erfordert demnach, nach Bestimmung dieser Beteiligten (Anwendbarkeit *ratione personae*) und nach Bestimmung des maßgeblichen Verhaltens und der Standards an denen dieses Verhalten zu messen ist (Anwendbarkeit *ratione materiae*), folgenden dreistufigen Prozess: Zunächst müssen dem Forum seitens des Akteurs entsprechende Informationen zur Verfügung gestellt werden (1. Stufe), ergänzend kann dieses Fragen stellen (2. Stufe) und dann ein Urteil fällen, das auch Konsequenzen vorsehen kann (3. Stufe).

Der vorliegende Beitrag untersucht inwieweit *de lege lata* sich bereits Anforderungen an diese Schritte finden lassen und zeigt *de lege ferenda* anhand der eben genannten Initiativen und unter Zugrundelegung der zuvor herausgearbeiteten Kritik Verbesserungspotential auf. Hier zeigte sich, dass auch für UN Organe bei denen keine ausdrückliche Befassung mit *accountability* stattfindet, bereits jetzt verschiedene Mechanismen vorhanden sind für die verschiedenen Stufen. Der Verrechtlichungsgrad der einzelnen Bestandteile schwankt jedoch, da einzelne Teile rechtsbindenden Charakter haben, während andere lediglich in unverbindlichen Berichten des Generalsekretärs niedergelegt sind, weshalb nicht durchgängig von einem Rechtsprinzip gesprochen werden kann. Der Grad der Verrechtlichung des *accountability* Prozesses hängt damit vom Rechtscharakter der Normen ab, die den Prozess gestalten und für deren Einhaltung Rechenschaft abzulegen ist.

Auch in der Corporate Governance ist *accountability* seit einiger Zeit eines der häufig gebrauchten, jedoch wenig entwickelten Schlagworte. Da zudem mehrere Bestandteile des *accountability frameworks* des UN Sekretariats aus dem privaten Sektor stammen, wurde in

⁷ Accountability means „a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences.“ Bovens, „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework“, in: EUROPEAN LAW JOURNAL, vol. 13 (2007), p. 447-468 (450).

einem nächsten Schritt die Rechtslage untersucht, wie sie sich für ein ausgewähltes transnationales Unternehmen, Siemens, darstellt.⁸ Dabei wurde auch hier zunächst analysiert, inwiefern eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit diesem Begriff vorliegt im internen Unternehmensrecht, im nationalen, europäischen und internationalen Recht einschließlich in Regelwerken ohne formale Bindungswirkung. Sodann wurden verschiedene bestehende Mechanismen eingruppiert an Hand des mehrstufigen Prozessmodells, was einen anschließenden Vergleich der beiden Einrichtungen ermöglichte. Hier zeigte sich, dass zentral für das bestehende *accountability framework* von Siemens zwar ebenfalls insbesondere das Prinzipal-Agenten-Verhältnis von Anteilseignern und Vorstand des Unternehmens ist, jedoch eine weitaus stärkere Einbeziehung von Drittbetroffenen auf allen Ebenen vorgesehen ist. Weiterhin ist auch die Art von *accountability* – wofür Rechenschaftspflichten des Vorstandes bestehen – dem Grunde nach umfangreicher und ist nicht auf reine *managerial accountability* wie beim UN Sekretariat beschränkt, d.h. auf Rechenschaftspflichten für die Umsetzung von Entscheidungen bzw. Aufgaben, sondern es bestehen auch Rechenschaftspflichten für die Entscheidung selbst, sog. *political accountability*. Grund dafür sind die von vornherein weitergehenden Kompetenzen des Agenten, des Vorstandes. Vergleichsweise zeigte sich zudem eine weitaus stärkere Verrechtlichung sämtlicher Prozessbestandteile im Vergleich zu der UN.

Die Arbeit wird erscheinen im Nomos Verlag in der Reihe „The United Nations and Global Change“, <https://www.nomos-shop.de/reihenpopup.aspx?reihe=303>.

⁸ Teil III B. II.