

Accountability-Beziehungen im Wandel: ein sozialwissenschaftlicher Zugang

Moes, Johannes; Berthoin Antal, Ariane; Hofmann, Jeanette; Oppen, Maria

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moes, J., Berthoin Antal, A., Hofmann, J., & Oppen, M. (2008). *Accountability-Beziehungen im Wandel: ein sozialwissenschaftlicher Zugang*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik, Abteilung Innovation und Organisation, 2008-104). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238239>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Johannes Moes, Ariane Berthoin Antal,
Jeanette Hofmann, Maria Oppen

**Accountability-Beziehungen im Wandel
– ein sozialwissenschaftlicher Zugang**

SP III 2008-104

jmoes@gmx.de
ABAntal@wzb.eu
jeanette@wzb.eu
oppen@wzb.eu

ZITIERWEISE/CITATION:

Johannes Moes, Ariane Berthoin Antal,
Jeanette Hofmann, Maria Oppen

Accountability-Beziehungen im Wandel
– ein sozialwissenschaftlicher Zugang

Discussion Paper SP III 2008-104
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008)

Schwerpunkt:
Gesellschaft und
wirtschaftliche Dynamik

Research Area:
Society and Economic Dynamics

Abteilung:
Innovation und Organisation

Research Unit:
Innovation and Organization

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin
Telefon: +49 30 25491-201, Fax: +49 30 25491-209
www.wzb.eu/gwd/inno

Zusammenfassung

In vielen Gesellschaftsbereichen hat die Frage nach Accountability an Bedeutung zugenommen; sogar von einem „Age of Accountability“ ist die Rede. Allerdings verläuft die Diskussion in unterschiedlichen Forschungsfeldern parallel zueinander, ohne dass die jeweiligen Ansätze zu einer weitergehenden Konzeptualisierung bisher merklich aufeinander Bezug nehmen würden. Anhand von drei ausgewählten Beispielen (die Regulierung des Internet, Public Private Partnerships, Corporate Social Responsibility) werden in diesem Beitrag Entwicklungen in Erwartungen, Beziehungen, und Praxen illustriert. Ziel ist es, Bausteine für ein Analysekonzept von Accountability zu entwerfen, das bereichsübergreifend Anwendung finden kann.

Abstract

The call for more accountability can be heard in many societal domains, leading to the suggestion that we are living in an “Age of Accountability.” It is striking that the discussion is running parallel in diverse fields, with little or no connection being made between the various attempts to clarify the concept and the issues encountered in practice. This contribution draws on three very different examples (regulation of the Internet, Public-Private Partnerships, and Corporate Social Responsibility) of areas in which accountability issues are being raised, in order to explore the expectations, relationships and practices. The intention is to propose a concept of accountability that can be used across diverse policy fields.

Inhalt

Accountability – ein Problemaufriss	7
Accountability: Begriffsklärung	10
Accountability im Wandel – empirische Indizien	11
Regulierung des Internet	12
Public Private Partnerships	14
Corporate Social Responsibility.....	17
Zwischenfazit: Accountability Dilemmata	19
Pluralisierung der Accountability-Formen	21
Accountability als soziale Beziehung.....	29
Dynamik der Accountability-Formen.....	38
Dynamik pluraler Accountability-Beziehungen – empirische Indizien	41
Transformation von Accountability-Beziehungen: Internetregulierung.....	41
Hybride Accountability-Arrangements: Public Private Partnerships	43
Accountability-Ketten und -Zirkel: Corporate Social Responsibility.....	45
Age of many Accountabilities?	47
Literatur	51

Accountability – ein Problemaufriss

Accountability hat in vielen Gesellschaftsbereichen an Relevanz gewonnen. Dies gilt für ganz unterschiedliche Fragen: wie kann etwa ein weltweites Kommunikationsnetz den gesellschaftlichen Anforderungen entsprechend reguliert werden; unter welchen Bedingungen können öffentliche und private Partner Kooperationsvorteile in der gemeinsamen Produktion von „public goods“ realisieren; oder wie können Unternehmen für die gesellschaftlichen und ökologischen Folgen ihres wirtschaftlichen Handelns zur Verantwortung gezogen werden. Die unterschiedlichen Akteure sollen ihre Accountability steigern, so die oft erhobene Forderung. Beobachter dieser Entwicklung sprechen sogar von einer „Age of Accountability“ (Fisher 2004; Costigan et al. 2004; Johnson 1995).

Die Gründe hierfür liegen im Zusammenwirken vielfältiger gesellschaftlicher Prozesse. Zum einen ist dies die immer stärkere Verknüpfung geografischer Ebenen, der lokalen mit der nationalen und internationalen. Unternehmen organisieren Produktionsketten über Ländergrenzen hinweg, Gesetzgebungsprozesse auf völkerrechtlicher, europäischer und nationalstaatlicher Ebene sind eng miteinander verknüpft, und die Anliegen vieler Nichtregierungsorganisationen (NRO) lassen sich nicht eingegrenzt auf einen Nationalstaat bearbeiten sondern sind, wie die Umweltproblematik, nur noch länderübergreifend lösbar. Zum anderen verketteten sich vormals eher getrennt organisierte Gesellschaftsbereiche immer sichtbarer untereinander: der Staat greift bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf private Akteure zurück, zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen Einfluss auf Unternehmenspolitik, und staatliche Institutionen oder zivilgesellschaftliche Organisationen werden ihrerseits nach privatwirtschaftlichem Vorbild reorganisiert.

Das Handeln einer Vielfalt von Akteuren unterliegt zunehmenden Verflechtungen, so dass die jeweils unterschiedlichen Koordinationsprinzipien stärker als vorher in direkten Kontakt, wenn nicht sogar in Konkurrenz und Konflikt miteinander geraten. Dies gilt auch für die Strategien, mit denen sich die jeweiligen Akteure legitimieren: wo früher eine übersichtliche Anzahl von ähnlich organisierten Akteuren in längerfristig stabilen Kooperationsbeziehungen miteinander verbunden war, steht heute vielfach eine große Anzahl sehr heterogener und ständig wechselnder Akteure in enger und vielfältiger Abhängigkeit zueinander. Die Beziehungen zwischen den Akteuren folgen nicht länger einem klaren Muster oder lassen sich in einer klaren Hierarchie anordnen, sondern es entwickeln sich sehr unübersichtliche Strukturen. In diesen verlieren tradierte Regeln und Praktiken der Rechenschaftspflichtigkeit ihre Wirksamkeit, und an ihre Stelle tritt eine erhöhte Komplexität der Accountability-Beziehung zwischen allen beteiligten Akteuren. Zusätzlich befördert wird dieser Trend durch die Möglichkeiten der heutigen Datenspeicher, Datenberechnungs- und -übertragungsmedien, die eine immer weiter ausgreifende Dokumentierung und Weitergabe von Informationen über das Handeln der Akteure erlauben. Aus der Möglichkeit resultiert

ein verstärkter Druck zu einer „Evidenzbasierung“ für die Legitimation aller möglichen Prozesse.¹

Aus der geschilderten Dynamik entsteht offenbar ein gesellschaftliches Problem: Mit der zunehmenden (Wahrnehmung der) Interdependenz der gesellschaftlichen Teilbereiche von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Zuge von Differenzierungsprozessen und Arbeitsteilung wie Spezialisierung treten vermehrt Koordinations- und Kooperationserfordernisse zutage. Wechselseitige Abstimmungsprozesse und die Zusammenarbeit über traditionelle Grenzen hinweg erfordern aus Perspektive der verschiedenen involvierten Akteure eine gewisse Erwartungssicherheit bezogen auf das Verhalten der relevanten Anderen. Gleichzeitig greifen traditionelle Verfahren der Herstellung von Erwartungsstabilität, die in den einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen vorrangig handlungssteuernde Wirkungen (ermöglichende wie einschränkende) entfaltet haben wie Recht, Hierarchie, Geld und Solidarität, in komplexen transsektoralen Interaktionsarrangements nicht mehr hinreichend. Der Wandel etablierter Accountability-Muster und -Verflechtungen erzeugt Irritationen und Suchprozesse bei den Akteuren und den indirekt Beteiligten. Dementsprechend wird gegenwärtig mit einem offenen Spektrum von Formen der Accountability unter den Stichworten Transparenz, Partizipation sowie des Zur-Verantwortung-Ziehens experimentiert. In diesem Sinne lautet die Prämisse dieses Beitrags, dass die verstärkte Aufmerksamkeit für die Formen und Wirksamkeit von Accountability auf eine Kombination von wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozessen zurückzuführen ist, die tradierte Formen der Rechenschaftspflichtigkeit als unzureichend erscheinen lassen.

Ganz im Gegensatz zu der gestiegenen Aufmerksamkeit für Accountability fehlt es derzeit an einer disziplinenübergreifenden systematischen Diskussion über den Bedeutungs- und Formenwandel von Accountability. Accountability-Phänomene werden weiterhin in den Denkformen und mit den Maßstäben tradierter und vergleichsweise statischer Accountability-Konzepte behandelt. Zudem verläuft die Diskussion über Accountability in verschiedenen Forschungsfeldern parallel zueinander, ohne dass die jeweiligen Versuche zu einer weitergehenden Konzeptualisierung bisher merklich aufeinander Bezug nehmen würden. Korrespondierend fehlt es an empirischen Arbeiten², die die Verknüpfung verschiedener Akteure und Formen von Accountability konkret untersuchen und es erlauben würden, aus diesem Material Einsichten für die theoretische Diskussion zu gewinnen. Anknüpfend an den aktuellen Diskussionen soll hier ein konzeptioneller Zugang eröffnet werden, der es erlaubt, die vielfältigen Accountability-Phänomene theoretisch und empirisch besser zu fassen.

¹ Power weist in seinem Buch zur „audit society“ zu Recht darauf hin, dass zwar Vertrauen durch immer mehr und avanciertere Audits ersetzt wird, dass aber gleichzeitig die Audits stark auf das Vertrauen in diese Verfahren angewiesen sind Power (19979).

² Die wenigen Beispiele aus dem Bereich Public Administration listet Schwartz (2005) auf. Ausnahmsweise gut beforscht ist Accountability in „Laborexperimenten“ innerhalb der Psychologie von den verschiedenen Autor-/innen um Philip Tetlock (vgl. Lerner/Tetlock 1999). Allgemein zu empirischen „Messschwierigkeiten“ Schmitter (2004).

Im Folgenden machen wir daher den Vorschlag, Accountability als soziale Beziehung zu konzeptualisieren und zu untersuchen. Damit wenden wir uns gegen die Vorstellung von Accountability als bloßes Werkzeug, dessen Einsatz sich beschließen und realisieren lässt wie eine gesetzliche Verordnung. Rechenschaftspflichtigkeit als soziale Beziehung definiert, impliziert erstens, dass formale Regeln, Beziehungsstrukturen und Rollen der individuellen Aushandlung und Interpretation unterliegen und folglich ein Eigenleben entwickeln, das möglicherweise nicht immer den Erwartungen entspricht, die der Begründung einer Accountability-Beziehung ursprünglich zugrunde lagen (vgl. dazu auch Black 2008). Eine zweite Implikation besteht darin, dass Accountability-Beziehungen als dynamische Arrangements zu verstehen sind, die Prozesse der Ritualisierung, Wanderung, Hybridisierung oder Transformation durchlaufen können. Accountability, so eine Einsicht dieser Studie, ist nicht per se gut und gesellschaftlich nützlich. Empirisch anzutreffen sind auch widersprüchliche oder inkompatible Rechenschaftsanforderungen, pathologische Vermehrungen und zirkelförmige Konfigurationen, die Zweifel an ihrer Intention und Wirkung aufkommen lassen. In diesem Sinne wendet sich dieser Beitrag gegen das gegenwärtig vorherrschende normative Verständnis von Accountability als Instrument zur (demokratischen) Kontrolle politischer oder wirtschaftlicher Macht und plädiert für eine empirische Annäherung an Accountability als soziale Beziehung.

Dieser Beitrag greift auf Befunde aus drei verschiedenen Forschungsfeldern zurück, um den Blick über ein einzelnes gesellschaftliches Feld (in der Literatur meist staatliches Handeln) hinaus auszuweiten und damit ein Konzept von Accountability zu entwerfen, das für unterschiedliche Gesellschaftsbereiche Anwendung finden kann.

- a) Bei der Regulierung des weltumspannenden Internet wird seit den 1990er Jahren nach Wegen gesucht, wie sich Regeln für die Vergabe von (Domain-)Namen und Adressen im Internet auf legitime Weise bestimmen lassen. Für das gewählte Modell privater Selbstregulierung unter (einzel-)staatlicher Aufsicht gibt es keine Vorbilder. Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure mit je unterschiedlichen Interessen versuchen, konsensuale Entscheidungsverfahren zu entwickeln. Die Rechenschaftspflichtigkeit des zentralen Akteurs, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), soll in immer neuen Anläufen erhöht werden.
- b) Ähnliches gilt für die noch nicht lang erprobten Kooperationen öffentlicher und privater Akteure in Public Private Partnerships (PPP), bei denen unterschiedliche Anforderungen an Accountability zum Teil in Konflikt geraten und neue (Misch-) Formen sich erst langsam etablieren. Besonders bei der Reorganisation wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, die oft unter dem Postulat einer stärkeren Vermarktlichung vorangetrieben werden, zeigen sich neue Kombinationen und Mischungsverhältnisse verschiedener Formen von Accountability, die nicht zuletzt die Legitimität der neuen Partnerschaften erhöhen sollen.
- c) Und drittens kann die Diskussion um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen („Corporate Social Responsibility“) als ein Ringen um neue oder

erweiterte Formen der Accountability wirtschaftlicher Akteure gesehen werden. Unternehmen können sich nicht länger nur an der Qualität ihrer Produkte messen lassen, sondern ihnen wird durch die Öffentlichkeit oder auch durch zivilgesellschaftliche Akteure mehr und mehr auch die gesellschaftliche Verantwortung für die Gestaltung der Produktionsprozesse zugeschrieben. Teilweise führt dies zu einer Umorientierung der Unternehmenspolitiken, aber auch der Strategien zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure.

Unsere Argumentation für eine sozialwissenschaftliche Neukonzeption von Accountability besteht aus drei Schritten: Nach einer begrifflichen Klärung schlagen wir in einem ersten Schritt vor, Accountability als ein Phänomen zu analysieren, für das sich in einer jahrhundertelangen Entwicklung eine Pluralität von Formen in verschiedenen Kontexten etabliert hat, die prinzipiell gleichrangig nebeneinander existieren. Damit unterscheidet sich unser Konzept von Ansätzen, die entweder keine Differenzierung vornehmen bzw. nur einen Typ in den Blick nehmen oder lediglich eine Opposition von zwei Varianten beschreiben. Im zweiten Argumentationsschritt wird der Fokus auf die konkrete Interaktion gerichtet und Accountability als eine spezielle Form sozialer Beziehungen definiert, die in einem dynamischen Prozess konstruiert und fortwährend verändert wird. In Abgrenzung von Ansätzen, die sich implizit oder explizit auf das Konzept der Principal-Agent-Beziehung stützen, nutzen wir Aspekte des Symbolischen Interaktionismus für die Analyse der Accountability-Beziehung. Im dritten Schritt verbinden wir diese beiden Elemente: argumentiert wird, dass sich besonders in Phasen des Umbruchs, wie sie die drei empirischen Bereiche illustrieren, mit Hilfe des hier vorgeschlagenen Konzeptes von Accountability die Dynamik, die Reibungen und Konflikte, aber auch die sich neu ergebenden Muster und Accountability-Arrangements adäquater analysieren lassen als in der bisherigen Diskussion über Accountability. Wir illustrieren den Nutzen der vorgeschlagenen Untersuchungsperspektive wiederum unter Rückgriff auf die drei Forschungsfelder. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die künftige Diskussion über Accountability gezogen.

Accountability: Begriffsklärung

Um Accountability überhaupt analysieren zu können, brauchen die Sozialwissenschaften einen eigenen und zugleich Forschungsfeld übergreifenden Begriff des Phänomens. Grob ins Deutsche übersetzt heißt „Accountability“ so viel wie „Rechenschaft(-spflicht)“, „Zurechenbarkeit“ oder auch „Verantwortung“ bzw. „Verantwortlichkeit“. Auf die Frage der Übersetzung geht Bovens (2006: Anm. 2) in Bezug auf das Niederländische ein; die Übertragung ins Deutsche weist von der Sprachfamilie her verwandte Probleme auf. Demnach entspricht die Differenzierung der englischen Begriffe *responsibility* und *accountability* ungefähr der deutschen Unterscheidung von „Verantwortung“ und „Verantwortlichkeit“. Dennoch bleiben die deutschen Begriffe beim Wortstamm von „Antwort“, während dem Wortstamm des englischen Begriffs „Accountability“ der Begriff „Rechenschaft“ eher entsprechen würde. Wir haben uns entschieden, den Fachbegriff „Accountability“ unübersetzt zu lassen, um ihn vom alltagssprachlichen Gebrauch abzuheben, und benutzen nur

manchmal aus stilistischen Gründen die unzureichenden deutschen Begriffe. Die Definition des Oxford English Dictionary für "Accountability" lautet:

„Accountability: The quality of being accountable; liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct; responsibility, amenableness. = ACCOUNTABLENESS“

(Oxford English Dictionary, 1989)

Für unsere deutschsprachige Diskussion definieren wir Accountability vorläufig als soziale Beziehung, in deren Rahmen ein Akteur einem anderen Akteur gegenüber eine Verpflichtung zur Rechenschaft eingeht und von diesem Gegenüber für diese Rechenschaft im Gegenzug legitimiert wird oder auch sanktioniert werden kann. Grundlage der jeweiligen Accountability-Beziehung bildet ein Set von bestimmten gesellschaftlich etablierten Accountability-Formen, die in der Interaktion der Akteure ständig neu angewandt und ausformuliert werden.

Mit dieser Definition grenzen wir uns von einem alltagssprachlichen oder auch normativ überhöhten Begriff von Accountability ab. Dubnick unterscheidet in diesem Zusammenhang einen Gebrauch als „accountability-the-word“ von „accountability-the-concept“ (Dubnick 2002: 1), um darauf hinzuweisen, dass in den meisten Fällen Accountability ohne eine vertiefte begriffliche Füllung benutzt wird. Accountability ist ein vager Begriff, der „irgendwie“ positiv konnotiert ist und daher in der politischen Sprache ein positives Image hat (Dubnick nennt dies die „ikonische“ Funktion des Begriffs, ebd.: 2). Damit lässt er sich in der politischen Rhetorik synonym zu vielen anderen ähnlich vagen und positiven Begriffen verwenden. Den inflationären Gebrauch von „Accountability als Wort“ in der Politik hat Dubnick sehr einleuchtend am Beispiel von Gesetzesvorlagen nachgewiesen. So wurden im US-Kongress pro Zweijahresperiode durchschnittlich fünfzig bis siebzig Gesetzesvorlagen eingebracht, die das Wort im Titel führten, es im Gesetzestext aber meist schon nicht mehr erwähnten (Dubnick 2002: 1f.).

Für die Sozialwissenschaften bestätigt sich diese Art des Sprachgebrauchs mehr oder weniger. Accountability ist auch hier ohne eine genauere Definition ein gern gebrauchter Begriff für die Diskussion über die Legitimation von Regulierung im allgemeinen Sinne. Die Konjunktur des Begriffs innerhalb der Sozialwissenschaften ist auffällig; Drori (2006: 98) hat den Versuch einer bibliometrischen Messung des Begriffsgebrauches in der sozialwissenschaftlichen akademischen Aufsatzdatenbank SSCI unternommen und sieht seine Konjunktur in engem Zusammenhang mit dem „Governance“-Begriff. Dieser Konnex bestätigt unsere Annahme, dass räumliche, sektorale und organisationale Transformationsprozesse ursächlich für die steigende Relevanz des Accountability-Begriffs sind.

Accountability im Wandel – empirische Indizien

Bereits ein kurzer Einstieg in die Empirie der drei ausgewählten Felder macht deutlich, welchen Wandel Accountability in der Praxis durchlebt. Darüber hinaus zeigt sich, dass in den beschriebenen Bereichen sehr verschiedene Konzeptionen von Accountability aufeinandertreffen. Nachfolgend werden die jeweils typischen Formen von Accountability skiz-

ziert wie auch die Suchprozesse, im Rahmen derer neue Kombinationen oder auch neue Formen von Accountability erprobt werden.

Die Fragen, die die Darstellung der drei Fallbeispiele jeweils leiten, betreffen zunächst die Charakterisierung des Feldes, eine Beschreibung der Ausgangssituation und des Wandels, der sich in den letzten Jahren besonders in Bezug auf die Legitimationsmuster vollzogen hat.

Regulierung des Internet

Das Internet hat in den letzten zehn Jahren in allen Industrieländern eine so große Bedeutung gewonnen, dass ein reibungsloser Betrieb des Netzes und seiner Dienste unverzichtbar geworden ist. Mit dem Aufstieg des Internet zum wichtigsten digitalen Kommunikationsmedium hat eine fortschreitende Formalisierung der Koordinationsaktivitäten eingesetzt, die sich auf den Erhalt und die Weiterentwicklung der Netzinfrastruktur richten. Die Legitimität dieser Aktivitäten und die Rechenschaftspflichtigkeit der beteiligten Akteure bilden in diesem Zusammenhang ein fortlaufendes Diskussionsthema.

Die Besonderheiten der Koordinationsaufgaben zeigen sich deutlich, wenn man die Netzarchitektur des Internet mit einer traditionellen, territorialstaatlich organisierten Kommunikationstechnik wie dem Telefonnetz vergleicht. Wie auch das Internet ist die Reichweite des Telefonnetzes mehr oder minder weltumspannend. Im Gegensatz zum Internet aber setzt sich das Telefonnetz aus national eigenständigen Netzen zusammen, die bis zur Deregulierung der Telekommunikation in den OECD-Ländern untereinander lediglich durch „gateways“ verbunden waren. Die politische Aufsicht der Netze oblag dem entsprechend einzelstaatlichen Einrichtungen, die auf der internationalen Ebene im Rahmen einer UN-Organisation untereinander kooperierten (Hofmann 2007).

Das Internet bildet dagegen einen globalen Kommunikationsraum mit einer zentralen Verwaltungsstruktur. Aus der fehlenden nationalstaatlichen Gliederung ergeben sich bis heute ungelöste normative Probleme der politischen Zuständigkeit und Rechenschaftspflicht: Wer bzw. welche Instanz ist geeignet, die politische Verantwortung und die operative Aufsicht für eine globale Infrastruktur wahrzunehmen, die heute in fast allen Ländern eine wachsende Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft spielt, und wie kann diese Instanz kontrolliert bzw. zur Rechenschaft bezogen werden?

Für den Bereich des Domainnamensystems und die Vergabe der Internetadressen hat sich Ende der 1990er Jahre eine pragmatische Lösung durchgesetzt, die international-repräsentative, schiedsgerichtliche, marktförmige und basisdemokratische Elemente in neuartiger Weise zu verbinden versucht. Eine zentrale Rolle bei der Entwicklung dieses Modells spielte die US-Regierung, die aufgrund der Entstehungsgeschichte des Internet die politische Zuständigkeit für die Koordination der Netzinfrastruktur beansprucht. Unterstützt durch die US-Regierung entstand 1998 die ICANN, ein gemeinnütziges, kalifornischem Recht unterstehendes Unternehmen (Mueller 2002). Seine in einem Joint Project Agreement mit dem US-Handelsministerium festgelegte Aufgabe besteht darin, konsensbasierte

Regeln für die Regulierung des Domainnamensystems zu entwickeln. Konsens soll unter Einschluss der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen, die sich um das Domainnamenssystem herum formiert haben, wie auch der geografischen Vielfalt, die im Internet anzutreffen ist, erzielt werden. Internationale Aufmerksamkeit gefunden hat das von ICANN in Zusammenarbeit mit der World Intellectual Property Organization entwickelte Streitschlichtungsverfahren zur Lösung von Streitfällen um Domainnamen (Universal Dispute Resolution Policy, UDRP). Die UDRP gilt als kostengünstige internationale Alternative zur ordentlichen Gerichtsbarkeit im Falle mutmaßlich missbräuchlicher Registrierung von Domainnamen (Froomkin 2002; Stubenschrott 2003).

Das in den Akkreditierungsbedingungen für Registrare verankerte Streitschlichtungsverfahren UDRP hat zur Etablierung eines neuen intermediären Akteurs zwischen rechtsstaatlichen Organen, Gesellschaft und Wirtschaft geführt. Unternehmen, die Domainnamen unter generischen Top Level Domains wie „.com“ verkaufen wollen, müssen ihre Kunden auf die Anerkennung des Streitschlichtungsverfahrens verpflichten. Der größte „dispute resolution provider“ ist die World Intellectual Property Organization, eine UN-Organisation. Welche Möglichkeiten in diesem Kontext entstehen, um Konflikte unterhalb staatlicher Interventionen zu bearbeiten und trotzdem die Accountability der Akteure und Organisationen sicherzustellen, ist eine nicht nur gesellschaftlich sondern auch wissenschaftlich interessante Frage.

Die Auslagerung dieser Regulierungsaufgaben aus der staatlichen Verantwortung in die private Selbstregulierung war international zunächst mit hohen Erwartungen verbunden. Es bestand die auch von der US-Regierung ausdrücklich geteilte Überzeugung, dass die Wirtschaft Probleme, die sich aus der marktförmigen Organisation des Domainnamensystems ergeben, flexibler und vor allem problemadäquater als der Staat bewältigen kann (Hofmann 2005). Andererseits birgt die Delegation dieser Funktion an die Regulierungsadressaten selbst eine Reihe von Risiken hinsichtlich der Kontrolle und Zurechenbarkeit von Regulierungsentscheidungen. Wie lässt sich sicherstellen, dass ICANN tatsächlich im Namen aller Anbieter und Nutzer handelt und nicht Partikularinteressen privilegiert? Wie kann die Rechenschaftspflichtigkeit von ICANN gewährleistet werden, und wem gegenüber genau sollte ICANN rechenschaftspflichtig sein? (vgl. dazu Keohane/Nye 2003; Koppell 2005) Betroffen von diesen Risiken ist zum einen die delegierende Regierung, die trotz der Privatisierung von Regulierungskompetenz die „Gewährleistungsverantwortung“ (Schuppert 2005) gegenüber den Nutzern des Internet im eigenen wie auch in allen anderen Ländern behält. Zum anderen müssen sich die mitwirkenden Adressaten auf die Risiken des Selbstregulierungsprozesses einstellen, weil unsicher ist, ob dieser die Verfahrens- und Ergebnisqualität erreicht, die sich alle Beteiligten von diesem erhoffen.

Die US-Regierung hat verschiedene, über bestehende rechtliche Regelungen (Hausrecht, kalifornisches Recht, etc.) hinausgehende Vorkehrungen getroffen, um die Entstehung einer rechenschaftspflichtigen Organisationsstruktur zu fördern. So behielt sich die US-Regierung eine zweijährige Übergangsfrist vor, in der gemeinsam mit ICANN an der Entwicklung von Strukturen, Verfahren und regulativen Maßnahmen als Voraussetzung für eine Privatisierung gearbeitet werden sollte. Ein wichtiges Element bildete die Konsens-

orientierung. Um die internationale Legitimität des Selbstregulierungsmodells sicherzustellen, sollten sich alle Beteiligten auf konsensfähige Regulierungsmaßnahmen verständigen. Darüber hinaus formulierte die US-Regierung spezifische Vorgaben zur Organisationsstruktur und Interessenvertretung, um eine regionale wie auch funktionale Inklusivität der Internetregulierung zu erreichen. In den Entscheidungsgremien von ICANN sollten alle geografischen Weltregionen und alle im Internet relevanten Akteursgruppen (z.B. Internet Service Provider, Registries und Registrare für Domainnamen, Technikentwickler, aber auch private und kommerzielle Nutzer) repräsentiert werden. Die Delegation regulierungspolitischer Kompetenzen an ICANN wurde somit von einer Reihe von Accountability-Instrumenten flankiert, die rechtstaatliche Rahmenbedingungen, die Projektaufsicht der US-Regierung, die Integration verschiedener Akteursgruppen im Rahmen des Konsensgebotes und Transparenzgebote kombinieren. Deutlich lässt sich in diesem Feld seither die Vervielfältigung der Akteursbeziehungen und der Formen von Accountability erkennen, die in einem Prozess des Experimentierens neue Verbindungen und Mischungen ausbilden.

Vor allem das Konsensgebot erwies sich in den ersten Jahren nach der Gründung von ICANN als problematisch, unter anderem weil es einzelne Akteure mit einer Vetomacht ausstattete. Ein weiteres Problem bestand in der Partizipationsstruktur. So lehnten die Internetindustrie und die Ingenieure die Vertretung der Internetnutzer im Direktorium ab. Darüber hinaus gab es auch innerhalb des Privatsektors Unstimmigkeiten über eine angemessene Repräsentation der verschiedenen Akteursgruppen (Mueller 2002; Hofmann 2002). In der Konsequenz war ICANN nicht in der Lage, die zusammen mit der US-Regierung formulierten Aufgaben in der vorgegebenen Zeit zu bewältigen, und das Memorandum of Understanding ist aus diesem Grund mehrfach verlängert worden. Die jüngsten Zielvereinbarungen zwischen der US-Regierung und ICANN akzentuieren nun Maßnahmen zur Erhöhung der Rechenschaftspflichtigkeit vor allem hinsichtlich der Transparenz und der Qualität der Verfahrensabläufe sowie der Partizipation von Internetnutzern.

Public Private Partnerships

Public Private Partnerships (PPP) als Zusammenschlüsse zwischen öffentlichen Einrichtungen, privaten Wirtschaftsorganisationen und/oder zivilgesellschaftlichen Akteuren erfüllen gemeinsam Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls. PPP entwickeln hierfür Konzepte oder Programme (Politikentwicklung) und setzen diese in der Regel auch gemeinsam bzw. arbeitsteilig um. Wir finden sie inzwischen in beinahe allen Leistungsbereichen, die traditionell in kommunaler, nationalstaatlicher oder intergouvernementaler Eigenregie erbracht wurden: von der Kultur- und Wirtschaftsförderung über das Schul- und Gesundheitswesen bis hin zu Einrichtung, Betrieb und Unterhaltung von Infrastrukturen (Oppen/Sack 2008).

Charakteristische Merkmale öffentlich-privater Partnerschaften sind die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit, das Poolen von Ressourcen (Geld, Expertise, Autorität) und das Teilen von Kosten, Risiken und Erträgen. Typischerweise handelt es sich um eher horizontale Beziehungen zwischen den Partnern als um Über- und Unterordnungsverhältnisse, auch

wenn Machtasymmetrien mehr die Regel als die Ausnahme sind. Und für die Koordinierung der Zusammenarbeit spielen Verhandlungen und Absprachen, Selbstbindung und wechselseitige Verpflichtungen oft eine größere Rolle gegenüber den gleichwohl nicht irrelevanten rechtlichen Konstruktionen (Gesellschaftsverträge, Leistungsverträge etc.). In dieser Hinsicht zählen PPP zu den Prototypen von „new modes of governance“ (Schuppert/Zürn 2008). Parallel könnte man bei ihnen von „new modes of accountability“ sprechen, die die bislang meist hierarchischen (vertikalen) Accountability-Beziehungen überwinden bzw. um horizontale Elemente ergänzen.

Traditionell werden öffentliche Dienstleistungen in staatlicher Eigenregie, also von öffentlichen Verwaltungen, Versorgungsbetrieben, Krankenhäusern oder Schulen erbracht. Leistungsumfang, Leistungsstandard sowie Anspruchsvoraussetzungen folgen in der repräsentativen Demokratie politischen Entscheidungen und sind im Wesentlichen rechtlich normiert. Diese Normierung greift vielfach tief bis in die Gestaltung der konkreten Leistungserstellungsprozesse hinein. Im Leistungsverhältnis zwischen politisch-administrativem System und Gesellschaft spielen drei idealtypische Formen von Accountability eine besondere Rolle: Die Politik muss ihre Handlungsprogramme und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Ressourcenbedarfe gegenüber den Bürger-/innen rechtfertigen. Der Wahlmechanismus stattet Letztere mit einem gewissen, wenn auch sehr indirekten Sanktionspotenzial aus. Die Leistungsadressaten – oder besser: die Nutzer öffentlicher Dienstleistungen – wiederum haben einen Anspruch darauf, dass ihnen die Richtigkeit und die Angemessenheit der Leistungen wie auch deren Verweigerung transparent gemacht werden (Rechtfertigung). In Zweifelsfällen stehen ihnen juristische Wege – Beschwerde-, Widerspruchs- und Klagerechte – offen, um den öffentlichen Dienstleister zur Verantwortung zu ziehen („legal accountability“). Innerhalb des politisch-administrativen Systems kommen dagegen hierarchische Formen von Accountability und Sanktionsgewalten zum Tragen, die Erwartungssicherheit in Bezug auf die regelgerechte Leistungserstellung im Binnenverhältnis wie im Außenverhältnis sicherstellen sollen.

In dem Maße, wie mit dem Ausbau des Sozialstaates personenbezogene Dienste einen stetig wachsenden Teil der öffentlichen Leistungen ausmachen, sind die dysfunktionalen Effekte der Stärken öffentlicher Leistungsgestaltung wie rechtsförmige Standardisierung und hierarchische Kontrolle immer stärker zutage getreten. Mit der Rede von der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ (Banner 1991) sind umfassende Ansätze zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors eingeleitet worden. In Anlehnung an privatwirtschaftliche Leitideen und neoliberale Vorstellungen zur neuen Staatlichkeit geht es unter dem Label „New Public Management“ um Flexibilisierung der Leistungserstellungsprozesse, Dezentralisierung von Verantwortung und die „Konzentration auf die Kernkompetenzen“ des Staates. Neben der Privatisierung, der Indienstnahme wettbewerblicher Mechanismen (z.B. Benchmarking) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und dem Übergang von der Input- zur Outputsteuerung wird inzwischen auch verstärkt auf öffentlich-private Zusammenarbeit gesetzt (Oppen/Sack 2005).

Die Vorteile der Koproduktion gegenüber der autonomen Eigenerstellung werden im Zusammenspiel mehrerer Faktoren gesehen. In einer sich immer weiter ausdifferenzieren-

den Gesellschaft bei gleichzeitig zunehmender Komplexität der Problemkonstellationen – im Zusammenhang etwa mit Migration, demografischem Wandel oder sozialer und ökonomischer Ungleichheit – erweisen sich standardisierte Lösungen nach dem Muster „one size fits all“ als nicht mehr tragfähig. Nicht nur die verknüpften Mittel der öffentlichen Haushalte, sondern auch die begrenzten Wissensressourcen, Erfahrungsbestände und Handlungsspielräume, die den politisch-administrativen Komplex kennzeichnen, erscheinen in dieser Perspektive wenig geeignet, kreativitätsfördernde Experimente und innovative Lösungsansätze zu generieren. Die Verbindung divergierender Handlungslogiken und Weltansichten, Ideen und Expertise aus privatem, öffentlichem und drittem Sektor sowie die breitere Einbeziehung (Partizipation) verschiedener gesellschaftlicher Akteursgruppen versprechen hiernach die Überwindung von Denkblockaden wie zugleich von Akzeptanzproblemen. Somit wird auch eine Einbeziehung neuer Akteure in die vorhandenen Accountability-Beziehungen angestrebt, die allerdings an vielen Stellen die tradierten Formen irritieren.

Die gleichen Reformideen zur Dezentralisierung und Flexibilisierung der öffentlichen Leistungsproduktion, die mit der Initiierung von PPP verfolgt werden, haben nicht nur zur Ausweitung dieser Grauzone zwischen öffentlichen und privaten Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen beigetragen. In sie eingelassen ist zugleich die Vorstellung von der staatlichen Steuerung „auf Abstand“ oder „Kontextsteuerung“ durch Indikatoren und Kennzahlen statt über Hierarchie und Recht. Somit entstehen oft Unsicherheiten der Akteure innerhalb einer PPP darüber, wen (welche Organisation oder sonstige Gruppierung wie Bürger oder Nutzer) sie repräsentieren und wem gegenüber sie selbst bzw. die Partnerschaft als Ganze rechenschaftspflichtig ist. Die Risiken solcher Sektor Grenzen überschreitenden Kooperationsbeziehungen lassen sich somit vor allem in der Verantwortungsdiffusion, in der Ambiguität von Rollen und Erwartungen sowie in der Intransparenz im Binnenverhältnis der partnerschaftlichen Arrangements wie im Außenverhältnis gegenüber der Öffentlichkeit verorten (Osborne 2000).

Entstanden ist vor diesem Hintergrund nicht nur im öffentlichen Sektor selbst, sondern auch in seiner Zusammenarbeit mit privaten Partnern eine kaum noch überschaubare Vielzahl von Mechanismen und Verfahren, die die interne und externe Rechenschaftspflichtigkeit auf veränderter Grundlage und die Lösung von Konflikten jenseits ihrer rechtlichen Regulierung sicherstellen sollen. Hierzu zählen sowohl externe als auch interne Berichtssysteme und darauf basierende Review- und Evaluationsverfahren, die Verhandlung und Überwachung von „codes of conduct“ oder die Einrichtung von Ombudsstellen, Mediationsverfahren und Multiakteurtribunalen.

Damit nehmen die Anforderungen an Dokumentation und Rechtfertigung des Handelns für alle beteiligten Akteure immens zu. Systematisch angelegte empirische Untersuchungen über die multiplen Accountability-Beziehungen, das mehr oder weniger abgestimmte Ineinandergreifen von Instrumenten und Verfahren der Rechenschaftsablegung und erst recht über ihre Wirkungen fehlen bislang. Auch in der Praxis werden die neuen Herausforderungen, die in der Entwicklung von integrierten Accountability-Systemen für komplexe Kooperationsverbände in öffentlicher Mission bestehen, noch nicht gut verstanden. Gegen-

wärtig kann man begründet zu der Einschätzung kommen, dass mit dem Vordringen von Public Private Partnerships die zuvor beklagte „organisierte Verantwortungslosigkeit“ in einen „unorganisierten Verantwortungsüberschuss“ übergeht: zwar steigt das allgemeine Niveau von Accountability-Aktivitäten in einem eher traditionellen Feld innerhalb weniger Jahre ständig an; aber zugleich überlagern sich diese Formen oft in einer Weise, dass sie sich neutralisieren oder zumindest miteinander konfliktieren.

Corporate Social Responsibility

Bei Corporate Social Responsibility (CSR) geht es um die Aushandlung der Rolle und Verantwortung von Unternehmen in der Gesellschaft (Dierkes 1975). Unternehmen sind nicht rein wirtschaftliche Einheiten, sondern Organisationen, deren Handeln Folgen für verschiedene Interessen und Akteure in der Gesellschaft hat. In diesem Sinn werden Unternehmen zunehmend von unterschiedlichen Akteuren zur Rechenschaft gezogen. Konzept und Praxis der Corporate Social Responsibility umfassen die Verknüpfung wirtschaftlicher, rechtlicher, ethischer oder auch philanthropischer Ansprüche an das Geschäftsgebaren in der Gesellschaft, in der das Unternehmen aktiv ist (Carroll 1999). Auch wenn der Begriff im angloamerikanischen Sprachraum in den 1950er Jahren entstanden ist, ist die Idee der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen deutlich älter. Zum Beispiel wurden in Frankreich oder Deutschland schon ein Jahrhundert vorher Ansprüche an die Unternehmensführung in Gesetzen und Normen und in Vereinbarungen mit den Arbeitnehmer/-innen formuliert oder haben sich implizit in den nationalen, berufsständischen und Unternehmenskulturen niedergeschlagen (Berthoin Antal/Sobczak 2007; Berthoin Antal/Dierkes/Oppen 2007).

Seit den späten 1990er Jahren hat CSR in vielen Ländern deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen, besonders seitdem die EU, die OECD und auch die Vereinten Nationen das Thema auf ihre Tagesordnung gesetzt haben (siehe z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001 und Bundesregierung 2002). Dieser Zuwachs an Aufmerksamkeit ist zum einen verursacht durch die Häufung großer Finanz-, Umwelt-, und Menschenrechts-Firmenskandale (z.B. Enron, Siemens, Shell, Nike), zum anderen aber auch durch die Erkenntnis, dass die Komplexität und das Ausmaß sozialer, ökonomischer und ökologischer Herausforderungen die Problemlösungsfähigkeiten der Staaten auf lokaler, nationaler oder auch internationaler Ebene überfordern. Daher wird von verschiedenen Seiten ein größeres Maß an Verantwortungsübernahme von den Unternehmen eingeklagt. Es lassen sich zwei Motive für die Diskussion über CSR unterscheiden: einerseits sollen die negativen Auswirkungen von Unternehmenshandeln reduziert werden, andererseits bedarf die Lösung gesellschaftlicher Probleme neuer Ressourcen und Kompetenzen.

Der Druck zu mehr Accountability hat Forderungen nach mehr Transparenz über unternehmerische Produktionsprozesse und -produkte und zur Einbeziehung der verschiedenen Interessensgruppen, ihrer Ansprüche und auch ihres Fachwissens hervorgerufen. Im Zentrum der Debatte stehen daher CSR-Instrumente wie Dialoge mit relevanten Bezugsgruppen

(„stakeholder dialogues“) und die gesellschaftliche Berichterstattung als Ergänzung zu den traditionellen Unternehmensberichten.

Die Transparenzforderungen und die Dialognotwendigkeit entstehen auf Grund der Tatsache, dass Erwartungen an die Unternehmen sich im Lauf der Zeit verändern; sie variieren je nach ihrem Kontext, und außerdem nach den jeweiligen Interessenvertreter/-innen. Zum Beispiel lag der Fokus in Frankreich lange auf der Situation der Arbeitnehmer/-innen, während über viele Jahre in den USA die Aufmerksamkeit sich zunächst auf die Auswirkungen auf die lokale Umgebung richtete, und in Deutschland früher als in anderen Ländern ökologische Anliegen in die CSR-Diskussion eingebracht wurden. Insgesamt scheint die traditionelle Dominanz der Eigentümer und Aktionäre („shareholder“) innerhalb der verschiedenen Stakeholder-Gruppen heute durch die gestärkten Ansprüche und den Einfluss anderer Gruppen etwas relativiert worden zu sein – auch als Konsequenz der negativen Folgen ungehemmter Shareholder-Orientierung in den 1990er Jahren. Lokale Bürgerinitiativen, internationale Nichtregierungsorganisationen, Umweltschützer/-innen und Verbraucherschützer/-innen üben Druck aus, damit ihre Anliegen gehört und berücksichtigt werden, auch wenn gleichzeitig der Druck von Analyst/-innen und Aktionär/-innen, hohe Renditen zu erzielen, nicht geringer geworden ist. Wenn ihre Ansprüche enttäuscht werden, können Letztere ihre finanzielle Unterstützung vom Unternehmen abziehen. Aber dies ist nicht die einzige Art und Weise, wie der Wert eines Unternehmens beeinflusst werden kann: Die Macht der erstgenannten Interessensgruppen liegt in ihrer Fähigkeit, das öffentliche Ansehen einer Firma zu beschädigen, deren Unternehmenspolitik nicht den formulierten Ansprüchen genügt – was empfindliche Auswirkungen auf den Marktwert nach sich ziehen kann.

Die internationale Ausrichtung vieler Firmen führt dazu, dass sie für ihre Aktivitäten auf lokaler ebenso wie auf der globalen Ebene accountable gehalten werden. Die Bandbreite der Accountability-Forderungen, der Unternehmen ausgesetzt sind, hat sich im Zeitverlauf beträchtlich erweitert und umfasst oft sehr unterschiedliche Interessensgruppen, deren Ansprüche nicht immer leicht in Übereinstimmung gebracht werden können. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Anwendungsbereich heute weit über die rechtlichen Grenzen der Organisation hinaus tief in die Zuliefererkette hinein reicht.

Die Grundzüge von Accountability-Beziehungen werden in CSR zusätzlich verkompliziert durch den Zwang zu Kooperationen zwischen Organisationen, um mit den komplexen gesellschaftlichen und ökologischen Problemen umgehen zu können. Unternehmen engagieren sich zum Beispiel in Projekten gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen und NROs, in die jeder Akteur seine jeweiligen Ressourcen und Kompetenzen zur gezielten Problemlösung einbringt, aber eben auch seine je spezifischen Verpflichtungsstrukturen gegenüber seinen Anspruchsgruppen. Auf der anderen Seite erleben auch NROs und andere Akteure der Zivilgesellschaft einen gesteigerten Druck, sich gegenüber ihren Stakeholders accountable zu erweisen. Dadurch wird es schwieriger, genau zu bestimmen, wer in einem spezifischen Themenbereich eigentlich wem für was Rechenschaft schuldet (Andriof/Waddock/Husted/Rahman 2002).

Die Forderung nach höherer Transparenz hat neue Ansätze der Standardsetzung für gute Unternehmensführung und -berichterstattung hervorgebracht. „multistakeholder dialogues“ und Foren wie der „Global Compact“ wurden initiiert, um Standards zu formulieren und um sich über „best practices“ auszutauschen. Die vielerorts etablierten Jahresberichte, die sich auf finanzielle Aspekte beschränkt haben, werden ausgeweitet oder ergänzt durch Berichte zu sozialen, ökologischen oder Nachhaltigkeitsaspekten bzw. die so genannten Triple-Bottom-Line-Berichte. Intermediäre Organisationen sind in diesem Feld entstanden, um die CSR-Performanz von Unternehmen zu bewerten, und die Ratings werden von Investor/-innen bei ihrer Entscheidungsfindung einbezogen. Die Notwendigkeit, mit solchen Formen zu experimentieren, ist nicht von der Hand zu weisen, aber die Vielfalt der Formate macht einen Vergleich zwischen Organisationen oder auch über längere Zeiträume schwierig (Berthoin Antal/Dierkes/MacMillan/Marz 2002). Versuche, international akzeptierte Standards (wie zum Beispiel den der „Global Reporting Initiative“) einzuführen sind bisher enttäuschend. Obwohl in den letzten Jahren zahlreiche Akteure (Wissenschaftler/-innen, Unternehmen, NROs) Vorgehensweisen vorgeschlagen haben, um die Leistungen eines Unternehmens multidimensional zu erfassen, gibt es keine Einigkeit über die Kriterien. Und es ist fraglich, ob es überhaupt wünschenswert ist, präzise Kriterien in einem Feld dauerhaft zu fixieren, in dem die Anforderungen sich schnell verändern und die Wissensbasis über die kurz- und langfristigen Auswirkungen des Organisationshandelns unterentwickelt bleibt. Daher müssen die verschiedenen Akteure, die Organisationen für ihre sozialen, ökonomischen und ökologischen Wirkungen stärker accountable zu machen suchen, weiterhin der Gefahr begegnen, dass die diesbezüglichen Aktivitäten sich letztendlich als „impression management“ darstellen.

Zwischenfazit: Accountability Dilemmata

Betrachtet man die hier vorgestellten empirischen Felder im Vergleich, so wird deutlich, dass gesellschaftliche Transformationsvorgänge die etablierten Muster der Legitimierung von Akteuren und ihren Handlungen relativ an Bedeutung verlieren lassen. Zum einen ändert sich die Rolle und möglicherweise auch die Bedeutung der Nationalstaaten: Im Bereich der Regulierung des Internet wie auch der Regulierung von Unternehmen sind die Nationalstaaten nicht mehr die unhinterfragte Regulierungsinstanz, und es werden konkurrierende Institutionen erkennbar, die mögliche Quellen der Legitimation darstellen. Der geografischen Entgrenzung entspricht eine „horizontale“ Entgrenzung der Gesellschaftsbereiche: In Public Private Partnerships kooperieren staatliche Institutionen mit privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren, die traditionell anderen und nun möglicherweise konkurrierenden Legitimationsformen unterliegen. In Bezug auf Corporate Social Responsibility ist diese Pluralisierung der Akteure ein Teilaspekt der Einbeziehung von multiplen Stakeholdern in die Diskussion. Mit der Vermehrung beteiligter Akteure differenzieren sich die Legitimationsanforderungen an die beteiligten Akteure aus: Unternehmen sollen neben ihren Produkten auch die Konsequenzen ihrer Produktionsweise für die soziale und natürliche Umwelt verantworten. Zum anderen werden staatliche Institutio-

nen bei der Bereitstellung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen nicht mehr nur an der Rechtsförmigkeit und Beachtung (demokratisch) kontrollierbarer Prozess-Standards gemessen, sondern durch die Kooperation mit privaten Akteuren gelten nun auch divergierende Rechtskulturen, Maßstäbe der Effizienz und Wirtschaftlichkeit, die mit den ersteren konkurrieren. Im Feld der Internetregulierung wird grundsätzlich zwischen staatlicher, ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Logik um die normativen Prinzipien gerungen, an denen sich Regulierungsverfahren orientieren sollen.

Der Verlust der Vormachtstellung etablierter, durch Tradition abgesicherter Accountability-Arrangements wird von den Akteuren wie auch von der beobachtenden Wissenschaft überwiegend als Schwinden von Accountability verstanden. Aus der hier vorgeschlagenen Perspektive aber handelt es sich eigentlich nicht um einen Verlust an Accountability im Vergleich mit einem vorherigen Zustand, sondern es hat sich die Diskrepanz vergrößert, die zwischen den tradierten Formen von Accountability und dem durch gesellschaftliche Verschiebungen verbreiterten Spektrum von Möglichkeiten besteht, diese Accountability auf alternative Arten abzusichern. Derselbe Prozess lässt sich demnach auch als Suche nach neuen Formen beschreiben und als Kombination verschiedener Formen von Accountability.

Offene Suchprozesse nach neuen Formen der Accountability bzw. neuen Zusammenstellungen von verschiedenen Formen lassen sich in allen drei Feldern beobachten. In den Interaktionen der Akteure aus der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft oder aus staatlichen Institutionen gibt es kein von vornherein etabliertes Setting, wie für eine entsprechende Rechenschaft der Akteure gesorgt werden könnte; stattdessen ist es eine Frage von Machtverhältnissen und Aushandlungsprozessen, aber auch der institutionellen Phantasie, welche neuen Accountability-Arrangements letztendlich gewählt werden.³

Der Ruf nach einer Steigerung von Accountability aller möglichen Akteure wird größer, je mehr mit der Ausweitung der Möglichkeiten und Interaktionen die Optionen steigen, wer nun wem gegenüber für was accountable sein soll. Neue Formen der Rechenschaft Ablegens sind entsprechend nicht fest etabliert und daher immer hinterfragbar und angreifbar. Eine Steigerung von Accountability bietet auf Dauer keine Lösung, sondern kann sogar negative Konsequenzen bis hin zu einem Verlust der Handlungsfähigkeit haben (vgl. auch Bovens 2005b).

“The pursuit of ever more perfect accountability provides citizens and consumers, patients and parents with more information, more comparisons, more complaint systems; but it also builds a culture of suspicion, low morale and may ultimately lead to professional cynicism, and then we would have grounds for public mistrust. [... In] the end, too much accountability forces professionals and institutions to make arbitrary and unprofessional choices.” (Papaioannou/Rush/Bessant 2006: 97)

Bovens (2005a: 4) porträtiert Accountability als „growing curse“ und verweist dabei auf ein Übermaß an Evaluation. Er bezieht sich hierbei lediglich auf bestimmte Formen oder Aspekte von Accountability, die unter Umständen andere Formen verdrängen (s.u.).

³ Mashaw (2006) diskutiert diese Suchbewegung unter dem Stichwort des „Institutional Design“.

Als mögliche negative Folgen werden laut Bovens (ebd.: 5) ein Tunnelblick, die Ritualisierung, eine gegenseitige Stereotypisierung, defensive Routinen, oder auch feindseliges Benehmen seitens der Rechenschaftspflichtigen gesehen.

Von anderen Autor/-innen wird der mögliche Widerspruch von Handlungsfähigkeit und Rechtfertigungspflicht als „accountability dilemma“ (Behn 2001: 11ff.) oder „accountability paradox“ (Dubnick 2005: 395ff.) bezeichnet. Die z.B. von Verwaltungsreformer/-innen behauptete positive Wirkung von mehr Accountability auf die Leistung von Administrationen kann empirisch nicht belegt werden. Keohane/Nye (2003) erwähnen das Beispiel von Hämmern, die das Pentagon in der Beschaffung Hunderte von Dollars kosteten – nicht durch Korruption, sondern durch Regulierungen zur Bekämpfung von Korruption. Jede Form von Accountability benötigt Ressourcen in Form von Zeit und Energie, die anderenfalls für eine bessere Performance verwendet werden könnten. Insofern ließen sich entweder die Accountability oder die Performance verbessern, aber schwerlich beides. Ähnliche unerwünschte Anpassungsleistungen belegen psychologische Studien, die von Lerner/Tetlock (1999) zusammengefasst werden. Ein einfaches „Mehr“ an Accountability ist also nicht per se gut.

Ein grundlegendes Problem in der Diskussion über Accountability scheint uns in dem verengten Verständnis der Varietät von Accountability zu liegen. In den drei Forschungsfeldern ließen sich Indizien für das Nebeneinander vielfältiger Accountability-Formen finden. Auch in der Literatur ist von pluralen Formen von Accountability die Rede, auch wenn bislang systematisch-empirische Untersuchungen zur Entstehung und Wirkungsweise neuer mehrdimensionaler Accountability-Arrangements weitgehend fehlen. Dies mag nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die konzeptionelle Befassung mit der Thematik noch in den Kinderschuhen steckt. Als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines pluralen und dynamischen Ansatzes von Accountability präsentieren wir im folgenden Abschnitt zunächst eine entsprechende Typologie, bevor wir uns Fragen der Prozesshaftigkeit von Accountability zuwenden.

Pluralisierung der Accountability-Formen

Von verschiedenen Seiten sind Vorschläge gemacht worden, um Formen von Accountability systematisch zu unterscheiden.⁴ Die einfachste Variante bilden solche Ansätze in der Literatur, die auf Dichotomisierung basieren – sozusagen die geringstmögliche Pluralisierungsstrategie. Jede Accountability-Beziehung wäre dann der einen oder der anderen Form zuzurechnen. Newell/Bellour (2002) und z.B. Mattei (2006) unterscheiden Accountability-Beziehungen dichotom zwischen „political“ und „managerial“. Naidoo wiederum trennt eine enge, funktionale von einer breiter angelegten, strategischen Accountability: „functional accountability is concerned with concrete requirements, such as accounting for expen-

⁴ Vgl. z.B. Dubnick/Romzek (1987), Stone (1995) oder Bovens (2006), alle aus der Perspektive der Public Administration, die größte Vielfalt findet sich bei Grant/Keohane (2005, aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen), an die sich unser Vorschlag eng anlehnt.

ded resources and registering immediate accomplishments, and [...] strategic accountability focuses upon measuring the longer-term impact of an organisation's work upon the larger environment.“ (Naidoo 2003: 2). Für eine Annäherung an Accountability-Beziehungen können die dualen Unterscheidungen hilfreich sein, um die Akteure (Individuen oder Kollektive) und ihre Beziehung (enger oder weiter Spielraum, häufige oder seltene Berichte, Stellung zueinander) etc. näher zu analysieren.⁵ Diese Strategie hat jedoch den Nachteil, dass die in verschiedenen Gesellschaftsfeldern gewachsenen Formen zu stark reduziert und in künstliche Oppositionen gezwängt werden.

Weitergehend als die Dichotomisierungen sind Versuche, plurale Formen von Accountability systematisch aus der Kombination zweier Eigenschaften in einer Vierfeldermatrix abzubilden (bei Dubnick/Romzek 1987: 229 oder Kearns 1996: 67).⁶ Dabei wird oft die für Principal-Agent-Theorien wichtige Eigenschaft Vertikalität/Horizontalität der Positionierung von Akteur A zu B hervorgehoben. In der vertikalen Accountability-Beziehung lassen sich Top-down-Beziehungen – Befehlsketten wie beispielsweise innerhalb der Hierarchie einer öffentlichen Verwaltung, von Bottom-up-Beziehungen unterscheiden, in denen etwa ein Repräsentant durch Wahl bestätigt oder aus dem Amt entfernt wird (dies entspricht wiederum den Prinzipien von Delegation und Partizipation von Grant/Keohane 2005). Aber Accountability-Beziehungen beschränken sich nicht auf die vertikale Dimension. Darüber hinaus bestehen Akteursbeziehungen, die horizontal zueinander verlaufen – wie etwa zwischen einer Verwaltung und einem privaten Unternehmen in einer Public Private Partnership. Auch zwischen diesen gibt es Formen des Account-Gebens, selbst wenn die Sanktionsmöglichkeit mangels direktem Befehls- oder Delegationsverhältnis nicht gesichert ist.⁷ Allerdings wird diese Unterscheidung sehr uneinheitlich verwandt und stiftet dadurch mitunter Verwirrung: Schedler (1999: 25) interpretiert das Verhältnis des Staates zur Zivilgesellschaft als vertikal, weil die Machtverteilung zwischen den Akteuren sehr ungleich ausgeprägt ist. Er beschränkt das Verständnis horizontaler Accountability auf die Beziehung staatlicher Institutionen im Rahmen von „Checks and Balances“ untereinander.

⁵ Die Unterscheidung von Accountability-Formen kann sich einerseits an der Frage nach dem Gegenstand der Rechenschaft orientieren (accountable „for what“) oder andererseits an der Art der Accountability-Beziehung. Beispiel für Ersteres wären Unterscheidungen nach „financial“, „procedural“ und „programmatic“ (Bovens 2006:15) oder auch Performance (Mosley 2003); dem wird hier nicht weiter nachgegangen, sondern vielmehr den Ansätzen, die den zweiten Weg einschlagen und nach der besonderen Form der Beziehung fragen.

⁶ So kann in der Frage der Akteure die Accountability von Individuen und Kollektiven gegenübergestellt werden (individual vs. collective accountability). Grant/Keohane (2005, Abb. 3) ihrerseits unterscheiden die Akteure, die accountable gehalten werden nach dem Grad ihrer Autonomie in „instrumental agents“ ohne, oder „discretionary authorities“ mit eigenem Handlungsspielraum. Die „accountable holder“ differenzieren sie nach dem Prinzip von entweder Delegation oder Partizipation. Dubnick/Romzek (1987) setzen bei der Beziehung zwischen beiden Akteuren an, und unterscheiden einerseits nach dem Grad der Kontrolle (hoch oder niedrig) und andererseits nach dem Ursprung der Kontrolle durch die Akteure B (extern oder intern). In der Gegenüberstellung von externer und interner Accountability kann letztere aber bei manchen Autor/-innen auch die intrapsychische Accountability bezeichnen. Den Grad der Kontrolle, oder hier besser den Zwang zu Information und Rechtfertigung kann man außerdem noch nach der zeitlichen Frequenz aufteilen: findet die Überprüfung häufig oder selten statt? Bovens (2005a: 4) erwähnt zumindest die zeitliche Dimension.

⁷ Zur Kritik an diesem „ever-expanding concept“ vgl. Mulgan (2000).

Analytisch besehen sind Accountability-Beziehungen, die sich nicht in einer direkten Befehls- oder Delegationskette finden, horizontale Beziehungen. Das schließt nicht aus, dass auch solche Beziehungen asymmetrisch und die interagierenden Akteure mit unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet sind. Denn graduell unterscheiden sich horizontale Beziehungen voneinander nach Dichte der Interaktion, Stärke der Interdependenz oder dem Maß, in dem Sanktionen greifen.⁸

Eine Unterscheidung pluraler Formen sollte aus unserer Sicht folglich über Dichotomisierungen hinausgehen, um möglichst umfassend verschiedene empirisch beobachtbare Formen von Accountability abbilden zu können. Eine Pluralität der Formen auch konzeptuell erfassen zu können ist besonders vor dem Hintergrund heterogener Forschungsfelder bedeutsam. Eine zweite Engführung der gegenwärtigen Diskussion gilt es zu überwinden. Sie besteht in der verbreiteten Konzeptualisierung von Accountability aus einer staatszentrierten Perspektive, die sich für die Untersuchung des Wandels von Staatlichkeit eignen mag, weniger jedoch für die Beobachtung von Veränderungsprozessen im Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft.

Um dementsprechend ein breiteres Verständnis von Accountability zu entwickeln, orientieren wir uns zwar an der umfassenden und häufig zitierten (englischsprachigen) Kategorisierung von Grant/Keohane (2005, Tabelle 2, S. 36)⁹, modifizieren diese aber. Denn die Autoren argumentieren aus der Perspektive der internationalen Politik und haben aus diesem Grund etwa „electoral accountability“ nicht berücksichtigt. Um die auf staatliche Handlungsmuster orientierte Vorgehensweise der Autoren zu überwinden, modifizieren und erweitern wir die vorliegende Typologie. Die einzelnen Formen sind als Idealtypen zu verstehen, die in der Realität variiert und vermischt werden.

⁸ Bei Bovens (2006) wird dies „diagonal“, bei Considine (2002) reflexive Accountability-Beziehung genannt.

⁹ Zu den verschiedenen Differenzierungen vgl. Behn (2001), Day/Klein (1987), Dubnick/Romzek (1987), Mulgan (2003) oder auch Sinclair (1995).

Tab. 1: Formen der Accountability¹⁰

Formen von Accountability-Beziehungen	Beispiele für Akteure, Rechenschafts- und Sanktionsformen			
	Wer ist accountable?	Wem gegenüber?	Rechtfertigung	Sanktion
Electoral	Repräsentanten	Wahlberechtigte	Wahlkampf	Abwahl
Hierarchical	Untergebene	Vorgesetzte	Bericht	Entlassung, Versetzung
Legal	Angeklagter	Ankläger	Prozess	Strafe
Supervisory	Exekutivorgan	Aufsichtsrat, Aufsichtsbehörde	Bericht	Entzug der Betriebserlaubnis
Financial	Empfänger	Geldgeber	Abrechnung	Geldentzug
Market	Anbieter	Kunde/Investor	Quittung, Geschäftsbericht	Anbieterwechsel
Peer	Person	Bezugsgruppe	(Informelle) Kommunikation	Reputationsverlust, Ausschluss
Public	Zurechenbare Akteure	Öffentlichkeit	Pressekonferenz, Interviews	Reputationsverlust

¹⁰ Weiterentwicklung von Grant/Keohane (2005: 36).

Die einzelnen Formen lassen sich folgendermaßen beschreiben:

Electoral Accountability: Zum ursprünglichen Verständnis von politischer oder demokratischer Accountability gehört die Wahl als konstitutives Element. Durch Wahlen können die Repräsentanten einer Gruppe aus ihrem Amt abberufen werden, wenn ihr Verhalten nicht den Erwartungen entspricht (bzw. sie dies nicht ausreichend rechtfertigen können). Durch das aufsteigende Delegations- oder Repräsentationsprinzip lässt sich der Regierungschef als dem Wahlvolk rechenschaftspflichtig ansehen. Dieses Repräsentationsprinzip lag auch den Online-Wahlen für das Direktorium von ICANN im Jahr 2000 zugrunde. Dass auf der internationalen Politikebene keine Wahlen stattfinden, ist ein viel zitierter Grund für ihre Legitimationsprobleme. „*Electoral*“ wird dem Begriff der „*political*“ accountability vorgezogen, weil es Wahlen in allen Gesellschaftsbereichen gibt. Der Grad der Legitimierung gewählter Repräsentanten hängt u.a. von der Wahlbeteiligung oder auch dem Zahlenverhältnis der Vertreter/-innen zu den Vertretenen ab.

Hierarchical Accountability: Darunter versteht man die klassische Rechenschaftspflicht eines Untergebenen gegenüber den übergeordneten Vorgesetzten, die ihrerseits eine Top-Down-Kontrolle ausüben. Auch diese Form hat eine klare vertikale Dimension, allerdings mit einer den Wahlen entgegengesetzten Richtung. Hierarchische Accountability-Beziehungen finden sich etwa in öffentlichen und privaten Verwaltungen und tauchen daher in allen drei geschilderten Forschungsfeldern auf. Die direkten Sanktionsmöglichkeiten bestehen in Maßnahmen wie Rügen, Abmahnungen, Versetzungen oder der Kündigung. Eine alternative Benennung dieser innerorganisatorischen Form wäre bürokratische (im Englischen zum Teil auch „public“) Accountability. Diese suggeriert allerdings eine Beschränkung auf staatliche Institutionen. Der vertikalen Kontrolle in einer Hierarchie von oben nach unten entspricht eine Rechenschaftspflicht von unten nach oben. Die verschiedenen Accountability-Beziehungen formen eine Kette von Rechenschaftsbeziehungen von der untersten Stufe bis zur Spitze einer hierarchischen Organisation. Differenzierungen mit Konsequenzen für die jeweilige Beziehung bestehen im Hinblick etwa auf die Häufigkeit der Kontrolle, den Umfang der zugrunde gelegten Standards und das Maß an Autonomie. Innerhalb einer Bürokratie kann es neben der hierarchischen Form auch noch weitere Arten von Accountability geben – hier ist lediglich die Form gemeint, die sich aus dem klaren Hierarchieverhältnis ergibt.

Legal Accountability: Hierbei handelt es sich um Beziehungen, in denen unter Rückgriff auf das Recht bzw. die Rechtsprechung Rechenschaft eingefordert bzw. gegeben wird. Beispielsweise konstituiert die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung Accountability-Beziehungen zwischen Behörden, aber auch zwischen Behörden und Bürgern oder privaten Organisationen. Je nach Position der beteiligten Organisationen, handelt es sich bei legalen Formen des Accountgebens um vertikale oder horizontale Formen. Die betrifft sowohl die nationale, als auch die internationale und supranationale Ebene. Für den Fall einer eher horizontalen und vielleicht sogar externen Rechenschaft, wie etwa gegenüber den verschiedenen Gerichten, sollte die legal accountability vielleicht besser „judicial“ benannt werden.¹¹ Je nach Fall und Rechtssys-

¹¹ Der Begriff „judicial“ wird zwar in der Literatur zur Accountability öfter gebraucht (wie bei Stone 1995), zum Teil geht es hierbei aber um die Accountability der Richter selbst, und um die Frage, wem gegenüber sie

tem, ist die rechtliche Definition der Beziehung nicht einfach gegeben, sondern Gegenstand der Auseinandersetzung. Ob ein Gericht von sich aus Rechenschaft einfordern kann, und welche Ebene des Rechtssystems zuständig ist, sind wichtige Binnendifferenzierungen dieser Form. Im Bereich von Corporate Social Responsibility wird deutlich, dass multinational agierende Unternehmen einerseits nationale Rechtsnormen respektieren müssen. Andererseits können sich bei grenzüberschreitenden Geschäftsaktivitäten Widersprüche oder Lücken in den Rechtssystemen ergeben, für die Standards und Normen einen „rechtsähnlichen“ Ersatz bilden. Das Phänomen der „quasi-rechtlichen“ oder „quasi-gerichtlichen“ (Stone 1995: 511) Beziehungen kann als Beleg dafür gesehen werden, dass sich Accountability-Beziehungen weiter entwickeln und hybride bzw. neue Formen der Rechenschaftspflichtigkeit generieren. Nach Sabel/Simon (2006) löst sich das Rechtsverständnis unter den Bedingungen von neuen Governance-Formen von einer hierarchisch strukturierten Form der Rechtsprechung ab.

Supervisory Accountability: Darunter ist eine Accountability-Beziehung zu verstehen, in der ein Akteur einer anderen Organisation gegenüber rechenschaftspflichtig ist, die nicht in einer vertikalen Beziehung zu ihm steht. Diese Form wird lediglich von Grant/Keohane (2005) aufgeführt. Dort wird als Beispiel die Beziehung zwischen internationalen Organisationen wie der Weltbank und den nationalen Regierungen genannt. Die Aufsichtsrolle der Regierungen gilt als nicht eindeutig hierarchisch, weil die nationalen Regierungen keine direkte Steuerung ausüben können. Klassische Modelle sind auch Beiräte oder Aufsichtsräte, die das Handeln einer Organisation oder eines Unternehmens prüfen und legitimieren. Ein weiteres Beispiel für externe Aufsichtsinstanzen stellen intermediäre Instanzen dar. Der klassische Fall ist hier der TÜV, der die Betriebserlaubnis für alle Akteure in einem organisationalen Feld vergibt. Eine neuere Entwicklung im öffentlichen Sektor (z.B. Hochschulen) oder in regulierten Märkten (z.B. Infrastrukturen wie Energie, Verkehr oder Telekommunikation) betrifft die Einführung von Aufsichtsbehörden oder -agenturen (Netzagentur, Akkreditierungsagenturen) zur Kontrolle der Anbieter. Die Sanktionsmöglichkeit der Agenturen besteht in der Einschränkung oder dem Entzug der Handlungserlaubnis. Für diese neuere Entwicklung und die Suche nach geeigneten Formen von „supervisory accountability“ bietet die Internetregulierung ein gutes Beispiel.

Financial Accountability: Hier geht es allgemein um die Versorgung mit materiellen Ressourcen. Von ähnlich wirkenden Beziehungen wie etwa der „market accountability“ unterscheidet sich diese Form dadurch, dass die Leistungen, die für die erhaltenen Mittel erbracht werden, nicht für den Geldgeber bestimmt sind, diesem gegenüber aber nach bestimmten Konventionen legitimiert werden müssen. Diese Beziehung kann zwischen eigenständigen und von einander unabhängigen Akteuren bestehen, wie das Beispiel der Finanzierung von Wohlfahrtsleistungen privater Unternehmen durch den Staat in Public Private Partnerships zeigt. In vielen Taxonomien findet sich der Begriff „fiscal“¹², allerdings entspringt dies einer sehr auf Staat und Steuern als Ressourcen fixierten Perspektive. Über diese Form von Accountability kommen die Rechenschaftslegungs- und Buchführungskonventionen in die Welt der

für ihre Rechtsprechung accountable sind (etwa Thompson 1986; Sheldon/Lovrich 1982; Kourlis/Singer 2007; Geyh forthcoming). Deswegen bleiben wir beim Begriff der „legal accountability“.

¹² So bei Grant/Keohane (2005) oder Goetz/Jenkins (2001).

Accountability-Beziehungen, durchaus auch mit Konflikten zwischen verschiedenen Standards.

Market Accountability: Hier handelt es um die Beziehung zwischen Anbieter/-innen und Nachfrager/-innen oder auch Investor/-innen. Voraussetzung für „market accountability“ ist die „Exit“-Option, das heißt der Wechsel zu einem anderen Anbieter, der eine bessere oder preiswertere Leistung anbietet. Ein Wechsel kann aber auch von der Ausgestaltung des Produktionsprozesses oder des Image des Anbieters hervorgerufen werden – hier liegt der Ansatzpunkt für viele Bemühungen im Bereich der Corporate Social Responsibility, um aufgrund veränderter Ansprüche der Nachfrage Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu nehmen. Diese Form hat gewisse Nähe zu „financial“ oder auch „public“ („reputational“) Accountability, bezieht sich aber im Unterschied zu diesen im Kern auf die Beziehung zwischen Anbietern und Kunden.

Peer Accountability: Gemeint ist das Rechenschaft Ablegen innerhalb einer Profession, sei es in der quasi-gerichtlichen Form eines Standesgerichtes oder einer Berufskammer etwa bei Mediziner/-innen oder Jurist/-innen, sei es in der informelleren Form der Kritik innerhalb einer nicht-hierarchischen Community von Peers, in der Verlust der Reputation schwere Folgen für die Handlungsfähigkeit hat. Beispiele dieser Accountability-Form finden sich in allen drei der vorgestellten Fälle, etwa unter Managern von Unternehmen oder Verantwortlichen in öffentlichen Verwaltungen oder unter Akteuren der Internetregulierung. In der Wissenschaft ist das Peer Review die klassische Form der Accountability. Verwandte, in der Literatur zu findende Bezeichnungen sind „reputational“ (Keohane/Nye 2003) oder „professional“ (Dubnick/Romzek 1987: 230) Accountability.

Public Accountability: Hier geht es um die Öffentlichkeit als ein „Forum“, gegenüber dem ein Akteur Rechenschaft ablegt. Im Einzelnen kann es sich bei der Öffentlichkeit als Sanktionsinstanz um die Medien handeln, aber auch um Teilöffentlichkeiten wie soziale Bewegungen oder NROs. Maßnahmen der Bürgerbeteiligung oder nicht bindende Diskursverfahren können auch unter diese Form von Accountability fallen. Die Sanktion besteht im Reputationsverlust – bis hin zum Abbruch der Beziehung überhaupt, die als solche wichtig ist für die Handlungsfähigkeit eines Akteurs. Public Accountability ist generell wenig formalisiert, dennoch ist der Einfluss der „öffentlichen Meinung“ in allen Feldern relevant und wird von entsprechenden Interessensgruppen als Möglichkeit benutzt, um Accountability einzufordern. Eine andere Bezeichnung für diese Form der Rechenschaftspflichtigkeit ist „social accountability“ (Bovens (2006: 17f.).

Quer zu der vorgestellten Kategorisierung von Accountability tritt ein von diesen noch nicht erfasstes Phänomen, das potentiell alle etablierten Formen von Accountability modifizieren kann. Dies betrifft die Rolle intermediärer Akteure in Accountability-Beziehungen. Deutlich wurde dies schon in der Reflexion der drei empirischen Felder: auch hier werden Accountability-Instrumente entwickelt, die einen Teil der unmittelbaren Accountability-Beziehungen zwischen zwei Akteuren auf Intermediäre verlagern, sei es durch die Einrichtung von Schiedsstellen für Domain-Namenskonflikte, durch Akkreditierungsinstanzen im Bereich Public Private Partnerships oder die gestiegene Bedeutung der Rating-Agenturen im

Fälle von Corporate Social Responsibility. Tabelle 2 bietet einen Überblick über Beispiele der intermediären Akteure für jede Accountability-Form.

Tab. 2: Ausdifferenzierung der Formen der Accountability durch Intermediäre

Formen von Accountability-Beziehungen			
	Wer ist accountable?	Wem gegenüber?	Wer vermittelt?
Electoral	Repräsentanten	Wahlberechtigte	Petitionsausschuss
Hierarchical	Untergebene	Vorgesetzte	Ombudsperson
Legal	Angeklagter	Ankläger	Schiedsstelle
Supervisory	Exekutivorgan	Aufsichtsrat, Aufsichtsbehörde	Akkreditierungsstelle
Financial	Empfänger	Geldgeber	Rating Agency
Market	Anbieter	Kunde/Investor	Verbraucherschutz
Peer	Person	Bezugsgruppe	Mediator
Public	Zurechenbare Akteure	Öffentlichkeit	Medien

Die Beobachtung, dass die Einschaltung intermediärer Akteure in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen hat, ist nicht von der Hand zu weisen, ebenso wenig wie die Folgen für die Accountability. Dadurch nimmt die Komplexität der Interaktionen zu, die Arbeitsteilung und gesellschaftliche Ausdifferenzierung und Spezialisierung in den Accountability-Beziehungen verstärken sich. Dies muss sich in wissenschaftlichen Analysen niederschlagen, die die Rolle intermediärer Akteure angemessen zu berücksichtigen haben. Auch dafür bedarf es aber zunächst einer genaueren Bestimmung dessen, was Accountability als eine soziale Beziehung bedeutet und wie diese Beziehung angemessen untersucht werden kann.

Accountability ist immer Gegenstand von Aushandlungsprozessen von Akteuren in einer sozialen Beziehung. Deswegen verfehlt eine rein strukturelle Sichtweise den Doppelcharakter von Accountability als Struktur- und Handlungsphänomen. Accountability-Beziehungen werden zunächst auf Basis etablierter Muster aufgebaut, bedürfen aber der immer neuen (Re-)Konstruktion in den Handlungen der Akteure – diese Perspektive ist durchaus im Sinne der Giddensschen Strukturationstheorie gemeint (Giddens 1984). Es bedarf also komplementär einer vermachteten Akteursperspektive auf Accountability als einer Beziehung zwischen Akteuren, die „accountable halten“, und solchen, die „accountable gehalten werden“ bzw. sich „accountable halten lassen“. Im nächsten Abschnitt geht es daher darum, eine adäquate Untersuchungsperspektive aufzubauen, mit der die empirische Ebene konkreter Accountability-Beziehungen analysiert werden kann. Dies geschieht unter Rückgriff auf Konzepte des

Symbolischen Interaktionismus, mit denen die Accountability-Beziehung als dynamischer Zusammenhang zwischen Akteuren erfasst werden kann. Demzufolge versuchen die Akteure in Aushandlungsprozessen, ihre Beziehung neu zu definieren oder die vorhandene Beziehung zu erhalten und dabei mehr oder weniger stark auf gesellschaftlich etablierte Muster zurückzugreifen. Mit der im folgenden Abschnitt entwickelten Perspektive auf die Accountability-Beziehung, die die Dynamik auf der Ebene der einzelnen Beziehung plausibel beschreiben kann, lässt sich wiederum, wie im übernächsten Abschnitt dargelegt wird, die Dynamik der unterschiedlichen Accountability-Formen und Arrangements auf der institutionellen Ebene verstehen.

Accountability als soziale Beziehung

Die Definition von Accountability als einer besonderen Form einer sozialen Beziehung, als Herstellungsprozess mit ungesichertem Ausgang, ist unseres Erachtens entscheidend für seine Nützlichkeit als sozialwissenschaftliches Konzept. Auf diese Weise lässt sich der Begriff auch klarer von anderen wie beispielsweise Transparenz oder Legitimität abgrenzen, die oft synonym gebraucht werden. Dass Accountability ohne eine entsprechende Beziehung nicht zu denken ist, wird in verschiedenen Beiträgen betont.¹³ Oft wird dabei der Weg zu einer näheren Bestimmung des Konzeptes über Fragen nach den Akteuren und Grundlagen einer Accountability-Beziehung gewählt: Wer ist wem für was und warum rechenschaftspflichtig?¹⁴ Bovens (2006: 12) formuliert unter diesem Beziehungsaspekt sieben Bedingungen, die für eine Accountability-Beziehung erfüllt sein müssen.¹⁵ Wir teilen zwar nicht solche essentialistischen Bestimmungsmomente, gehen aber mit Bovens konform, dass das Vorhandensein einer sozialen Beziehung ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium für Accountability ist: alle Accountability-Verhältnisse sind soziale Beziehungen, aber nicht alle sozialen Beziehungen sind Accountability-Verhältnisse. Dennoch kann als Minimalbedingung davon ausgegangen werden, dass die Akteure ein Mindestmaß an sozialer Interdependenz und Interaktion aufweisen müssen, andererseits aber auch alle Akteure ein Grundmaß an Autonomie und Handlungsspielraum haben, ohne die von einer Accountability-Beziehung nicht gesprochen werden kann. Für den Beziehungsaspekt von Accountability schälen sich folgende Charakteristika heraus:

- Accountability ist immer eine soziale Beziehung zwischen mindestens zwei, im Weiteren dann auch mehr Akteuren. Wie sich diese Beziehung gestaltet, ist stets das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses und lässt sich insofern nicht objektiv oder im Vorhinein festlegen.

¹³ Vgl. z.B. die Beiträge von Dubnick/Romzek (1987), Mulgan (2000), Schedler (1999), Grant/Keohane (2005) oder Bovens (2005c).

¹⁴ Auch in den englischsprachigen Beiträgen wird diese Frage („Who is accountable to whom for what, and why?“) oft zur Strukturierung benutzt (z.B. Mulgan 2003 oder Mashaw 2006). Das „and why“ fragt nach der Basis und den der Beziehung zugrunde gelegten Normen und Standards.

¹⁵ Dazu zählen 1. die Beziehung, in der 2. ein Akteur eine Verpflichtung hat, 3. zu erklären und zu rechtfertigen 4. seine Handlungen, worauf das Gegenüber (das „Forum“) 5. Fragen stellen kann und 6. eine Bewertung abgibt, die 7. möglicherweise für den ersten Akteur Konsequenzen hat.

- Accountability-Beziehungen können stärker und schwächer ausfallen, haben insofern eine unterschiedliche Qualität und Intensität, die sich immer zwischen den Extremen überhaupt keiner und „völliger“ Accountability bewegen.
- Dieser Aushandlungsprozess findet nicht im leeren Raum statt, und die Beziehung ist nicht völlig frei verhandelbar. Warum eine Accountability-Beziehung entsteht und andauert und auf welche Vorbilder („sets of standards“) die Akteure sich jeweils berufen können, ist abhängig vom gesellschaftlichen und historischen Kontext der Beziehung. Die oben benannten pluralen Formen geben eine Idee davon. In der jeweiligen Beziehung werden es aber noch konkretere Vorbilder oder institutionalisierte Vorgehensweisen sein, auf die die Akteure Bezug nehmen.
- Welche Akteure im genannten Sinne als rechenschaftspflichtig angesehen werden, und welche anderen Akteure sie dann – in welcher Form – zur Rechenschaft ziehen dürfen oder sogar dazu verpflichtet werden, ist ebenfalls Teil der Beziehungsdynamik. Insofern ist auch die Grundlage der Accountability-Beziehung, nämlich welche Akteure an ihr beteiligt werden (müssen) und welche ausgelassen werden (dürfen), ein Aushandlungsprozess. Allerdings kann dieser wiederum auf Basis etablierter Praxen und anerkannter Interessen stattfinden – hier schließt diese Perspektive an die Diskussion um den Stakeholder-Begriff an (vgl. Mitchell/Agle/Wood 1997).
- Das analytische Vorgehen, einzelne Accountability-Beziehungen zu benennen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Akteure in der Praxis meist in mehrere Accountability-Beziehungen eingebunden sind, sich also in einem Netz von Accountability-Beziehungen befinden.

Mit diesen Charakteristika unterscheidet sich unsere Vorstellung von Accountability klar von der häufig implizierten Annahme eines Principal-Agent-Verhältnisses, das die Accountability-Beziehung als ein von Vornherein vorgegebenes Rollenverhältnis fasst und auf eine Steuerungsperspektive verschiebt, welche die Legitimationsdimension und die Dynamik der sozialen Interaktion verfehlt. Für eine Abgrenzung von Accountability von Begriffen der Steuerung und Kontrolle gibt es verschiedene Argumente. Das aus unserer Sicht Wichtigste ist, dass in der traditionellen Steuerungsperspektive die empirische Vielfalt von Akteursbeziehungen jenseits von Über- und Unterordnungsverhältnissen oder Vertragsbeziehungen unterschätzt wird.

Prinzipiell können Fragen der Steuerbarkeit und der Accountability verschiedene analytische Perspektiven auf ein und dieselbe Beziehung darstellen. In der ersten geht es um eine möglichst effiziente und wirksame Koordination von Akteuren unter Einschluss von Kontrolle, in der anderen um die Legitimation des Handelns (oder Nichthandelns) und Möglichkeiten der Rechtfertigung. Diese Unterscheidung wird auch in der zeitlichen Dimension deutlich: Dadurch, dass Rechenschaft immer im Nachhinein (ex post) abgelegt wird über schon vergangene Handlungen, wird deutlich, dass Accountability nicht einer Steuerung (die ex ante das Verhalten beeinflussen will) entspricht – was nicht ausschließt, dass Steuerung eine Accountability-Beziehung voraussetzt.

Während Principal-Agent-Beziehungen in der Regel eine Accountability-Dimension aufweisen, finden sich gerade bei einer auf plurale Accountability-Beziehungen gerichteten Per-

spektive auch solche Beziehungsformen, die nicht dem (hierarchischen, vertikalen) Modell von Principal und Agent entsprechen, wenn man dieses Modell nicht völlig überdehnen will. Die verbreitete Gleichsetzung von Accountability-Beziehungen mit einer Steuerungslogik liegt in der Tradition begründet, Accountability vor allem innerhalb vertikaler Befehlsketten zu verorten. Considine (2002: 25) betont „the verticality of the two dominant theoretical traditions, the legal and the economic“. Allerdings wird auch die Anwendbarkeit der Principal-Agent-Perspektive auf diese klassischen Kontexte in Frage gestellt.¹⁶ Auch in der „political accountability“ im Sinne einer Gewaltenteilung geht es um eine horizontale Beziehung der Akteure untereinander. Wenn beide Akteure mit Macht ausgestattet sind und ihre Beziehung zueinander in der Interaktion verhandelt wird, dann ist ein klares einseitiges (in diesem Sinn: vertikales) Machtverhältnis von B zu A nur einer von mehreren möglichen Fällen.¹⁷ Gerade in den von uns diskutierten empirischen Feldern sind die vertikalen Accountability-Beziehungen nicht prägender als die horizontalen. Und schließlich sehen wir in der empirischen Betrachtung auch deutlich, dass „Interessen“ nicht immer von vornherein in einer Beziehung gegeben sind, sondern im Verlaufe der Interaktionen entstehen können, und dass sogar teilweise überhaupt ungeklärt ist, welcher Akteur gegenüber welchem anderen Akteur rechenschaftspflichtig ist, wer also der Principal für einen Agent sein soll. „Much of the politics of accountability involves struggles over who should be accepted as a principal“ (Keohane 2003: 140 unter Verweis auf Behn 2001). Dies widerspricht aber grundsätzlich der gängigen Konzeption einer Principal-Agent-Beziehung.

Deshalb haben wir für eine sozialwissenschaftliche Betrachtung von Accountability nach einer Theoriealternative gesucht, mittels derer die Beziehungsdynamik besser zu analysieren ist. Neben Rekursen auf die bisherigen Arbeiten zum Accountability-Begriff haben wir dabei auf die Ansätze des Symbolischen Interaktionismus zur Untersuchung sozialer Beziehungen zurückgegriffen. Verweise auf die Terminologie besonders von Goffman (1969 und 1977) finden sich zwar auch in der Literatur zu Accountability,¹⁸ bleiben aber bruchstückhaft und werden nicht genauer ausgearbeitet. Aus interaktionistischer Perspektive werden im Folgenden die Bedeutung des „account giving“, der „Definition der Situation“ sowie der Rollenanalyse und des „framing“ hervorgehoben, während die einzelnen Bestandteile der Accountability-Beziehung analysiert werden.

Die Beziehung zwischen zwei Akteuren A und B kann als „molekularer“ Grundbaustein für komplexere Accountability-Arrangements angesehen werden. Nimmt man weitere (zum Beispiel „intermediäre“, s.u.) Akteure hinzu, dann ergeben sich zwischen diesen bei genauerer Betrachtung meist mehrere Beziehungen in einem komplexeren Geflecht, einem „web of

¹⁶ Charles Sabel und William Simon kritisieren die im Principal Agent Modell simplifizierte Vorstellung der Rechtswissenschaft von Accountability (Sabel/Simon 2006: 5f.).

¹⁷ Keohane/Nye (2003) benutzen die Begriffe Principal und Agent noch synonym zur Accountability-Beziehung, später sehen Grant/Keohane (2005, Table 1) dagegen das Principal-Agent-Verhältnis nur als einen von vier möglichen Fällen. Auch Bovens (2006: 9f.) betont, dass oft, aber nicht immer eine Übereinstimmung vorliege.

¹⁸ Beispielsweise benutzt Bovens (2006) den Begriff des „significant other“, einige Termini mit Bezug auf Goffman sind auch schon bei Day/Klein (1987, Anm. 1) und Dubnick/Romzek (1998: 6).

accountability“¹⁹. Wir bleiben aber zunächst bei der Analyse einer Beziehung zwischen zwei Akteuren, auch wenn für sie im Hintergrund Andere relevant sein können. In der Terminologie des Symbolischen Interaktionismus müssen diese „signifikanten“ oder „relevanten“ Anderen in einer konkreten Situation nicht unbedingt tatsächlich präsent sein, sondern können auch in einer „generalisierten“ Form nur imaginiert sein. Accountability als soziale Beziehung zwischen zwei Akteuren heißt aber auch, dass ein Akteur allein für diese Beziehung nicht ausreicht: eine Accountability gegenüber dem eigenen Über-Ich, dem Gewissen oder Gott ist in diesem Sinne keine soziale Beziehung.²⁰ Eher wäre hier nach konkreten Repräsentanten dieser Beziehung zu fragen, seien es Therapeuten, konkrete Bezugspersonen oder auch religiöse Autoritäten. Die erste Aufgabe der Analyse ist es, die für eine Accountability-Beziehung wesentlichen Akteure zu bestimmen, auch wenn dies in Bezug auf den „accountable holder“ möglicherweise Schwierigkeiten aufwirft. Wenn sich jemand z.B. dem „generalisierten Anderen“, etwa seiner Peer Community oder „der öffentlichen Meinung“ gegenüber rechenschaftspflichtig fühlt, ist eine konkrete Bestimmung des Gegenübers schwierig. Bovens (2005c) vermeidet dieses Problem und redet statt von Akteuren, die Rechenschaftspflicht abverlangen, lieber von „Foren“.

Akteure sind in der Mikrosoziologie, in der der Symbolische Interaktionismus oft verortet wird, meist Individuen. Eine Accountability-Beziehung besteht aber in vielen Fällen zwischen Individuen und kollektiven Akteuren wie Organisationen oder nur zwischen kollektiven Akteuren. Innerhalb einer Organisation kann nach dem hierarchischen Prinzip die Spitze für das Organisationshandeln verantwortlich gemacht werden („one for all“), oder es können im Falle eines kollektiven Akteurs alle Beteiligten für Taten oder Unterlassungen der Einzelnen zur Rechenschaft gezogen werden („all for one“), bzw. jegliche Person einzeln („each for himself“, diese Unterscheidung nach Bovens 1998). Personen können je nach ihrer Funktion in unterschiedlichen Rollen verschiedene Interessen – von unterschiedlichen Akteuren – vertreten,²¹ auch dies ist in der Analyse einer Accountability-Beziehung genau zu bestimmen. Die genaue Identifizierung der beteiligten Akteure ist ein wichtiger analytischer Schritt in der empirischen Analyse von Accountability-Beziehungen.

Wenn eine Accountability-Beziehung besteht, ist Akteur A verpflichtet, B über seine Handlungen zu informieren und sie zu rechtfertigen. Zur „Information“ über Zahlen, Daten und Fakten kommt dabei die „justification“, die diese Fakten in einen Zusammenhang stellt, erklärt, möglicherweise auch das eigene Handeln entschuldigt, beides fasst Schedler unter dem Begriff der „answerability“ zusammen.²² Im Wortstamm von „accountability“ liegt ja

¹⁹ Der Ursprung der Metapher eines „web of accountability“ ist unklar, eine der ersten Nennungen findet sich bei Romzek (2000).

²⁰ Ähnlich Schedler (1999, Anm. 26), der die Möglichkeit nicht-konkreter Akteure bzw. idealer Kategorien ausschließt, wie eine Rechenschaft gegenüber „der Geschichte“, dem Über-Ich, Gott oder den Vorfahren. Dieses Konzept einer intra-psychischen (in seiner Wortwahl: internen) Accountability kritisiert Mulgan (2000: 558ff.).

²¹ In der Terminologie des Symbolischen Interaktionismus wären dies die „reference groups“, die als generalisierte Andere („generalized other“) eine soziale Beziehung beeinflussen.

²² Schedler (1999: 14) trifft zunächst die Unterscheidung zwischen Information und „justification“, fasst aber sogleich beides wieder zusammen unter dem Begriff der „answerability“. Dies ist insofern ungünstig, als dass sich oft das Liefern von Informationen, also möglichst sachlichen Tatsachenbeschreibungen, meist Zahlen

sowohl das Zählen („to count“) wie auch das Erzählen („to account“) verborgen. Auch Bovens (2005c: 184) unterscheidet „informing“ und „debate“ als Stufen von Accountability. Dubnick (2005) differenziert drei Versionen des „account giving“, die die Differenzierung in Information und „justification“ aus anderer Perspektive wiederholt: zum einen geht es um den „report“, des Weiteren aber auch um „mitigating“ (beschwichtigen, abmildern) und „reframing“ (mit explizitem Hinweis auf Goffman eine Neudefinition der Situation). Dadurch, dass in einer Accountability-Beziehung nicht nur die Beziehung und die ihr zugrundeliegenden Erwartungen ausgehandelt werden, sondern später auch die Frage, ob diese Erwartungen erfüllt wurden, lässt sich dies „account giving“ als „reframing“ als zusätzliches Moment sozialer Konstruktion analysieren (so schon Goffman 1977, aktuell Sillince/Mueller 2007). Auch im Bezug auf das „account giving“ lässt sich eine Beziehungsdynamik feststellen. Akteur A hat die Möglichkeit, im Ablegen der Rechenschaft die Situation zu seinen Gunsten zu gestalten. Eine Funktion einzelner Formen von Accountability kann also auch die Abwehr von Kritik sein. Diese „Entschuldigungsfunktion“ des Berichtens stand schon früh im Vordergrund soziologischer Aufmerksamkeit (Scott/Lyman 1968), der Begriff sollte aber eher breiter verstanden werden (vgl. zusammenfassend Orbuch 1997).

Die Komplexität des „account giving“ lässt sich gut am Beispiel der Corporate Social Responsibility verdeutlichen. Dort spielt die Einführung eines umfassenden Berichtswesens eine zentrale Rolle. Wie diese Berichte ausgestaltet werden, ist zwar wesentlich die Entscheidung der Unternehmen, die den „account“ ablegen. Allerdings sind solche Entscheidungen oftmals eingebettet in öffentliche Debatten, in Auseinandersetzungen mit Bezugsgruppen wie in übergreifende Initiativen, die gemeinsame Standards für solche Berichte entwickeln wollen. Zum einen beanspruchen diese Berichte, objektive Informationen über das Unternehmenshandeln unter sozialen und auch ökologischen Aspekten darzustellen. Die Berichte beschränken sich aber nicht auf Zahlen und objektive Informationen, sondern die Unternehmen sind auch bestrebt, diese gemäß ihrer Weltsicht auszuwählen und einzuordnen. Diese Kontextualisierungen wären dann der „justification“-Aspekt des „account giving“, der durchaus auch den Zielen der Beschwichtigung und Neubewertung (im oben genannten Sinne von „mitigating“ und „reframing“ bei Dubnick 2005) dienen kann.

Diese Beziehungsdynamik findet sich ebenso in der Sanktionsdimension: Ist „answerability“ eher die Kommunikation von A zu B, so geht bei der Beurteilung die Aktion von B zu A: entweder als positive, oder auch, wenn A's Verhalten nicht ausreichend dargelegt oder gerechtfertigt erscheint, negative Beurteilung. Dies ist meist, aber nicht immer, verbunden mit einer entsprechenden Sanktionierung von B gegenüber A („enforcement“ bei Schedler 1999, bei Bovens 2005c „sanctioning“), oder auch von einer dritten Seite.²³ Hier wird auch die „ex-post“ Natur einer Accountability-Beziehung deutlich. Information und „justification“ beziehen sich auf bereits vollzogene Handlungen, die Beurteilung und Sanktion erfolgt ex post. Dass eine solche Beziehung immer auch eine ex ante verhaltenssteuernde Wirkung hat, ist

und Daten, deutlich von der Rechtfertigung [„justification“] abgrenzen lässt, bei der es mehr um Interpretation, Überzeugen und Dialog mit dem Gegenüber geht.

²³ Bovens (2006) bringt das Beispiel des Ombudsmannes, der selbst über keine eigene Sanktionsfähigkeit verfügt.

nicht zu verkennen, trotzdem bezieht sich Accountability auf die Legitimität von bereits getätigten Handlungen.

Zur Beschreibung der Dynamik von Accountability-Beziehungen können außerdem weitere Konzepte aus dem Symbolischen Interaktionismus für eine Aufschlüsselung der Interaktion von Nutzen sein. In dieser Perspektive gestalten die Akteure aktiv ihre Rolle in der Beziehung. Sie versuchen, beim Gegenüber bestimmte Eindrücke zu hinterlassen („impression management“) und stellen ihr eigenes Verhalten auf die diesbezüglichen Erwartungen ab, die sie ihrem Gegenüber unterstellen („role expectation“). In der interaktionistischen Perspektive ist dies nicht ein unauthentisches Verhalten oder eine Täuschung des Gegenübers, sondern die Grundlage sozialer Interaktion und auch der Identität – dies dürfte auch für kollektive Akteure zutreffen. Für das Handeln der Akteure sind in den meisten Situationen verschiedene Rollen und Rollenanforderungen relevant. Nach Goffman kann es dabei nicht nur innerhalb einer Rolle zu Konflikten kommen, sondern auch zu Konflikten zwischen verschiedenen Rollen eines Akteurs (Intra- und Inter-Rollenkonflikte). Denn, wie bereits betont, finden sich die Akteure meist unter dem Druck verschiedener Rollen, die sie in multiplen Accountability-Beziehungen einnehmen. Dies ist besonders in der Analyse von Accountability-Strukturen wichtig, in denen mehr als eine Beziehung handlungsrelevant ist.

Solche multiplen Accountability-Beziehungen sind charakteristisch für Public Private Partnerships, die insbesondere öffentliche Akteure in strukturell angelegte Rollenkonflikte stürzen können. So sitzen von den Bürgern gewählte Vertreter im Aufsichtsrat oder der Geschäftsführung von Joint Ventures. Sie haben dort einerseits das „öffentliche Interesse“ zu repräsentieren und sind gegenüber dem Stadtrat und letztendlich der Wahlbevölkerung verantwortlich (Repräsentationsprinzip) für die Performanz der gemischtwirtschaftlichen Einrichtung. Als Mitglied dieser Organisation haben sie jedoch zugleich die Aufgabe – im Interesse sowohl des Stadtrates wie des privaten Dienstleisters –, den Erfolg des Unternehmens gegenüber Wettbewerbern auf dem Markt sicherzustellen. In dieser Rolle muss ihnen – ebenso wie ihren Kollegen, die vom privaten Partner entsandt wurden – daran gelegen sein, spezifische Informationen zurückzuhalten, denen strategische Relevanz für den ökonomischen Geschäftserfolg zukommt. Sie können sich somit von Rat bzw. Bürgerschaft nur noch eingeschränkt accountable halten lassen. Das Konzept der Rollenkonflikte kann unter Umständen ein widersprüchliches Verhalten der Akteure erklären helfen.

Auf Rollenkonflikte reagieren Akteure zum Teil durch eine lediglich „sekundäre Anpassung“ an die Erwartungen des Gegenübers, in der es nur darum geht, den Anschein einer Rollenentsprechung zu erwecken. Gerade bei einem kollektiven Akteur wie einer größeren Organisation kann der Effekt von Accountability-Prozessen bisweilen sein, dass dem eigentlichen Ziel der Rechenschaftspflicht nicht entsprochen wird, sondern nur ein eigener Bereich in der Organisation entsteht, der der Accountability-Beziehung genügt, mit dem Rest der Organisation aber nur lose verbunden ist (die Strategie des „decoupling“ nach Meyer/Rowan 1977). Das Streben nach einem rollenkonformen Eindruck anstelle eines rollenkonformen Verhaltens gilt ausdrücklich auch für die Seite der Accountability-Halter: es kann das Interesse geben, die Ausfüllung der Rolle als Accountability-Halter nur dem Anschein nach auszufüllen, sich der eigentlichen Aufgabe aber zu entziehen.

Bei der Vermittlung zwischen verschiedenen Rollen eines einzelnen Akteurs müssen nicht notwendigerweise Konflikte entstehen, sondern es kann auch zu produktiven Ergänzungen kommen. In einem „web of accountability“ müssen die beteiligten Akteure zwischen verschiedenen Erwartungen und Rollenanforderungen vermitteln. Auf der einen Seite legt dies ihr Verhalten fest, auf der anderen erlaubt gerade die Dynamik mehrerer gleichzeitiger Beziehungen ihnen einen gewissen Spielraum, wie sie die einzelnen Beziehungen ausgestalten.

Die oben dargestellte Zunahme intermediärer Akteure hat zusätzliche Auswirkungen auf die Accountability-Beziehungen. Die direkte Beziehung zwischen einem Akteur A und einem Akteur B wird über einen intermediären Akteur vermittelt, der zunächst kein unbedingtes Eigeninteresse innerhalb der Beziehung hat. Somit erfolgen sowohl „answerability“ (also Information und Rechtfertigung) als auch die Sanktion oder Legitimation indirekt über den intermediären Akteur. Möglicherweise ist dies auch ein Ansatz, um Interessens- oder auch Rollenkonflikte zwischen den Akteuren A und B zu umgehen (auch dies eine Form des „decoupling“), die besonders in horizontalen Accountability-Beziehungen nicht einfach aufgelöst werden können. Aus der Zweier- wird so eine Dreierkonstellation mit ihren Vor- und Nachteilen. Aus dieser Perspektive wäre es interessant, vergleichend zu untersuchen, wie die Dynamik von Accountability-Beziehungen sich unter dem Einfluss von Intermediären verschiebt. Dies betrifft sowohl die Verteilung von Informationen wie auch die Übernahme von Rechtfertigungsstrategien und die Umsetzung von Sanktionen bzw. die Sicherung der Legitimation der einzelnen Akteure.

Bei aller Betonung der sozialen Dynamik der Accountability-Beziehung als Aushandlungsprozess wäre es eine verhängnisvolle Illusion anzunehmen, die Definition der Beziehung sei den beteiligten Akteuren gänzlich freigestellt. Vielmehr beziehen sich die Akteure ja mit mehr oder weniger Erfolg auf die vorgefundenen Modelle möglicher Accountability-Beziehungen, die im vorherigen Abschnitt als Typologie eingeführt wurde. Das Konzept, mit dem sich die symbolisch-interaktionistische Perspektive mit der Pluralität der Accountability-Formen verbinden lässt, betrifft den Prozess des Framing einer Accountability-Beziehung. Die Literatur zu Framing-Prozessen ist mittlerweile in vielen sozialwissenschaftlichen Forschungsfeldern sehr ausdifferenziert. Der gemeinsame Ursprung liegt wieder im Symbolischen Interaktionismus (Goffman 1977).²⁴ Denn auch in der Perspektive von Goffman handeln die Akteure ja nicht losgelöst von gesellschaftlichen Strukturen. Vielmehr konstruieren sie ihre Beziehung untereinander unter Rückgriff auf routinisierte Verhaltensmuster („role models“) von bereits etablierten Accountability-Beziehungen. Ihr (Ver-)Handlungsspielraum entsteht dadurch, dass in der Mehrheit der Situationen alternative Vorbilder zur Verfügung stehen, und in jedem Fall die vorhandenen Modelle für die jeweilige konkrete Situation passend gemacht werden müssen. Akteure bestimmen ihre Beziehung ausgehend von konkreten Situationen: auf welche Formen von Accountability sie sich berufen, welcher Erwartungsrahmen für Handlungen geltend gemacht wird, wie Abweichungen von den Erwartungen behandelt werden, ist dann Gegenstand sozialer Aushandlungsprozesse. Dies gilt auch für auf

²⁴ Stark auf Goffman bezieht sich auch die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT), aus deren Perspektive Christensen / Skaerbaek (2007) die Einführung von Jahresberichten in lokalen Behörden untersucht haben.

den ersten Blick klar definierte Beziehungen wie juristische Vertragspartnerschaften oder hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse. Denn es gibt praktisch keine vollständigen Verträge, so dass immer ein Teil der Vertragserfüllung einem Aushandlungsprozess überlassen bleibt. Eine genaue Analyse des Framing einer Accountability-Beziehung würde also die Dynamik untersuchen, in der ein normativer Rahmen für diese Beziehung hergestellt wird. Dies impliziert auch, dass die vorhandenen Strukturen nicht lediglich reproduziert, sondern dabei auch variiert werden. Durch Selektionsprozesse können sich so auf die Dauer neue Muster von Accountability etablieren.

Ausgehend von der Beobachtung, dass die Rechenschaftspflichtigkeit eines Akteurs seine eigene Autonomie einschränkt, wird die Bedeutung der Machtverteilung zwischen den beteiligten Akteuren für eine Accountability-Beziehung offensichtlich. „We need to recognize that people dislike being held accountable. Everyone seeks to hold others accountable, but few of us really want to be held accountable ourselves. The reason is that accountability is a power relationship. To be held accountable is to have one’s autonomy and one’s power over others, constrained” (Keohane 2006: 79). Insofern ist es für die Analyse auch wichtig, die gesamte Accountability-Beziehung als von Macht durchdrungenen Prozess zu analysieren (vgl. auch Day/Klein 1987: 2). Schon über die Konstruktion von Akteuren, über Ein- und Ausschlüsse aus Accountability-Beziehungen und ihre Beziehung zueinander entscheiden Machtverhältnisse. Das heißt auch, dass es nicht zuletzt eine Machtfrage ist, wer mit wem eine Accountability-Beziehung eingehen muss. Jenseits unseres Beobachtungsfeldes ist es ein Ausdruck von Macht, sich einer solchen Accountability-Beziehung entziehen zu können (Keohane 2003: 142).

Ein anschauliches Beispiel für die Machtdynamik, die Accountability-Beziehungen inneohnt, ergibt sich aus der Abfolge der Verträge, die die Aufsichtsfunktion der US-Regierung über ICANN seit rund 10 Jahren inhaltlich ausfüllen.²⁵ Das erste Memorandum of Understanding skizzierte einen Arbeits- und Zeitplan bis zur angestrebten Privatisierung von ICANN im Herbst 2000. Die ersten drei „amendments“ zu diesem Vertrag stellen überwiegend Vertragsverlängerungen dar. Ab 2002 wurde die Kontrolle der US-Regierung jedoch erkennbar strikter. Hatte ICANN bislang jährliche Statusberichte vorgelegt, verlangte das Handelsministerium fortan Quartalsberichte. Enthielt das erste Memorandum of Understanding eine allgemeine Beschreibung der Aufgabenbereiche, Ziele, Prinzipien und Kooperationsabsichten, gab der Vertrag von 2003 nun detaillierte Aufgaben einschließlich projektspezifischer Statusberichte und Zeitpläne vor. Dies bedeutet, dass die enttäuschende Bilanz vom Handelsministerium durch engmaschigere Vorgaben für die Accountability-Beziehung zu ICANN beantwortet wurde. Dies wurde zwar nicht unbedingt von Erfolgen belohnt, machte aber die US-Regierung als Akteur stärker verantwortlich für diese Erfolge als die „accountable-holder“ aus anderen Accountability-Beziehungen, in die ICANN eingewoben ist. Mit dem jüngsten Vertrag von 2006 hat sich die Machtkonstellation zwischen US-Regierung und ICANN erneut signifikant gewandelt. Es werden keine regulierungsspezifischen Aufgaben mehr erwähnt.

²⁵ Das ursprüngliche Memorandum of Understanding sowie alle nachfolgenden Veränderungen finden sich unter <http://www.icann.nl/general/agreements.htm>.

Die Aufsicht der US-Regierung beschränkt sich stattdessen auf die Bewertung der Fortschritte, die ICANN im Bereich der Umsetzung geplanter Accountability-Maßnahmen und der strategischen Planung erzielt. Die Grundlage hierfür bilden Darstellungen von ICANN im Rahmen von Jahresberichten und informellen Treffen mit der US-Regierung. Die Dichte und Tiefe der Rechenschaftspflichtigkeit hat also erheblich abgenommen, während die regulierungspolitische Unabhängigkeit von ICANN zunimmt. Wir sehen also, wie auch unter Machtverteilungsaspekten Accountability-Beziehungen keineswegs vorherbestimmt und statisch erscheinen, sondern gerade Akteure in einem „web of accountability“ in sehr dynamischen Machtverhältnissen agieren.

In der vorhandenen Literatur wird das Machtverhältnis oft einseitig konstruiert. Dagegen verläuft das Machtverhältnis in einer Accountability-Beziehung aber nicht lediglich von B zu A mit der Möglichkeit von B, A zu sanktionieren. Sondern A ist ja immer auch „handlungsmächtig“ in dem Sinne, dass er die Möglichkeit zu einem Handeln innerhalb eines Rahmens hat, der nicht als feste Begrenzung gegeben ist, und insofern auch überschritten werden kann. Dies ist in der Möglichkeit oder Notwendigkeit der Sanktionierung impliziert. Hinzu kommt der Aspekt der Informationsasymmetrie: Akteur A hat möglicherweise immer einen Vorsprung an Informationen oder Kompetenzen, diese zu bewerten; dies macht dem Akteur B eine (ihrerseits glaubwürdig begründete) Sanktion völlig unabhängig von Akteur A eher schwer. Newell/Bellour (2002: 2) weisen darauf hin, dass die Beziehung überhaupt erst durch die diskursive Konstruktion von Macht zustande kommt. Bei ihnen wird mit Bezug auf Foucault konstruiert, wer handlungsmächtig ist, und wer sich „ohnmächtig“ darauf beschränken muss, die Machthaber zu legitimieren. Genauso gut lässt sich in anderen Diskursen argumentieren, dass der handelnde Akteur der Macht des sanktionierenden Akteurs B ausgeliefert erscheint – beides ist richtig. Ebenfalls mit Berufung auf Foucault betont Roberts (2001), dass die rechenschaftspflichtigen Individuen diese Verpflichtung zur Accountability auch verinnerlichen und somit die Machtstruktur in ihr eigenes Verhalten mit aufnehmen. In jedem Fall entsteht die Accountability-Beziehung wie auch das Set der ihr zugrunde liegenden Verfahren, Standards und Normen in einem gesellschaftlichen Machtverhältnis, das in die Analyse mit einbezogen werden muss, will man nicht zu einer normativ naiven Theorie der Accountability kommen.

Gerade für die Accountability-Beziehungen in den skizzierten drei empirischen Feldern gilt die Feststellung einer dynamischen Bestimmung ihrer Grundlagen im Verlauf der Beziehung. Denn hier handelt es sich um bislang eher schwach institutionalisierte Bereiche, in denen die Akteure mit unterschiedlichen existierenden Accountability-Formen, Mischungen und Arrangements experimentieren und vielleicht auch neue Formen entwickeln. Im nächsten Schritt werden Konzepte zur Beschreibung dieser Dynamik von Accountability-Formen vorgestellt, die dann mit Beispielen aus den drei empirischen Feldern illustriert werden.

Dynamik der Accountability-Formen

Historisch gesehen hat es immer Wandlungsprozesse in den Accountability-Formen gegeben. Durch gesellschaftliche Veränderungen oder die Ausdifferenzierung neuer Subsysteme haben sich neue, angepasste Formen von Accountability entwickelt, deren Pluralität und situative Ausformung wir bereits dargelegt haben. Einiges spricht dafür, dass sich diese Dynamik in den letzten Jahrzehnten deutlich verstärkt hat. Eingangs haben wir auf die Prozesse hingewiesen, die sicherlich hierbei eine Rolle spielen, z.B. die Entgrenzung und Neuabgrenzung zwischen gesellschaftlichen, sektoralen oder geografischen Ebenen, die anderenorts auch unter Governanceaspekten diskutiert werden. Andere Faktoren wie technische Machbarkeits- und ideologische Wünschbarkeitsvorstellungen von Evidenzbasierung aller möglichen Entscheidungsprozesse spielen ihrerseits eine wichtige Rolle. An dieser Stelle können wir nicht den Gründen genauer nachspüren, sondern wollen vielmehr einige Überlegungen dazu anstellen, mit welchen Konzepten sich dieser Wandel von Accountability-Formen besser fassen lässt. Erstens geht es jeweils um kontextübergreifende Wanderungen und Transformationen einzelner Accountability-Formen und -Instrumente. Zweitens stellt sich die Frage, wie beim Aufeinandertreffen verschiedener Logiken und Accountability-Formen zwischen diesen ein Zusammen- oder Gegeneinanderwirken entsteht und inwieweit neue Mischungen bzw. hybride Formen von Accountability entstehen können. Und drittens geht es um die Gruppierung mehrerer Accountability-Beziehungen in komplexen Arrangements und Fragen ihrer möglichen Verbindung zu Accountability-Ketten und -Zirkeln sowie möglichen Löchern und Leerstellen in diesen Arrangements.

Im Zusammenhang mit der ersten Frage nach der Wanderung von Accountability-Formen und den dabei möglicherweise auftretenden Transformationen interessiert zunächst die Zuordnung der Formen zu Gesellschaftssektoren (grob: staatliche Institutionen, Privatwirtschaft/ Unternehmen und Zivilgesellschaft/Nichtregierungs- und Non-Profit-Organisationen). Es gibt eine traditionelle Zuordnung bestimmter Formen zu diesen Gesellschaftsbereichen, aber es lässt sich auch eine „Wanderung“ einzelner Formen beschreiben. Ein offensichtliches Beispiel ist die Übertragung von Instrumenten der „market-accountability“ auf staatliche Institutionen und öffentliche Verwaltungen im Rahmen des New Public Management. Die „market-accountability“ trifft dort auf klassische hierarchische und bürokratische Accountability-Formen, ergänzt sie um weitere Anforderungen oder überlagert sie sogar. Andererseits, um ein Beispiel einer Wanderung in gegensätzlicher Richtung zu nennen, spielt besonders für stark vom Markenimage abhängige Unternehmen nicht mehr nur die „market-accountability“, sondern zunehmend auch ihre „public“ Accountability eine Rolle.

Abgesehen von solchen Wanderungen über die Grenzen zwischen Gesellschaftssektoren öffnet die Transformationsperspektive von Accountability-Formen auch den Blick für andere Prozesse der Ausbreitung. Beim New Public Management ist deutlich, dass die damit verbundenen Accountability-Formen und Instrumente von einem Land auf das andere bzw. von einer Regulierungsebene auf höher- oder tiefergelegene (kommunale, nationale und supranationale) Ebenen übertragen werden oder auch von einem Politikfeld auf das andere. Dort, wo z.B. durch technologische Entwicklungen neue Handlungsfelder entstehen (wie im Falle des Internet), wird der „leere“ Raum mit Formen von Accountability gefüllt, die in einer Experimen-

tierphase aus unterschiedlichen anderen Kontexten adaptiert werden können. Im nächsten Abschnitt wird dieser Aspekt der Transformation und Übertragung von Accountability-Formen und -Instrumenten am Beispiel der Internetregulierung näher illustriert.

Als ein zweiter Aspekt der Accountability-Dynamik können solcherlei Wanderungen von Accountability-Formen Reibungen zwischen den unterschiedlichen Bereichslogiken erzeugen; das Nebeneinander von divergierenden Formen kann aber auch Mischformen und hybride Arrangements hervorbringen. So argumentiert Mulgan (2002), dass Accountability in den jeweiligen Sektoren verschiedene Eigenschaften in Bezug auf die „accountable for what“-Dimension hat: während es in der Privatwirtschaft klassischerweise für die Accountability stark auf das Produkt und weniger auf den Prozess ankommt, ist dies im öffentlichen Sektor genau umgekehrt. Bewegungen wie die zur Corporate Social Responsibility von Unternehmen erzeugen dann Spannungen, weil sie den Prozess stärker in die Accountability der Privatwirtschaft einbeziehen. In Not-for-Profit- oder Nichtregierungs-Organisationen sind formalisierte Accountability-Formen bisher eher schwach ausgeprägt, stattdessen herrschen hier eher Vertrauen und guter Wille vor. Dies gerät zunehmend in Spannung zur steigenden gesellschaftlichen Bedeutung und Beobachtung solcher Organisationen, insbesondere dann, wenn sie selbst Unternehmen oder Regierungen zu mehr Accountability veranlassen wollen.²⁶ Im staatlichen Sektor, so zumindest Mulgans Lesart, ist Accountability traditionell auf das Produkt ebenso wie auf den Prozess ausgerichtet. Mit der verstärkten Etablierung von Public Private Partnerships und New Modes of Governance verändert sich die Accountability besonders in Bezug auf die Frage des „for what“ – der Prozess spielt nun für die Accountability eine deutlich geringere Rolle.

Generell wird man in vielen Bereichen ein Nebeneinander verschiedener Accountability-Formen finden, die unterschiedlichen Logiken folgen. Wie stehen diese pluralen Formen von Accountability zueinander? Sie müssen nicht unbedingt konfliktieren, sie können ebenso nebeneinander existieren oder sich auch positiv ergänzen. Nichtsdestotrotz ist es theoretisch einleuchtend und praktisch leicht zu verdeutlichen, dass verschiedene Formen von Accountability-Beziehungen zueinander in Konflikt treten können.

So kann es dann, so die These von Keohane (2003: 142) oder auch Koppell (2005), zu einem Zuviel oder einer „falschen“ Mischung von Accountability-Formen kommen. Was zunächst als eine Accountability-Lücke²⁷ erscheinen mag, kann sich beim näheren Hinsehen als ein „Zuviel“ an verschiedenen Formen von Accountability entpuppen, die unter Umständen miteinander konfliktieren. Wo verschiedene Accountability-Beziehungen miteinander in Konflikt geraten, werden einige zu wenig bedient. Die Akteure versuchen, verschiedene Gegenüber und Accountability-Beziehungen gleichzeitig zu berücksichtigen und müssen

²⁶ Für NROs im Umweltbereich argumentiert ähnlich Jepson (2005) und lehnt entsprechende solche auf „structural accountability“ reduzierte Audits ab, die die regulatorischen und pragmatischen Kategorien von Legitimität in den Vordergrund stellen und alle „public accountability“ mit normativen und kognitiven Kategorien von Legitimität vernachlässigen. Ähnlich Goodin (2003): Für staatliche Institutionen, Unternehmen und NROs gelten verschiedene Antworten auf die „for what“-Frage von Accountability („action“, „result“ und „intention“) und Mechanismen (Hierarchie, Wettbewerb, Netzwerk) von Accountability Regimes, deswegen warnt Goodin vor ihrer Übertragung.

²⁷ Mit „accountability-gaps“ beschäftigen sich z.B. auch Grant/Keohane (2005).

notwendig daran scheitern. Koppell bezeichnet dieses mit dem sehr einleuchtenden Begriff der „Multiple Accountability Disorder“. Eine klassische Studie von Dubnick/Romzek (1987) führt das Challenger-Unglück von 1986 auf ein ähnliches Phänomen zurück. Den Autoren zufolge musste die NASA den Erwartungen von zu vielen Akteuren gleichzeitig gerecht werden und daher die professionellen Sicherheitsvorkehrungen vernachlässigen.

Das parallele Wirken verschiedener Accountability-Formen in einem Feld kann zu einer Mischung im Sinne der Entstehung neuer, hybrider Formen führen. Etablierte Accountability-Formen verändern sich oder es bilden sich neue Kombinationen heraus. So beschreibt Teubner (2007) den Wandel von „codes of conduct“ von „bloße[n] Absichtserklärungen innerhalb von public relations Strategien [...] in genuine Zivilverfassungen im Sinne eines constitutional pluralism“. Diese Entwicklung einer „Rechtsetzung ohne Staat“ lässt sich nicht umstandslos unter das etablierte Verständnis von „legal accountability“ fassen, geht aber detulich über „reputational accountability“ hinaus.

Die Reibungen zwischen verschiedenen Formen führen zu Anpassungsprozessen variierender Tiefe. Zum Teil kann es sein, dass die Übertragung von Accountability-Formen auf die oberflächliche Ebene beschränkt bleibt, eine Accountability-Beziehung nur scheinbar einer neuen Logik folgen würde, im Kern aber der alten verhaftet bleibt. Aber auch andere Mischformen zwischen verschiedenen Accountability-Formen sind denkbar, bis hin zur Ausformung neuer, hybrider Arrangements, die ganz unterschiedliche Formen zu einer Steigerung der Accountability zu verbinden suchen. Die Frage der Parallelität verschiedener Formen, ihrer Hybridisierung und der Entstehung neuer Formen stellt sich wiederum in solchen neuen und unregulierten Gesellschaftsfeldern besonders, für die wir Beispiele eingeführt haben. Im nächsten Abschnitt wird sie exemplarisch am Fall der der Public Private Partnerships vertieft.

Der dritte Aspekt der Dynamik betrifft die Ebene der Verkopplung mehrerer Accountability-Beziehungen zu komplexeren Geflechten und Accountability-Arrangements, wenn man nicht nur eine dyadische Beziehung oder einen einzelnen Akteur mit seinen Accountability-Beziehungen, sondern ein umfassendes Accountability-Arrangement insgesamt in den Fokus nimmt. Unterschiedliche Formen wie Ketten oder Kaskaden, Zirkel und netzförmige Konfigurationen komplexer Accountability-Arrangements sind vorstellbar. Die Vorstellung von einer Accountability-Kette ist dabei klassischerweise Element der Demokratietheorie: danach ist eine Ministerialverwaltung den Minister-/innen gegenüber accountable, diese wiederum den gewählten Parlamentsmitgliedern, die wiederum ihrerseits über die Wahlen gegenüber dem Volk verantwortlich sind. In der Umkehrung der Befehlskette der Verwaltung und der Folge einzelner Abstimmungen, die zur Besetzung eines Ministeramtes führen, wird eine Accountability-Kette konstruiert, die die politische Accountability sichern soll. Historisch kann man – sozusagen im „Prozess der Zivilisation“ mit seinen Zentralisierungs- und Differenzierungstendenzen – eine graduelle Verlängerung der Accountability-Ketten beobachten. Dies betrifft nicht nur die Repräsentationsketten im staatlichen Bereich oder das Zusammenspiel von kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene im öffentlichen Verwaltungshandeln oder der Gerichtsbarkeit. Auch in der Privatwirtschaft ergeben sich über neue Managementmodelle, über Outsourcing und immer tiefer verschachtelte Zuliefererketten Ketten von Accountability-Beziehungen, die schwer zu überschauen sind. Das heißt, dass Accounta-

bility-Ketten nicht nur aus einem Typus von Accountability-Beziehung gebildet werden, sondern Wahlen, Befehlsverhältnisse, gesetzliche Verantwortung, reputationsorientierte Beziehungen usw. schwer nachzuvollziehende Ketten bilden können.

In komplexen Accountability-Arrangements lassen sich nicht nur Ketten finden, die zwei Akteure an den Endpunkten verbinden, und in der dann letztlich der eine Akteur über eine lange Kette auch das letzte Kettenglied verantwortlich hält, sondern in einem „web of accountability“ kann es auch zu reziproken Accountability-Beziehungen kommen, in denen sich Akteure direkt oder indirekt gegenseitig accountable halten. Dabei handelt es sich um eine Art Zirkel, in dem sich verschiedene Accountability-Beziehungen gegenseitig stützen. Gerade in solchen Feldern, deren gesellschaftliche Legitimationsgrundlagen relativ ungeklärt sind, finden sich nach der hier vertretenen These verschiedene Accountability-Arrangements, die heterogene Accountability-Formen kombinieren. Der Frage der Verlängerung von Akteursketten und der Entstehung der direkten und indirekten Gegenseitigkeit von Accountability-Beziehungen wird im nächsten Abschnitt am Beispiel der Corporate Social Responsibility nachgegangen.

Alle diese Aspekte einer Dynamik der Accountability-Formen und -Beziehungen bedeuten eine große Herausforderung für ihre empirische Erfassung. In einem Forschungsfeld geht es dann zunächst darum, den Blick für die verschiedenen Accountability-Beziehungen zu öffnen, die auf eine Vielfalt von Formen rekurren. Eine entsprechende Forschung müsste also nicht nur die Beziehungen ausgehend von einem Akteur quasi „kartieren“, sondern auch genauer erfassen, welche Formen von Rechenschaft, dem „account-giving“ mit den Aspekten von Information und Rechtfertigung sowie Sanktionen oder Legitimierungsformen auffindbar sind. Aus der Zusammenschau der einzelnen Accountability-Beziehungen ergibt sich dann ein umfassenderes Bild der konkreten Accountability-Arrangements in einem Forschungsfeld. Darin lassen sich auch multiple Accountabilities, möglicherweise konfligierende Accountability-Beziehungen, Defizite und Dilemmata erfassen.

Dynamik pluraler Accountability-Beziehungen – empirische Indizien

Im Folgenden werden anhand der drei empirischen Felder spezifische Aspekte der Dynamik des Rechenschaftsgebens illustriert: am Beispiel der Internetregulierung wird die Transformation der Formen von Accountability innerhalb eines Feldes bei gleichbleibenden Akteuren exemplarisch dargestellt, die Entstehung von Mischungen und neuen, hybriden Formen von Accountability am Beispiel der Public Private Partnerships, und schließlich die Verknüpfungen von Accountability-Beziehungen zu Ketten und Zirkeln im Feld der Corporate Social Responsibility.

Transformation von Accountability-Beziehungen: Internetregulierung

Am Beispiel der globalen Internetregulierung lässt sich die Dynamik der Accountability-Formen idealtypisch illustrieren, weil in den knapp zehn Jahren seit der Gründung von ICANN

nicht nur eine Pluralisierung des Account-Gebens, sondern zeitgleich Anzeichen einer Transformation der dominanten Formen zu beobachten sind. Der Ursprung für diese Dynamik liegt in der Auflösung traditioneller Accountability-Formen im internationalen Bereich, wie sie etwa für die Koordination der Telefonnetze typisch waren. Im Rahmen intergouvernementaler Organisationen verhandelten bis in die 1990er Jahre Regierungsbeamte, die, vermittelt über lange Delegationsketten, ihren jeweiligen Bevölkerungen rechenschaftspflichtig waren. Die weitreichenden Privatisierungen in der Telekommunikation schufen Bedarf nach neuen Accountability-Formen. Dies galt vor allem für das Internet, das sich gewissermaßen quer zu den Zuständigkeitsbereichen nationaler Regulierungsbehörden entwickelt hat. Die Aufsicht über die Netzinfrastruktur im Rahmen der hierarchischen Aufsichtsbeziehung zwischen der US-Regierung und einer privatwirtschaftlichen Selbstregulierungsorganisation entstand unter der Maßgabe, diese Funktion innerhalb von zwei Jahren in einen reinen Selbstregulierungsmechanismus zu überführen. Die neuerdings zu beobachtende Dynamik in den Accountability-Formen besteht in einer verstärkten „Einwanderung“ von reputationsbasierten Accountability-Formen in die bestehende hierarchische Accountability-Beziehung. Eine Privatisierung der Regulierungsaufgaben, die ICANN wahrnimmt, würde möglicherweise zu einer Ersetzung der aufsichtsförmigen Accountability-Beziehung zwischen der US-Regierung und ICANN durch reputations- oder auch supervisory-förmige Formen führen.

Einer der wichtigsten Gründe, die zu einer Fortsetzung der ursprünglich auf zwei Jahre begrenzten Aufsichtsbeziehung zwischen der US-Regierung und ICANN führten, bestand in der anhaltenden Kritik an ICANNs Entscheidungsverfahren. Die vielfältigen Akzeptanzprobleme der neuen Selbstregulierungsstruktur ließen es aus Sicht der US-Regierung ratsam erscheinen, das Aufsichtsverhältnis gegenüber ICANN fortzusetzen. ICANN hat auf die öffentliche Kritik mit einer Vielzahl von Reformmaßnahmen reagiert, die auf eine Stärkung der Rechenschaftspflichtigkeit ihrer einzelnen Entscheidungsbereiche zielen, indem Organisationsabläufe transparenter gestaltet und die Mitwirkungsmöglichkeiten verbessert wurden.²⁸ So enthält die neue Satzung vom Dezember 2002 eine Reihe von „core values“, die ausdrücklich die Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz von Entscheidungsprozessen gegenüber der Internet Community betonen: „Remaining accountable to the Internet community through mechanisms that enhance ICANN’s effectiveness.“²⁹

Zu den Maßnahmen, die die reputationsbasierte Rechenschaftspflichtigkeit von ICANN gegenüber den Regulierungsadressaten und der interessierten Öffentlichkeit stärken sollen, gehören eine von öffentlichen Konsultationen begleitete Arbeits- und Budgetplanung, eine Performanzkontrolle von Arbeitsabläufen sowie eine regelmäßig stattfindende externe Begutachtung von Unterorganisationen und ausgewählten Komitees. Darüber hinaus wurden verschiedene Formen von Petitionsverfahren etabliert, die betroffenen Akteuren Widerspruchsmöglichkeiten gegenüber Entscheidungen von ICANN an die Hand geben sollen.

²⁸ Vgl. den letzten Entwurf zu den „Management Operating Principles“.
[<http://www.icann.org/announcements/announcement-23jun07.htm>].

²⁹ <http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-12feb02.htm>

Als Antwort auf die jüngste und nun mehr siebte Verlängerung der Aufsichtsbeziehung zwischen der US-Regierung und ICANN im September 2006 hat die Transformation hin zu reputationsbasierten Accountability-Instrumenten einen erneuten Aufschwung erhalten. Im Vordergrund stehen wiederum Maßnahmen, die die Transparenz von ICANN erhöhen und zudem Beteiligungshürden abbauen helfen sollen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang etwa die „expanded board meeting minutes“, die der Beobachterin erstmals einen sachlichen Einblick in die bislang unveröffentlichten Diskussionen des ICANN-Direktoriums erlauben. Sichtlich verstärkt hat ICANN darüber hinaus Anstrengungen zur Erleichterung der Partizipation von Organisationen und individuellen Nutzern aus Entwicklungsländern.³⁰

Schließlich hat ICANN seine „standards of accountability and transparency“ auch zum Gegenstand der Begutachtung durch eine unabhängige NRO gemacht.³¹ Daraus hervorgegangen ist eine Zusammenstellung von Prinzipien und Bezugssystemen, an denen sich künftige Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz und Zurechenbarkeit orientieren sollen. Bezüglich der Wirkung dieser Aktivitäten gibt sich ICANN uneingeschränkt optimistisch: „The development of these principles and the communication of existing mechanisms and frameworks will build trust and will, in turn, create confidence that the organization is accountable. It is the creation of a virtuous cycle.“³²

Während Accountability und Transparenz in der Selbstdarstellung von ICANN somit eine zunehmend wichtige Rolle spielen, bleibt der Adressaten- bzw. Bezugskreis der Maßnahmen jedoch diffus. Zumeist werden die „Internet community“ oder die „global community“ genannt. Unerwähnt bleibt ausgerechnet der Akteur, gegenüber dem ICANN die stärksten Rechenschaftsverpflichtungen hat, die US-Regierung. Genauer besehen treten in der Außendarstellung selbstbindende Maßnahmen an die Stelle externer Kontrolle. Alle aufgeführten Verfahren sind reputationsorientierten Accountability-Beziehungen zuzurechnen, gleichzeitig tritt das hierarchische Rechenschaftsverhältnis gegenüber der US-Regierung in den Hintergrund. Die Wanderungs- und Transformationsdynamik in der Entwicklung der Accountability-Formen bei ICANN ergibt sich somit aus der Ausdehnung von „peer“ oder „public accountability“ zu Lasten der Bedeutung von hierarchischer accountability. Offensichtlich soll mit Hilfe der ostentativen Pflege und Erweiterung von Accountability-Formen³³, die ICANN selbst definiert und kontrolliert, die Notwendigkeit von Fremd- bzw. Regierungsaufsicht vermindert werden.

Hybride Accountability-Arrangements: Public Private Partnerships

Öffentlich-private Kooperationsbeziehungen (Public Private Partnerships) zeichnen sich generell durch eine Vervielfältigung von Accountability-Bezügen aus: Neben die traditionell im

³⁰ <http://www.icann.org/announcements/announcement-23jun07.htm>

³¹ <http://www.icann.org/transparency/owt-report-tor.htm>

³² <http://www.icann.org/transparency/acct-trans-frameworks-principles-23jun07.htm#code>

³³ „to continue to develop, test, maintain and improve on mechanisms that encourage improved transparency and accountability“ [<http://www.icann.org/announcements/announcement-23jun07.htm>].

öffentlichen Sektor vorherrschenden hierarchischen, politischen und legalistischen Accountability-Mechanismen treten zusätzlich sowohl marktförmige als auch gemeinschaftsbezogene (peer) Elemente der Accountability. In einigen Fällen lassen sich aber auch neuartige Formen der Verschmelzung von vertikalen und horizontalen Beziehungsmustern, von politischen und managerialistischen Accountability-Formen beobachten. Es lässt sich insofern von einer Hybridisierung von Accountability-Beziehungen sprechen, als sich hierin unterschiedliche Handlungslogiken überlagern; Konkurrenz und Kooperation, kollektive und individuelle Handlungsorientierungen, ökonomische, professionelle und soziale Rationalitäten gehen eine Symbiose ein (Oppen/Sack/Wegener 2005b). Die Entstehung und Struktur hybrider Accountability-Systeme lassen sich am Beispiel einer netzwerkförmigen Public Private Partnership zur Qualitätssicherung in der Altenpflege verdeutlichen.

Mit Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland (1994) sollte prototypisch der für die Sozialpolitik insgesamt anvisierte Paradigmenwandel in die Wege geleitet werden: vom korporatistischen Verflechtungssystem zwischen öffentlicher Hand und den von ihr mit der Leistungserstellung betrauten und subventionierten Wohlfahrtsverbänden hin zu quasi-marktlichen Kontraktbeziehungen auf Basis von Leistungsentgelten. Das Versorgungsmonopol der Verbände sollte durch Zulassung privatwirtschaftlich operierender Leistungsanbieter aufgebrochen werden. Mit Einführung eines beschränkten Wettbewerbs³⁴ bezogen auf Preise und Qualität zwischen den Anbietern sollte zugleich die Konsumentensouveränität durch den Ausbau der Wunsch- und Wahlfreiheit gestärkt werden. Weil es sich aber bei Pflegebedürftigen um eine besonders verwundbare „Kunden“gruppe handelt, die in der Lebenswirklichkeit Exit- oder Voice-Optionen oft nicht nutzen kann, wird die Qualität des Angebots keineswegs hinreichend durch die „unsichtbare Hand des Marktes“ geregelt, wie regelmäßige Enthüllungen von Pflegeskandalen eindringlich belegen. Dementsprechend wird – neben den weiter existierenden gesetzlich Kontrollen durch die staatliche Heimaufsicht – auf die Entwicklung von Qualitätssicherungssystemen gesetzt. Da die Versuche einer bundeseinheitlichen Regulierung der Qualitätssicherung gescheitert waren, kam freiwilligen kooperativen Entwicklungspartnerschaften und verschiedenen Modellversuchen eine große Bedeutung zu.

Eine der ersten Initiativen war ein in den 90er Jahren ins Leben gerufener Qualitätssicherungsverbund stationärer Pflegeeinrichtungen (Oppen/Sack/Wegener 2005a). Privatwirtschaftlich und gemeinnützig verfasste Altenpflegeheime einer Region haben sich mit den für die Finanzierung zuständigen Pflegekassen und den kommunalen Trägern der Sozialhilfe, der Heimaufsicht sowie mit Vertreter/-innen der Pflegeheimbewohner/-innen bzw. deren Angehörigen zusammengeschlossen. Kernaufgabe des Verbundes ist die kollektive Erarbeitung und Weiterentwicklung verbindlicher Qualitätskriterien und -messgrößen sowie die Durchführung der Qualitätskontrolle, eine Kombination aus kollegialer Beratung und unabhängiger Evaluation auf Basis von standardisierten Daten und Selbstauskünften sowie einer Begehung und Überprüfung vor Ort. Bei wiederholter Unterschreitung vereinbarter Mindeststandards droht der Ausschluss aus dem Verbund inklusive der Aberkennung des Qualitätssiegels, das für die

³⁴ Um ein durch Marktöffnung drohendes Überangebot zu begrenzen, das sich dann seine Nachfrage schaffen würde, wird der Anbietermarkt öffentlich reguliert durch Aufnahme/Nichtaufnahme in regionale Versorgungspläne.

Kundeninformation bzw. -werbung eingesetzt wird. Die Beziehungen der Verbundpartner sind in einer Geschäftsordnung geregelt.

Dieses Verfahren kann insofern als hybrider Mechanismus bezeichnet werden, als im Rahmen des Verbundes sowohl horizontale Accountability-Beziehungen zwischen Professionsmitgliedern des Pflegeheimmanagements (Peer) einerseits und zwischen Leistungsanbietern und -nutzern (Markt) andererseits als auch vertikale Relationen eines Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses zwischen Kostenträgern und Pflegeheimen bestehen, wobei die Heimaufsicht eine Zwitter- oder intermediäre Position hat: Im staatlichen Auftrag nimmt sie Kontrollfunktionen wahr, ist aber selbst nicht mit Sanktionsmacht ausgestattet. In der Praxis der Qualitätssicherung verschränken sich diese unterschiedlichen Beziehungsmuster miteinander. So kommen in den Verständigungsprozessen über Qualitätsstandards innerhalb des Verbundes neben Nutzerbedürfnissen und professionellen Kriterien bezogen auf Versorgungsgüte und -sicherheit immer zugleich auch Kostenargumente von Seiten der Versicherungs- und Sozialhilfeträger ins Spiel: Verhandelt wird letztendlich über das zusammengesetzte Konstrukt „bezahlbare Qualität“. Das operative Peer-Review-Verfahren ist demgegenüber explizit auf die Heimleitungen und ihre Führungskräfte beschränkt, die sich (nach dem Zufallsprinzip ausgewählt) wechselseitig nach den einvernehmlich vereinbarten Standards evaluieren.

Die Parallelisierung von traditionellen Offenlegungspflichten gegenüber der Heimaufsicht, den Kostenträgern und ihren Kontrollbefugnissen sowie von Qualitätssicherung durch Peer Review (bei Einrichtungen von großen überregional agierenden Sozialunternehmen ergänzt um konzerneigene Qualitätsmanagementsysteme) stellt aber die Heime vor mehrfache und nicht immer kompatible Anforderungen durch unterschiedliche Accountability-Formen, die in einem Mechanismus verbunden werden, einschließlich der dadurch ausufernden Berichts- und Rechtfertigungsaufgaben. Dementsprechend sieht der Verbund eine wichtige Aufgabe darin, seine im Laufe von vielen Jahren modellhafter Erprobung generierte Expertise Bottom-up in die politischen Auseinandersetzungen um die staatliche Regulierung der Qualitätssicherung einzubringen. Die Erwartung liegt darin, dass ein perspektivisch einheitliches und integriertes Verständnis und Vorgehen in der Qualitätssicherung die bestehende Erwartungsunsicherheit sowie die Überforderung durch hybride und widersprüchliche Accountability-Beziehungen und -Ansprüche reduziert. Insofern werden an diesem Beispiel die (oft problematischen) Nebenwirkungen von parallelen und Mischformen von Accountability gut deutlich.

Accountability-Ketten und -Zirkel: Corporate Social Responsibility

Der dritte Aspekt der Dynamik, nämlich die Komplexität der vorgefundenen Accountability-Arrangements und der vielfältigen Verbindungen zwischen unterschiedlichen Akteuren lässt sich am Feld der Corporate Social Responsibility verdeutlichen. In den letzten Jahrzehnten hat sich das Feld der Akteure, denen gegenüber Unternehmen sich accountable erweisen sollen, stetig erweitert. Aktienbesitzer/-innen, Mitarbeiter/-innen, Kund/-innen, lokale Gemeinshaf-

ten, Umweltgruppen, um nur einige zu nennen, versuchen zunehmend Unternehmen accountable zu halten für die Auswirkungen ihres Handelns.

Die Erwartungen der einzelnen Bezugsgruppen sind oft sehr verschieden oder konkurrieren sogar miteinander. Beispielsweise sind die Teilhaber-/innen an einer möglichst attraktiven Rendite für ihre Investitionen interessiert, während für die lokale Ebene gute Beschäftigungsmöglichkeiten und die Minimierung der Umweltbelastung im Vordergrund stehen, und Kund-/innen ihrerseits an guter Qualität zu angemessenen Preisen interessiert sind. In dieser Balanceleistung liegt offensichtlich auch ein Moment der Handlungsfreiheit, der den Unternehmen Spielraum gibt, die unterschiedlichen Accountability-Beziehungen gegeneinander auszuspielen. In den letzten Jahren ist eine Veränderung in den Accountability-Beziehungen der Unternehmen zu beobachten, die zum Teil auf Firmenskandale, aber auch auf gestiegene Ansprüche der Stakeholder oder ein geändertes Alltagsverhalten kritischer Konsument-/innen zurückzuführen ist: Unternehmen werden nunmehr nicht nur für ihre eigenen Handlungen, sondern auch für das Verhalten der Unternehmen in ihrer Produktions- und Verteilungskette verantwortlich gemacht. Es lässt sich also eine Ausweitung der Accountability durch eine Verlängerung der so genannten Accountability-Ketten beobachten. Auf das Verständnis von Accountability hatte der Fall des multinationalen Nike-Konzerns direkten Einfluss, dessen asiatische Zulieferer in der Mitte der 1990er Jahre beschuldigt wurden, in Sweatshops die Menschenrechte ihrer Mitarbeiter-/innen zu verletzen. Auch Banken erfahren, dass ihre Kund-/innen nach der sozialen Verantwortung der Unternehmen fragen, in die sie investieren. Der Forest Stewardship Council (FSC) beispielsweise wurde gegründet von einer sehr heterogenen Gruppe von Akteuren aus aller Welt: Vertreter-/innen von Umwelt- und sozial engagierten Gruppen, Holzfäller- und Forstvereinigungen, Organisationen indigener Völker, ethisch orientierte Unternehmen, Forstgenossenschaften und Zertifizierungsagenturen für Holzprodukte. Ihre gemeinsame Zielsetzung ist die Förderung einer verantwortungsvollen Waldwirtschaft. Ein Hauptmechanismus ist die Zertifizierung. Die Regeln des FSC verlangen, dass die gesamte Verarbeitungs- und Handelskette vom Wald bis zum Großhändler lückenlos zertifiziert sein muss. Im Rahmen der Zertifizierung werden die Warenein- und -ausgänge sowie die Produktionsabläufe einmal jährlich von unabhängigen Dritten überprüft³⁵.

Accountability-Ketten können sich entsprechend über einzelne Accountability-Beziehungen unterschiedlicher Form hinaus erstrecken: die Entscheidung der Kunden über die Wahl der Bank („market accountability“), die vielleicht ihrerseits auf der öffentlichen Diskussion („public accountability“) beruht, ist relevant für das Investitionsverhalten der Banken („financial accountability“), welches seinerseits unter Umständen die Unternehmensführung und die interne Geschäftspolitik („hierarchical accountability“) eines Unternehmens beeinflusst. Hinzu kommen möglicherweise andere, ebenfalls relevante Accountability-Formen wie die gegenseitige Beeinflussung der Managerkaste untereinander („peer accountability“) oder die Einstufung eines Unternehmens durch eine Rating-Agentur („supervisory accountability“). Insofern ist die (lineare) Accountability-Kette nur ein vereinfachtes Beispiel komplexer Accountability-Arrangements, man könnte auch von Accountability-Baumstrukturen oder eben einem

³⁵ FSC Website <http://www.fsc-deutschland.de/fsc/was-macht-fsc>

„web of accountability“ reden. Dort, wo sich über eine mehr oder weniger komplexe Struktur Akteure letztlich gegenseitig accountable halten, beispielsweise einzelne Unternehmen über einen Dachverband das Verhalten der Rating-Agenturen kritisieren oder legitimieren, ergibt sich ein entsprechender „Accountability-Zirkel“.

Deutlich wird in jedem Fall die durch die immer stärkere gesellschaftliche Vernetzung gestiegene Dynamik der Accountability-Strukturen. Anhand der drei Forschungsfelder wurden unterschiedliche Aspekte dieser Dynamik illustriert, die es bei künftigen empirischen Untersuchungen zum Thema zu beachten gilt. Damit ist der Themenbogen abgeschlossen, den wir über die Dimensionen Pluralisierung, soziale Beziehung und Dynamik schlagen wollten, um die Notwendigkeit der Entwicklung einer konzeptionellen Perspektive von Accountability für die Sozialwissenschaften zu verdeutlichen.

Age of many Accountabilities?

Accountability ist ein Thema von sichtbar gesteigener Bedeutung in Gesellschaften, deren Grundlagen sich durch Makrotrends wie Globalisierung und Privatisierung verändert haben. An drei verschiedenen Forschungsfeldern wurde gezeigt, dass die veränderten Rahmenbedingungen eine Suche nach neuen Formen und neuen Kombinationen von Accountability-Beziehungen auslöst, die sich sehr dynamisch vollzieht. Etablierte Mechanismen zur Herstellung von Accountability haben an Funktionsfähigkeit eingebüßt, verlängerte Handlungsketten vermindern Transparenz und Zurechnung von Verantwortung zu einzelnen Akteuren und überfordern ihre Fähigkeiten, Accountability einzufordern. Exemplarisch zeigt sich hier das Nebeneinander ganz verschiedener Accountability-Beziehungen, die in einem dynamischen Verhältnis zueinander stehen, da sie Aushandlungsprozessen multipler Akteure ausgesetzt sind. Im globalen und sich schnell wandelnden Feld der Internetregulierung reichen die traditionellen vertikalen Accountability-Formen nicht aus, um für breit legitimierte Steuerungsentscheidungen zu sorgen; sie werden ergänzt oder ersetzt durch Instrumente, die eher auf „peer“ oder „public accountability“ abzielen. Ob die Entwicklung in Richtung horizontaler Formen sich weiter etabliert, ist noch nicht ausgemacht. Das Beispiel der Public Private Partnerships zeigt die Schwierigkeiten und die Dynamik, welche in der Parallelisierung und Hybridisierung von Accountability-Formen entstehen, die jeweils unterschiedlichen gesellschaftlichen Logiken entspringen. Und am Beispiel der Corporate Social Responsibility zeigen sich die Folgen verlängerter Handlungsketten für die Accountability der einzelnen Akteure (hier der privatwirtschaftlichen Unternehmen), die in diesen komplexen Accountability-Arrangements navigieren müssen. Solche Entwicklungen lassen sich als Suchprozesse mit offenem Ausgang verstehen.

In den Gesellschaftswissenschaften gibt es bislang allenfalls rudimentäre Ansätze, die der Prozesshaftigkeit und dem Wandel von Accountability adäquat Rechnung tragen. Die Einzelwissenschaften, die sich mit diesen gesellschaftlichen Veränderungen befassen, stehen den neuen Phänomenen bis heute noch recht hilflos gegenüber. Denn die veränderten Accountability-Arrangements können mit tradierten Begriffen und Maßstäben von dem, was Accounta-

bility ausmacht, nicht erfasst werden. Hinzu kommt der auffällige Mangel an empirischen Untersuchungen konkreter Accountability-Beziehungen. Die wenigen Studien zu Funktionsvoraussetzungen und Wirkungen von Accountability-Beziehungen stellen den oft normativ aufgeladenen Gebrauch des Begriffs in den Sozialwissenschaften in Frage und zeigen das Ineinandergreifen und die Dynamik der Accountability-Formen auf. Daher ist zu wünschen, dass es in Zukunft mehr Untersuchungen zu diesem relevanten Thema gibt; dies gilt auch für die hier dargestellten drei Forschungsfelder.

Aufgrund des Mangels an empirischen Untersuchungen und Analysekonzepten herrscht oft eine entsprechend normative Herangehensweise an das Thema Accountability vor. Eine solche normative, auf etablierte Formen von Accountability fixierte Perspektive sieht neue Accountability-Arrangements notwendig als defizitär, wenn sie diese mit einem normativen Ideal vergleicht. Um die gesellschaftlichen Suchprozesse und deren Effekte in ihren Wechselwirkungen besser analysieren zu können, brauchen die Sozialwissenschaften ein angemessenes Konzept von Accountability. Dieses sollte allgemein genug sein, um auf verschiedene Untersuchungsfelder angewandt und die Vielfalt der Accountability-Formen angemessen erfassen zu können. Orientiert an den drei empirischen Feldern wurden drei Vorschläge für ein solches sozialwissenschaftliches Konzept von Accountability gemacht.

Erstens wäre ein Konzept, das die jeweilige Fokussierung auf eine bestimmte Form von Accountability überwindet, in der Lage, über den Tunnelblick der Teildisziplinen hinauszugehen, wenn Prozesse grenzüberschreitender Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen untersucht werden sollen. Denn längst sind die Accountability-Beziehungen in vielen Feldern nicht mehr auf eine einzelne Form beschränkt, sondern sie wirken parallel zueinander, mitunter verstärkend, mitunter konfligierend. Um diese Phänomene erfassen zu können, wurde ein plurales Verständnis vielfältiger Accountability-Formen vorgeschlagen, die sich getrennt voneinander, zum Teil über Jahrhunderte, entwickelt haben. Diese sind als Idealtypen zu verstehen, die in der empirisch anzutreffenden Unübersichtlichkeit als Orientierung dienen können. Andererseits bilden sie auch die kognitiven „frames“, an denen sich die Akteure in der Aushandlung ihrer Accountability-Beziehung orientieren. In der Realität, besonders der gezeigten Suchprozesse nach neuen Accountability-Arrangements, wechseln die Akteure zwischen diesen Formen und erproben mehr oder weniger intentional neue Kombinationen.

Zweitens setzt Accountability im hier vorgeschlagenen Verständnis die Konstituierung einer sozialen Beziehung voraus. Für die sozialwissenschaftliche Analyse ist der Blick auf die konkreten Ausgestaltungsprozesse in Accountability-Beziehungen wichtig. Oft wird die Accountability Beziehung aber als „black box“ behandelt, deren konkrete Ausgestaltung nicht näher betrachtet wird. Dieser „blinde Fleck“ erscheint aus einer Perspektive, die sich von mehr Accountability automatisch auch gesellschaftlich mehr Legitimation und Kontrollmöglichkeiten erhofft, durchaus als hinnehmbar. Danach wäre Accountability ein neutrales Instrument, das sich bei Legitimations- oder Steuerungsproblemen als Lösung einsetzen lässt. Besonders in der Terminologie der Principal-Agent-Beziehung sehen wir diese Unzulänglichkeit, Accountability in ihrer Komplexität auch unter Einschluss horizontaler und wechselseitiger Beziehungen zu erfassen. Hinzu kommt, dass sich in dieser Sichtweise der beschriebene

Trend zur Einbeziehung von intermediären Akteuren in die Accountability-Beziehung nicht adäquat beschreiben lässt. Um die Prozesse der Performanz und Aushandlung von Accountability-Frames besser untersuchen zu können, wurde daher hier die Perspektive des Symbolischen Interaktionismus als Alternative zur Principal-Agent-Theorie vorgeschlagen.

Drittens lässt sich mit der Perspektive der Accountability als Prozess und auf der Grundlage pluraler Formen von Accountability die Dynamik der Accountability-Arrangements besser analysieren. Dies betrifft die Transformation einzelner Formen ebenso wie die Entstehung hybrider Accountability-Arrangements als Amalgam höchst unterschiedlicher Accountability-Logiken und auch die Analyse komplexer Accountability-Arrangements mit ihren Accountability-Ketten oder -Zirkeln. Verdeutlicht wurden diese Zusammenhänge an den dargestellten drei Forschungsfeldern. In der Frage der Internetregulierung, der Public Private Partnerships und der Corporate Social Responsibility interagieren jeweils staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure direkt miteinander. Ihre Accountability-Beziehungen untereinander gestalten sich mangels etablierter gemeinsamer Vorbilder als Such- und Aushandlungsprozesse. Aufgrund dieser Komplexität können die Beispiele wegweisend sein für die Suche nach einem übergreifenden Konzept von Accountability, das die Dynamik der Entwicklung angemessen reflektiert. Etablierte Accountability-Formen sind hier an ihre Grenzen gestoßen, ihre Defizite haben sich erwiesen bzw. werden verstärkt wahrgenommen. Aus dieser Situation heraus werden nun Auseinandersetzungen (auch) um angemessene neue Accountability-Arrangements geführt. Diese Situationen stellen aber keine Sonderfälle dar, sondern sind mit neuen Governancearrangements in zahlreiche Gesellschaftsfelder eingezogen.

Unsere Absicht ist es, einen Beitrag zu einer verstärkten konzeptuellen und empirischen Auseinandersetzung in den Sozialwissenschaften zu leisten. Wir plädieren für eine Verzahnung der Diskurse in den unterschiedlichen Teildisziplinen der Sozialwissenschaften, damit die Diskussion über plurale Accountability-Arrangements stärker als bisher verbunden werden. Sie sollten von partikularistischen Begriffen von Accountability Abschied nehmen und die Vielfalt der Accountability-Formen und Beziehungen angemessen berücksichtigen, und diese Beziehungen als ergebnisoffenen Aushandlungsprozess untersuchen. Allzu oft werden einseitige und kaum diskutierte Maßstäbe an sie angelegt. Dies liegt auch an der mangelnden Rezeption der vorliegenden Vorschläge zur sozialwissenschaftlichen Konzeptualisierung von Accountability und der freiwilligen Beschränkung auf den eigenen (sub-)disziplinären Blickwinkel, sei es der auf die Öffentliche Verwaltung, die Internationalen Beziehungen oder das Rechtssystem. Dadurch bleiben Entwicklungen wie die Transformationen von Accountability-Formen, Hybridisierungstendenzen und formenüberschreitende Accountability-Ketten unsichtbar.

Ein wichtiges Ziel der konzeptionellen Diskussion über eine angemessene Fassung von Accountability in den Sozialwissenschaften muss dementsprechend die Verbindung mit parallelen Diskursen über gesellschaftliche Makrotrends sein. Dies betrifft zunächst die Diskussion über die Folgen der Globalisierung und Privatisierung, etwa unter dem Label der „New Modes of Governance“, mit dem verschiedene Autoren den Accountability-Begriff in Verbindung bringen.³⁶ Ebenso wichtig und fruchtbar erscheint eine bessere Verzahnung der

³⁶ Quantifizierend vgl. Drori (2006), außerdem beispielsweise Dubnick (2002) oder Papadopoulos (2007).

Diskussionen über „soft law“ (Mörth 2004) und „private regulation“ mit entsprechend weichen, horizontalen Formen von Accountability (Teubner 2007). Eng angelehnt an das Thema einer Reduzierung von Accountability auf evidenzbasierte, quantifizierende Formen des Accounting ist die Diskussion über die „Audit Society“ (Power 1997).

Die Veränderung der Accountability-Formen und Beziehungen durch den Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist unübersehbar. Die Suche nach neuen, adäquaten Formen und Arrangements ist eine gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe, die die Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure oft überfordert. Auf Dauer bilden sich neue Muster und Vorbilder heraus, die möglicherweise Antworten auf Probleme bieten, die im Rahmen traditioneller Verfahren nicht mehr gelöst werden konnten. Gegenwärtig aber dauert dieser Orientierungsprozess an, und sein Ausgang ist, wie hier an Beispielen illustriert wurde, durchaus offen. Eine wichtige Aufgabe liegt zunächst bei „Accountability Mapping“. Hierdurch ließe sich die Pluralisierung, der Prozesscharakter der Accountability-Beziehung und die Dynamik von Accountability-Arrangements in den einzelnen Forschungsfeldern umfassend abbilden. Dies könnte den Ausgangspunkt für die Untersuchung der Wirkungen solcher veränderten Systeme auf die Legitimation von Handelnden bilden.

Literatur

- Andriof, Jörg, Sandra Waddock, Bryan Husted und Sandra Sutherland Rahman (2002): *Unfolding stakeholder thinking. Theory, Responsibility and Engagement*; Sheffield (Greenleaf)
- Banner, Gerhard (1991): *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen*; in: *Verwaltung / Organisation / Personal* 1; 6-11
- Behn, Robert D. (2001): *Rethinking democratic accountability*; Washington, D.C (Brookings Inst. Press)
- Berthoin Antal, Ariane, Meinolf Dierkes, Keith MacMillan und Lutz Marz (2002): *Corporate Social Reporting Revisited*; in: *Journal of General Management* (28) 2; 22-42
- Berthoin Antal, Ariane, Meinolf Dierkes und Maria Oppen (2007): *Zur Zukunft der Wirtschaft in der Gesellschaft. Sozial verantwortliche Unternehmensführung als Experimentierfeld*; in: Jürgen Kocka (Hg.): *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB Jahrbuch 2006*; Berlin (edition sigma); 267-290
- Berthoin Antal, Ariane und André Sobczak (2007): *Corporate Social Responsibility in France: A mix of national traditions and international influences*; in: *Journal of Business and Society* (46) 1; 9-32
- Bovens, Mark (1998): *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organisations*; Cambridge [u.a.] (Cambridge Univ. Press)
- Bovens, Mark (2005a): *Evaluating public Accountability*; Belfast (Vortrag Queens University)
- Bovens, Mark (2005b): *From Financial Accounting to Public Accountability*; in: Hermann Hill (Hg.): *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements*; Baden Baden (nomos); 183-193 (online unter <http://www.usg.uu.nl/showdownload.cfm?downloadtype=zemx.hive.contentobjects.download.pdf&downloadid=B599F3B3-3048-275E-60016947959B0268>)
- Bovens, Mark (2005c): *Public Accountability*; in: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn und Christopher Pollitt (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Management*; Oxford [u.a.] (Oxford Univ. Press); 182-208 (online unter <http://www.usg.uu.nl/showdownload.cfm?downloadtype=zemx.hive.contentobjects.download.pdf&downloadid=7538BD1A-E081-2E3C-9046EB2964550CB3>)
- Bovens, Mark (2006): *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework C-06-01* (online unter <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>)
- Bundesregierung (2002): *Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum CSR-Grünbuch der EU-Kommission vom 31. Januar 2002*. (online unter http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/pdf2/013-GOVNAT_Deutschland_Germany_020131_de.pdf (zuletzt aufgesucht am 21.8.2006).)
- Carroll, Archie B. (1999): *Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct*; in: *Business & Society* (38) 3; 268-295
- Christensen, Mark und Peter Skaerbaek (2007): *Framing and overflowing of public sector accountability innovations. A comparative study of reporting practices*; in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal* (20) 1; 101-132
- Considine, Mark (2002): *The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services*; in: *Governance – an International Journal of Policy and Administration* (15) 1; 21-40

- Costigan, Arthur T., Margaret Crocco und Karen Kepler Zumwalt (2004): Learning to teach in an age of accountability; Mahwah, N.J. (L. Erlbaum Associates) (online unter <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0644/2004043633-d.html>)
- Day, Patricia und Rudolf Klein (1987): Accountabilities: 5 public services; London [u.a.] (Tavistock Publ.)
- Dierkes, Meinolf (1975): Die Privatwirtschaft in ihrer gesellschaftlichen Verantwortung - von der sozialen Marktwirtschaft zum Humanen Kapitalismus; in: AGP (Hg.): Humanisierung der Arbeitswelt; Köln (Hanstein); 156-183
- Drori, Gili S. (2006): Governed by Governance: The New Prism for Organizational Change; in: Gili S. Drori, John W. Meyer und Hokyung Hwang (Hg.): Globalization and organization: world society and organizational change; Oxford [u.a.] (Oxford Univ. Press); 91-118
- Dubnick, Melvin J. (2002): Seeking Salvation for Accountability; paper presented APSA Conference, Boston (online unter <http://pubpages.unh.edu/dubnick/papers/salv2002.htm>)
- Dubnick, Melvin J. (2005): Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms; in: Public Performance and Management Review (28) 3; 376-417
- Dubnick, Melvin J. und Barbara S. Romzek (1987): Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy; in: Public Administration Review (47) 3; 227-238
- Dubnick, Melvin J. und Barbara S. Romzek (1998): Accountability; in: Jay M. Shafritz (Hg.): The International Encyclopedia of Public Policy and Administration (Westview Press); 6-11
- Fisher, Elizabeth (2004): The European Union in the Age of Accountability; in: Oxford Journal of Legal Studies (24) 3; 495-515
- Froomkin, Michael (2002): ICANN's Uniform Dispute Resolution Policy – Causes and (Partial) Curses; in: Brooklyn Law Review (67) 3; 605-718
- Geyh, Charles G. (forthcoming): Rescuing Judicial Accountability from the Realm of Political Rhetoric; in: Case Western Law Review (online unter <http://ssrn.com/paper=933703>)
- Giddens, Anthony (1984): The constitution of society: outline of the theory of structuration; Berkeley [u.a.] (University of California Press)
- Goetz, Anne Marie und Rob Jenkins (2001): Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public Sector Oversight in India; in: Public Management Review (3) 3; 363-384
- Goffman, Erving (1969): Wir alle spielen Theater: die Selbstdarstellung im Alltag (The Presentation of Self in Everyday Life, 1956); München (Piper)
- Goffman, Erving (1977): Rahmen-Analyse: ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen (Frame Analysis, 1974); Frankfurt am Main (Suhrkamp)
- Goodin, R. E. (2003): Democratic accountability: The distinctiveness of the third sector; in: Archives Européennes de Sociologie (44) 3; 359-396
- Grant, Ruth W. und Robert O. Keohane (2005): Accountability and abuses of power in world politics; in: American Political Science Review (99) 1; 29-43
- Hofmann, Jeanette (2002): Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership; Discussion Paper FS II 2002-109; Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) (online unter <http://duplox.wzberlin.de/people/jeanette/texte/FS%20II%2002-109.pdf> (zuletzt aufgesucht am 10.12.2007).)
- Hofmann, Jeanette (2005): Internet Governance - eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand; in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien; Baden-Baden (Nomos); 277-301

- Hofmann, Jeanette (2007): Wandel von Staatlichkeit in digitalen Namensräumen – Zwischen Hierarchie und Selbstregulierung; Discussion Paper SP III 2007-107; Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) (online unter <http://duplox.wzb.eu/people/jeanette/pdf/DP%20SP%20III%202007-107%20Wandel%20von%20Staatlichkeit%20in%20digitalen%20Namensr%E4umen.pdf>)
- Jensen, Michael (2006): Should we stay or should we go? Accountability, Status Anxiety, and Client Defections; in: *Administrative Science Quarterly* (51); 97-182
- Jepson, Paul (2005): Governance and accountability of environmental NGOs; in: *Environmental Science & Policy* (8) 5; 515-524
- Johnson, Lynn D. (1995): *Psychotherapy in the age of accountability*; New York (W.W. Norton & Co.)
- Kearns, Kevin P. (1996): *Managing for accountability: preserving the public trust in public and nonprofit organizations*; San Francisco (Jossey-Bass Publishers)
- Keohane, Robert O. (2003): *Global Governance and Democratic Accountability*; in: David Held und Mathias Koenig-Archibugi (Hg.): *Taming Globalization. Frontiers of Governance*; Cambridge (polity press); 130-159
- Keohane, Robert O. (2006): *Accountability in world politics*; in: *Scandinavian Political Studies* (29) 2; 75-87
- Keohane, Robert O. und Joseph S. Nye (2003): *Redefining Accountability for Global Governance*; in: Miles Kahler und David A. Lake (Hg.): *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*; Princeton (NJ) (princeton university press); 386-411 (online unter <http://www.ksg.harvard.edu/prg/nye/ggajune.pdf>)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): *Grünbuch - Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen*; Brüssel (online unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0366de01.pdf (zuletzt aufgesucht am 27.11.2006))
- Koppell, Jonathan G. S. (2005): *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"*; in: *Public Administration Review* (65) 1; 94-108
- Kourlis, R. L. und J. M. Singer (2007): *Using judicial performance evaluations to promote judicial accountability*; in: *Judicature* (90) 5; 200-207 (online unter <Go to ISI>://000246129000004)
- Lerner, Jennifer S. und Philip E. Tetlock (1999): *Accounting for the effects of accountability*; in: *Psychological Bulletin* (125) 2; 255-275
- Mashaw, Jerry L. (2006): *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*; in: Michael Dowdle (Hg.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*; Cambridge (University Press); 115-156 (online unter <http://ssrn.com/paper=924879>)
- Mattei, Paola (2006): *Social Services, Organizational Change and Political Accountability: An Anglo-German Comparison of Public Schooling and Hospital Governance*; In EGPA Annual Conference; Milan;
- Meyer, J. W. und B. Rowan (1977): *Institutionalized Organizations - Formal-Structure as Myth and Ceremony*; in: *American Journal of Sociology* (83) 2; 340-363
- Mitchell, R. K., B. R. Agle und D. J. Wood (1997): *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*; in: *Academy of Management Review* (22) 4; 853-886 (online unter <Go to ISI>://000073228300008)
- Mörth, Ulrika (2004): *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*; Cheltenham [u.a.] (Elgar)

- Mosley, Hugh (2003): Flexibility and Accountability in Labour Market Policy; in: OECD (Hg.): Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy; Paris (OECD); 131-156
- Mueller, Milton (2002): Ruling the Root. Internet Governance and the taming of cyberspace; Cambridge, MA (MIT press)
- Mulgan, Richard (2000): 'Accountability': An ever-expanding concept? in: Public Administration (78) 3; 555-573
- Mulgan, Richard (2002): Accountability Issues in the New Model of Governance
- Mulgan, Richard G. (2003): Holding power to account: accountability in modern democracies; Basingstoke [u.a.] (Palgrave Macmillan)
- Naidoo, Kumi (2003): Civil Society Accountability: "Who Guards the Guardians?" In: 3 April 2003 Lunchtime address (Hg.); UN Headquarters, New York; Secretary General and CEO of CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation
- Newell, Peter und Shaula Bellour (2002): Mapping accountability: origins, contexts and implications for development; Brighton (Institute of Development Studies) (online unter <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp168.pdf>)
- Oppen, Maria und Detlef Sack (2005): Wettbewerb und Kooperation – Zur Einführung; in: Maria Oppen, Detlef Sack und Alexander Wegener (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation.; Berlin (edition sigma); 13-29
- Oppen, Maria und Detlef Sack (2008): Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships; in: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41)
- Oppen, Maria, Detlef Sack und Alexander Wegener (2005a): German Public-Private Partnerships in Personal Social Services: New Directions in a Corporatist Environment; in: Graeme Hodge und Carsten Greve (Hg.): The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience; Cheltenham, UK, Northampton, MA (Edward Elgar); 269-289
- Oppen, Maria, Detlef Sack und Alexander Wegener (2005b): Neue soziale Partnerschaften in staatlich regulierten Wohlfahrtsmärkten; in: Maria Oppen, Detlef Sack und Alexander Wegener (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation; Berlin (edition sigma); 153-178
- Orbuch, Terri L. (1997): People's accounts count: The sociology of accounts; in: Annual Review of Sociology (23); 455-478
- Osborne, Stephen P. (2000): Public-private partnerships: theory and practice international perspective; London [u.a.] Routledge,
- Papadopoulos, Yannis (2007): Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance; in: European Law Journal (13) 4; 469-486
- Papaioannou, Theodoros, Howard Rush und John Bessant (2006): Benchmarking as a policy-making tool: from the private to the public sector; in: science and public policy (33) 2; 91-102
- Power, Michael (1997): The audit society: rituals of verification; Oxford [u.a.] (Oxford Univ. Press)
- Roberts, John (2001): Trust and control in Anglo-American systems of corporate governance: The individualizing and socializing effects of processes of accountability; in: Human Relations (54) 12; 1547-1572
- Romzek, Barbara S. (2000): Accountability of Congressional Staff; in: Journal of Public Administration Research and Theory (10) 2; 413-446

- Sabel, Charles F. und William H. Simon (2006): Epilogue: Accountability without Sovereignty; in: Gráinne de Búrca und Joanne Scott (Hg.): Law and New Approaches to Governance in the European Union and the United States (Hart Publishing) (online unter http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/epilog_final3.doc, ebenso: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03g_Accountability_without_Sovereignty.pdf)
- Schedler, Andreas (1999): Conceptualizing Accountability; in: Andreas Schedler, Larry Diamond und Marc F. Plattner (Hg.): The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies; Boulder, CO (Lynne Rienner Publishers); 13-28
- Schmitter, Philippe. C. (2004): The ambiguous virtues of accountability; in: Journal of Democracy (15) 4; 47-60
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand; Baden-Baden (Nomos) (online unter <http://www.agi-imc.de/intelligentSEARCH.nsf/alldocs/28D6A079584249BBC125714100465097?File/420000156551.PDF?OpenElement>)
- Schuppert, Gunnar Folke und Michael Zürn (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41)
- Schwartz, Robert (2005): Measuring Accountability: Distinguishing Reality from Rhetoric; In 'Accountable Governance: An International Research Colloquium'; Queens University, Belfast;
- Scott, Marvin B. und Stanford M. Lyman (1968): Accounts; in: American Sociological Review (33) 1; 46-62
- Sheldon, C. H. und N. P. Lovrich (1982): Judicial Accountability Vs Responsibility – Balancing the Views of Voters and Judges; in: Judicature (65) 10; 470-480 (online unter <Go to ISI>://A1982NP32400007)
- Sillince, John und Frank Mueller (2007): Switching Strategic Perspective: The Reframing of Accounts of Responsibility; in: Organization Studies (28) 2; 155-176
- Sinclair, Amanda (1995): The Chameleon Of Accountability - Forms And Discourses; in: Accounting Organizations and Society (20) 2-3; 219-237
- Stone, Bruce (1995): Administrative Accountability in the Westminster Democracies - Towards a New Conceptual Framework; in: Governance – an International Journal of Policy and Administration (8) 4; 505-526
- Stubenschrott, Christian (2003): WIPO und die Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP): Kritische Analyse von Entscheidungen mit österreichischer Beteiligung; (online unter <http://rechtsprobleme.at/doks/stubenschrott-wipo-udrp-at.pdf>)
- Teubner, Gunther (2007): Corporate Codes multinationalaler Unternehmen: Unternehmensverfassung jenseits von Corporate Governance und gesetzlicher Mitbestimmung; in: Dieter Gosewinkel und Dagmar Simon (Hg.): Unternehmen, Staat, Globalisierung: Festschrift für Jorgen Kocka zum 65. Geburtstag, WZB-Vorlesungen; Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung); S. 36-51
- Thompson, R. S. (1986): Judicial Independence, Judicial Accountability, Judicial Elections, and the California Supreme-Court – Defining the Terms of the Debate; in: Southern California Law Review (59) 4; 809-873 (online unter <Go to ISI>://A1986E017900002)

Veröffentlichungsreihe der Abteilung „Innovation und Organisation“
des Forschungsschwerpunktes Organisationen und Wissen am
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

elektronisch verfügbar unter:
http://www.wzb.eu/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.de.htm

2000

- FS II 00-101 Sabine Helmers, Ute Hoffmann & Jeanette Hofmann. Internet ... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102 Weert Canzler und Sassa Franke, Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 Mikael Hård und Andreas Knie, Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20th Century, 20 S.
- FS II 00-104 Ariane Berthoin Antal, Ilse Stroo and Mieke Willems, Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
- FS II 00-105 Ariane Berthoin Antal und Meinolf Dierkes, Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

- FS II 01-101 Katrin Böhling, Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

- FS II 02-101 Ute Hoffmann und Jeanette Hofmann, Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.
- FS II 02-102 Ute Hoffmann, Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 26 S.
- FS II 02-103 Weert Canzler & Sassa Franke, Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.
- FS II 02-104 Weert Canzler & Sassa Franke, Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.
- FS II 02-105 Ariane Berthoin Antal, Meinolf Dierkes, Keith MacMillan & Lutz Marz, Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.
- FS II 02-106 Martin Gegner, Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.

- FS II 02-107 Meinolf Dierkes, Lutz Marz & Ariane Berthoin Antal, Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.
- FS II 02-108 Christiana Weber & Barbara Weber, Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.
- FS II 02-109 Jeanette Hofmann unter Mitarbeit von Jessica Schattschneider, Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.
- FS II 02-110 Kathrin Böhling, Learning from Environmental Actors about Environmental Developments. The Case of International Organizations, 40 S.
- FS II 02-111 Astrid Karl, Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, 60 S.
- FS II 02-112 Thomas Sauter-Servaes & Stephan Rammler, Delaytainment an Flughäfen. Die Notwendigkeit eines Verspätungsservices und erste Gestaltungsideen, 83 S.
- FS II 02-113 Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, 39 S.
- FS II 02-114 Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, On the Importance of Being Earnest about Business: Overcoming liberal arts students' misconceptions about leadership in corporate change processes, 31 S.
- FS II 02-115 Daniela Zenone, Das Automobil im italienischen Futurismus und Faschismus. Seine ästhetische und politische Bedeutung, 72 S.

2003

- SP III 03-101 Ariane Berthoin Antal & Victor Friedman, Negotiating Reality as an Approach to Intercultural Competence, 35 S.
- SP III 03-102 Ariane Berthoin Antal, Camilla Krebsbach-Gnath & Meinolf Dierkes, Hoechst Challenges Received Wisdom on Organizational Learning, 36 S.
- SP III 03-103 Ariane Berthoin Antal & Jing Wang. Organizational Learning in China: The Role of Returners, 29 S.
- SP III 03-104 Jeanette Hofmann, Die Regulierung des Domainnamensystems – Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen der Einrichtung neuer Top Level Domains im Internet, 122 S.
- SP III 03-105 Oliver Schöllner & Stephan Rammler, „Mobilität im Wettbewerb“ Möglichkeiten und Grenzen integrierter Verkehrssysteme im Kontext einer wettbewerblichen Entwicklung des deutschen und europäischen Verkehrsmarktes – Begründung eines Forschungsvorhabens, 35 S.
- SP III 03-106 Falk Berndt & Hermann Blümel, ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV, 73 S.

- SP III 03-107 Tobias Wölfle und Oliver Schöller, Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung, 26 S.
- SP III 03-108 Markus Petersen, Multimodale Mobilisations und Privat-Pkw, Ein Vergleich auf Basis von Transaktions- und monetären Kosten. Bericht 4 der choice-Forschung, 41 S.
- SP III 03-109 Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Learning to Negotiate Reality: A Strategy for Teaching Intercultural Competencies, 33 S.
- SP III 03-110 Ute Hoffmann (Hg.), Reflexionen der kulturellen Globalisierung. Interkulturelle Begegnungen und ihre Folgen. Dokumentation des Kolloquiums „Identität-Alterität-Interkulturalität. Kultur und Globalisierung“ am 26./27. Mai 2003 in Darmstadt, 183 S.
- SP III 03-111 Christiana Weber, Zeit und Zeitkompensation in der Entstehung und Entwicklung von Organisationskultur, 41 S.
- SP III 03-112 Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Integrierte Verkehrspolitik als Realtypus – mehr als die Summe von Teillösungen?, 60 S.
- SP III 03-113 Christiana Weber & Barbara Weber, Corporate Venture Capital Organizations in Germany. A Comparison, 46 S.
- SP III 03-114 Marc Weider, André Metzner & Stephan Rammner, Die Brennstoffzelle zwischen Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik. Darstellung der öffentlichen Förderprogramme für Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie in Deutschland, der Europäischen Union, den USA und Japan, 77 S.
- SP III 03-115 Martin Gegner, Crash, Boom, Bang – Reload. Metamorphosen eines Softwareprojekts in Zeiten des New Economy-Hypes, 32 S.
- SP III 03-116 Ying Zhu, Leapfrogging into Hydrogen Technology: China's 1990-2000 Energy Balance, 43 S.
- SP III 03-117 Maria Oppen, Detlef Sack & Alexander Wegener, Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen, 61 S.

2004

- SP III 04-101 Marc Weider, André Metzner & Stephan Rammner, Das Brennstoffzellen-Rennen. Aktivitäten und Strategien bezüglich Wasserstoff und Brennstoffzelle in der Automobilindustrie, 137 S.
- SP III 04-102 Ariane Berthoin Antal, The Centrality of ‚Between‘ in Intellectual Entrepreneurship, 27 S.
- SP III 04-103 Martin Gegner, Die Auto-Referenz des öffentlichen Nahverkehrs – Selbst-, Konkurrenz- und Kundenbild im Marketing des Verbands Deutscher Verkehrsbetriebe, 102 S.
- SP III 04-104 Holger Straßheim, Power in intercommunal knowledge networks. On the endogenous dynamics of network governance and knowledge creation, 37 S.

- SP III 04-105 Marc Weider, China – Automobilmarkt der Zukunft? – Wie nachhaltig und zukunftsorientiert sind die Strategien der internationalen Automobilindustrie in China?, 73 S.
- SP III 04-106 Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Overcoming dangerous learning: The role of critical reflection in cross-cultural interactions, 26 S.
- SP III 04-107 Felix Beutler, Intermodalität, Multimodalität und Urbanibility – Vision für einen nachhaltigen Stadtverkehr, 36 S.
- SP III 04-108 Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, 36 S.
- SP III 04-109 Hermann Blümel, Mobilitätsdienstleister ohne Kunden. Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr, 114 S.
- SP III 04-110 Maria Brie & Hagen Pietzcker, NGOs in China – Die Entwicklung des Dritten Sektors, 53 S.
- SP III 04-111 Anke Borcharding, Strategies, Programs, and Projects Pertaining to Policy on Transport. Research in Selected European States, the United States, and Japan (Short title: “SmartBench”) Final Report on Sweden, 50 S.
- SP III 04-112 Ariane Berthoin Antal & André Sobczak, Beyond CSR: Organizational Learning for Global Responsibility, 41 S.

2005

- SP III 05-101 Martin Lengwiler, Probleme anwendungsorientierter Forschung in den Sozialwissenschaften am Beispiel der Ausgründung “choice”, 59 S.
- SP III 05-102 Maria Brie, Prozesse politischer Entscheidungsfindung in China. Die „Vierte Führungsgeneration“, 58 S.
- SP III 05-103 Miriam Barnat, Lernen und Macht in einer Non-Profit Organisation, 50 S.
- SP III 05-104 Roman Pernack, Öffentlicher Raum und Verkehr. Eine sozialtheoretische Annäherung, 46 S.
- SP III 05-105 Ying Zhu, Energy and Motorization. Scenarios for China’s 2005-2020 Energy Balance, 64 S.
- SP III 05-106 Weert Canzler & Andreas Knie, Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität: Neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr, 35 S.
- SP III 05-107 Christiana Weber, Corporate Venture Capital als Beitrag zum Wissensmanagement – eine vergleichende Langzeitstudie in Deutschland, 55 S.

2006

- SP III 06-101 Christian Maertins, Die Intermodalen Dienste der Bahn: Mehr Mobilität und weniger Verkehr? Wirkungen und Potenziale neuer Verkehrsdienstleistungen, 79 S.

- SP III 06-102 Kathrin Böhling, Tanja Busch, Ariane Berthoin Antal & Jeannette Hofmann, Lernprozesse im Kontext von UN-Weltgipfeln. Die Vergesellschaftung internationalen Regierens, 34 S.
- SP III 06-103 Martini, Stefan, Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte statt Daseinsvorsorge, 61 S.

2007

- SP III 07-101 Ariane Berthoin Antal, Maria Oppen & André Sobczak, (Re)discovering the social responsibility of business in Germany, 33 S.
- SP III 07-102 Thomas Aigle, Lutz Marz, Automobilität und Innovation. Versuch einer interdisziplinären Systematisierung, 112 S.
- SP III 07-103 Stefan Kirchner, Maria Oppen, Das Ende der Reorganisationsdynamik? High Performance Work Practices als Muster der Reorganisation in Deutschland, 50 S.
- SP III 07-104 Oliver Schöller, Urbanität und Mobilität. Residenzwahl in der Zweiten Moderne, 24 S.
- SP III 07-105 Thomas Aigle, Philipp Krien, Lutz Marz, Die Evaluations-Matrix. Ein Tool zur Bewertung antriebs- und kraftstofftechnologischer Innovationen in der Automobilindustrie, 108 S.
- SP III 07-106 Thomas Aigle, Holger Braun-Thürmann, Lutz Marz, Kerstin Schäfer, Marc Weider, Mobil statt fossil. Evaluationen, Strategien und Visionen einer neuen Automobilität, 38 S.
- SP III 07-107 Jeanette Hofmann, Wandel von Staatlichkeit in digitalen Namensräumen – Zwischen Hierarchie und Selbstregulierung, 75 S.

2008

- SP III 08-101 Elke Wiechmann, Maria Oppen, Gerechtigkeitsvorstellungen im Geschlechterverhältnis – Das Beispiel „Elterngeld“, 44 S.
- SP III 08-102 Thomas Aigle, Ante Krstacic-Galic, Lutz Marz, Andrea Scharnhorst, Zu einem frühen Markt für alternative Antriebe, 162 S.
- SP III 08-103 Christian Scherf, Die postfossile Blackbox. Alternative Antriebsaggregate im Rückspiegel vergangener Verkehrsvorhaben, 48 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie je Paper eine **Briefmarke im Wert von Euro 0,55** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 0,55 Euro** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

Bestellschein

Order Form

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung gGmbH
INFORMATION UND KOMMUNIKATION
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

Absender • Return Address:

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief

Bestellnummer • Order no.

--	--

