

»Die UN waren schlicht überfordert«

Interview mit Mark Pieth, Mitglied der Unabhängigen Untersuchungskommission für das Programm »Öl-für-Lebensmittel« über die Ergebnisse der Untersuchung und die Konsequenzen für die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten.

Frage: Die Kommission, der Sie angehörten, hat am 7. September 2005 ihren Bericht über das Management des »Öl-für-Lebensmittel-Programms« vorgelegt. Welches sind die wichtigsten Ergebnisse Ihrer Nachforschungen?

Mark Pieth: Im Bereich des Managements muß man vorweg sagen, daß der Sicherheitsrat etwa die Hälfte der Verantwortung trägt. Der Sicherheitsrat hatte das Programm auf die Beine gestellt und dabei einen fundamentalen Fehler begangen. Er hat nämlich Saddam Hussein, respektive seinem Regime, die Möglichkeit gegeben, seine Vertragspartner, also die Unternehmen, die Lebensmittel geliefert oder Öl gekauft haben, selbst auszuwählen und auch die Preise größtenteils selber zu bestimmen. Damit hatte er im Grunde die Manipulationsmöglichkeit in der Hand. Des weiteren hat der Sicherheitsrat diesen Sanktionsausschuß, den sogenannten »661-Ausschuß« eingesetzt, der mit Einstimmigkeit handeln mußte, genauso wie der Sicherheitsrat selbst. Die meiste Zeit war der Ausschuß überhaupt nicht handlungsfähig.

Warum nicht?

Er war nicht in der Lage, auf Sanktionsverstöße, die bekannt wurden, zu reagieren, weil immer wieder Uneinigkeit herrschte, wie zu reagieren sei. Das ist sozusagen der erste Befund. Wir haben dann das Sekretariat genauer angeschaut. Beim Sekretariat war schnell deutlich, daß Informationen dem Sicherheitsrat, aber auch dem Generalsekretariat vorenthalten wurden. Es gab schon sehr früh konkrete Hinweise, daß Mißbräuche vorkamen, und diese Informationen sind nicht weitergeleitet worden. Das ist ein klarer Fehler, der dem Untergeneralsekretär, Benon Sevan, Chef von OIP (Office of the Iraq Programme) anzulasten ist.

Es bleibt dann die Frage natürlich, was ist mit der Verantwortlichkeit des Generalsekretärs oder seiner Mitarbeiter, wie etwa der Stellvertretenden Generalsekretärin. Und da ist natürlich durch das Fehlverhalten der anderen Partner die Verantwortung ein Stück weit beschränkt: der Sicherheitsrat trägt Verantwortung, und Sevan trägt Verantwortung. Kofi Annan selbst wird vorgeworfen, daß er als Manager zum Teil versagt habe.

Was wird ihm vorgeworfen?

Man wirft ihm dreierlei vor: Er hätte Informationen, die er gehabt hat, nicht weitergeleitet; er sei den Hinweisen nicht wirklich nachgegangen; und er hat seine Verantwortung delegiert an seine Stellvertreterin, Louise Fréchette, ohne daß dieser bewußt war, daß sie die Verantwortung trägt. Im Grunde war dies ein Managementversagen.

Das sind die Hauptideegebnisse?

Das sind die Hauptideegebnisse dieses zweitletzten Berichts. Wir haben ja insgesamt drei Zwischenberichte geschrieben und zwei Schlußberichte oder besser zwei Teile des Schlußberichts. Und am 7. September sind die 1000 Seiten Schlußbericht herausgekommen, die die UN zum Gegenstand hatten.

Wie bewertet die Kommission das Verhalten der UN-Mitarbeiter? Sind sie besonders anfällig gewesen für Bestechlichkeit, und zieht sich das durch alle Ebenen?

Das ist schwer zu sagen. Wir haben Personen gefunden, bei denen wir große Bedenken hatten. Zunächst einmal nicht Bestechlichkeit im eigentlichen Sinne, sondern eher ein Schwachwerden angesichts politischen Druckes hat es auf praktisch allen Ebenen gegeben, von ganz oben bis in die mittleren Ränge. Wir hatten schwere Vorwürfe erhoben

Das **Programm »Öl-für-Lebensmittel«** wurde 1995 mit Resolution 986 des UN-Sicherheitsrats geschaffen. Ziel war, die Folgen der von den Vereinten Nationen verhängten umfassenden Sanktionen gegen das Regime von Saddam Hussein für die irakische Bevölkerung zu mildern. Das Programm ermöglichte Irak, Öl im Austausch für Medikamente und Lebensmittel zu verkaufen. Es lief sieben Jahre von Dezember 1996 bis November 2003. In diesem Zeitraum wurden Öl und Waren im Wert von mehr als 100 Milliarden Dollar ex-beziehungsweise importiert. Illegale Aufschläge verschafften Saddam Hussein dabei Mehreinnahmen von 1,8 Milliarden Dollar, die nicht für den Einkauf von Lebensmitteln genutzt werden konnten. Vorwürfe gegen UN-Mitarbeiter, die das Programm betreuten, veranlaßten den UN-Generalsekretär im April 2004 eine Kommission einzusetzen, um die Anschuldigungen zu untersuchen. Kofi Annan berief in diese **Unabhängige Untersuchungskommission** (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme) Paul A. Volcker, Richard J. Goldstone und Mark Pieth. Die Kommission legte drei Zwischenberichte und im September beziehungsweise Oktober 2005 einen zweigeteilten Abschlußbericht vor. Berichte siehe: <http://www.iic-offp.org/> und weitere Informationen: Büro des Öl-für-Lebensmittel-Programms der UN: <http://www.un.org/Depts/oip/>; Zwischenbericht des Generalsekretärs zur Managementreform v. 31.10.2005, über: http://www.un.org/reform/reform_update.html

gegen Joseph Stephanides, dem damaligen Sekretär des Sicherheitsrats, der Vorgänger von Benon Sevan war, weil der Sicherheitsrat erst die Zuständigkeit hatte. Ihm hat man vorgeworfen, er hätte in einem Vergabeverfahren dieses Programm manipuliert. Er ist dann im Anschluß an unseren Bericht fristlos entlassen worden. Jetzt ist er wieder eingestellt worden. Das sind nicht Dinge, mit denen wir uns befassen, wir sind keine Sanktionsbehörde.

Dann gab es ganz klare Bestechungsfälle, vor allem ist hier Alexander Jakowlew, der für das Beschaffungswesen zuständige Mitarbeiter, zu nennen. Er hat nach unseren Angaben etwa 1,5 Millionen Dollar bezogen in verschiedenen Bestechungskontexten, nicht alles »Öl-für-Lebensmittel«. Es gibt weitere Personen, die mit Alexander Jakowlew zusammengearbeitet haben. Und dann war für uns besonders heikel Benon Sevan, der Chef des Programms. Er hat sich mit Sicherheit in einen Interessenkonflikt begeben, indem er die Iraker gebeten hat, Öl an einen Freund zu liefern. Wir gehen auch davon aus, daß er 150 000 Dollar selbst bezogen hat. Das wäre eine Bestechung.

Läßt der Fall dieses Programms Schlüsse zu auf das UN-Sekretariat generell?

Das ist eine schwierige Frage. Es gibt viele Leute die sagen, dieses Programm sei etwas ganz Spezielles, und das stimmt. Es ist in vieler Hinsicht speziell und hoch politisiert. Es ist nicht vergleichbar mit Tsunami-Hilfe zum Beispiel, weil hier die Begünstigten versuchten, das Ganze zu unterlaufen. Es ist also kein Wunder, das es hier Bestechung und andere Mißbräuche gab. Andererseits haben wir festgestellt, daß viele der Schwachstellen, vor allem die Management- und Aufsichtsschwächen, durchaus typisch sind. Daher ist es für uns eigentlich ein sehr feingliedrig recherchierter Beispielfall.

Welche Konsequenzen sollten die UN Ihrer Meinung nach ziehen, was die mangelnde Aufsicht angeht?

Zwei der fünf Vorschläge unseres Berichts gehen darauf ein. Erster Punkt: wir schlagen vor, den Posten eines hochrangigen Managers, eines Chief Operating Officer (COO), einzurichten. Diese Person sollte von der Generalversammlung gewählt werden und die gleiche Legitimation wie die des Generalsekretärs besitzen. Generalsekretäre

sind oft gute Diplomaten, aber nicht unbedingt gute Manager. Daher wird ein Top-Manager benötigt.

Zweiter Punkt: Man braucht eine externe Wirtschaftsprüfung (External Audit Committee), Leute von außen, die nicht politisch motiviert sind. Die einfach das Management anschauen und die Kritik am Management aufnehmen können. Das ist eine heikle Geschichte. Das sollte ein Team von unabhängigen Leuten sein, die praktisch auf gleicher Höhe in der Organisationshierarchie stehen wie der Sicherheitsrat, aber nicht von den P5 kontrolliert werden.

Und das bestehende Instrumentarium, das Amt für interne Aufsichtsdienste (OIOS), hat das nicht gereicht?

Nein, das hat total versagt. Und das ist auch sehr stark hierarchisch eingebunden. Ich muß leider sagen, die frühen Vertreter sowohl des OLA (Bereich Rechtsangelegenheiten) waren nicht in der Lage, hier für Aufklärung zu sorgen, und OIOS hat die Sache eher vertuscht als aufgeklärt.

Kofi Annan hat bereits auf Ihren Bericht reagiert. Er hat am 31. Oktober einen Bericht zur Managementreform vorgelegt, in dem er viele Verbesserungen, die Sie in Ihrem Bericht vorschlugen, umsetzen will, zum Beispiel die Einrichtung eines Ethikbüros, die Stärkung des Amtes für interne Aufsichtsdienste oder die Aufsicht einer externen Beraterfirma. Denken Sie, daß diese Maßnahmen ausreichen? Oder werden hier wieder, in UN-typischer Manier, lediglich neue Organe geschaffen, was nicht unbedingt zur Transparenz beiträgt.

Man muß sehr genau hinschauen. Um einfach ein Beispiel herauszugreifen: dieses External Audit Board ist, wenn ich es recht sehe, in seiner Lesart ein Beratungsgremium. Das haben wir uns überhaupt nicht so vorgestellt. Wir wollen ein ganz hartes Aufsichtsgremium mit Entscheidungskompetenzen, sonst bringt es nichts. Wir sind uns auch bewußt, daß dieser COO durchaus eine Art Reibung mit dem Generalsekretär schafft. Das ist auch richtig so. Es muß ein Kontrollorgan sein. Also, man müßte die Liste genau anschauen und im Einzelnen...

Aber immerhin nimmt Annan die Empfehlungen auf. Das sind erste Schritte.

Sein Programm geht ganz klar in die richtige Richtung. Wir haben unsererseits auch zwei Empfehlungslisten erarbeitet. Darin wird unter anderem die Frage behandelt, wie man bei Projekten, an denen mehrere Organisationen der UN-Familie beteiligt sind, vorgeht; wie man zum Beispiel gemeinsam abrechnet. In dem vorliegenden Fall haben neun beteiligte Organisationen 50 Millionen Dollar zu viel aus dem Programm genommen. Wir haben verlangt, daß die zurückerstattet werden, und 37 Millionen Dollar sind bereits zurückgeflossen.

Eine weitere Empfehlung war, Beamte, die offensichtlich nicht fähig sind, zu entlassen. Die jüngsten Vorschläge von Kofi Annan decken natürlich auch andere Bedürfnisse ab. Sehr wichtig zum Beispiel die sogenannte ›whistle-blower protection‹, die es erschreckender Weise bislang nicht gegeben hat. In der Tat hatten wir die größten Schwierigkeiten, Leute zu finden, die freiwillig mit uns geredet haben, weil sie überhaupt keinen Schutz hatten.

War nicht auch ein Punkt von Kofi Annans ursprünglichen Reformvorschlägen, daß ihm mehr Kompetenz zugestanden wird, Mitarbeiter zu entlassen?

Das ist aus unserer Sicht auch nötig. Es hat keinen Sinn, Leute mitzuschleppen, die nicht kompetent sind. Das ist in jeder anderen Organisation eine Selbstverständlichkeit. Und in den UN – nur weil vielleicht politische Rücksichten genommen werden – soll das nicht der Fall sein. Die große Gefahr ist, daß das, was wir da vorlegen, als von einer Nord-Süd-Agenda getragen ausgelegt wird. Das wir sozusagen mit Staaten des Nordens gegen den Süden vorgehen würden.

Wie kann das passieren?

Es gibt die Vorstellung, daß oftmals Leute, die vielleicht die Kompetenzen nicht unbedingt haben, die Stelle bekommen, weil sie aus einem bestimmten Land stammen. Oder umgekehrt in der Makroperspektive wird behauptet, daß das Hervorheben dieser Management-



Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Vorstandsmitglied der DGVN, und Prof. Dr. Mark Pieth, Strafrechtsprofessor an der Universität Basel, beim Vortrag Die UN in der Korruptionsfrage? Der ›Öl-für-Lebensmittel‹-Skandal und seine Folgen, am 17. November 2005 in Berlin.

Foto: Monique Lehmann

reform in der Debatte zum Teil Hand in Hand gegangen ist mit dem Zurückstufen der Millenniums-Entwicklungsziele.

Das sind Dinge, mit denen wir im Grunde nichts zu tun haben. Wir beharren einfach auf der Managementreform und sagen, was wir hier in diesem Beispiel gesehen haben, wäre an sich vermeidbar, wenn es wieder einmal zu einem so großen Programm kommt. Und ich denke das nächste Programm oder die nächsten Programme stehen schon vor der Haustür.

Zusammenfassend kann man sagen, die UN waren mit ihrer 60 Jahre alten Struktur schlicht und einfach überfordert. Weil wir es hier mit Dingen zu tun haben, die sehr nahe an privatwirtschaftlicher Tätigkeit sind – also Vergabe von Aufträgen an Private im ganz großen Stil. Dazu ist ein Policy-Gremium nur beschränkt in der Lage.

Aber das machen die UN doch schon seit langem.

In gewissen Bereichen ja, wie beim UN-Entwicklungsprogramm zum Beispiel. Im übrigen sind die Vergaberichtlinien, die wir gesehen haben, antiquiert und wurden seit diesen Erfahrungen überarbeitet.

Was müßte man denn für Sicherheitsvorkehrungen treffen, um zukünftige Sanktionsregime so zu gestalten, daß sie die Bevölkerung tatsächlich schützen und andererseits nicht der Korruption Tor und Tür öffnen? Haben Sie da Empfehlungen erarbeitet?

Also wir haben uns vor allem mit dem Stichwort Korruption und Hilfe (corruption and aid) befaßt. Wir haben uns nicht gefragt, wie machen wir Sanktionen effizient und trotzdem so, daß sie nicht der Bevölkerung schaden. Es kann aber durchaus sein, daß so etwas wieder auf uns zukommt. Und da ist ganz grundlegend, daß man dem Staat, den man sanktionieren möchte, nicht die Wahl der Vertragspartner überläßt. Das war hier wirklich der Fehler.

Wie muß man sich die Arbeit der Kommission vorstellen?

Wir waren drei Personen in der Kommission, Volcker, Goldstone und ich. Wir haben 80 Leute aus 25 Nationen angestellt und innerhalb von anderthalb Jahren 35 Millionen Dollar gebraucht.

Wer hat die bezahlt?

Die ersten paar Millionen kamen aus der UN-Kasse, der Rest aus einer Irak-Kasse. Da man nun gemerkt hat, daß die Sonderorganisationen falsch gerechnet hatten und 37 Millionen zurückgegangen sind, ist unsere Arbeit eigentlich schon abgegolten. Natürlich wird unsere Arbeit wohl auch dazu dienen, Irak zu erlauben, sich große Summen zurückzuholen. Das ist eigentlich die nächste Stufe.

Wie war die Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär und dem Programmverantwortlichen.

Mit dem Generalsekretär sehr gut. Er hat sich insgesamt für acht, zum Teil ganztägigen Interviews bereit erklärt und sehr viel Zeit investiert.

Er hat dem Ganzen eine hohe Priorität eingeräumt. Mit dem Programmverantwortlichen hat man am Anfang einmal gesprochen, dann hat er nicht mehr mitgemacht. Er hat seine Mitarbeit aufgekündigt.

Im zweiten Teil Ihres Schlußberichts, der am 27. Oktober veröffentlicht wurde, ging es um die Manipulation des Programms durch die Unternehmen. Es werden 2200 Firmen, darunter auch deutsche, genannt. Was wirft die Kommission ihnen genau vor? Bestechlichkeit oder das Unterlaufen von Sanktionen?

Vorgeworfen werden ihnen illegale Zahlungen (illicit payments), entweder im Ölbereich – da verwenden wir das Wort ›surcharges‹ – oder im humanitären Bereich die ›kickbacks‹. Das sind Zahlungen, die außerhalb des Treuhandkontos gelaufen sind, und daher Sanktionsverletzungen darstellen. Je nach Rechtsordnung können die auch unter Betrug fallen oder auch vereinzelt unter Bestechung. Das hängt davon ab, wer der Empfänger ist. In den meisten Fällen war es die irakische Zentralbank. Da fällt es schwer, von Bestechung zu sprechen, weil die Grundidee der Bestechungstatbestände doch ist, daß bei Bestechung eine Privatperson für eigene Interessen Geld nimmt. Allerdings kann es gut sein, daß dies in gewissen Rechtsordnungen als Bestechung angesehen wird, in allen Staaten aber auf jeden Fall als Sanktionsverletzung. Die meisten Staaten haben diesbezügliche Strafbestimmungen gehabt.

Sie fordern, daß in Deutschland und auch in anderen Staaten die Staatsanwaltschaft ermittelt.

Das muß ich ein bißchen korrigieren. Ich habe gesagt, als Strafrechtler besteht ein Anfangsverdacht, und wir als Kommission stellen das Material zur Verfügung. Man kann es bei uns abholen. Aber wir betreiben keine Verfahren, und es ist auch nicht meine Aufgabe, jetzt den deutschen Staatsanwaltschaften zu sagen, sie sollten ermitteln. Das haben die Medien daraus gemacht. Das habe ich nie gesagt.

Aber es wäre natürlich eine logische Schlußfolgerung. Ich könnte das verstehen, ja.

Wie sehr sehen sie das Ansehen der UN durch diesen Skandal in Mitleidenschaft gezogen. Wie sehr sind die UN selbst schuld an dem Aufsehen?

Die UN waren natürlich auch das Opfer einer gezielten Kampagne, zunächst vor allem in den USA. Und das Peinliche ist, daß die Kampagne in der Sache zum großen Teil Recht bekommen hat. Das war ja eigentlich auch wahrscheinlich unsere Motivation, hier einmal ganz genau hinzuschauen und den Vorwürfen kritisch gegenüberzustehen. Es war für ernüchternd, daß wir feststellen mußten, daß vieles, was behauptet wird, richtig war. Das heißt, die UN trägt einen großen Teil der Verantwortung dafür. Vielleicht ist richtig, was Kofi Annan gesagt hat, daß man das Programm eigentlich nie hätte machen dürfen.

Aber Sie sagten vorhin, daß wieder ähnliche Programme in Zukunft nötig sein werden. Die UN können sich ja solchen Anfragen ...

... nicht völlig entziehen, nein, das ist richtig. Man kann sich nicht völlig entziehen, vor allem, wenn es um Projekte wie Katastrophenhilfe geht. Es gibt niemand anderes, der so etwas koordinieren könnte. Das heißt, es gibt nur eine Möglichkeit, nämlich die, entsprechende Strukturen, die eine gute Aufsicht sicherstellen, vorweg schon zu schaffen.

Also mehr Vorsorge, das heißt jetzt schon die Regeln schaffen, die dann im Notfall schnell angewendet werden können.

Man könnte, ähnlich wie man es inzwischen bei der Friedenssicherung macht, im Grunde auch bei der Katastrophenvorsorge oder bei ähnlichen Projekten vorsorglich eine Grundstruktur schaffen, die ihren Namen verdient. Es gibt bei den UN zwar entsprechende Abteilungen, sie sind aber viel zu klein und zu wenig durchstrukturiert.

Hat die UN zu wenig Mitarbeiter?

Das ist nicht unbedingt das Problem, glaube ich. Es ist vielmehr die Frage der Kompetenz, die richtigen Leute zur richtigen Zeit am richtigen Ort und die richtigen Verfahren. □

Das Gespräch fand am 17. November in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

Zehn Jahre Welthandelsorganisation

Ein Grund zum Feiern

CLAUDIA DECKER

»Dieses Jahr begehen wir das zehnjährige Jubiläum der WTO. Das ist für uns ein Anlaß, einen Blick zurück auf die vergangenen zehn Jahre zu werfen und uns zu überlegen, wie wir die Dinge, die wir gut gemacht haben, beibehalten und verbessern, und gleichzeitig die Bereiche in Angriff nehmen, wo wir noch besser werden können. Aber es ist auch ein Anlaß, den man feiern sollte, denn heute, zehn Jahre nach ihrer Gründung, ist die WTO so relevant und wichtig wie nie zuvor. [...] In unserer Organisation werden Handelsstreitigkeiten auf eine systematische und friedliche Art und Weise gelöst, Handelsrichtlinien werden gründlich analysiert und erörtert, und die Regierungen aus aller Welt kommen zu uns, um über den kontinuierlichen Abbau von Handelsschranken zu verhandeln und um die Regeln für den internationalen Wirtschaftsverkehr aufzustellen.«¹

Supachai Panitchpakdi

Das Jahr 2005 ist nicht nur für die Vereinten Nationen ein Jubiläumsjahr, sondern auch für die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO). Vor zehn Jahren, am 1. Januar 1995, wurde in Genf die WTO gegründet. Doch gibt es Grund zum Feiern? Die Reaktionen auf das zehnjährige Bestehen der Organisation fallen – je nach Betrachter – recht unterschiedlich aus. Auf der einen Seite wurden die erweiterte Zuständigkeit der WTO auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum, der verbesserte Streitschlichtungsmechanismus



Dr. Claudia Decker, geb. 1971, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Programm ›Globalisierung und Weltwirtschaft‹.

und die stetige Erweiterung der Mitglieder auf heute 148 positiv hervorgehoben.

Auf der anderen Seite wurde die WTO in zunehmenden Maße zur Zielscheibe von Globalisierungskritikern, die ihr vorwerfen, wenig transparent und mit ungenügender demokratischer Legitimation Liberalisierungen zu Lasten der Entwicklungsländer durchzuführen. Daher zogen zahlreiche nichtstaatliche Organisationen (NGOs), wie Attac und WEED, eine negative Bilanz des Jubiläums. Ihrer Meinung nach habe die Feier auf dem Rücken der Armen stattgefunden und die Po-