

«Wir haben einen neuen Markstein gesetzt»

458 Mio. US-Dollar auf Genfer Konten sollen nächstens an Nigeria zurückgegeben werden. Es sind Gelder, die Ex-Diktator Sani Abacha abgezweigt und in die Schweiz verschoben hatte. Die Schweizer Nigeria-Koalition hat sich um den Einsatz der Gelder im Interesse der nigerianischen Bevölkerung bemüht und hofft zu erreichen, dass die nigerianische Zivilgesellschaft bei der Ausgabenkontrolle beteiligt wird.

Mit Max Mader von der Schweizer Nigeria-Koalition sprach Stefan Howald

Was ist der aktuelle Stand der Rückführung?

Die Schweizer Regierung wartet auf grünes Licht von der Weltbank, damit man die technischen Modalitäten des Monitoring, der Kontrolle bei der Verwendung der rückgeführten Gelder angehen kann. Es muss eine grundsätzliche Vereinbarung, ein memorandum of understanding, unterschrieben werden, mindestens von der Weltbank und der Schweiz, dass man sich über gewisse Punkte einigt, zum Beispiel die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die nigerianische Regierung hat sich gelegentlich in die Debatten eingeschaltet und dann wieder ausgeklinkt. Aber wegen des gestiegenen Ölpreises ist sie nicht mehr so dringlich an der Abwicklung interessiert. Das macht der Schweiz etwas Bauchweh, weil man den Fall endlich loshaben will.

Worum geht es bei der nächsten Phase?

Es geht darum, wie das Monitoring konkret aussehen soll. Wie wird es finanziert, und was wird alles finanziert, etwa Experten, die vor Ort die Umsetzung der Projekte begutachten und begleiten.

Wir haben es als unsere Aufgabe gesehen, vor allem zu vermitteln und Expertenwissen, das in Nigeria vorhanden ist, unserer Partnerorganisation, dem Nigerian Civil Society Network on Stolen Assets, bekannt zu machen. Wir haben im Juli eine Expertenliste zusammengestellt und gesagt: «So, jetzt müsst ihr entscheiden. In Nigeria gibt es eine deutsche Stiftung, die bereit wäre, eine Expertenstelle zu finanzieren. Wählt eure Favoriten aus, gebt uns ein Feedback, dann unterbreiten wir das in Bern.» Wir haben ziemlich viel gemacht, damit der Zivilgesellschaft nicht die Felle davonschwimmen. Wir wollten bereit sein, ein Konzept haben, das solid ist, und auf dem man auch wieder politische Forderungen aufbauen kann.

Das Network on Stolen Assets wäre von nun an Haupt-Ansprechpartner für die nigerianische Regierung?

Das können wir nicht bestimmen, und es ist auch schwierig, einzuschätzen, wie die nächste Phase aussehen wird. Im Moment sind wir ein Tandem mit dem Network. Wir halten den Kontakt zu Bern, und sie halten den Kontakt zur nigerianischen Regierung. Sobald die Weltbank mit dabei ist und Geld mit drin ist, kann es Änderungen geben. Wichtig wäre für uns, dass das Network nicht nur Zustimmungsfunktion hat, sondern weiterhin eine wichtige Rolle spielen kann. Wir haben die Schweizer Behörden so weit gebracht, dass sie glauben, es wäre gut, wenn das Network einen Einfluss behält.

Ihr habt vor allem mit Bern verhandelt. Ist denn klar, dass die Weltbank diese Vorschläge akzeptieren wird?

Das informelle Feedback ist gut. Bern hat uns immer wieder versichert, die Weltbank finde das zivilgesellschaftliche Engagement wichtig. Und es entspricht ja auch den Weltbank-Prinzipien, obwohl diese nicht sehr oft umgesetzt werden. Aber weil wir von aussen kommen und die Weltbank auf ihre eigenen Prinzipien behaftet, könnte das Ergebnis positiv sein.

Die nigerianische Regierung war dem Einbezug der Zivilgesellschaft gegenüber renitent, bis die Schweiz aufgrund unseres Drucks die Forderung diplomatisch unterstützte. Und dann kam das Network und hat politischen Druck in Nigeria gemacht. Durch unsere Reise nach Nigeria im Oktober 2004 kam es zu Treffen beim schweizerischen Botschafter und im nigerianischen Parlament. Damit wurden beide Koalitionen sichtbar und konnten Überzeugungsarbeit leisten.

Wie sieht es mit dem Vorwurf der nigerianischen Regierung aus, die Rückgabe der Gelder werde an ein Entgegenkommen bei der Rücknahme abgewiesener Asylbewerber verknüpft?

Diese Verknüpfung wäre natürlich nicht zulässig. Der Vorwurf entstand aus einem Fauxpas der Schweizer Diplomatie; eine gewisse Absichtlichkeit in der Behandlung verschiedener Traktanden in einer Sitzung ist der Diplomatie eigen, natürlich immer mit höflichen Entschuldigungen. Man sagt, die beiden Dinge haben nichts miteinander zu tun, aber es wird dennoch die Beziehung zu nutzen versucht, die sich durch den Sitzungstermin ergibt: Kommst du mir beim einen entgegen, komme ich dir beim anderen entgegen. Die Verbindung der Dossiers kam vielleicht aus Blochers Küche. Das Migrationsdossier entspricht seinen politischen Zielen; deren Umsetzung mit Hilfe des Dossiers Potentatengelder hätte er wohl nicht verschmäht. Uns hat die Aufregung um das Migrationsdossier mehr genützt als geschadet, weil die nigerianische Zivilgesellschaft durch die Verzögerung mehr Zeit gewann, um ihre Strategien in die Tat umzusetzen.

Insgesamt würdest du also von einem Erfolg der Kampagne sprechen?

Ja. Die Rückführung ist noch nicht abgeschlossen, aber es scheint doch auf einen Erfolg hinzulaufen. Ich glaube, wir haben einen neuen Markstein gesetzt. Bezüglich dessen, was man mit Lobbying erreichen kann, sind wir ein wenig weiter gekommen. Auch in der Bundesverwaltung haben wir einige Vernetzungs- und Lernprozesse ausgelöst.

Aber bei der Auswahl der Projekte lässt sich nicht mehr mitbestimmen?

Das war gelaufen, als die nigerianische Regierung im Herbst 2004 erklärte, sie habe das Geld schon ausgegeben. Das war die Rochade, mit der sie alle überrascht hat.

War das juristisch, und/oder politisch, nicht mehr anfechtbar?

Politisch-rechtlich konnte man nicht mehr viel machen. Es war klar: Das Geld gehört Nigeria, Nigeria ist souverän. Souveränität ist im internationalen Recht immer noch ein absoluter Wert. Zwar haben wir innenpolitisch versucht, das Finalitätsprinzip über das Hoheitlichkeitsprinzip zu stellen, den Zweckgedanken in den Vordergrund zu rücken. Doch in den internationalen Beziehungen steckt das noch sehr in den Kinderschuhen.

Gerade im Kontext Nigeria besteht das Problem der Rechenschaft über Entwicklungsprojekte. Da sind all die Projekte, die schon lange geplant sind, die wie die meisten Projekte in Nigeria ungeheuer lang haben, bis sie umgesetzt werden, wenn sie überhaupt umgesetzt werden und nicht versanden. So war es sehr bequem für die nigerianische Regierung, zu sagen, die Projekte bestehen und wir müssen sie finanziell einfach noch decken. Die Schweiz hat sich sehr rasch darauf eingelassen, weil sie sich gesagt hat, ja gut, man kann es immer noch als Entwicklungsprojekte verkaufen.

Unser Erfolg beschränkt sich jetzt auf die Beteiligung an der technischen Umsetzung. Dort sind wir willkommen. Das war ein Anliegen unserer Kampagne, zu zeigen, wenn ihr nichts macht, dann stellen wir Expertisen zur Verfügung, wir machen konstruktiv mit, obwohl wir uns politisch polar gegenüberstehen und innenpolitisch von Zeit zu Zeit Druck aufsetzen.

Hätte die Kampagne früher ansetzen müssen?

Wegen des Souveränitätsrechts hätte die Schweizer NGO-Koalition nie eine Chance gehabt, der nigerianischen Regierung dreinzufunken. Doch vor Ort hätten Chancen bestanden, wenn man früher Kontakte aufgebaut hätte zur nigerianischen Zivilgesellschaft, die dann Einfluss geltend gemacht hätte. Auch dann wäre fraglich gewesen, ob die Regierung nicht einfach sagt, das läuft übers Parlament, wir lassen nicht mit uns reden. Aber Öffentlichkeit zu schaffen in Nigeria hätte vielleicht die Chancen auf eine Mitsprache erhöht, wenn das im Jahr 2000 geschehen wäre.

Was lässt sich daraus für künftige Kampagnen lernen?

Dass man früh genug vor Ort sein und Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen im betroffenen Land aufnehmen muss. Gut war das Lobbying bei der Schweizer Bundesverwaltung, das Auftreten mit einer Koalition, gekoppelt mit Pressemitteilungen.

Es muss eine Koalition sein, um gehört zu werden, eine Koalition, der massgebliche NGO's angehören. Sehr gut fand ich, dass auch kleine, fachbezogene NGO's von Beginn an vertreten waren. Diese Kombination war sehr wirksam. Aus Sicht von infoe ist es ein besonderer Erfolg, dass ein Ogoni im Vorstand des Network sitzt, ein Mitglied jener nigerianischen

Gruppe, die am meisten von den Menschenrechtsverletzungen der Diktatur Abacha betroffen war.

Wenn ich eure Arbeit ansehe, dann braucht es nicht nur namhafte NGO's, sondern auch engagierte Individuen, die die Knochenarbeit verrichten.

Sicher. Zuerst war das Lis Füglistler von der AFP; und als sie sich zurückgezogen hat, habe ich die Koordination übernommen. Das ist das Problem bei grossen NGO's, dass die Leute so viele eigene Projekte betreuen müssen. Bei den kleinen ist die Zeit da, aber es fehlen die Finanzen.

Wie sieht es mit Entschädigungen für eure Arbeit durch den Bund aus?

Das war kein Thema. Es ist auch eine Frage der Unabhängigkeit. Wenn wir wieder eine Kampagne machen wollen, dann möchten wir nicht von denen, die wir lobbyieren, sogar öffentlich unter Druck setzen, einmal Geld erhalten haben.

Aber die NGO's stossen an finanzielle Grenzen.

Das ist klar. Ich finde, die Finanzierung sollte aus einem neutralen Topf kommen. Vielleicht könnte man diesen Fonds mit innovativen Lösungen speisen. Grosse NGO's sollten eine profitorientierte Abteilung aufbauen, die zum Beispiel in Richtung Ökotourismus arbeitet. Um die knallharte Politarbeit und sonst nicht gedeckte Koalitionsarbeit aus solchen Quellen zu finanzieren.

Ich würde in die andere Richtung gehen: Die Banken, die illegitime Gelder aufgenommen haben, für die Rückführung der Gelder zahlen zu lassen.

Wäre das wünschenswert? NGO's müssen ja oft Banken kritisieren und öffentlich unter Druck setzen. Aber die Banken spielen ohnehin nicht mit, weil sie sonst eine Schuld eingestehen würden. Höchstens bieten sie an, gemeinsame Armutsbekämpfung oder Livelihood-Strategien durchzuführen, so nach dem Motto: Wir Banken haben unsere Schwächen, aber wir tun auch Gutes.

Die Frage der Finanzierung bleibt für mich eine offene Frage.

Jedenfalls hat das Engagement Grenzen. Es ist klar, dass ihr euch jetzt zurückzieht.

Ja. Wir hätten uns gerne früher zurückgezogen, aber wir wollten nicht riskieren, dass die Kampagne stagniert. Sie muss jetzt jedoch getragen werden von der nigerianischen Zivilgesellschaft.

Welche Erfahrungen habt ihr mit euren internationalen Partnern gemacht?

Solange es in einem Land nur lokale NGO's gibt, ist es schwierig, etwas zu organisieren und aufzubauen, womit man innenpolitisch Einfluss nehmen kann. Dazu braucht es Finanzen, für Ausbildung und Infrastrukturen. Und es braucht, wie für eine Koalition in der Schweiz, eine kritische Grösse, die eine Kampagne erreichen muss.

Eine zweite Frage stellt sich in Bezug auf die politische Kultur in den NGO's: Ist es eher eine traditionelle Organisation, verbunden mit Hierarchie und Autorität? Wenn sich Leute vor Ort engagieren, dann tun sie das freiwillig, und da funktionieren zentralisierte Strukturen nicht. Zentralisierte Strukturen haben ihre Rolle, aber das Mehrheitsprinzip muss hinzukommen. Wir mussten in dieser Richtung ein wenig Einfluss geltend machen.

Der nigerianische Literatur-Nobelpreisträger Wole Soyinka hat kürzlich in einem Interview erklärt: «Die Schweiz will Bedingungen dafür stellen, wie das gestohlene Geld zurückgezahlt werden soll. Das Geld zu haben, ist schon an sich kriminell. Es auch noch zu behalten, ist eine unerträgliche Machtdemonstration und gehört zum Arrogantesten, was mir je begegnet ist.»
Was meinst du dazu?

Nun, er hat Recht. Das Argument zielt offensichtlich auf die Unverschämtheit, dass die Banken Zinsen kassiert haben und dass dies unter den Tisch fällt.

Aber Soyinka geht weiter: Eigentlich sollte man längst nicht mehr über Abkommen verhandeln, sondern das Geld einfach zurückgeben.

Ich finde, er hat absolut Recht, was den Prozess von Schweizer Regierungsseite betrifft, dass der juristische Apparat so lange gebraucht hat. Für mich hat aber die Zivilgesellschaft davon profitiert. Weil sie Zeit gebraucht hat, um sich zu organisieren, um eine Kampagne zu starten und schliesslich demokratisch legitimierte Forderungen zu stellen, was mit dem Geld passieren soll und wie man garantiert, dass das Geld nicht wieder versickert.

Gelegentlich ist ein ähnlicher Vorbehalt gemacht worden, spezifisch auf NGO's bezogen: Ob wir den Nigerianern vorschreiben sollen, was sie zu machen hätten.

Nun, unsere Antwort war und ist: Der Wunsch und die Forderung besteht in der nigerianischen Zivilgesellschaft selber. Es gab seit Jahren Organisationen, die Forderungen in Bezug auf die Abacha-Gelder erhoben, und wir haben der Sache nur neuen Schwung verliehen. In Nigeria ist in der Zivilgesellschaft ohnehin in aller Munde, welcher Skandal es ist, dass 80 Prozent der Gelder in Regierungsprojekten versickern. Die Abacha-Gelder-Rückführung ist einfach ein Fall mehr, wo es um solche Gelder geht. Diese Forderung bestand schon lange.

Du würdest eine Kritik an westlichen NGO's nicht akzeptieren, dass sie sich bei der Verwendung der Gelder nicht einzumischen haben?

Sie haben eine Funktion zu erfüllen, wenn das Thema im Ursprungsland akut ist. In den 1970er und 1980er Jahren gab es einen Spruch unter Ethnologen: «Wie ist die normale Familie im Amazonasgebiet zusammengesetzt? Vater, Mutter, Söhne und Töchter und ein Ethnologe.» Jetzt kann man das abwandeln: «Vater, Mutter, Söhne und Töchter und eine NGO». Die Kritik speist sich vor Ort aus dieser Erfahrung, dass NGO's mit einem Masterplan anreisen, wissen, wie es gehen soll, und dann Mist bauen, etwas machen, das lokal nicht über die Dauer des Projektaufbaus hinaus besteht.

Wenn der Vorwurf vor Ort kommt, oder von jemandem wie Wole Soyinka, dann finde ich, klar, er hat die Erfahrung gemacht, was eine solche westliche Haltung für Blüten treibt. Wenn das jemand in der Schweiz vorbringt, dann ärgert es mich meistens, weil es zu wenig aus der länderspezifischen Erfahrung heraus kommt, dogmatisch ist.

Für mich besteht die Frage, ob man die Chance wahrnehmen soll, schon vor der Rückführung der gelder Einfluss auf deren Verwendung zu nehmen.

Vor dieser Entscheidung steht man immer, wenn man Kampagnenarbeit macht. Ich finde eine Kampagne gut, wenn sie NGO's vor Ort hilft, eine Bresche zu schlagen, damit sie ihre eigenen Vorstellungen einbringen und umsetzen können. Wenn das Interventionen mit verlangt, würde ich sie machen.

* Max Mader, 1968, Lizentiat in Wirtschaftsgeschichte, Zweitstudium in Betriebs- und Volkswirtschaft. Verwaltungsassistent am Institut der Politikwissenschaft der Uni Zürich. Forschungsarbeit zur Ölförderung im Niger-Delta. Seit Anfang 2004 Präsident des Instituts für Ökologie und Aktions-Ethnologie (infoe Schweiz), einer NGO, die dem Ethnologischen Seminar der Universität Zürich angeschlossen ist.