

## **Abacha-Kampagne – Forderungen der Zivilgesellschaft umgesetzt**

**Seit der Blockierung von Vermögenswerten des verstorbenen nigerianischen Diktators Sani Abacha auf Schweizer Bankkonten 1999 forderte die Abacha-Koalition\* deren transparente Rückführung, soziale Verwendung und die Kontrolle der daraus finanzierten Projekte. Von 2004 bis 2007 ist die Schweizer Regierung weitgehend auf diese Forderungen eingegangen. Die Haltung der Abacha-Koalition gegenüber den Schweizer Behörden, eine Kombination aus politischem Druck und Zusammenarbeit, hat sich bewährt.**

Max Mader

Am 21. Dezember 2006 veröffentlichte die Weltbank ihren Bericht über das Monitoring der Verwendung der Schweizer Abacha-Gelder. Im Frühling 2006 waren nach langen Verhandlungen zwischen Nigeria, der Schweiz und der Weltbank zehn Zweierteams – jeweils ein Mitglied der Regierung und der Nichtregierungsorganisationen (NGO) Nigerias – gebildet worden. In zwei Etappen von je einer Woche Dauer begutachteten die Teams ca. 50 ausgewählte Infrastruktur-, Energie-, Gesundheits- und Bildungsprojekte vor Ort auf ihre Finanzierung und Umsetzung hin. Das am Monitoring beteiligte nigerianische NGO-Netzwerk (Nigerian Civil Society Network on Stolen Assets, NSA und die Schweizer Abacha-Koalition beurteilen heute die Rückführung kritisch, begrüßen aber die gleichberechtigte Beteiligung der NGO als freiwillige Massnahme für mehr Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und als potentielle Errungenschaft für die seit 1999 fortschreitende Demokratisierung des Landes.

Die Schweizer Regierung und die Weltbank sehen die Resultate als moderate Erfolgsgeschichte, die angesichts der mangelhaften öffentlichen Buchhaltung kaum besser hätte verlaufen können. Die zwei wichtigsten Empfehlungen des Weltbankberichtes lauten, die öffentliche Buchhaltung zu verbessern, um die Projektfinanzierung nachvollziehbar zu machen, und die NGO in die Projektbudgetierung, die Projektplanung und die Projektumsetzung nach dem Vorbild des jetzigen Monitoringverfahrens formell mit

---

\* NGO-Koalition mit den aktiven Mitgliedern Aktion Finanzplatz Schweiz, Brot für Alle, Erklärung von Bern, Institut für Ökologie und Aktionsethnologie, Nigeria Awareness Group und Transparency International Schweiz.

einzu beziehen. Die Regierung in Abuja hat offiziell noch nicht auf den Bericht reagiert, da dieser einen Teil des Berichtes über die Prüfung der gesamten öffentlichen Finanzen Nigerias darstellt, welcher im März dieses Jahres erwartet wird.

### **Zögerlicher Dialog unter politischem Druck**

Zu Beginn des ganzen Rückführungsprozesses traten die Schweizer Behörden nur zögerlich in einen Dialog mit der Abacha-Koalition ein. Nachdem ihr öffentlicher Brief an Bundesrat Blocher im Januar 2004 in der Presse erschienen war, kam der erste Austausch seit längerer Zeit mit dem damals zuständigen Bundesamt für Justiz zu Stande. Jedoch war das Amt sehr zurückhaltend mit Informationen und Forderungen an die nigerianische Regierung, aus Gründen des Amtsgeheimnisses und des Souveränitätsprinzips, wie es der Koalition 2006 rückblickend mitteilte. Die Scheu des Amtes davor oder seine Schwäche darin, zusammen mit den NGO die Möglichkeiten auszuloten, auch diplomatisch auf Nigeria einzuwirken, führte schliesslich dazu, dass es im August 2004 einen Rückführungsentscheid fällte, ohne zuvor abgeklärt zu haben, ob Nigerias System öffentlicher Buchhaltung es erlaubt, den Geldfluss bezogen auf einzelne Projekte nachzuvollziehen. Als es sich dann zeigte, dass dies mit dem jetzigen System nicht möglich ist, war damit die Kontrolle der Verwendung der rückgeführten Gelder grundsätzlich in Frage gestellt – ein Ziel, welches das nach dem Rückführungsentscheid zuständige EDA sich gesetzt hatte.

Die Abacha-Koalition brachte die Idee eines Monitoring bereits im Dezember 2004 konkret in den Dialog mit der Schweizer Regierung ein, und um Zweifel an der Umsetzbarkeit zu zerstreuen, gab ihr die Koalition eine Liste von nigerianischen und internationalen Monitoring-Praktikern ab, welche bereit wären, ein Mandat zu übernehmen. Die Koalition verfolgte damit eine Doppelstrategie, sowohl politischen Druck auszuüben als auch Kooperation und Dienstleistungen anzubieten.

### **Mobilisierung nigerianischer NGO**

Das EDA zeigte sich interessiert, jedoch stand noch die Bestätigung des Rückführungsentscheides durch das Bundesgericht aus, und man konnte es sich im EDA aus Kapazitäts- und Souveränitätsgründen nicht vorstellen, das Monitoring selbständig zu lancieren und umzusetzen. Im Oktober 2004 reiste eine Dreierdelegation der Abacha-Koalition nach Nigeria, um an der Gründungsversammlung des nigerianischen NGO-Netzwerkes NSA teilzunehmen. Auch besuchte sie mit diesem zusammen nigerianische Parlamentarier, den Schweizer Botschafter und weitere einflussreiche NGO-Vertreter, z. B. den Gewerkschaftsführer und prominenten Fernsehkommentator Beko Kutu (Bruder des 1997 verstorbenen Musikers Fela Kutu) sowie den Präsidenten von Transparency

International Nigeria Assisi Asobie. Die Öffentlichkeit, welche die nigerianischen NGO mit ihrer Forderung nach einer transparenten Rückführung und Verwendung in Nigeria erzielten und welche die Abacha-Koalition mit Medienauftritten auch in die Schweiz transportierte, stärkte dem EDA für seine Verhandlungen mit Nigeria den Rücken. Das EDA machte dies gegenüber der Koalition selber deutlich. Darauf sicherte Nigeria bei einem Besuch der Schweiz im November 2004 zu, die Gelder für Entwicklungsprojekte zu gebrauchen, und liess sich, wenn auch nicht sehr erfreut, auf die Idee der Kontrolle der Verwendung ein. Das EDA nahm Verhandlungen mit der Weltbank auf, welche den Monitoringprozess organisieren sollte.

### **Weltbank übernimmt Monitoring**

Am 1. September 2005 unterzeichneten die Schweiz und die Weltbank nach einer Konsultation Nigerias eine Vereinbarung über den Monitoringprozess, die eine Unterstützung durch die Schweiz und die Beteiligung nigerianischer NGO vorsah. Am 27. September trat die Weltbank in einer Medienkonferenz mit dem Vorhaben an die Öffentlichkeit. Auf dem Podium waren Ngozi Okonjo-Iweala, die damalige Finanzministerin, Paul Wolfowitz und Jean-Daniel Gerber vom seco. Das nigerianische NSA und die Abacha-Koalition mussten bei der Weltbank als neuer federführender Instanz lobbyieren, ohne dass diese das geringste über die bisherige Arbeit dieser NGO-Partnerkoalitionen wusste. Hatte die Schweiz gegenüber der Weltbank keine Erwähnung ihrer inzwischen zweijährigen Kontakte zu NGO gemacht? Nach Angaben des EDA hatte sie dies zwar; jedoch riss die Weltbankspitze das Thema der Abacha-Gelder ohne Absprache mit den zuständigen unteren Chargen an sich. Den nigerianischen und schweizerischen NGO-Partnern gelang es schliesslich innerhalb von zwei Wochen, die Weltbank dazu zu bewegen, zu ihren offiziellen Verlautbarungen zu stehen und die NGO in Übereinstimmung mit der Vereinbarung vom 1. September am Monitoringprozess zu beteiligen. Jedoch stellte die Weltbank die Bedingung, die NGO müssten ihre Beteiligung selber finanzieren. Auch diese Hürde nahmen die NGO im Januar 2006.

### **Eine herbe Lektion für die Schweiz**

Im Verlauf der beiden Monitoring-Etappen vom März und Mai zeigte es sich, dass die verantwortlichen Ämter in Nigeria weder die Auszahlungssummen der Abacha-Gelder identifizieren noch die Beträge einzelnen Projekten zuordnen konnten. Die Bundesregierung hatte schon vor der Rückführung beschlossen, die Abacha-Gelder ins Gesamtbudget einfliessen zu lassen, sie also auf der Einnahmenseite des Budgets nicht als separaten Betrag auszuweisen. Die für die Verteilung der Gelder an die Entwicklungsprojekte zuständigen Stellen hatten keine Möglichkeit, die Ausgaben nach einzelnen Projekten zu

dokumentieren. Bereits im Dezember 2005 hatte die Abacha-Koalition im Austausch mit der Weltbank erfahren, dass auf den unteren staatlichen Ebenen die öffentliche Buchhaltung nur in Papierform besteht und es keine elektronischen Daten gibt. Sie hatte dementsprechend zusätzlich die Prüfung der physischen Umsetzung der Projekte gefordert, da die finanzielle Prüfung nur sehr begrenzt möglich war, und sich mit dieser Forderung beim EDA und der Weltbank durchgesetzt. Die Schweiz hatte das Ziel der Transparenz der Rückführung zu diesem Zeitpunkt aus der Sicht der Abacha-Koalition klar verfehlt. Die Schweizer Behörden hätten sich vor dem Rückführungsentscheid durch Informationsbeschaffung über den Zustand der öffentlichen Buchhaltung Nigerias absichern müssen, um den Weg abschätzen zu können, den die Abacha-Gelder nach der Rückführung nehmen würden.

### **Schattenbericht nigerianischer NGO**

Anfang Dezember 2006 erschienen in der Schweizer Presse Berichte über das Monitoring, wonach ein Teil der Schweizer Abacha-Gelder nach der Rückführung erneut verschwunden sei. Nach einem nur kurzen medialen und parlamentarischen Wirbel erfuhr man in der Schweiz erst bei Erscheinen des Schattenberichtes der am Monitoring beteiligten nigerianischen NGO am 18. Dezember Genaueres: 20 Prozent der Projekte waren vor 2004, der Budgetierungsperiode der Abacha-Gelder, abgeschlossen worden, existierten nicht oder besaßen nicht die nötige Ausrüstung und Unterhaltsstruktur. Der Rest wurde zwar auf vertretbare Weise physisch umgesetzt, jedoch konnte deren Finanzierung aus den Abacha-Geldern nicht dokumentiert werden. Diese Angaben bestätigte der am 21. Dezember publizierte Weltbankbericht. Die Abacha-Koalition nahm im selben Monat öffentlich zu den beiden Berichten Stellung und erneuerte ihre Forderungen nach Absicherung einer transparenten Rückgabe vor einem Rückführungsentscheid und nach Beteiligung der NGO an der Rückführungsplanung vom Zeitpunkt der Blockierung der Gelder an.

Das EDA gestand öffentlich zu, es sei nicht alles optimal gelaufen, und propagierte in einem Interview von Radio DRS vom 22. Dezember die Idee eines unabhängigen Fonds, in welchen künftig Schweizer Potentatengelder einbezahlt werden sollten, um ihre Verwendung buchhalterisch abzusichern – eine Massnahme, welche die Abacha-Koalition im Herbst 2004 dem Bundesamt für Justiz und dem EDA dringend angeraten hatte.

### **Beteiligung der Zivilgesellschaft am Monitoring als Durchbruch**

Dass eine zivilgesellschaftliche Beteiligung am Monitoring der Entwicklungsprojekte zu Stande gekommen war, bleibt der eigentliche Durchbruch, der im Vergleich zu anderen Rückführungen von Schweizer Potentatengeldern verzeichnet werden kann.

Überraschenderweise beurteilen alle beteiligten Seiten diese Form der Beteiligung positiv:

die NGO, die Vertreter der nigerianischen Regierung, die Schweiz und die Weltbank. Gemäss dem Weltbankbericht sind alle Beteiligten der Meinung, Nigeria sollte das partizipative Monitoring in geeigneter Form institutionalisieren und es auf die Projektbudgetierung und Projektplanung ausdehnen. Die nigerianischen NGO teilen diese positive Einschätzung uneingeschränkt. Es herrscht darüber Einigkeit, dass ein solches langfristiges Monitoring das internationale Ansehen und das innenpolitische Demokratieimage Nigerias steigern und letztlich dem Interesse Nigerias dienen würde, ausländische Investitionen anzuziehen.

### **Mandat nigerianischer NGO**

Das Engagement der Abacha-Koalition findet im Rahmen einer Nord-Süd-Beziehung statt, und die Koalition muss sich bei ihrer Arbeit also immer der Frage neokolonialistischer Tendenzen stellen. Von 1999 bis 2004 arbeitete sie nur mit einem sehr beschränkten Mandat nigerianischer NGO, nämlich der Ogoni-Basisbewegung MOSOP; seit dem Rückführungsentscheid der Schweiz jedoch koordiniert sie ihre Aktivitäten eng mit dem NGO-Netzwerk NSA, das 40 NGO aus allen sechs Landesregionen repräsentiert. Es ist nötig, bei Kampagnen zu Potentatengeldern die Einflussnahme auf die Schweizer Regierung vom Mandat der südlichen NGO abhängig zu machen, diese Einflussnahme entsprechend zu gestalten und sämtliche dabei gewonnenen Informationen ohne Verzug und ohne Selektion den Partner-NGO weiterzugeben. Schon die Konzentration von Informationen ist ein häufiger Kunstfehler nördlicher NGO, der vom Effekt her letztlich neokolonialistische Nord-Süd-Beziehungen reproduziert.

Nachdem mit der Gründung des NGO-Netzwerkes NSA die Basis für ein repräsentatives Mandat geschaffen war, erwies sich die Koordinierung von Aktivitäten wegen der Verzögerungen der Kommunikation über Internet immer wieder als zu langsam. Auch setzte die Abacha-Koalition sich nicht endgültig mit ihrer Forderung nach demokratischen Mehrheitsbeschlüssen des Führungsgremiums der nigerianischen Partnerorganisation durch. Zudem war es die Abacha-Koalition, welche die Diskussion von Strategien und langfristigen Handlungsoptionen initiierte und moderierte. Ob und wie viele solche Diskussionen die nigerianischen Partner intern führten, blieb der Abacha-Koalition verborgen, die vor allem von der laufenden Kampagnen- und Lobbytätigkeit erfuhr und bei dieser unterstützend wirkte.

### **Langfristige NGO-Teilnahme – eine offene Frage**

Nach der Rückführung und dem Monitoring der Abacha-Gelder bleibt die Frage, wie die nigerianische Regierung künftig die öffentlichen Finanzen und besonders das öffentliche

Beschaffungswesen, welches auch offiziell noch immer die berüchtigte Umsetzungsrate von Projekten von nur 20 bis 30 % aufweist, transparenter machen will. Es bestehen Initiativen von mindestens zwei zuständigen Behörden, nigerianische NGO am Projektbudgetierungs-, Gestaltungs- und Umsetzungsprozess zu beteiligen. Jedoch sehen diese Behörden diejenigen NGO als „zu wenig konstruktiv“ an, welche neben professioneller Expertise und Dienstleistungen auch politisch für mehr Transparenz und Beteiligung eingetreten sind, und begegnen ihnen mit Misstrauen. Die Schweizer Regierung, die Weltbank und eine in Nigeria tätige deutsche Stiftung unterstützen die Abacha-Koalition bei ihren Versuchen, die nigerianische Regierung zu einer Beteiligung derjenigen NGO zu bewegen, welche am Abacha-Monitoring teilnahmen. Obwohl die Schweiz und die Weltbank etwas beunruhigt darüber waren, als sich die Abacha-Koalition im Dezember 2006 erneut kritisch zur Rückführung äusserte, überwogen offenbar die positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit. Letztlich ist es jedoch die nigerianische Regierung, welche davon überzeugt werden muss, das nigerianische NGO-Netzwerk NSA, das am Abacha-Monitoring teilnahm, auch langfristig am Prozess der öffentlichen Beschaffung zu beteiligen. Gerade das offizielle Nigeria glaubt noch zu wenig daran, dass die Kombination aus politischem Druck, Dialog und professionellen Dienstleistungen von „politischen“ oder „Kampagnen-NGO“ den Stein konstruktiver Innovationen ins Rollen bringt – und dies letztlich zum Vorteil des nationalen und internationalen Ansehens der Regierung. Hier gilt es noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten, und das Resultat bleibt offen.

\*NGO-Koalition mit den aktiven Mitgliedern Aktion Finanzplatz Schweiz, Brot für Alle, Erklärung von Bern, Institut für Ökologie und Aktionsethnologie, Nigeria Awareness Group und Transparency International Schweiz.

### **Schweizer NGO-Koalitionen zu Potentatengeldern: neue Vernetzung**

In wechselnden Konstellationen beteiligten sich in der Vergangenheit die Aktion Finanzplatz Schweiz, Brot für Alle, die Erklärung von Bern in Zürich und Lausanne, Transparency International Schweiz und weitere NGO an verschiedensten Kampagnen zu Potentatengeldern. Im Jahr 2006 kamen erstmals Vertreterinnen und Vertreter verschiedener laufender Kampagnen zusammen. Im Auftrag des EDA organisierte Swisspeace einen Workshop zu „best practices“ bei der Rückführung von Potentatengeldern und lud die NGO sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bundesanwaltschaft und der Bankenkommission ein. Der Bund verbesserte kürzlich die interdepartementale Koordination seiner Arbeit zu Potentatengeldern. Aus diesem Anlass formiert sich zurzeit eine Koordinationsgruppe der NGO, welche auf eine bessere Informationspolitik des Bundes bei neuen Fällen von Potentatengeldern hinwirken will. Zudem will die NGO-Gruppe in einer internen Austauschplattform der verschiedenen an Kampagnen zu Potentatengeldern beteiligten

NGO übergreifende Konzepte diskutieren und Einzelkampagnen koordinieren sowie bestehende Kontakte zu Schweizer Behörden und internationalen Institutionen breiter zugänglich zu machen.