

Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria

Chancen und Risiken



Kurzbericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Januar 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Studienautoren

Simone Prodolliet, Pascale Steiner, Walter Leimgruber und Martina Caroni

Redaktion

Sabine Zurschmitten, Simone Prodolliet und Sibylle Siegwart

Bilder

© EKM

Gestaltung und Druck

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.937 d

© EKM/Januar 2021

01.21 700 860480836

Vorwort

Migration wurde lange Zeit als innenpolitische Frage behandelt. Und noch immer sehen es viele Politikerinnen und Politiker als ausschliessliches Recht eines einzelnen Landes an, über Zu- und Abwanderung zu entscheiden. Doch die Realität ist komplexer. Was haben die Länder zu sagen, aus denen die Migrierenden kommen oder in die sie zurückkehren? Was passiert, wenn sie sich über die Behandlung von Migrierenden auf dem Weg, im Ankunftsland oder während der Rückschaffung empören oder wenn sie Migration anders als europäische Staaten gar nicht als Problem sehen? Schnell stösst ein einzelnes Land daher an die Grenzen seiner Macht. Diese Einschränkungen stören viele, sie sind ein Element des Unbehagens, das in westlichen Ländern politischen Kräften Auftrieb gibt, welche die Grenze möglichst geschlossen halten wollen, am liebsten eine Mauer errichten würden. Und manche Politiker wollen Länder, die nicht kooperieren, mit weniger Hilfe oder mit anderen Mitteln zu entgegenkommenderem Verhalten zwingen. Doch auch hier ist die Realität wesentlich vielschichtiger. Viele Herkunftsländer beziehen keine Hilfe. Und viele spielen eine wichtige Rolle in regionalen und internationalen Gremien, die für die Schweiz in anderen Bereichen von Bedeutung sind.

Das Instrument der Migrationspartnerschaft dient daher der Zusammenarbeit mit Ländern, mit denen die Schweiz Fragen der Zu- und Rückwanderung gemeinsam angehen möchte. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM beschäftigt sich im vorliegenden Bericht mit diesem Instrument, das in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist und meist auf die Frage der Rückkehr von Asylsuchenden reduziert wird. Auf der Basis von Erkundungsreisen in den Kosovo und nach Nigeria, von Berichten und Evaluationen und von Gesprächen mit vielen Beteiligten geht die Kommission der Frage nach, was die Stärken und Schwächen dieser Partnerschaften sind und in welche Richtung sie entwickelt werden können.

Die Schweiz ist als kleines Land auf eine gute internationale Zusammenarbeit mit vielfältigen Partnern angewiesen, auf bilateraler ebenso wie auf multilateraler Ebene. Und die Schweiz verfügt über eine lange Geschichte in der Fähigkeit, diplomatische Lösungen zu finden. Dies ist ein altes Credo, hat aber nichts von seiner Aktualität eingebüsst

und verdient im Gegenteil auch in Bereichen wie der Migrationspolitik, in denen die Diplomatie bisher eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat, vermehrte Aufmerksamkeit. Denn Migration umfasst immer mehrere Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Ankunftsland. Und Migration ist zu einem globalen Thema geworden, das daher auch auf der globalen Bühne der Diplomatie verhandelt wird. Hier bieten sich bei allen offenen Fragen und ungelösten Problemen auch Möglichkeiten, wie der Bericht zeigt. Dabei geht es nicht nur um eine Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden, sondern auch mit den in den einzelnen Ländern tätigen NGOs und internationalen Organisationen, vor allem aber auch mit der jeweiligen Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die eine wesentliche Rolle spielen bei der Frage, wie Migrations-themen behandelt werden.

Die EKM bedankt sich bei den schweizerischen Behörden hier und in den besuchten Ländern – ganz besonders auch bei Jolanda Pfister Herren, Migrationsattachée in Abuja –, bei den jeweiligen nigerianischen Behörden und bei den vielen Fachleuten und Beteiligten aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen für ihre Unterstützung und ihre beeindruckende Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Erfahrung mit uns zu teilen.

Walter Leimgruber,
Präsident der Eidgenössischen
Migrationskommission EKM

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Das Instrument der Migrationspartnerschaft	7
2.1	Historische und juristische Einordnung des Instruments	7
2.2	«Allen Aspekten der Migration Rechnung tragen»	8
2.3	Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit	8
3.	Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria	11
3.1	Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz	11
3.2	Aktivitäten und Projekte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nigeria und der Schweiz	12
3.2.1	Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung	13
3.2.2	Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen	15
3.2.3	Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration	16
3.2.4	Fokus Kapazitätsaufbau: Grenzschutz, Migrationsmanagement und Austausch bei der polizeilichen Zusammenarbeit	17
3.2.5	Fokus Schutz: Junge Migrierende und Binnenvertriebene	18
3.2.6	Fokus Dialog: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung	18
4.	Spannungsfelder: Einschätzungen und Beobachtungen zum Migrationspartnerschaftsprogramm Schweiz–Nigeria	19
4.1	Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten	19
4.1.1	Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat	21
4.1.2	Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration über den Kontinent hinaus	21
4.1.3	Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutzniessern» von Personen, die migrieren	22
4.1.4	Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen	23
4.1.5	Migrationspolitik und Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik	24
4.1.6	Migration und wirtschaftliche Entwicklung	24
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26
5.1	Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis	26
5.1.1	Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria	27
5.2	Empfehlungen	29
5.3	Ausblick	31
6.	Anhang	32
6.1	Literatur- und Quellenverzeichnis	32
6.2	Liste der Mitglieder der EKM-Delegation	34
6.3	Abkürzungsverzeichnis	35
6.4	Karte von Nigeria	36

1. Einleitung



Migration ist in der global vernetzten Welt vielschichtiger geworden. Menschen migrieren aus unterschiedlichsten Motiven, und Staaten sind mit komplexer werdenden Wanderungsbewegungen, sogenannten *mixed flows* konfrontiert. Vor diesem Hintergrund lässt sich Migrationspolitik nicht mehr aus der Perspektive eines einzelnen Staates betrachten und entwickeln, sondern ist zunehmend aus einer Optik der Gesamtschau zu verstehen. Kurz gesagt: migrationspolitische Herausforderungen können nicht mehr im Alleingang angegangen werden.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM beschäftigt sich deshalb seit mehreren Jahren nicht nur mit den herkömmlichen Themen, die sich auf die Schweiz beziehen, sondern auch mit den internationalen Dimensionen von Migration. So hat sie sich etwa 2014 intensiv mit der Ausgestaltung von Konzepten befasst, wie im internationalen Kontext Schutzsuchenden adäquat begegnet werden müsste. Auch Fragen an der Schnittstelle zwischen Migrationsinnen- und -ausenpolitik waren Gegenstand von Diskussionen in der Kommission. Ein besonderes Augenmerk widmete sie dabei dem noch jungen Instrument der Migrationspartnerschaft, das seit 2008 im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verankert ist. Die Schweiz hat seit Inkraftsetzung dieses Artikels mit

mehreren Staaten entsprechende *Memoranda of Understanding (MoU)* unterzeichnet. 2012 weilte eine EKM-Delegation auf Einladung der Schweizer Botschafterin im Kosovo und erhielt Einblick in Projekte und Aktivitäten, die im Rahmen dieser Partnerschaft durchgeführt werden. Im Frühjahr 2019 reiste eine EKM-Delegation nach Nigeria, um vertiefte Einblicke in die als besonders erfolgreich bezeichnete Partnerschaft zu bekommen.

Das Interesse der EKM an der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria gründete insbesondere darin, als diese Partnerschaft auf bereits seit längerem bestehenden bilateralen Beziehungen aufbaut, von verschiedenen Seiten als besonders gelungen gewürdigt und nicht zuletzt auch vom Staat Nigeria selbst als speziell erfolgreich gelobt wird. Ziel der Reise war es, Einblick in die konkrete Implementierung einer Migrationspartnerschaft zu gewinnen und sich im Gespräch mit verschiedensten darin involvierten Akteuren ein Bild über die Chancen und Risiken dieses Instruments machen zu können.

Die von EKM-Präsident Walter Leimgruber geleitete Delegation weilte vom 26. April bis zum 5. Mai 2019 in Nigeria.¹ Die Mitglieder der Delegation

¹ Siehe Liste der EKM Teilnehmenden im Anhang.

konnten sich in Abuja, Lagos und Benin City einen Überblick über laufende Aktivitäten verschaffen, Projekte besuchen und sich mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie mit Expertinnen und Experten austauschen. Im Vorfeld der Reise wurden ausserdem mit Fachleuten der in der Schweiz beteiligten Ämtern und Departementen Gespräche geführt.

Der vorliegende Kurzbericht über die Gespräche, die die EKM-Mitglieder am konkreten Beispiel der Partnerschaft mit Nigeria vor Ort, aber auch mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Ämter und Departemente in der Schweiz führen konnte, liefert eine Einschätzung über die Chancen und Potenziale sowie über die Schwächen und Risiken dieses migrationsaussenpolitischen Instruments.²

Kapitel 2 nimmt eine historische und juristische Einordnung migrationsaussenpolitischer Instrumente vor und geht auf unterschiedliche Konzepte ein, wie Migration verstanden werden kann: aus einer innenpolitischen Perspektive oder aus einer Gesamtschau. Ferner werden kurz die diversen Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sowie die Struktur und Gremien der internationalen Migrationszusammenarbeit anhand des Beispiels Nigeria aufgezeigt.

Kapitel 3 erläutert die Hintergründe des Zustandekommens der Partnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria. Priorität hatte zunächst das Anliegen der Schweiz, auf die zunehmende Anzahl von Asylgesuchen von nigerianischen Staatsangehörigen zu reagieren. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wurden jedoch auch weitere Felder der Kooperation definiert, in denen Projekte realisiert werden sollten. Auf die einzelnen Themenbereiche mit jeweiligem Fokus wird anhand der Projekte eingegangen, in die die Delegation Einblick erhalten konnte.

Kapitel 4 beschreibt die Spannungsfelder, die die Delegation während ihres Aufenthalts in Nigeria identifizierte und die ein Handeln im Migrationsbereich nicht immer einfach machen. Diese Spannungsfelder verweisen auf Widersprüche und erfordern ein sorgsames Abwägen, welcher Weg einzuschlagen ist.

Kapitel 5 schliesslich präsentiert im Sinne einer zusammenfassenden Darstellung die Schlussfolgerungen, die sich aus den Gesprächen und Beobachtungen in Nigeria ergeben haben. Das Kapitel schliesst mit Empfehlungen, die sich aus der Analyse der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria ableiten lassen sowie mit einem kurzen Ausblick.

² Für eine ausführliche Darstellung der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria siehe «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria. Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM» (2021).

2. Das Instrument der Migrationspartnerschaft



2.1 Historische und juristische Einordnung des Instruments

Fragen der Einreise, des Aufenthalts sowie des Verbleibs von ausländischen Staatsangehörigen oder staatenlosen Personen gehören völkerrechtlich zu denjenigen Politikbereichen, die Staaten frei und unabhängig regeln können (*domaine réservé*). Das heisst, völkerrechtliche Verpflichtungen existieren hier nur aufgrund bewusster Entscheide der Staaten, sich auch völkerrechtlich verpflichten zu wollen.³

Die bilaterale Migrationsaussenpolitik der Schweiz geht auf das 19. Jahrhundert zurück,⁴ wobei sie im Laufe der Jahrzehnte unterschiedliche Interessen verfolgte. Während es der Schweiz anfänglich noch um die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland ging, verschob sich der Fokus später auf die Gewinnung von Arbeitskräften für den einheimischen Industrie- und Dienstleistungssektor sowie die Rückführung von Zugewanderten ohne Aufenthaltsrecht in der

Schweiz.⁵ Diese Orientierung an primär egoistischen Interessen geriet in jüngerer Zeit zugunsten partnerschaftlicher Überlegungen und Ansätze zunehmend in den Hintergrund, was zur Schaffung neuer, formalisierter Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit in der Migrationsaussenpolitik geführt hat. Neben weiteren Gründen für diese Entwicklung gilt die Erkenntnis als ausschlaggebend, dass Herkunftsländer für ihre Kooperationsbereitschaft in Migrationsfragen gewisse Gegenleistungen erwarten.⁶

Die Instrumente dieser partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik sind inhaltlich unterschiedlich umfassend und formalisiert: Während sich der bilaterale Migrationsdialog auf einen regelmässigen Informationsaustausch zu Migrationsfragen beschränkt, regeln Rückübernahmeabkommen auf staatsvertraglicher Basis die Modalitäten, das Verfahren und die Fristen der Rückführung von irregulär anwesenden Personen in ihre Heimat- und Herkunftsstaaten. Migrationsabkommen enthalten neben Bestimmungen zur Rückführung auch Regelungen über die Zulassung

³ Multilaterale Formen der Zusammenarbeit sind im Migrationsbereich weiterhin schwierig umzusetzen und spielen daher eine eher marginale Rolle.

⁴ Die Schweiz und die Vereinigten Staaten vereinbarten 1850 einen Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag.

⁵ D. h. Personen, die weder politisches Asyl noch eine vorläufige Aufnahme zugesprochen erhalten haben bzw. deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde.

⁶ Eingehend hierzu Medici et al. (2013).

und den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger sowie über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der beteiligten Staaten.

Das umfassendste Instrument der partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik stellt die Migrationspartnerschaft dar, die 2008 in Art. 100 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes AuG erstmals erwähnt wurde. Der Gesetzesartikel erteilt dem Bundesrat den Auftrag, «bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten zu fördern». Migrationspartnerschaften sind flexible und inhaltlich je nach den spezifischen Interessen gestaltbare Instrumente, die eine massgeschneiderte Zusammenarbeit im Rahmen von Projekten, Programmen und allenfalls Abkommen ermöglichen. Die Flexibilität dieses Instrumentes wird auch dadurch verdeutlicht, dass alle bislang von der Schweiz abgeschlossenen Migrationspartnerschaften auf *Memoranda of Understanding (MoU)* beruhen.⁷ Die jeweiligen MoU bringen deutlich zum Ausdruck, dass sie als Grundlage einer weitergehenden Zusammenarbeit gedacht sind, enthalten aber keine rechtlichen Verpflichtungen und lassen auch keinen völkerrechtlichen Bindungswillen erkennen. Da es sich bei MoUs einer Migrationspartnerschaft nicht um völkerrechtliche Verträge handelt und sie nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstehen, kann der Bundesrat diese ohne formelle Zustimmung der Bundesversammlung eingehen.

Obwohl es das erklärte Ziel von Migrationspartnerschaften ist, die Anliegen der Partnerstaaten im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu berücksichtigen, entstand das Instrument vor dem Hintergrund der Bemühungen der Schweiz, ein «Migrationsmanagement»⁸ einzurichten, bei dem die Frage der Rückkehr von «ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern» im Zentrum steht.⁹ Aus schweizerischer Perspektive stehen daher Themen wie Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung von irregulärer Migration im Vordergrund. Im Sinne einer partner-

schaftlichen Zusammenarbeit werden jedoch auch gemeinsame Anliegen oder spezifische Bedürfnisse der Partnerstaaten berücksichtigt: beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, der Kapazitätsaufbau bei Verwaltungsstrukturen der Migrationsbehörden, die Stärkung der Rahmenbedingungen für Investitionen der Diaspora oder die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Aussöhnung. Migrationspartnerschaften sind so angelegt, dass Interessenausgleich, Zusammenarbeit und Dialog die Basis der Zusammenarbeit bilden. Das macht sie in der Migrationsaussenpolitik zu einem einzigartigen Instrument.

2.2 «Allen Aspekten der Migration Rechnung tragen»

Ein Blick auf die Umsetzung der Migrationsaussenpolitik der Schweiz am Beispiel der Migrationspartnerschaft mit Nigeria zeigt eine Rollenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren im Migrationsbereich. Das EJPD ist namentlich durch das Staatssekretariat für Migration SEM und das Bundesamt für Polizei fedpol vertreten. Das SEM engagiert sich in verschiedenen Bereichen der Migrationsgouvernanz: Menschenhandel und Menschenschmuggel, Berufsbildung und soziale Reintegration, Prävention irregulärer Migration, Rückkehr, Grenzkontrolle. Das fedpol fokussiert auf die Schulung nigerianischer Polizeibehörden und den regulären Fachaustausch über die organisierte Kriminalität. Die Themenschwerpunkte des EDA liegen auf der Menschenrechtsthematik, der menschlichen Sicherheit, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe u.a. auch im Bereich der Binnenvertreibung. Ziel ist eine «kohärente und umfassende Migrationsaussenpolitik», die «allen Aspekten der Migration Rechnung trägt», die zwischenstaatliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit fördert und «die Interessen aller Beteiligten beachtet».

2.3 Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Eine Migrationspartnerschaft bezieht sich auf verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit: den bilateralen Migrationsdialog, die interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit und die konkrete Umsetzung von Migrationspartnerschaftsprojekten.

⁷ Mit folgenden Staaten ist die Schweiz Migrationspartnerschaften eingegangen: Bosnien und Herzegowina (2009), Serbien (2009), Kosovo (2010), Nigeria (2011), Tunesien (2012) und Sri Lanka (2018).

⁸ Bereits die vom damaligen Bundesamt für Flüchtlinge BFF initiierte Berne Initiative (2004) zielte darauf ab, ein besseres Management von Migration die Zusammenarbeit mit andern Staaten zu fördern.

⁹ Die dazu entwickelten Rückübernahmeabkommen orientierten sich zu einseitig an den Interessen der Schweiz und waren deshalb oft zum Scheitern verurteilt.

Bilateraler Migrationsdialog

In regelmässig stattfindenden Migrationsdialogen kommen die Behörden der Partnerstaaten miteinander ins Gespräch, legen ihre Interessen auf den Tisch, suchen nach gemeinsamen Lösungsansätzen und entwickeln gemeinsame Strategien. Migrationsdialoge finden sowohl auf operativer wie auch auf strategischer Ebene statt.¹⁰

Interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit: Migration aus einer Gesamtschau

Aus einer Gesamtschau heraus ist Migration zu verstehen als ein komplexes Phänomen mit unterschiedlichen Aspekten, denen Rechnung getragen werden muss. Ein Gesamtregierungsansatz soll daher gewährleisten, dass die verschiedenen Bundesstellen, die sich mit Migration befassen, eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik verfolgen. Seit 2011 besteht daher eine interdepartementale Struktur zur Internationalen Migrationszusammenarbeit IMZ, welche die Migrationsaussenpolitik des Bundes koordiniert und damit auch die Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaften.¹¹ Im Rahmen dieses Gesamtregierungsansatzes sind folgende Bundesstellen in die departementsübergreifende Zusammenarbeit eingebunden:

- EDA: die Politische Direktion PD, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, die Direktion für europäische Angelegenheiten DEA;
- EJPD: das Staatssekretariat für Migration SEM, Bundesamt für Polizei fedpol;
- WBF: insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.¹²

Im Juni 2015 wurde das Instrument der Migrationspartnerschaften aufgrund eines politischen Postulats extern evaluiert.¹³ Insgesamt attestiert der Evaluationsbericht dem Instrument ein positives Zeugnis. Als bisher wichtigste Errungenschaft wird die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit

erreichte Politikkohärenz gewertet. Gestützt auf die Empfehlungen dieser Evaluation wurde die IMZ-Struktur 2017 angepasst. Nicht evaluiert wurde hingegen das konkrete Funktionieren von Migrationspartnerschaften in den jeweiligen Partnerstaaten.

Eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik?

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Departemente entstand in den 1990er Jahren ad hoc aus den Rückkehr- und Wiederaufbauprogrammen im ehemaligen Jugoslawien. Diese Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren strukturell stark weiterentwickelt und wird heute in der Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) koordiniert. In der IMZ-Struktur erfolgt insbesondere eine Abstimmung über die Aktivitäten der verschiedenen Akteure, ausserdem werden Dialoge mit Partnerstaaten unter Einbezug aller involvierten Departemente durchgeführt. Die in der IMZ-Arbeitsgruppe vertretenen Bundesstellen bringen Vorschläge für mögliche Projekte ein. Die unterschiedlichen Ausrichtungen und spezifischen Zuständigkeitsbereiche der involvierten Bundesstellen spiegeln sich sowohl in den jeweiligen Projektvorschlägen¹⁴ als auch im Einsatz der finanziellen Mittel wider.¹⁵ Es fliesst jährlich rund eine Million Franken in die verschiedenen Projekte der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria¹⁶. Diese in Europa zuweilen als modellhaft bezeichnete Zusammenarbeit weist dennoch gewisse Grenzen auf. Zum einen haben die Schweizer Behörden im für die Partnerstaaten wichtigen Policy-Bereich der legalen Migrationswege kaum Handlungsspielraum: Aufgrund der geltenden Zuwanderungsbestimmungen für Angehörige aus Drittstaaten gibt es für gering- und mittelqualifizierte Personen kaum Zulassungsmöglichkeiten.

¹⁰ Vgl. SEM (2014).

¹¹ Die IMZ-Struktur besteht aus dem IMZ-Vorsitz, dem IMZ-Ausschuss und den IMZ-Arbeitsgruppen (AG) (z. B. die AG «Westafrika», zu der auch Nigeria gehört). Für eine ausführliche Darstellung der IMZ-Struktur siehe den EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria» (2021) sowie EDA (2011).

¹² Das WBF bzw. das SECO ist auf der Ebene der IMZ-Struktur auch in die Migrationszusammenarbeit mit Nigeria eingebunden, stellt jedoch bisher keine finanziellen Mittel zur Verfügung.

¹³ Siehe dazu, Maastricht Graduate School of Governance (2015), EJPD und EDA (2016) sowie Der Bundesrat (2015).

¹⁴ Die Projektvorschläge konzentrieren sich auf folgende Bereiche: SEM auf Rückübernahme und Wiedereingliederung, Grenzverwaltung und Grenzschutz, Prävention irregulärer Migration und Erkennung gefälschter Dokumente; fedpol auf die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität; AMS auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte; DEZA auf Migration und Entwicklung in einem breiteren Verständnis.

¹⁵ Die Gelder für Projekte des SEM und des fedpol entstammen dem IMZ-Rahmenkredit; die Projekte der DEZA dem Rahmenkredit Entwicklungszusammenarbeit bzw. dem Rahmenkredit Humanitäre Hilfe sowie den DEZA-Botschaftskrediten; die Projekte der AMS dem Rahmenkredit Frieden und menschliche Sicherheit; die Projekte des SECO dem Rahmenkredit wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit.

¹⁶ Eine Aufteilung der Kreditvergabe zwischen den involvierten Bundesämtern findet sich im EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria».

Zum anderen sind die finanziellen Möglichkeiten für die internationale Migrationszusammenarbeit vergleichsweise beschränkt und müssten aufgestockt werden.

Schliesslich kann auch die prinzipiell überzeugende Organisationsstruktur nicht darüber hinwegtäuschen, dass die verschiedenen Schweizer Akteure aufgrund unterschiedlicher politischer und rechtlicher Mandate bisweilen ihre eigenen Ziele verfolgen und die Abstimmung weiter verbessert werden kann. Ohne eine auf Regierungsebene verabschiedete Migrationspolitik, welche nicht nur die gemeinsamen Ziele festlegt, sondern auch neue Möglichkeiten im Bereich der legalen Migration erprobt, sind die Spielräume der Migrationsaussenpolitik allerdings nicht wesentlich erweiterbar.

3. Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria



3.1 Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz

Obwohl die Schweiz mit Nigeria bereits seit den 1990er Jahren im Migrationsbereich zusammenarbeitet, rückte das Land erst 2002 in den migrationspolitischen Fokus, als erstmals mehr als tausend Asylgesuche von Personen aus Nigeria gestellt wurden. Die grosse Mehrheit der Gesuche wurde abgelehnt, jedoch blieben viele abgewiesene nigerianische Asylsuchende trotz behördlicher Wegweisungsverfügung im Land, was die Schweiz vor ein «Vollzugsproblem» stellte.¹⁷

Obwohl ein «Abkommen zu Zuwanderungsangelegenheiten» im Jahr 2003 von Nigeria signiert aber nie ratifiziert wurde, funktionierte die Rückübernahme abgewiesener Asylsuchender relativ gut. Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge BFF konzipierte in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration, IOM Bern, das länderspezifische «Rückkehrhilfeprogramm», welches durch IOM Nigeria vor Ort implementiert

wurde und Rückkehrende bei der Reintegration unterstützte.

Ab 2007 verzeichnete die Schweiz eine starke Zunahme von nigerianischen Migranten, die aus anderen europäischen Ländern auf legalem oder illegalem Weg in die Schweiz gelangten. Ab 2009 lehnte die Schweiz aufgrund ihrer Assoziierung an das Dubliner Übereinkommen¹⁸ die Mehrheit dieser Asylgesuche mit einem Nichteintretensentscheid ab. Die betroffenen Personen erhielten einen Wegweisungsentscheid, einige kehrten freiwillig nach Nigeria zurück, andere tauchten ab, und wieder andere wurden aus den Nothilfeunterkünften oder aus der Administrativhaft nach Nigeria zurückgeschafft.

Die kontinuierliche Zunahme von Asylgesuchen nigerianischer Staatsangehöriger, die jedoch nur äusserst selten einen positiven Entscheid erhielten,¹⁹ wurde auch in der öffentlichen Debatte zu einem Politikum. In der Öffentlichkeit kamen junge

¹⁷ 2002 kehrten lediglich 20 Personen mit einem negativen Entscheid freiwillig zurück; 37 abgewiesene nigerianische Asylsuchende wurden zwangsweise ausgeschafft.

¹⁸ Gemäss Dubliner Assoziierungsabkommen ist jenes Land für das Asylverfahren zuständig, in dem die asylsuchende Person nachweislich zuerst europäisches Territorium betreten hat.

¹⁹ 2009 wurde von 1808 Asylgesuchen ein einziges positiv entschieden, sechs Personen erhielten eine vorläufige Aufnahme.

Nigerianer zudem in Verruf, weil sie auffällig häufig im Drogenhandel involviert waren.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria gerieten im März 2010 in eine Krise, als bei einer zwangsweisen Ausschaffung ein junger Nigerianer starb.²⁰ Erst nach mehreren Monaten diplomatischer Arbeit gelang es dem EDA, das Vertrauen der nigerianischen Behörden wiederzugewinnen.²¹ Auf der Suche nach einer Lösung in der verfahrenen Situation erwies sich das Instrument der Migrationspartnerschaft sozusagen als «Königsweg». Die an den Treffen diskutierten Lösungswege mündeten 2011 in ein *Memorandum of Understanding (MoU)*. Mit dem Abkommen verpflichteten sich beide Staaten, «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit den Dialog und die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu vertiefen und auszuweiten, Chancen in diesem Bereich zu erkennen und konstruktive Lösungen für die Herausforderungen durch die globale Migration zu finden».²²

Als 2012 mit 2746 Gesuchen nigerianischer Asylsuchender eine weitere Spitze erreicht wurde, führte das Bundesamt für Migration BFM für Gesuche von Asylsuchenden aus Staaten mit tiefer Schutzquote und aus *safe countries* ein beschleunigtes Verfahren ein. Diese Praxis sowie die konsequent durchgeführten Dublin-Rücküberstellungen²³ führten zu einem markanten Rückgang der Gesuchzahlen. Gleichzeitig bemühte sich die Schweiz um eine nachhaltige Verbesserung der Beziehungen mit Nigeria.

3.2 Aktivitäten und Projekte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nigeria und der Schweiz

Die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria erfolgt auf allen vorgesehenen Ebenen: dem bilateralen Migrationsdialog, der institutionellen Migrationszusammenarbeit und der konkreten Umsetzung von Projekten in Nigeria und der Schweiz. Neben Behörden wurden auf Projektebene auch internationale Organisationen, NGOs, die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft in die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit einbezogen. Die im MoU festgeschriebene Zusammenarbeit widerspiegelt die Interessen beider Staaten und umfasst folgende Bereiche:

- die Bekämpfung des Schlepperwesens sowie des Menschen- und Drogenhandels;
- den Kapazitätenaufbau im Migrationsmanagement;
- die Rückkehrhilfe;
- die Rückübernahme und Wiedereingliederung;
- die Prävention irregulärer Migration;
- Migration und Entwicklung (unter Einbezug von Remissen, Diaspora, Brain-Drain und Brain-Gain);
- die Unterstützung der Behörden bei der Identifizierung von Personen;
- die Förderung und der Schutz der Menschenrechte;
- die Erkennung gefälschter Dokumente;
- die Grenzverwaltung und den Grenzschutz;
- die reguläre Migration (unter Einbezug von Visafragen, konsularischen Angelegenheiten, Kapazitätsaufbau und Austausch im Bereich der Aus- und Weiterbildung);
- und weitere Bereiche im Zusammenhang mit dem Personenverkehr innerhalb des Hoheitsgebiets einer der beiden Parteien.

Die folgenden Ausführungen rücken die Aktivitäten in den Fokus, die im Rahmen des Besuchs der EKM-Delegation in Nigeria verfolgt und aufgrund derer Gespräche mit involvierten Akteurinnen und Akteuren geführt werden konnten.²⁴

²⁰ Vgl. humanrights.ch (2010).

²¹ Aussage von Eduard Gnesa, damals Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit.

²² Vgl. SEM (2011).

²³ Im Jahr 2012 wurden 2032 Gesuche aus Nigeria zu Dublin-Fällen erklärt. 1024 Personen wurden in einen Dublin-Staat überstellt. 231 abgewiesene Asylsuchende kehrten freiwillig nach Nigeria zurück, und 210 Personen schaffte die Schweiz gegen deren Willen aus.

²⁴ Die EKM-Mitglieder konnten nicht alle Projekte direkt besuchen. Manche Informationen stammen aus zweiter Hand.

3.2.1 Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung

Massnahmen im Bereich der Rückkehrhilfe und der Reintegration von Rückkehrenden sind ein zentraler Teil der Zusammenarbeit mit Nigeria.²⁵ Der Bund etablierte 2005 das *Assisted Voluntary Return and Reintegration-Programm* (AVRR-Programm), in dessen Rahmen 2005 bis 2016 rund 1000 Personen bei ihrer Rückkehr und Reintegration in Nigeria unterstützt werden konnten. IOM Bern und IOM Nigeria führten das Länderprogramm im Auftrag der Schweiz durch. Seit Einstellung des Länderprogramms im Jahre 2016 richtet der Bund

«Oft entscheiden sich Migranten gegen eine Rückkehr, selbst wenn sie sich in einer äusserst misslichen Situation befinden. Denn in sie wurden grosse Erwartungen gesetzt, und eine Rückkehr würde als Misserfolg gewertet werden.»

(Frantz Celestin, Chef der Mission, IOM Nigeria)

im Rahmen eines adaptierten IOM-Programms (AVRR-II) individuelle Rückkehrhilfe an freiwillig Rückkehrende aus.²⁶ Der Beitrag der Schweiz konzentriert sich auf *Business-Training* und die Gewährung von Mikrokrediten.²⁷ Rückkehrende mit konkreten Geschäftsideen erhalten damit Zugang zu einer finanziellen Starthilfe.

Wegen der zunehmenden Zahl an Todesfällen im Mittelmeer und aufgrund steigender Asylgesuche

suchte Europa 2015 nach Möglichkeiten, die «Migrationskrise» zu bewältigen. Es wurden Massnahmen ergriffen, um die «irreguläre Migration» zu reduzieren und die Aussengrenzen stärker zu kontrollieren. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten bei der Grenz- und Migrationskontrolle verstärkt. Als Folge davon strandeten nigerianische Migrantinnen und Migranten vermehrt in Libyen und Niger. Die Schweiz dehnte deshalb die Rückkehrhilfe aus: Auch nigerianische Migrantinnen und Migranten aus Libyen und Niger erhielten fortan die Möglichkeit, mit Schweizer Unterstützung begleitet nach Nigeria zurückzukehren. Damit hat sich die Schweiz von ihrem primären Interesse, nigerianische Staatsangehörige aus der Schweiz mit Rückkehrhilfe zu unterstützen, wegbewegt und die Hilfe auf Gestrandete in Transitstaaten ausgedehnt. Dies zeigt, wie sich eine Partnerschaft im Laufe der Zeit entwickeln lässt und stärker auch an den Interessen des Partnerstaates ausrichten kann. Die Schweiz hilft mit der Ausweitung der Rückkehrhilfe vulnerablen Personen und trägt dazu bei, die Konsequenzen der europäischen Abschottungspolitik abzufedern.

Das IOM-Programm für Rückkehrende: Rehabilitation und Vermittlung von Knowhow

IOM Nigeria arbeitet derzeit primär mit Personen, die sich für eine freiwillige Rückkehr aus Transitstaaten entscheiden. Vulnerable Personen, die zurückkehren möchten, werden in Nigeria in sogenannten *Shelters* untergebracht, wo sie erste medizinische Hilfe sowie psychologische und psychosoziale Unterstützung erhalten. Ausserdem hat IOM Nigeria drei *Migrants Ressource Centres (MRC)* aufgebaut, die Rückkehrende in ihrem Selbstvertrauen stärken und sie auf die berufliche Integration vorbereiten sollen. Die MRCs stellen potenziellen Migrierenden und Rückkehrenden Informationen und verschiedene Dienstleistungen zur Verfügung, mit dem Ziel, mit Migration verbundene Verletzlichkeiten zu reduzieren, irreguläre Migration zu vermindern, reguläre Migration zu fördern und den Schutz von Migrantinnen und Migranten zu verbessern.

Die Gespräche mit den verschiedensten in das IOM-Programm Involvierten sowie die Besuche in den MRCs in Lagos und Benin City verdeutlichten, dass Rückkehr ein vielschichtiger Prozess ist. Der Entscheid zur Rückkehr fällt vielen Migrierenden schwer. Sie sind häufig mit dem Geld ihrer

²⁵ Das Konzept der Rückkehrhilfe wurde 1997 im totalrevidierten Asylgesetz (Artikel 93 AsylG) unter dem Titel «Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration» verankert. Das Programm der EU sowie diejenigen anderer EU-Mitgliedstaaten orientieren sich eng an dem von der Schweiz entwickelten Konzept der Rückkehrhilfe.

²⁶ Das AVRR-Programm wurde 2016 wegen der geringen Anzahl Teilnehmender aus der Schweiz eingestellt. Eine differenzierte Darstellung der Rückkehrhilfeprogramme findet sich im ausführlichen EKM-Bericht zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria.

²⁷ Gemessen am mehrstelligen Millionenbetrag der EU für Rückkehrprogramme leistet die Schweiz mit ihren finanziellen Mitteln einen vergleichsweise kleinen Beitrag im Bereich der Rückkehrhilfe.

Angehörigen aufgebrochen, und müssen nun die grossen Erwartungen enttäuschen, die in sie gesetzt wurden. Daher ziehen es viele vor, in ihrer aussichtslosen Situation zu verharren als mit Geistesverlust und mittellos zurückzukehren.

Freiwillig Rückkehrende müssen sich meist völlig neu orientieren und die Motivation finden, um die neue Lebensphase anzupacken: Die grosse Mehrheit von ihnen muss Gewalterfahrungen auf der Migrationsroute verarbeiten. Sie müssen lernen, mit dem Gefühl «gescheitert zu sein» umzugehen und neue Perspektiven zu entwickeln. Dies alles nicht selten ohne familiäre Unterstützung, denn Rückkehrende werden oft von ihren Familien verstossen. In den MRCs wird daher viel Energie in die Vermittlung von Hoffnung und die Wiederherstellung von Selbstvertrauen gesteckt. Im Zentrum in Lagos setzen die Kursleiter auf Workshops, bei denen das kollektive Teilen von Reintegrationserfahrungen im Zentrum steht.

Menschenhandel: Strafverfolgung und Aufklärung

Im Austausch mit Fachleuten der nigerianischen Behörden, von internationalen Organisationen und von NGOs wurde übereinstimmend festgehalten, dass insbesondere Vertreibung, wirtschaftliche Unwägbarkeiten, geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung, Armut und Perspektivlosigkeit das Risiko erhöhen, dass Menschen irregulär migrieren und dabei Opfer von Menschenhandel würden. In allen Gesprächen wurde der Menschenhandel als eines der grössten Probleme Nigerias im Migrationsbereich bezeichnet. Er gilt neben dem Drogenhandel, der vielfach über dieselben Kanäle abgewickelt wird, als eigentlicher Treiber für irreguläre Migrationsbewegungen.

Die Professionalisierung des Menschenhandels hat sich insbesondere im Zusammenhang mit den grossen Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa zwischen 2011 und 2016 herausgebildet und erfordert eine konsequente Verfolgung der Straftäter in Kombination mit Aufklärungsarbeit und der systematischen Erkennung von Opfern. Gemäss Expertinnen und Experten ist die Bekämpfung des Menschenhandels dadurch erschwert, dass nicht selten Familienangehörige der Opfer von diesem «Wirtschaftszweig» profitieren: beispielsweise als Vermittler, als Zuhälterinnen und Zuhälter oder als Anbieter von Transportmitteln.

Die Schweiz unterstützt derzeit mehrere Projekte zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von potenziell migrierenden sowie von lokalen *Communities* zur Verhütung von Menschenhandel. Ein weiteres Ziel dieser Projekte ist die Professionalisierung von Strukturen zur Wiedereingliederung von (zumeist weiblichen) Opfern von Menschenhandel sowie die Stärkung von national tätigen Organisationen, deren Mandat es ist, irreguläre Migration zu verhindern und Menschenhandel zu bekämpfen.

Die Bekämpfung des Menschenhandels hat auf der politischen Agenda Nigerias schon länger einen hohen Stellenwert. Die 2003 von der Regierung eingesetzte *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP)* hat ein umfassendes Mandat in den Bereichen Untersuchung, Strafverfolgung, Beratung und Rehabilitation von Opfern, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Forschung und Weiterbildung sowie internationalem Austausch.

Zusätzlich zur Strafverfolgung ist bei der Bekämpfung des Menschenhandels die Aufklärungsarbeit zentral. Denn laut der Generaldirektorin von NAPTIP, Julie Okah-Donli, ahnen Eltern oftmals nicht, dass ihre Mädchen von Zuhälterinnen (*Madams*) – oftmals auch Bekannte, die früher selber Opfer von Menschenhandel waren – mit äusserst perfiden Rekrutierungsmethoden und falschen Jobaussichten nach Europa gelockt werden, wo sie schliesslich in sklaverei-ähnlichen Arbeitsverhältnissen oder in der Prostitution landen. Die jungen Frauen werden religiös, finanziell und / oder moralisch unter Druck gesetzt und müssen in der Regel die Kosten für ihre Reise abarbeiten. Daher wünscht NAPTIP eine engere Zusammenarbeit mit der Schweiz im Bereich der Strafverfolgung und der Identifizierung von Opfern.²⁸ Beim Kapazitätsaufbau der entsprechenden staatlichen Strukturen hat die Schweiz das Potenzial bei der Bekämpfung des Menschenhandels bisher noch nicht ausgeschöpft.

Opferschutz, Empowerment und Arbeit mit Angehörigen von Gewaltbetroffenen

Die von der EKM-Delegation geführten Gespräche und besuchten Einrichtungen haben aufgezeigt, dass die Rehabilitation der Opfer von Menschen-

²⁸ Die Schweizer Behörden sind diesem Anliegen zumindest so weit entgegengekommen, als dass 2018 zwei NAPTIP-Mitarbeiter in die Schweiz eingeladen wurden, um SEM-Fachleute bei der Erkennung von Opfern von Menschenhandel in einem Workshop zu beraten.

handel bzw. von jungen Menschen, die Gewalt erlebt haben, eine weitere Mammutaufgabe ist. Gewaltbetroffene Personen, insbesondere Frauen, werden häufig diskriminiert und müssen in Kauf nehmen, dass sie wegen ihres «Verhaltens» aus der

«Es braucht Bildung und Aufklärung, es braucht Empowerment, und es braucht Inklusion. Frauen sollen darin bestärkt werden, dass sie genauso viel wert sind wie ein Mann.»

(Khadijah Hawaja, Professorin für Islamwissenschaft und Koranexegeese, Universität Jos)

Familie und der Dorfgemeinschaft ausgeschlossen werden. Es besteht daher die Notwendigkeit, dass in den *Communities*, aus denen gewaltbetroffene Frauen stammen, Sensibilisierungsarbeit geleistet wird. Diese Aufgabe müsste vermehrt auch von Medienschaffenden wahrgenommen werden, indem Fälle von Menschenhandel und von Gewalt an Frauen generell Thema in der Berichterstattung werden. Nur so kann in der Bevölkerung das Bewusstsein geschärft werden, dass geschlechter-spezifische Gewalt nicht toleriert wird. Den Opfern von Menschenhandel müssen zudem längerfristige Perspektiven angeboten und mittels gezielter Strukturhilfemassnahmen ihr soziales Umfeld gestärkt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass «sie sich wieder auf den Weg machen», denn letztlich sind viele Familien auf die Einkünfte angewiesen, die über Migrantinnen und Migranten zurückfliessen. Mit Ausnahme von NAPTIP wird diese äusserst zentrale, aber schwierige Arbeit bisher hauptsächlich von kleinen NGOs ausgeübt, darunter die *Women's Aid Collective (WACOL)*, die *Society for the Empowerment of Young Persons (SEYP)* sowie die Stiftung *Web of Heart*.²⁹

Exkurs: Die Stärkung der Position der Frau in der nigerianischen Gesellschaft

Als ein besonders dringendes Anliegen wurde von vielen Gesprächspartnerinnen die nachhaltige Stärkung der Rolle der Frau in der nigeriani-

schen Gesellschaft hervorgehoben. Frauen sind in vielerlei Hinsicht benachteiligt: beispielsweise beim Zugang zu Bildung, in der Arbeitswelt und im Gesundheitswesen. Auch in vielen nicht-muslimischen Regionen ist ausserdem Polygamie verbreitet und trifft Frauen aus allen Gesellschaftsschichten. In eher ärmeren Gegenden werden junge Frauen oftmals noch vor ihrer Volljährigkeit verheiratet oder an Menschenhändler «verkauft», um «einen Mund weniger füttern» zu müssen. Nur über den verbesserten Zugang zu Bildung, die es Frauen ermöglicht, auf eigenen Füßen zu stehen, könne der Teufelskreis der diversen Abhängigkeiten gebrochen werden. Die Investition in die Bildung von Mädchen und jungen Frauen ist daher auch aus menschenrechtlicher Sicht zentral.

Diese Meinung teilt Khadijah Hawaja. Die Islamwissenschaftlerin, Gender-Expertin und Mediatorin in der Friedensförderung sieht insbesondere in den Bereichen Bildung, Empowerment und Aufklärung grossen Handlungsbedarf. Die Rechte von Frauen in Nigeria seien oftmals stark eingeschränkt – unabhängig davon, ob sie in einem muslimischen oder christlichen Umfeld leben. Frauen müssten darin bestärkt werden, dass sie genauso viel wert sind wie Männer. Zentral sei ausserdem, die in Nigeria vorherrschende Vorstellung zu widerlegen, Frauenrechte seien eine Erfindung des Westens. Um Missverständnissen vorzubeugen und um Rückhalt bei ihren Bemühungen für die Besserstellung der Nigerianerinnen zu gewinnen, agiert sie als Vertreterin einer Pro-Women-Bewegung. Dabei verzichtet sie explizit auf Bezüge zum Feminismus, der als westliche Idee diskreditiert wird.

3.2.2 Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen

Die zwischen der Schweiz mit Nigeria getroffene Vereinbarung zur Migrationspartnerschaft umfasst auch das Tätigkeitsfeld der Prävention von irregulärer Migration. Viele Projekte zur Bekämpfung von Menschenhandel beinhalten auch Aspekte der Sensibilisierung.

So hat die Schweiz zwischen 2013 bis 2019 die Fernsehserie «The Missing Steps»³⁰ finanziert, die auf die Gefahren irregulärer Migration aufmerksam macht. In dramatischen Szenen wird gezeigt, wie gefährlich der Weg in den Norden und wie

²⁹ Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen NGOs und ihren Tätigkeiten findet sich in der langen Fassung des EKM-Berichts zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria.

³⁰ IOM Nigeria koordinierte die Umsetzung der Fernsehserie.

hart ein illegaler Aufenthalt in der Schweiz ist. Das Format der *Soap-Opera* wurde bewusst gewählt, um ein möglichst breites Publikum anzusprechen.³¹ Gegenwärtig wird mit finanzieller Unterstützung des Staatssekretariat für Migration SEM versucht, potenzielle Migrantinnen und Migranten in entlegeneren Gebieten Nigerias über eine mobile Aufklärungskampagne zum Thema Menschenhandel zu erreichen.

«Es braucht substanziellere Bildung, nicht nur Trainings, die zur Coiffeuse oder Schneiderin ausbilden. Schlussendlich geht es um die Schaffung von Perspektiven, nicht einfach um eine Notlösung.»

(Godwin Obaseki, Gouverneur von Edo State)

Der Gouverneur von Edo State, Godwin Obaseki, reagiert auf die komplexen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Perspektivlosigkeit mit einem Massnahmenplan zur Schaffung von Alternativen. Sein Programm *Managing Migration Through Development Programmes (MMDP)* verfolgt einen gesamtheitlichen Ansatz von Migration und vereinigt neben der Gründung einer Task Force und der Stärkung des legalen Systems durch Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden ein ehrgeiziges Job-Beschaffungsprogramm, durch das innerhalb von zwei Jahren 90 000 neue Arbeitsstellen geschaffen wurden. Seiner Ansicht nach muss jedoch noch mehr im Bereich der Bildung und insbesondere der praktischen Berufsbildung unternommen werden: «Es braucht Bildung, die substanzieller ist als etwa Trainings, die zur Coiffeuse ausbilden oder dazu führen, eine kleine Schneiderei aufzubauen. Schliesslich geht es um die Schaffung von existenzsichernden Perspektiven, nicht einfach um eine Notlösung.»³²

3.2.3 Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration

Der Bereich Bildung wird im MoU zwar nicht als explizites Tätigkeitsfeld der Zusammenarbeit erwähnt, jedoch implizit im Rahmen der Thematik «reguläre Migration». Ausserdem beinhaltet die Mehrheit der Projekte zur Wiedereingliederung für Rückkehrende und der Rehabilitation von Opfern von Menschenhandel eine Bildungskomponente. Zwei Projekte, eher symbolischer Natur, schreiben sich in die Zielsetzung der Förderung der regulären Migration ein:

- Als eines der wenigen *Public-Private-Partnership*-Projekte wird das Austauschprogramm von *Nestlé Nigeria* gerne als Vorzeigeprojekt präsentiert. Finanziell unterstützt vom Staatssekretariat für Migration SEM bietet es für die besten Absolvierenden einer Polymechaniker-ausbildung ein dreimonatiges Praktikum bei einer Produktionsstätte von *Nestlé Schweiz* an. Allerdings gibt es bei *Nestlé Nigeria* auch Stimmen, welche den Sinn der Praktika in Frage stellen, weil diese technisch zu wenig auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt und auch zu teuer seien.
- Das Projekt der Schweizer *Firma Rainbow Unlimited* beinhaltet einen Qualifikationskurs und ein Praktikum in Kenia zum Erwerb von «internationaler Erfahrung» für angeheendes Servicepersonal im Bereich Gastgewerbe und Tourismus.

Die Ermöglichung von regulärer Migration bezieht sich bei beiden Projekten auf relativ kurze Praktika in zwei eher eng gesteckten Berufsfeldern. Beim Austausch mit nahezu allen Gesprächspartnerinnen und -partnern in Nigeria wurde jedoch der Wunsch geäussert, dass die Schweiz mit ihrem hochentwickelten Berufsbildungswesen noch mehr Knowhow zur Verfügung stellen könnte. Es stelle sich die Frage, ob mit Einbezug von Schweizer Expertise ein Programm entwickelt werden könnte, welches mehr jungen Menschen Zugang zu einer Fachausbildung ermöglichen würde. Bei diesen Gesprächen stand nicht einmal besonders die Forderung nach regulärer Migration im Vordergrund, sondern vielmehr der Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften mit Praxisbezug.

³¹ Die Soap wurde in englischer Sprache produziert, was gemäss den Produzenten den Adressatenkreis eingeschränkt hat.

³² Mit Unterstützung eines Weltbankkredits konnte der Gouverneur eine Studie realisieren, bei der 5000 Rückkehrende zu deren Profil, Herkunft, Motiv der Migration, aber auch zu den Hilfsangeboten nach ihrer Rückkehr befragt werden konnten (Edo Returnee Report, 2018). Dabei ergaben sich einige interessante Resultate, die im EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria» nachgelesen werden können.

3.2.4 Fokus Kapazitätsaufbau: Grenzschutz, Migrationsmanagement und Austausch bei der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Schweiz unterstützt verschiedene nigerianische Behörden im Kapazitätsaufbau und bei der Stärkung ihrer Regierungsstruktur: die *National Drug Law Enforcement Agency (NDLEA)*, die *National Commission for Refugees, Migrants and IDPs (NCFRMI)*, die *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP)* und der *Nigeria Immigration Service (NIS)*. Die Beträge, die an die Vorhaben ausgerichtet werden, bewegen sich zwischen 200 000 und gut einer halben Million Schweizer Franken. An gewissen Projekten sind auch die EU und einzelne Geberstaaten finanziell beteiligt.

Drogenbekämpfung als gemeinsames Ziel

NDLEA wurde 1990 gegründet und vereint alle Kompetenzen zur Bekämpfung der illegalen Betäubungsmittel unter einem Dach. Auf der Basis der Migrationspartnerschaft wurde die Drogenbekämpfung zu einem wichtigen Gegenstand der bilateralen Migrationszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria. Im Vordergrund steht dabei die Kriminalitätsbekämpfung.

Stärkung von Strukturen für einen nationalen Migrationsdialog

NCFRMI ist als Nationale Migrationskommission ein weiterer wichtiger staatlicher Akteur und Partner der Schweiz. Seit 2015 wurde die Kommission aufgrund einer vom Präsidenten Nigerias angekündigten Migrationspolicy³³ als Koordinationsstelle für alle in Nigeria mit Migrations- und Flüchtlingsfragen befassten Stellen eingesetzt. Die Kommissi-

on wird von der Schweiz bei der Umsetzung ihrer Strategie und ihrer strukturellen Verankerung unterstützt. Dieser *top-down*-Ansatz ist wichtig, damit das Thema Migration auf die politische

Grenzschutz zur Eindämmung der irregulären Migration und der organisierten Kriminalität

Zur besseren Kontrolle der vielerorts durchlässigen Nordgrenze Nigerias lancierte die EU 2015 gemeinsam mit der nigerianischen Einwanderungsbehörde NIS ein Projekt zur Verbesserung des Grenzschutzes. In dessen Rahmen wurden strategisch wichtige Grenzposten mit dem von der Internationalen Organisation für Migration IOM entwickelten Informationssystem MIDAS, einem Internetanschluss und mit Solarstrom ausgerüstet.³⁴ Auch am Folgeprojekt *Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria (ELSBDS II)*, das von IOM Nigeria umgesetzt wird, beteiligen sich verschiedene Geberländer, u. a. die Schweiz.³⁵ Es fehlt jedoch eine globale Koordinationsstruktur, die alle Geber im Migrationsbereich zusammenfasst, sowie Projekte, die den Schutz von Migrantinnen und Migranten konsequent im Fokus haben. Ein grosser Teil der Gelder, die aus dem IMZ-Rahmenkredit für die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria verwendet werden, fliessen in den Kapazitätsaufbau (Infrastruktur und Weiterbildungen) im Grenzmanagement. Die mit grossen Summen finanzierten Projekte im Bereich des Grenzschutzes sollen grenzüberschreitende Kriminalität in den Griff bekommen.

Austauschprogramm für junge Diplomatinnen und Diplomaten

Das Austauschprogramm für den diplomatischen Nachwuchs ist im Vergleich zu den hohen Investitionen zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im technischen Bereich finanziell zwar auf einer eher bescheidenen Ebene anzusiedeln. Dennoch ist dieser Diplomatenaustausch mit Blick auf die Entwicklung der Partnerschaft und die Stärkung der bilateralen Beziehungen von hoher politischer und symbolischer Bedeutung. Alle zwei Jahre erhalten je fünf Jungdiplomatinnen und -diplomaten die Gelegenheit, während ein bis zwei Wochen im Partnerstaat Einblick in die Strukturen des jeweiligen Aussenministeriums zu bekommen.

«Mit dem Dialog rücken wir ins
Bewusstsein, dass Migration ein
Potenzial für die Entwicklung
Nigerias darstellt.»

(Sadiya Umar Farouq, Vorsitzende der NCFRMI)

sion wird von der Schweiz bei der Umsetzung ihrer Strategie und ihrer strukturellen Verankerung unterstützt. Dieser *top-down*-Ansatz ist wichtig, damit das Thema Migration auf die politische

33 Federal Republic of Nigeria (2015).

34 Durch die Co-Finanzierung der EU, der Schweiz und Japans wurde MIDAS an insgesamt zehn Grenzposten installiert.

35 Es handelt sich um einen Multi-Geber Ansatz mit IOM als Ausführungsorganisation.

3.2.5 Fokus Schutz: Junge Migrierende und Binnenvertriebene

In einem Bericht des Norwegischen Flüchtlingsrates von 2014 wird festgehalten, dass kein anderes Land auf dem afrikanischen Kontinent mehr Binnenvertriebene aufweist als Nigeria. Als Herkunfts-, Transit- und Zielland von Migration stellt der Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten, von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen für Nigeria eine grosse Herausforderung dar, die nicht im Alleingang bewältigt werden kann. Auf multi-lateraler Ebene arbeitet die Regierung daher unter anderem mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge UNHCR und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz IKRK zusammen.

Die Schweiz unterstützt das Projekt des *Service Social International (SSI)*, einer Nonprofit-Organisation mit Sitz in Genf, zum Schutz und zur Wiedereingliederung von unbegleiteten Minderjährigen in Westafrika. SSI hat dazu regionale Standards entwickelt und engagiert sich dafür, dass diese überall in Westafrika umgesetzt werden.

Das von der Schweiz mitfinanzierte Projekt von *Civil Society Legislative Advocacy Center (CISLAC)* zum Schutz von Binnenflüchtlingen erreichte, dass das Thema auf die politische Agenda der nigerianischen Regierung gesetzt wurde.³⁶

3.2.6 Fokus Dialog: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung

Ein gewisser Teil der Vorhaben, die im Rahmen der Migrationspartnerschaft von der Schweiz unterstützt werden, orientieren sich am Schutz der Menschenrechte und der Friedensförderung. Insbesondere die Aktivitäten, die von der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA finanziell mitgetragen werden, weisen einen expliziten Bezug zur Stärkung der Menschenrechte in Nigeria aus. In regelmässig stattfindenden Dialogen greifen die beiden Staaten auch menschenrechtsspezifische Themen auf.

Switzerland-Nigeria Days

Seit 2011 findet jährlich ein Austausch zwischen den nigerianischen und den schweizerischen Behörden statt. Diese *Switzerland-Nigeria Days* beinhalten verschiedene Dialoge im Bereich der Migration, der Menschenrechte und der Aussenpolitik. Sie dienen der Erleichterung der Zusammenarbeit bei spezifischen Vorhaben und fördern auch auf

«Die irreguläre Migration aus Nigeria hat vor allem mit Armut und Perspektivlosigkeit, aber auch mit fehlenden Möglichkeiten zur regulären Migration zu tun. Ein Minimum an legalen Alternativen würde bereits helfen.»

(Emmanuel Obinyan, Gründer und Direktor der *Global Initiative Against Illegal Migration GIAIM*)

der zwischenmenschlichen Ebene eine Vertrauensbasis, die einen respektvollen Umgang zwischen den Partnerstaaten gewährleistet.

Fokus auf Menschenrechte bei Polizeiarbeit und Strafrechtsvollzug

Derzeit werden zwei Projekte zur Förderung menschenrechtlicher Standards bei der Polizeiarbeit und im Strafrechtsvollzug umgesetzt.³⁷ Die Zusammenarbeit mit den nigerianischen Polizeikräften zur Menschenrechtsbildung von mittleren Polizeikadern startete 2011. Insgesamt haben über 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von dieser Weiterbildung profitiert. Ein zweites Projekt mit dem *Nigerian Prisons Service (NPS)* stärkt seit 2014 die Menschenrechtsausbildung des nigerianischen Gefängnisdienstes und wurde 2018 erweitert, um neben Gefängnispersonal auch Polizei- und Justizbeamte einzuschliessen. Insgesamt haben 435 Personen an diesem Training teilgenommen.

³⁶ Die EKM-Delegation konnte sich nicht direkt mit den Träger-schaften dieser Projekte austauschen; die Ausführungen beziehen sich daher auf Informationen aus zweiter Hand.

³⁷ Die EKM-Delegation hatte nicht Gelegenheit, diese Projekte zu besuchen. Die Informationen stammen von der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA.

4. Spannungsfelder: Einschätzungen und Beobachtungen zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria



Die Mitglieder der EKM-Delegation identifizierten während ihres Besuchs in Nigeria eine Reihe von Spannungsfeldern, die die Migrationsthematik mit sich bringt, und die sich auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Migrationspartnerschaften zeigen. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Einschätzungen der Delegation, die sie durch Beobachtungen und in Gesprächen mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren gewinnen konnte.

4.1 Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten

Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten haben aufgrund ihrer jeweiligen Funktion naturgemäss unterschiedliche Interessen, die sie mit entsprechend darauf ausgerichteten Massnahmen umzusetzen versuchen. Eine der grossen Herausforderungen ist der Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen.

Die Interessen von Zielstaaten

Die Frage einer fairen und angemessenen Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der europäischen Zielländer stellt sich nicht erst seit den grossen Migrations- und Fluchtbewegungen, die viele Länder Europas in den Jahren zwischen 2015 und 2017 erreichten. Auch die Frage, wie mit Menschen umzugehen ist, die weder einen Flüchtlingsstatus noch vorübergehenden Schutz zugesprochen erhalten, beschäftigt die Regierungen. Historisch gesehen ordneten viele Staaten zunächst eine Politik der *non-entrée*³⁸ an, die durch unilaterale (Gesetzes-)Bestimmungen im Zielland den Zugang zum Asylsystem erschwerten. Zu solchen Massnahmen gehören auch die Bezeichnung «sicherer Herkunfts- und Drittstaat» wie auch die Abschaffung des Botschaftsasyls. Zudem wurde die Kooperation zwischen den Staaten durch das Dubliner Assoziierungsabkommen geregelt. Die Schweiz als Binnenland ohne Meeresanstoss hat bekanntlich von diesem System profitiert und konnte viele Asylsuchende in einen anderen Dublin-Staat zurückführen.

³⁸ Vgl. Hathaway (1992).

Seit der Einführung des freien Personenverkehrs innerhalb der EU gelten eingeschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten für Personen ausserhalb von EU- und EFTA-Staaten. Die Zuwanderung aus Drittstaaten ist auch in der Schweiz stark limitiert.³⁹ Die Schweiz reiht sich mit ihrer Politik in jene der EU ein, die von Kritikern als eine Politik der «Festung Europa» bezeichnet wird.

Die Politik der «Abschottung» Europas lässt sich zudem in der zunehmenden Externalisierung von Verantwortlichkeiten beim Grenzschutz bzw. der Schutzgewährung beobachten.⁴⁰ Die Migrationsausenpolitik wurde um die Jahrtausendwende für die EU zu einem neuen Politikfeld, im Rahmen dessen in einem sogenannten *Global Approach to Migration* «Mobilitätspartnerschaften»⁴¹ abgeschlossen wurden, die die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten in Osteuropa, dem Nahen Osten und Nordafrika regeln. Das Instrument sah ursprünglich drei Kooperationsbereiche vor: legale Migration, Migration und Entwicklung sowie Bekämpfung der irregulären Migration, wobei gemäss empirischen Studien der letzte Bereich stets dominiert hat.⁴² Die Bekämpfung der irregulären Migration beinhaltet auch die Rückführung von Personen, die über kein Bleiberecht in der EU verfügen.

Die Interessen der Herkunftsstaaten

Die Interessen der Herkunftsstaaten, die häufig selber Zielland von Migrierenden und Schutzsuchenden sind, sind im Grundsatz als konträr zu denjenigen der Zielstaaten einzustufen. Sie sind am sicheren und legalen Zugang zu den Ländern, die sich mehrheitlich im globalen Norden befinden, interessiert, sei es zum Aufbau von Geschäftsbeziehungen, für das Studium oder für Arbeitsstellen. Die Rücküberweisungen von ausgewanderten Staatsbürgerinnen und -bürgern tragen in vielen Ländern des globalen Südens zu einem wesentlichen Teil des Bruttoinlandprodukts bei.

Im Fall von Nigeria sind die Interessen durchaus vielschichtig. Für die Regierung war mit Blick auf die jüngere Geschichte zentral, dass ihre Landsleute «anständig behandelt» und die Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden in «Würde» erfolgen kann. Auch legale Wege der Migration müss-

ten möglich sein, ein Anliegen, das im Rahmen des Abschlusses der Migrationspartnerschaft der beiden Staaten aufgenommen wurde.

Die Realität zeigt allerdings, dass die Eröffnung legaler Wege bisher sehr beschränkt ist und noch viel Optimierungspotenzial besteht. Nur in wenigen Projekten werden Praktika in der Schweiz bzw. ausserhalb Nigerias ermöglicht. In der Eröffnung von legalen Migrationswegen, etwa in der Form von befristeten Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in der Schweiz für einen eingeschränkten Kreis von Personen, sehen nigerianische Expertinnen und Experten einen möglichen Perspektivenwechsel, der Signalwirkung haben könnte. Denn eine modifizierte Visapolitik im Bereich Zulassung zum Arbeitsmarkt könnte auch irregulärer Migration entgegenwirken.

Die Interessen der Transitländer

Im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen von Staaten stehen Transitländer oft zwischen den Interessen von Herkunfts- und Zielstaaten. Obwohl sie nicht als Zielland anvisiert wurden, sind sie oftmals mit einer grossen Zahl von Menschen konfrontiert, die auf der Flucht vor kriegesischen Auseinandersetzungen oder aufgrund blockierter Grenzen dort stranden. Transitländer stossen nicht selten an die Grenzen der eigenen Infrastruktur und sind auf internationale Hilfe angewiesen.

Libyen ist das wichtigste Transitland für nigerianische und andere Migrantinnen und Migranten, die in der überwiegenden Mehrzahl auf irregulärem Weg die westafrikanischen Migrationsrouten genommen haben. Die Situation in Libyen ist derzeit äusserst prekär. Viele befinden sich in Internierungslagern oder Gefängnissen unter menschenrechtlich höchst bedenklichen Bedingungen.⁴³

Generell sind jedoch alle Maghreb-Staaten mit der Situation konfrontiert, als Transitländer für Migrantinnen und Migranten aus Subsahara zu dienen. Doch mit der Schliessung der europäischen Grenzen für Arbeitskräfte aus dem Maghreb wurden auch die afrikanischen Migrationsrouten blockiert. Die Versuche der EU, die Maghreb-Staaten dazu zu bewegen, Migrierende aus anderen afrikanischen Staaten von ihrem Weg nach Europa abzuhalten, ist bei deren Regierungen allerdings auf wenig Gegenliebe gestossen. Diverse Fachleute sind daher der Ansicht, dass eine Zusammenarbeit in Migrations-

39 Die Schweiz vergibt jährlich ein relativ kleines Kontingent für besonders spezialisierte Fachkräfte aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA.

40 Siehe Lavenex (2019).

41 Siehe Angenendt (2012).

42 Siehe Reslow (2017).

43 Vgl. Molenaar, Fransje et al. (2018).

fragen zwischen Europa und den nordafrikanischen Staaten nur dann gelingen kann, wenn Migrationspartnerschaften mit diesen Ländern aufgebaut werden, «die diesen Namen verdienen».⁴⁴ Konkret müssten in diesem Zusammenhang Bildungsöffensiven gestartet und Arbeitsperspektiven geschaffen werden, damit die Menschen ihre Zukunft auch im eigenen Land sehen.

4.1.1 Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat

Nigeria ist selbst sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Zielland von Migration und somit mit unterschiedlichsten Migrationsbewegungen konfrontiert. Ausserdem ist Nigeria Mitglied der Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS,⁴⁵ in der seit 1979 der freie Personenverkehr gilt. Viele ECOWAS-Staaten verzeichnen sowohl eine bedeutende Auswanderung als auch eine beträchtliche Zuwanderung, womit sich eine starke Mobilität innerhalb der Region etabliert hat.⁴⁶ Da Migration in Westafrika jedoch als selbstverständlich betrachtet wird und die Menschen aus dieser Region noch heute zu den mobilsten der Welt gehören, war die Steuerung der Migration für die nigerianische Regierung lange Zeit kein prioritäres Thema. Erst im vergangenen Jahrzehnt hat die Regierung begonnen, eine nationale Migrationspolitik zu definieren, die den unterschiedlichsten Aspekten Rechnung tragen soll.

Regionale Migration und «Migrationsdruck»

Die Migration aus und nach Nigeria ist bis heute vor allem ein regionales Phänomen: Laut Schätzungen gehen siebzig Prozent der Emigrierenden in einen anderen ECOWAS-Staat; nur gerade neun Prozent wandern nach Europa oder Nordamerika aus, was allerdings auch mit deren Visapolitik zusammenhängt, welche die reguläre Migration in den globalen Norden stark einschränkt. Gegenwärtig wird die Bevölkerung in Nigeria auf mindestens 200 Millionen Menschen geschätzt. Laut Prognosen der UNO wird das Land im Jahr 2030 ca. 264 Millionen Menschen zählen, und für 2050 wird mit einer Bevölkerungszahl von 410 Millio-

nen gerechnet.⁴⁷ Nigeria wird dann nach Indien und China der bevölkerungsreichste Staat der Welt sein. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF geht davon aus, dass aufgrund mangelnder attraktiver und / oder existenzsichernder Perspektiven im eigenen Land der «Migrationsdruck» aus Nigeria zunehmen wird, zumal mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter achtzehn Jahre alt sein wird.

Binnenvertriebene und Flüchtlinge

Nigeria verzeichnet derzeit 2,2 Millionen Binnenvertriebene, die Schutz im eigenen Land suchen. Sie verliessen ihre Herkunftsregionen wegen bewaffneten Konflikten, aber auch wegen Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen.⁴⁸ Laut Amnesty International haben im Jahr 2016 54 931 nigerianische Staatsangehörige in einem anderen Staat um Asyl ersucht (insbesondere in Italien, Deutschland und Südafrika). Nur ein verschwindend kleiner Teil hat allerdings auch tatsächlich Asyl erhalten, obwohl in gewissen Regionen der Staat nicht in der Lage ist, die Menschen vor Gewalt zu schützen.⁴⁹ Schliesslich ist Nigeria auch Zielland von Flüchtlingen aus Kamerun, der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zentralafrikanischen Republik Kongo.

4.1.2 Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration über den Kontinent hinaus

Innerhalb des gesamten afrikanischen Kontinents, wie auch zwischen den ans Mittelmeer angrenzenden Staaten Nordafrikas und Südeuropas sind Wanderungsbewegungen Teil einer jahrhundertalten Tradition⁵⁰ und Teil des ökonomischen Handelns vieler Menschen: nomadische Gesellschaften, Händler oder auch Saisonarbeiter sind mobil und überschreiten je nach Nachfrage nationale Grenzen. Die Tatsache, dass über Migrantinnen und Migranten nicht nur Gelder ins Herkunftsland zurückgeschickt, sondern mit Blick auf die Zukunft auch Beziehungen etabliert und gepflegt werden können, steht in gewissem Widerspruch zu den

44 Vgl. Stauffer (2019).

45 Die *Economic Community of West African States* umfasst 15 Mitglieder: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

46 Am stärksten von Aus- und Einwanderungsbewegungen betroffen sind die Staaten Senegal, Côte d'Ivoire und Nigeria.

47 Vgl. Unicef (2014). Neuere offizielle Schätzungen sind nicht verfügbar.

48 Binnenvertreibung aufgrund von Konflikten findet hauptsächlich im Nordosten statt. Gewaltsame Zusammenstösse u. a. um Wasser und Land zwischen Bauern (mehrheitlich christlich) und Nomaden (mehrheitlich muslimisch) finden hauptsächlich im Middle Belt statt. Anschläge auf Ölinfrastrukturen von kriminellen Gruppen werden im Niger-Delta verübt.

49 Siehe Mixed Migration Centre MMC (2019).

50 Vgl. Abulafia (2011).

Anliegen, Migration eindämmen zu wollen, auch wenn dies vor allem auf den Bereich der irregulären Migration gemünzt ist.

«Auf dem afrikanischen Kontinent ist Migration schon immer eine normale Sache gewesen.»

(José Candahula, Chef von UNHCR Nigeria)

Personen, die migrieren, geniessen im Allgemeinen ein hohes Ansehen in der nigerianischen Gesellschaft. Mit ihrem Handeln tragen sie dazu bei, Netzwerke zu knüpfen, Geschäftsbeziehungen zu etablieren und nicht zuletzt die im Lande zurückgebliebenen Familien ökonomisch zu unterstützen. Mit jährlichen Überweisungen von rund 22 Milliarden US-Dollar trägt die im Ausland arbeitende nigerianische Diaspora wesentlich zum Bruttoinlandprodukt bei.⁵¹

Unterschiedlich attraktive Zielländer und unterschiedlich sichere Migrationsrouten

In den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, internationalen Organisationen sowie NGOs dominierte dagegen die Sicht auf die unsicheren und gefährlichen Migrationsrouten durch die Sahelzone in die Länder des Maghreb, die Ausgangspunkt für die Übersetzung übers Mittelmeer nach Europa sind. Die bitteren Ausbeutungs- und Gewalterfahrungen, die ein Grossteil der Migrationswilligen machen musste, weisen auf die prekären Situationen hin, die diese unsicheren Routen mit sich bringen. Dennoch scheinen die erlittenen Dramen viele nicht davon abzuhalten, sich – selbst im Wissen darum – trotzdem auf den Weg zu machen.

Während Migration mit Ziel Kontinentaleuropa für tendenziell schlechter Gebildete und Ärmere im Fokus steht, zieht es Angehörige der Elite Nigerias vor allem in die Vereinigten Staaten, Kanada und Grossbritannien. Sie verfügen über die notwendigen Mittel für ein Studium oder die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen im Ausland und sind meist über etablierte Beziehungen mit der Diaspora bestens vernetzt. Die Ungleichheit zwischen Elite und Unterprivilegierten widerspiegelt sich somit auch

im unterschiedlichen Zugang zu legaler bzw. dem «Zwang» zu irregulärer Migration.

Menschenhandel als Treiber für Migrationsbewegungen

Menschenhandel ist weltweit eines der lukrativsten Geschäfte. Nach dem *Global Slavery Index* rangiert Nigeria auf Platz 32 von 167 Staaten mit der grössten Zahl von Opfern von Menschenhandel: 1 386 000 Personen.⁵² Laut NAPTIP werden rund 75 Prozent der Menschen zwischen Bundesstaaten innerhalb Nigerias und 23 Prozent innerhalb eines Bundesstaates selbst «gehandelt», lediglich zwei Prozent der Opfer werden über die nationale Grenze hinweg verkauft.⁵³ Über die Zahl der Personen, die bis nach Europa gelangen, gibt es Schätzungen von IOM und der italienischen Behörden für Italien, welches das erste Zielland auf dem europäischen Kontinent ist: Sie gehen von 10 000 bis 30 000 nigerianischen Frauen aus, die in Italien in der Prostitution arbeiten bzw. dazu gezwungen werden.⁵⁴

4.1.3 Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutzniessern» von Personen, die migrieren

Ein weiteres Spannungsfeld zeigt sich auch bei der Betrachtung der Anliegen und Bedürfnisse der verschiedenen in Wanderungsbewegungen involvierten Akteure. Die Tatsache, dass Migration «normal» ist und «positiv bewertet» wird, zeigt eine Haltung auf, die grundsätzlich von Behörden, Migrationswilligen als auch denjenigen, die Migration als Geschäft betreiben, geteilt wird. Dennoch sind bei den einzelnen Akteuren unterschiedliche Sichtweisen auf Migration auszumachen.

Behörden: Sicherheit im Fokus

Für Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen Behörden steht die Sicherheit von Migrationswegen der eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Vordergrund. Sie setzen sich dementsprechend dafür ein, dass Menschen von irregulärer Migration absehen. Die Mehrheit der Gesprächspartner äusserte denn auch ihre Sorge über kriminelle Organisationen, die «rücksichtslos» Profit aus «der Sehnsucht nach einem besseren Leben» schlagen. Der organisierten Krimi-

51 2018 betrug das BIP in Nigeria gut 327 Milliarden US-Dollar (Statista 2019).

52 Vgl. Pathfinders Justice Initiative (2019).

53 Siehe dazu die Berichte des SEM (2019b) sowie (2019c).

54 Siehe dazu den Bericht des IOM (2017).

nalität das Handwerk zu legen, ist eine äusserst komplexe Aufgabe, die nicht nur einen «langen Atem» verlange, sondern ein systematisches und koordiniertes Vorgehen.

Migrantinnen und Migranten:

Hoffnung auf ein besseres Leben

Migrationswillige selbst sind von der Hoffnung getrieben, anderswo ein besseres Leben aufbauen zu können.⁵⁵ Die Versprechungen eines schöneren und komfortableren Lebens im «Westen», die durch (soziale) Medien verbreitet werden, oder die Aussicht auf «schnellen und guten Verdienst» locken viele, sich ins «Paradies» zu begeben. Hinzu kommt, dass Auswandern sozusagen zur «Tradition» gehört und Ausgewanderte über ein hohes Ansehen verfügen. So erstaunt es nicht, dass trotz Sensibilisierungskampagnen Menschen bereit sind, die Risiken irregulärer Migration auf sich zu nehmen.⁵⁶ Die Frage stellt sich somit, welche Alternativen im eigenen Land attraktiv genug sind, um Menschen von irregulärer Migration abzuhalten.

«Nutzniesser»: Migration als Geschäft

Für die direkten Nutzniesser, die Transporteure, Anbieter von Unterkunft und Verpflegung entlang der Migrationsroute, ist Migration ein lukratives Geschäft. Dieses Geschäft, das manche bereits seit Jahrzehnten betreiben, ist in den vergangenen Jahren immer professioneller geworden. Als noch weit weniger Menschen mit dem Ziel nach Europa unterwegs waren, haben Schleuser ihre Dienstleistungen zu vergleichsweise «fairen» Bedingungen angeboten und waren um ihren guten Ruf als anständige Berufsleute bemüht. Inzwischen sind vor allem kriminelle Organisationen am Werk. Sie sind in bestens strukturierten Netzwerken tätig, die es den Behörden erschweren, gezielt und wirksam zu intervenieren.

Neben den Anbietern von Dienstleistungen auf den Migrationsrouten sollen in einigen Ländern Westafrikas auch Beamte von irregulär Migrierenden profitieren. Im Gegensatz etwa zu Staaten wie Niger, Mali, Libyen und Burkina Faso, wo das Schmieren von Grenzbeamten an der Tagesord-

nung ist, scheint die Bestechung von Beamten in Nigeria jedoch eine weniger bedeutende Rolle zu spielen.⁵⁷

4.1.4 Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen

Ein weiteres Spannungsfeld eröffnet sich, wenn man den Blick auf migrationspolitische Interventionen richtet. Das Bestreben, Migration zu «managen», sieht je nach Akteur und dessen Interessen oder Auftrag anders aus.

Nigerianische Regierung: diverse Anspruchsgruppen im migrationspolitischen Fokus

Die nigerianische Regierung ist nicht nur mit der Problematik konfrontiert, Massnahmen zur Bekämpfung des in die internationalen Schlagzeilen geratenen Menschenhandels und zum Schutz von dessen Opfer zu ergreifen. Medial weit weniger beachtet, aber dennoch nicht weniger bedeutend, sind die 2,2 Millionen Binnenvertriebenen. Mit der Erarbeitung einer nationalen Strategie zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen sollen nachhaltige Lösungen für die Besserstellung dieser Bevölkerungsgruppe definiert werden. Zudem stellen sich Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration vornehmlich kamerunischer Flüchtlinge.

Internationale Organisationen: übergeordnete Interessen

Die Arbeit von internationalen Organisationen wie UNHCR oder IKRK orientiert sich an deren jeweiligen Mandaten. Sie intervenieren in Situationen, in denen ein einzelner Staat wegen der grossen Tragweite eines Konflikts oder dem Aufkommen grösserer Fluchtbewegungen an die Grenzen der eigenen Kapazitäten stösst. Das IKRK kümmert sich in Nigeria vornehmlich um die Krisenregionen im Nordosten, in welchen gewalttätige Konflikte zur Vertreibung der lokalen Bevölkerung führte. Das UNHCR ist seinerseits bestrebt, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge in Nigeria und in der ECOWAS-Zone zu finden. IOM Nigeria hingegen befasst sich im Auftrag der Regierung mit der Rückführung und Reintegration von Migrantinnen und Migranten.⁵⁸

⁵⁵ Vgl. Aderanti et al. (2010).

⁵⁶ Eine kürzlich publizierte Studie der UNO-Entwicklungsorganisation UNDP (2019), die auf Interviews mit rund 3000 afrikanischen Migrantinnen und Migranten aus 13 europäischen Ländern beruht, kommt zum Schluss, dass sich irreguläre Migration für die Mehrheit der Befragten trotz Widrigkeiten und prekären Arbeitssituationen auszahlt.

⁵⁷ Vgl. Frouws and Brenner (2019).

⁵⁸ Die IOM unterstützt auch in anderen Bereichen die nigerianische Regierung, beispielsweise bei der Policy-Entwicklung.

Zivilgesellschaftliche Akteure:**grosse Heterogenität**

Zur Unterstützung von Massnahmen im migrationspolitischen Bereich sind Regierungsstellen und international tätige Organisationen auf die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure angewiesen. Die Beobachtungen der EKM-Delegation weisen dabei auf ein sehr heterogenes Feld hin, sowohl in Bezug auf die Professionalität als auch auf die (ideologischen) Hintergründe zivilgesellschaftlicher Initiativen. Geberstaaten knüpfen ihre Geldvergabe nicht selten an die Bedingung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen mit entsprechenden Aufgaben betraut werden. In einem Staat mit noch eher schwach ausgebildeten zivilgesellschaftlichen Strukturen stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien Akteure für die Vergabe eines Mandats ausgewählt werden und woran Professionalität gemessen werden soll.

4.1.5 Migrationspolitik und Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik

Ein weiteres Spannungsfeld betrifft die Ausrichtung der unterstützten Projekte. Je nach Perspektive, ob etwa mehr in den Aufbau von Strukturen (z. B. beim Grenzschutz) oder eher in die konkrete Arbeit mit Menschen (z. B. die Rehabilitierung von Opfern von Menschenhandel) investiert wird, können sich diametral entgegengesetzte Herangehensweisen herausstellen. Die Frage stellt sich hierbei, wie stark «Migrationsmanagement» gegenüber menschenrechtlichen und friedenspolitischen Anliegen gewichtet werden soll.

Seitdem die Rückkehrhilfe und die Reintegration von abgewiesenen nigerianischen Asylsuchenden aus der Schweiz an Bedeutung verloren hat, besteht die Chance, sich stärker im menschenrechtlichen und friedenspolitischen Bereich zu engagieren. Zudem werden seit 2011 im Rahmen der Menschenrechtsdialoge und seit 2016 in den *Switzerland-Nigeria Days* Anliegen im Bereich der Menschenrechte behandelt. Die Schweiz ist zwar in diesen Themenfeldern im Vergleich zu andern Akteuren ein kleiner «Player», ihr wird jedoch im Zusammenhang mit der Migrationspartnerschaft mit Nigeria eine hohe Glaubwürdigkeit attestiert. Daher könnte sich in folgenden Handlungsfeldern ein verstärktes Engagement anbieten: im Bereich der Stärkung der

Frauen,⁵⁹ im Zusammenhang mit der Entwicklung eines funktionierenden Asylsystems⁶⁰ und bei der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen.⁶¹

4.1.6 Migration und wirtschaftliche Entwicklung

Eines der besonders herausfordernden Spannungsfelder zeigt sich im Bereich der wirtschaftlichen Interessen zwischen der Schweiz und Nigeria. Mehrere internationale Firmen mit Sitz in der Schweiz sind schon länger in Nigeria tätig.⁶²

«Ich sehe im nigerianischen
Markt Potenzial und gute
Wachstumschancen. Das Umfeld
ist für (Schweizer) Investoren
jedoch anspruchsvoll.»

(Georg Steiner, Schweizer Botschafter in Nigeria)

Grosses Interesse an Nigeria als Handelspartner

Nigeria ist nach Südafrika der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz in Subsahara Afrika. Exportiert Nigeria vor allem Rohöl, so führt die Schweiz überwiegend Maschinen, Pharmazeutika und andere Erzeugnisse der chemischen Industrie sowie Textilien nach Nigeria aus. 60 bis 70 Schweizer Firmen sind in Nigeria ansässig, hauptsächlich im Süden des Landes. Sie haben Direktinvestitionen von etwa 300 Millionen US-Dollar getätigt und beschäftigen rund 4000 Personen.

59 Siehe dazu in Kapitel 3.1.1 «Exkurs: Die Stärkung der Position der Frau in der nigerianischen Gesellschaft».

60 Das UNHCR sowie NGOs weisen auf grundlegende Mängel im nigerianischen Asylsystem hin, z. B. bei der Asylgewährung und beim Rechtsschutz. Eine zentrale Aufgabe ist daher Capacity Building in staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugunsten des Schutzes von Asylsuchenden, Flüchtlingen und IDPs.

61 Amnesty International weist in ihrem Länderbericht zu Nigeria auf verschiedenste Formen von Menschenrechtsverletzungen sowie auf die prekäre Situation von Homosexuellen hin.

62 Vgl. Page (2015).

Heute deckt die Schweiz nahezu ihren gesamten Bedarf mit qualitativ hochwertigem nigerianischem Erdöl.⁶³ Die bedeutende Stellung der Schweiz im Rohstoffhandel hat in den letzten Jahren immer wieder Fragen zu den Tätigkeiten von Schweizer Firmen aufgeworfen.⁶⁴ Glencore mit Sitz in Baar war einer der Hauptkunden des nigerianischen Ölmagnaten Kola Aluko, dem ungetreue Geschäftsführung vorgeworfen wird.

Der Schweizer Botschafter in Nigeria sieht im nigerianischen Markt Potenzial und gute Wachstumschancen. Das Umfeld sei für (Schweizer) Investoren jedoch anspruchsvoll.

Finanzpolitische Verbindungen

Prägend für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria waren in der Vergangenheit ausserdem finanzpolitische Fragen. Als Mitglied des Pariser Clubs ist die Schweiz Teil einer informellen Gruppe öffentlicher Gläubiger, die Lösungen für verschuldete Länder in Zahlungsschwierigkeiten suchen.⁶⁵ Eine besondere Rolle spielte die Schweiz als Finanzplatz auch bezüglich der «Abacha-Gelder». Unter dem Militärregime von Sani Abacha wurden mehr als zwei Milliarden Dollar staatlicher Gelder auf ausländische Konten transferiert, ein Teil davon auf Schweizer Banken.

Welche legalen Wege?

Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen Regierung sowie der Zivilgesellschaft äusserten den Wunsch, die wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Staaten auch für legale Migrationswege für Nigerianerinnen und Nigerianer in die Schweiz nutzen zu können. Die Migrationspolitik der Schweiz, die für Drittstaatsangehörige nur eine sehr eingeschränkte Zulassung für besonders spezialisierte Arbeitskräfte vorsieht, verunmöglicht allerdings ein Entgegenkommen der Schweiz, legale Wege in Aussicht zu stellen. So gibt es nur wenige Möglichkeiten, die diesem Anliegen entsprechen könnten. Die Austauschprogramme von *Nestlé* und der Firma *Rainbow Unlimited* gehen ansatzweise in diese Richtung. Wegen der sehr eingeschränkten Zahl von möglichen Nutzniessern sowie der sehr

kurzen Dauer der offerierten Praktika sind sie nicht wirklich als «legale Migrationswege» zu bezeichnen. Reale Alternativen zur irregulären Migration jedenfalls sind sie nicht.

Abgrenzung zur Internationalen

Zusammenarbeit (IZA)

Die Migrationspartnerschaften der Schweiz mit anderen Staaten unterliegen nicht einer direkten Verknüpfung mit den von der Internationalen Zusammenarbeit IZA verfolgten Zielen und Anliegen. Nigeria ist auch kein Schwerpunktland der DEZA, obwohl die Humanitäre Hilfe und Globalprogramme durchaus Teil des Engagements der Schweiz sind. Aus der Sicht der Akteurinnen und Akteure, die in die unterschiedlichsten Aktivitäten der Migrationspartnerschaft eingebunden sind, kann die IZA ein Instrument für die Ausgestaltung und Konkretisierung der Migrationspartnerschaft sein, jedoch darf keine Konditionalität daraus abgeleitet werden.⁶⁶

63 2015 importierte die Schweiz nigerianisches Rohöl im Wert von 462 Millionen Franken, exportierte aber lediglich Waren im Wert von 183 Millionen Franken nach Nigeria (Schweizerische Botschaft Abuja 2016).

64 Etwa 35 Prozent des weltweiten Ölhandels laufen gemäss NGO-Angaben über Schweizer Handelshäuser.

65 Als erstes afrikanisches Land hat Nigeria dem Pariser Club die Gesamtheit seiner Schulden zurückerstattet; am 21. April 2006 empfing der Club 4,5 Milliarden Dollar.

66 Die EKM vertritt die Ansicht, dass im Rahmen der IZA die Thematik von Migration zwar durchaus angesprochen werden soll bzw. kann, jedoch die Ziele der IZA nicht auf die Eindämmung der Migration ausgerichtet werden sollten. Siehe auch die Position der EKM zur Strategie des Bundes für die IZA (EKM 2019).

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen



5.1 Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis

Die EKM analysierte am Beispiel der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria die normativen Strukturen von Migrationspartnerschaften und die Vorstellungen, die diesen Strukturen zugrunde liegen. Sie konnte sich vor Ort einen vertieften Einblick in die Praxis verschaffen und beurteilt auf dieser Basis das Potenzial und die Schwächen von Migrationspartnerschaften.

Viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schilderten der EKM-Delegation die schwierige sozioökonomische Situation, mit der sich die nigerianische Bevölkerung konfrontiert sieht. Im Fokus standen immer wieder die fehlenden Perspektiven für einen grossen Teil der Bevölkerung mit einem wachsenden Anteil an jungen Menschen. Doch auch weitere Probleme und Herausforderungen wurden angesprochen.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass

- die wirtschaftliche Situation schwierig und für viele Menschen Grund zur Sorge ist.
- es an Ausbildungsmöglichkeiten, an Arbeitsstellen, an attraktiven und / oder existenzsichernden Perspektiven fehlt.

- die Folgen der Militärdiktaturen auf das öffentliche Bildungssystem bis heute spürbar sind.
- Gewalt gegen Frauen weit verbreitet ist.
- Korruption noch weit verbreitet ist und sich durch die ganze Gesellschaft zieht.
- Konflikte – z. B. jene zwischen Hirten und Bauern, jene die von radikalisierten Boko-Haram-Kämpfern ausgeht oder jene zwischen rivalisierenden kriminellen Banden – in den vergangenen Jahren Tausende Menschenleben gefordert haben.
- es eine grosse Zahl von intern vertriebenen Menschen gibt, die in sehr prekären Situationen ihr Leben meistern müssen.
- aus der Perspektive des Migrierenden Migration oftmals als ein Ausweg aus einer schwierigen Situation gesehen wird.
- die zunehmend restriktive Migrationspolitik im «globalen Norden» die Möglichkeit einer sicheren Migration verhindert.
- ein Narrativ über die Risiken der irregulären Migration und über die Situation, welche nigerianische Migrantinnen und Migranten in Europa erwarten, fehlt.
- viele junge Frauen und Männer, die zurückkehren, aus ihren Familien und den lokalen Gemeinschaften ausgeschlossen werden.

- Menschenhandel insbesondere in informellen Wirtschaftssektoren zunehmend verbreitet ist.
- es stärker integrierte Programme braucht, die den Aspekten Prävention, Schutz und Strafverfolgung Rechnung tragen.
- es auch für eine Regierung mit guten Absichten eine grosse Herausforderung ist, die schwierige Lebenssituation vieler Menschen zu verbessern.

Die EKM-Delegation war zudem von der Zuversicht und Positivität vieler Menschen beeindruckt, die sie in Nigeria getroffen hat. Sie wollen dazu beitragen, der Bevölkerung Chancen zu eröffnen und Risiken der Migration zu mindern. Dabei stand weniger eine bessere Steuerung der Migration als vielmehr die Sicherheit und Würde der Menschen im Fokus.

Die Situation kann aus dieser Optik verbessert werden, indem

- die Armut reduziert und Perspektiven, im Land zu bleiben, geschaffen werden.
- Zugänge zu Bildung verbessert werden.
- junge Menschen selbstbestimmt und informiert migrieren (etwa mit *bottom-up*-Aufklärungskampagnen).
- Migrantinnen und Migranten bei Bedarf Schutz und psychosoziale Unterstützung erhalten.
- Familien erfahren, was mit Familienmitgliedern, die vermisst werden (*missing migrants*), geschehen ist.
- Staaten wie die Schweiz die reguläre Migration fördern bzw. die Visa-Systeme lockern (z. B. zu Ausbildungszwecken gekoppelt an Stipendien).
- Investitionen getätigt werden, mit denen Arbeitsplätze geschaffen werden.
- zwischen Nigeria und der Schweiz in praktisch-technischen Berufen oder in der Landwirtschaft ein Knowhow-Transfer stattfindet.
- Nigeria und die Schweiz im Bereich des Menschenhandels – als einem Bereich der international organisierten Kriminalität – enger zusammenarbeiten (Opfererkennung, Opferschutz, Zugang zur Justiz, Rechtshilfe).
- mit Blick auf die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit praxisorientierte wissenschaftliche Grundlagen erarbeitet werden.

5.1.1 Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria

Die Analyse der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria verdeutlicht das Potenzial von Migrationspartnerschaften, zeigt aber auch Schwächen auf.

Chancen und Potenziale

Migrationspartnerschaften sind partizipativ: Sie sind auf Austausch und Interessenausgleich ausgelegt. Sie lassen es deshalb grundsätzlich zu, faire Aushandlungsprozesse auf Augenhöhe von einer nationalen auf eine bilaterale internationale Ebene auszuweiten.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit, der regelmässige Austausch und der angestrebte Interessenausgleich haben dazu geführt, dass die Schweiz in Nigeria als glaubwürdige und zuverlässige Partnerin wahrgenommen wird. Das Netzwerk, das sich im Rahmen der Migrationspartnerschaft gebildet hat und der *Goodwill*, welcher Nigeria der Schweiz entgegenbringt, kommt der Schweiz auch in anderen aussenpolitischen Bereichen zugute.

Eine weitere Stärke von Migrationspartnerschaften ist ihre inhaltliche Flexibilität. Sie macht es möglich, auf neue Herausforderungen angemessene Lösungen zu finden und die partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht nur auf Projektebene, sondern auch auf institutioneller Ebene und auf der Ebene des Dialogs weiterzuentwickeln. Die Praxis zeigt, dass die involvierten Akteurinnen und Akteure die Möglichkeiten zu nutzen wissen, die sich aus der offenen inhaltlichen Formulierung der Zusammenarbeitsbereiche ergeben.

Das in der Broschüre des Bundes postulierte *Win-win-Konzept*⁶⁷ wurde in den letzten Jahren auf ein *Win-win-win-Konzept*⁶⁸ ausgeweitet. Dieses strebt nicht nur einen Interessenausgleich zwischen den beiden Staaten an, sondern rückt darüber hinaus die Interessen der Migrantinnen und Migranten im Partnerstaat in den Fokus der Zusammenarbeit. Die Erweiterung des Konzepts eröffnet in der Praxis neue Spielräume. So fördert die Schweiz vermehrt Institutionen, welche bestrebt sind, jungen Menschen in Nigeria Perspektiven zu eröffnen. Mit grossem Engagement bieten kleine NGOs tech-

67 Vgl. dazu, EJPD und EDA (2008).

68 Vgl. dazu, SEM (2018) sowie DEZA (2017).

nische und / oder psychosoziale Unterstützung an und leisten damit einen Beitrag, damit junge Nigerianerinnen und Nigerianer im Alltag Fuss fassen und sich eine Lebensgrundlage aufbauen können. Mit der Unterstützung dieser Projekte stärkt die Schweiz die Zivilgesellschaft. Notwendig sind darüber hinaus Strukturen, die es diesen zivilgesellschaftlichen Akteuren erlauben, sich zu vernetzen, auszutauschen, Erfahrungen weiterzugeben und ihre Anliegen in politischen Gremien einzubringen.

Auch die Wirtschaft könnte mehr dazu beitragen, die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker in den Fokus der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu rücken. Gerade global tätige Firmen dürften über das Potenzial verfügen, welches in den Bereichen Praktika (*internship*) und Berufslehre in Zukunft noch besser ausgeschöpft werden könnte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass aus der Sicht der EKM das Potenzial noch längst nicht ausgeschöpft ist. Sie würde es darum begrüssen, wenn die beiden Staaten die Chancen künftig noch stärker nutzen würden: beispielsweise, indem vermehrt Projekte begünstigt würden, die darauf abzielen, in Nigeria durch Bildung, Weiterbildung sowie Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs zu entwickeln. Oder auch, indem die Zivilgesellschaft stärker in die Umsetzung der Vorhaben einbezogen wird. Und schliesslich, indem das Instrument der Migrationspartnerschaft vermehrt zur Stärkung demokratischer Prozesse und einer menschenrechtsbasierten Politik genutzt wird.

Schwächen und Risiken

Bei vertiefter Betrachtung werden aber auch Schwächen sichtbar: Die diversen in die Partnerschaft mit Nigeria involvierten Ämter verfolgen die – nicht immer deckungsgleichen – Ziele und Vorgaben ihrer jeweiligen Departemente. Zwar findet auf der Ebene der Praxis eine Abgleichung der Interessen innerhalb der IMZ-Struktur statt. Selbst wenn die von der Schweiz finanzierten Projekte für sich genommen Sinn machen, entsteht von aussen gesehen der Eindruck, dass Projekte aufgrund sich ergebender Opportunitäten zustande kommen. Aufgrund budget-rechtlicher Vorgaben der Ämter und Departemente gibt es auch keinen einheitlichen Rahmenkredit, aus dem migrationsaussenpolitische Projekte und Aktivitäten finanziert werden. Ein solcher Kredit wäre wünschenswert, um die Mittel strategischer einzusetzen. Zudem müssten die multilateralen Aspekte stärker in den Fokus

gerückt und gezeigt werden, dass sich für eine erfolgreiche Migrationsaussenpolitik bilaterale und multilaterale Ebene (z.B. Compact on Migration) zwingend ergänzen.

Wünschbar wäre eine Gesamtstrategie des Bundesrates, die grundsätzliche Aussagen zu den Zielen der Migrationspolitik macht und die auch eine Erweiterung der Möglichkeiten und Spielräume legaler Migration aus Drittstaaten ins Auge fasst.

Die finanziellen Mittel der Schweiz für die Migrationsaussenpolitik sind eingeschränkt. Zudem steht die Schweiz in Konkurrenz zu anderen Akteuren in ähnlichen Tätigkeitsfeldern, die jedoch über viel umfangreichere Ressourcen verfügen. Die Schweiz sollte sich daher bei der Umsetzung der Projekte in Bereichen engagieren, in die sie ihre Stärken einbringen kann: in der Pflege des partnerschaftlichen Austauschs mit lokalen Partnern und in der Entwicklung innovativer Lösungsansätze.

Migrationspartnerschaften haben ein Transparenz-Problem: Die IMZ-Struktur, welche die Migrationsaussenpolitik der Schweiz koordiniert, weist bisher nicht aus, welche Projekte in den verschiedenen Migrationspartnerschaften umgesetzt werden, welche Ziele sie verfolgen und welche Wirkung sie entfalten. Mehr Transparenz wäre eine wichtige Voraussetzung, damit Migrationspartnerschaften – als Struktur und als Praxis – einer breiteren Öffentlichkeit bekannt und von dieser mitgetragen werden.

Die Mängel im nigerianischen Bildungswesen lassen sich nicht durch ein paar engagierte NGOs und Firmen beheben. Eine nachhaltige Verbesserung muss auch auf struktureller Ebene ansetzen. Die nigerianische Regierung ist sich durchaus bewusst, dass Perspektivlosigkeit eine der Hauptursachen für Migration ist und dass Bildung dazu beitragen kann, Möglichkeiten der sozialen Mobilität auch innerhalb des Landes zu schaffen. In der *National Migration Policy* ist Bildung deshalb ein wichtiges Querschnittsthema. Das ebenfalls in die IMZ-Struktur eingebundene Bundesamt für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF verfügt über das Knowhow zur Stärkung von Bildungsstrukturen. Langfristig müssten diese Strukturen auf institutioneller Ebene gestärkt werden, z. B. in Zusammenarbeit mit dem *Ministry of Education*.

Perspektiven im Bildungsbereich könnte die Schweiz auch schaffen, indem sie Visa-Bestimmun-

gen zu Ausbildungszwecken lockert und Stipendien anbietet.⁶⁹ Anlässlich des Besuches der EKM-Delegation im nigerianischen Aussenministerium wurde darauf hingewiesen, dass es ein wichtiges Zeichen wäre, wenn die Schweiz auch im Bereich der regulären Migration einen Interessenausgleich anstreben würde, indem Bildungsangebote für junge Nigerianerinnen und Nigerianern zur Verfügung gestellt würden.

Die wissenschaftlichen Grundlagen im Bereich der Migration weisen in Nigeria grosse Lücken auf, und viele Aktivitäten basieren auf spekulativen Annahmen. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wäre deshalb auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Forschung wichtig. Anzustreben wären z. B. Forschungspartnerschaften mit Schweizer Forschungsinstitutionen – wie dem *Swiss Subsaharan Africa Migration Network*,⁷⁰ das durch das WBF unterstützt wird.⁷¹ Wichtig wäre zudem die Förderung des Wissenstransfers in die Gesellschaft und in die Politik.

5.2 Empfehlungen

Als migrationsaussenpolitisches Instrument haben sich Migrationspartnerschaften seit ihrer Verankerung in der schweizerischen Gesetzgebung stets weiterentwickelt. Ihr grosses Potenzial kann für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten genutzt werden, die gemeinsam nach Lösungen auf die Herausforderungen der Migration als globalem Phänomen suchen und dadurch Prozesse in Gang setzen, die beide Seiten fordern. Selbst wenn sich diverse und durchaus auch widersprüchliche Spannungsfelder auftun, können auf der Ebene von konkreten Projekten, aber – noch mehr – auf der Ebene des Dialogs Anliegen bearbeitet werden, die für beide Staaten von Interesse sind.

Die Prozesse, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften angestossen werden, können damit auf übergeordneter Ebene dazu führen, Migration

nicht nur aus einer innenpolitischen Perspektive, sondern aus einer Optik der Gesamtschau zu verstehen. Diese Sicht liegt unter anderem auch dem Globalen Migrationspakt zugrunde, an dessen Formulierung die Schweiz wesentlich beteiligt war. Während gerade Nigeria mit Blick auf ein umfassendes Verständnis von Migration selber eine entsprechende Migrationspolicy erarbeitet hat, werden in der Schweiz die diesbezüglichen Arbeiten eher zögerlich angegangen. Nicht zuletzt mit Blick auf die Agenda 2030, die eine «Verringerung von Ungleichheiten zwischen den Staaten» anstrebt und «durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik», «eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern» will, könnten die positiven Erfahrungen, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften gemacht werden, dazu beitragen, in Öffentlichkeit und Politik diesem Anliegen Nachdruck zu verleihen.

Folgende Empfehlungen hat die Kommission an ihrer Plenarsitzung vom 5. Dezember 2019 verabschiedet:

1 Migrationspartnerschaften weiterentwickeln

Neben einer sorgfältigen Prüfung, Migrationspartnerschaften auf andere Länder auszuweiten, bietet sich auch eine Vertiefung der bestehenden Partnerschaften an. In einzelnen Ländern sind die unterstützten Projekte relativ klein und überschaubar, ihre Wirkung eher begrenzt. Es wäre zu überlegen, ob es in einzelnen Ländern nicht sinnvoll wäre, sowohl thematisch wie auch vom Umfang her die Partnerschaften etwas intensiver zu gestalten.

2 Zivilgesellschaft einbeziehen und stärken

Das Beispiel von Nigeria hat die grosse Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Umsetzung von Projekten aufgezeigt. Vielerorts sind zivilgesellschaftliche Strukturen noch im Aufbau begriffen. Eine Unterstützung dieser Strukturen, verbunden mit einem Erfahrungsaustausch unter den Akteuren, könnte zu einer Stärkung und Professionalisierung der darin involvierten Organisationen beitragen.

69 Die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende ESKAS etwa bietet jährlich weltweit Bundes-Exzellenz-Stipendien an, von denen auch nigerianische Studierende profitieren konnten.

70 Siehe dazu: <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>.

71 Beeindruckt war die EKM-Delegation z. B. vom *Center for Migration Studies* an der Nnamdi Azikiwe Universität in Awka, welches faktenbasiert und anwendungsorientiert arbeitet und die Migrationspolitik Nigerias mitgestalten möchte.

3 **Kontinuität und stabile Strukturen für die Begleitung und Koordination der Aktivitäten vor Ort sicherstellen**

Eine erfolgreiche Umsetzung der Aktivitäten setzt genügend personelle Ressourcen voraus, die auch längerfristig Bestand haben und die auf bewährte Erfahrungen in der Praxis aufbauen können. Entsprechend ist vor Ort das Knowhow durch lokales Personal zu gewährleisten. Stabile Strukturen bieten die Grundlage für die Sicherung der Qualität der Zusammenarbeit.

4 **Sicherheit, Würde und Menschenrechte zum Querschnittsthema machen**

Sowohl die Schweiz als auch Nigeria sind am Thema der Sicherheit, Würde und Menschenrechte interessiert, wenn auch nicht immer aus derselben Perspektive. Das gemeinsame Interesse an dieser Thematik bietet die Grundlage, Menschenrechtsfragen, insbesondere auch die Stärkung der Rolle der Frauen, zum Querschnittsthema in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu machen.

5 **Reguläre Migrationswege ermöglichen**

Die Bekämpfung der irregulären Migration sowie die Rückführung nigerianischer Staatsangehöriger sind zentrale Aktionsfelder im Rahmen der Partnerschaft der beiden Länder. Der Wunsch Nigerias, in geordneter Weise an den Globalisierungs- und Migrationsprozessen teilzunehmen, äusserte sich auch im Anliegen, dass reguläre Formen der Migration eingerichtet würden. In diesem Zusammenhang sollte die Schaffung von weiteren Möglichkeiten der legalen Migration (für eine beschränkte Zeit) geprüft werden.

6 **Wirtschaftliche Akteure stärker in die Verantwortung einbinden**

Eine nicht unbeachtliche Anzahl kleinerer und grösserer Schweizer Firmen unterhält in Nigeria eine Niederlassung oder ist auf eine andere Weise aktiv in diesem Land mit grossem wirtschaftlichen Potenzial. Jedoch sind bisher erst wenige wirtschaftliche Akteure in die Migrationspartnerschaft involviert. Ein stärkerer Einbezug, insbesondere mit Blick etwa auf das Bereitstellen von Praktikumsplätzen oder Lehrstellen könnte dem Anliegen, attraktive Perspektiven im Land selber schaffen zu können, entgegenkommen.

7 **Forschung und Reflexionsprozesse zu verschiedenen Aspekten der Migration fördern**

Die Forschungslage zum komplexen und vielschichtigen Thema Migration ist in Nigeria noch eher schwach. Eine Unterstützung, etwa auf der Ebene der Finanzierung von Forschungsprojekten, gemeinsamer Forschungsprogramme, des Austauschs von Fachleuten oder der Vergabe von Stipendien an dortige Forschende könnte zu einem besseren Wissensstand führen, der dazu beitragen kann, auf Herausforderungen im Migrationsbereich adäquater reagieren zu können.

8 **Die Migrationspartnerschaften mit multilateralen Formen der Zusammenarbeit ergänzen**

Die Erfahrungen, die die beiden Länder im Rahmen der Migrationspartnerschaft sammeln konnten, zeigen auf, dass Herausforderungen in diesem Bereich nie zwei Staaten alleine betreffen. Bilaterale Zusammenarbeit ist zwar sinnvoll und fruchtbar; in vielen Fällen bräuchte es jedoch ergänzende multilaterale Ansätze, um adäquate Lösungen zu finden.

5.3 Ausblick

Alle Empfehlungen zielen darauf hin, die Migrationspolitik aus einer Gesamtschau heraus neu zu denken. Mit der IMZ-Struktur wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die verschiedenen Departemente den Austausch pflegen. Diese Struktur soll gewährleisten, dass die Schweiz gegen aussen eine einheitliche Migrationsaussenpolitik vertritt. Im Prinzip zeigt dies aber, dass Migration noch immer kein eigenständiges Thema ist, sondern jedes involvierte Amt aus seiner eigenen Logik heraus Projekte unterstützt. Es fehlen eigenständige Strukturen, Strategien, Kriterien und Budgets, die auf die spezifischen Interessen und Bedürfnisse der Partner in einer Migrationspartnerschaft ausgerichtet sind.

Bei der Entwicklung einer aus der Gesamtschau heraus konzipierten Migrationspolitik soll nicht einseitig darauf gebaut werden, Migration zu «verhindern», sondern auch «migrationsermöglichende» und humanitär-menschenrechtliche Ansätze mitzudenken. Es ist abzusehen, dass die Virulenz der Migrations- und Mobilitätsfragen in Zukunft sogar noch zunehmen wird. Ausserdem ist es offensichtlich, dass die bisherige Politik alleine nicht genügt. Sowohl die Freizügigkeit innerhalb der EU/EFTA wie auch die rigide Haltung gegenüber Drittstaaten werden mittel- und langfristig die Probleme nicht lösen, sondern eher verstärken. Daher wäre es an der Zeit, über Erweiterungen und neue Wege nachzudenken und diese in ersten Vorhaben und Schritten zu erproben. Europa scheint momentan an der Unfähigkeit, mit Migration und Mobilität jeder Art umzugehen, geradezu zu scheitern. Von Brexit bis zu den Wahlerfolgen rechtsnationaler Parteien zeichnet sich ab, dass die Spannungen zu enormen Verwerfungen, aber keinen Lösungen führen. Angesichts der enormen Bedeutung und der globalen Dimension von Migrationsfragen reicht deshalb eine reaktive Politik nicht aus.

Es ist dabei selbstverständlich hervorzuheben, dass es keine einfachen oder gar schnellen Lösungen geben kann. Aber das sollte nicht davon abhalten, neue Ansätze zu erproben. Die Migrationspartnerschaften böten eine Möglichkeit, die es zu nutzen gilt. Auf den Erfahrungen dieses Instruments aufbauend könnten auch die Anliegen, die im Globalen Migrationspakt und in der Agenda 2030 formuliert sind, in der Schweiz selbst vorangetrieben werden. In diesem Sinne würde es sich anbieten, dass die Schweiz eine Migrationsstrategie entwickelt, die längerfristig darauf angelegt ist, innen- mit aussenpolitischen Aspekten zu verknüpfen.

6. Anhang

6.1 Literatur- und Quellenverzeichnis

Abulafia, David (2011): *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*. London: Allen Lane.

Adepoju, Aderanti and Arie Van der Wiel (2010): *Seeking Greener Pastures Abroad. A Migration Profile of Nigeria*. Ibadan, Nigeria: Safari Books.

Angenendt, Steffen (2012): *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf, (05.02.2020).

Der Bundesrat (2015): *Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858*, Juni 2015. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/ber-br-po-123858-d.pdf>, (04.02.2020).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2017): *Website – Migrationspartnerschaften*. <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/migration/migrationsdialog/migrationspartnerschaften.html>, (05.02.2020).

Edo Returnee Report: *Monthly Analysis of victims of irregular migration and human trafficking. MMDP Coordination Matrix, 2018 Roundtable on Migration: Finding Common Ground. Investigating the impact of attitudinal factors in the prevention of human trafficking an irregular migration. Proposal for a baseline study*.

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2019): *Die Ausrichtung der IZA ist nicht zielführend. Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission zu den Bundesbeschlussentwürfen und zum erläuternden Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/stellungnahmen/2019/2019-09-02.html>, (05.02.2020).

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2021): *Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria. Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/studien.html>, (26.01.2021).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2011): *Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit*. Bern, Februar 2011. [\[menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf\]\(https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf\), \(11.01.2021\).](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2008): *Migrationspartnerschaften*. Oktober, 2008. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf, (11.01.2021).

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2016). *Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016*. Erarbeitet durch econcept AG. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf>, (01.02.2020).

Federal Republic of Nigeria (2015): *National Migration Policy 2015*. International Organization for Migration IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_migration_policy_2015.pdf, (07.02.2020).

Frouws, Bram and Yermi Brenner (2019): *A persisted reality: the role of corruption in mixed migration*. Mixed Migration Centre, 28 June 2019. <http://www.mixedmigration.org/articles/a-persistent-reality-the-role-of-corruption-in-mixed-migration/>, (05.02.2020).

Hathaway, James C. (1992): *The Emerging Politics of Non-Entrée*. *Refugees* 91: 40–41.

humanrights.ch (2010): *Todesfall bei einer Zwangsausschaffung*. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/umsetzung/ausschaffungshaftling-stirbt-zwangsausschaffung?search=1>, (03.02.2020).

International Organization for Migration IOM (2017): *Human trafficking through the central mediterranean route: data, stories and information collected by the International Organisation for Migration*. https://italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/IOMReport_Trafficking.pdf, (02.12.2020).

Laenderdaten.info (2018): *Korruption in Nigeria*. <https://www.laenderdaten.info/Afrika/Nigeria/korruption.php>, (02.02.2020).

- Lavenex, Sandra (2019): Externalisierung der Schutzverantwortung: Ausdehnung oder Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsregimes? *terra cognita* 35: 18–22. http://www.terra-cognita.ch/fileadmin/user_upload/terracognita/documents/Terra_Cognita_35-19.pdf, (04.02.2020).
- Maastricht Graduate School of Governance (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report, 6 February 2015. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/mgmt-response-e.pdf>, (04.02.2020).
- Medici, Gabriela, Stefan Schlegel und Anna Stünzi (2013): Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung? *foraus-Diskussionspapier* Nr. 17, August 2013. https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2013/08/foraus-Partnerschaftliche_Instrumente_in_der_Migrationsaussenpolitik.pdf, (05.02.2020).
- Mixed Migration Centre MMC (2019): Quarterly Mixed Migration Update Q3 2019: West Africa. <http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/10/qmmu-wa-q3-2019.pdf>, (05.02.2020).
- Molenaar, Fransje, Tubiana Jérôme and Clotilde Warin (2018): Caught in the middle. A human rights and peace-building approach to migration governance in the Sahel. CRU Report. Clingendael (Netherlands Institute for International Relations).
- Ochsenbein Gaby und Jessica Dacey (2010): Asylbewerber aus Nigeria: Kritik an Migrationschef. SWI, Swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/asylbewerber-aus-nigeria-kritik-an-migrationschef/8758334>, (04.02.2020).
- Page, Steve (2015): Le Nigéria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980. Bern: Peter Lang.
- Pathfinders Justice Initiative (2019). Nigeria: Human Trafficking Factsheet, November 2019 <http://pathfindersji.org/nigeria-human-trafficking-factsheet/>, (02.02.2020).
- Reslow, Nastasja (2017): Old wine in new wine-skins? The EU's Migration Partnership Framework. Hamburg: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V. <http://www.juwiss.de/137-2017/>, (02.02.2020).
- Schweizerische Botschaft Abuja (2016): Nigeria: Wirtschaftsbericht, Dezember 2016.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2011): Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-d.pdf>, (05.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2014): Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Müller Philipp 11.3062 vom 8. März 2011. Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-06-10/ber-po-mueller-11-3062-d.pdf>, (02.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2018): Website – Migrationspartnerschaften (Stand 12.08.2018). <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html>, (05.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019a): Website – Migrationspolitik (Stand 20.11.2019). <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/weltweite-migration/migrationspolitik.html>, (05.03.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019b): Focus Nigeria: Profil de l'Etat d'Edo. Bern. 22.03.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-profil-f.pdf>, (05.03.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019c): Focus Nigeria: Etat d'Edo, émigration et retour. Bern. 22.3.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-emigration-rueckkehr-f.pdf>, (05.03.2020).
- Statista (2019): Nigeria: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 1990 bis 2018 und Prognosen bis 2024. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322015/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-von-nigeria/>, (04.02.2020).
- Stauffer, Beat (2019): Maghreb, Migration und Mittelmeer. Zürich: NZZ-Libro.
- The Berne Initiative (2004): Managing International Migration through International Cooperation. The International Agenda for Migration Management, Conference 16–17 December 2004, Berne, Switzerland. https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/berne/Berne_II_Chairmans_Summary.pdf, (16.01.2020).
- UNDP-Report (2019): Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe, October 2019. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049641>, (05.05.2020).

UNICEF (2014): Migration Profiles: Nigeria. <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/Nigeria.pdf>, (05.02.2020).

Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 25. November 1850, SR 0.142.113.361.

Internetquellen

Swiss Subsaharan Africa Migration Network, <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>, (05.03.2020).

Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png, (05.02.2020).

6.2 Liste der Mitglieder der EKM-Delegation

Folgende Personen waren Teil der Delegation, die im April/Mai 2019 in Nigeria weilte:

- Walter Leimgruber, EKM-Präsident, Delegationsleiter
- Fiammetta Jahreiss, EKM-Vizepräsidentin bis Ende 2019
- Martina Caroni, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Andrea Lanfranchi, Mitglied der EKM
- Inés Mateos, Mitglied der EKM
- Dragica Rajčić Holzner, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Simon Röthlisberger, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Iris Seidler-Garot, Mitglied der EKM
- Simone Prodoliet, Geschäftsführerin
- Sibylle Siegwart, stv. Geschäftsführerin
- Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin



6.3 Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA	MRC NAPTIP	Migrants Ressource Center National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons
AsylG	Asylgesetz	NCFRMI	National Commission for Refugees, Migrants and IDP's
AU	Afrikanische Union	NDLEA	National Drug Law Enforcement Agency
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	NGO	Nichtregierungsorganisation
AVRR-Programm	Assisted Voluntary Return and Reintegration-Programm	NIS	National Immigration Service
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge	NPS	Nigerian Prison Service
BFM	Bundesamt für Migration	PA-IV	Politische Abteilung IV im EDA (heute AMS)
CISLAC	Civil Society Legislative Advocacy Center	PD	Politische Direktion
CYID	Center for Youth Integrated Development	PiR	Protection in the Region (Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik)
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten	PPP-Projekte	Public-Private-Partnership Projekte
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
DV	Direktion für Völkerrecht	SEM	Staatssekretariat für Migration
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft	SEYP	Society for the Empowerment of Young Persons
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	SIYB	Start and Improve your Business
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation	SSI	Service Social International
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	UN	United Nations
EKM	Eidgenössische Migrationskommission	UNDP	United Nations Development Programme
ELSBDS	Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria	UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
ETAHT	Edo Taskforce Against Human Trafficking	UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union	WACOL	Woman's Aid Collective
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa	WBF	Staatssekretariat für Wirtschaft, Bildung und Forschung
fedpol	Bundesamt für Polizei		
IDP	Intern Vertriebene		
IKRK	Internationales Komitee Rotes Kreuz		
IMZ-Struktur	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
JTC	Joint Technical Committee		
MGSoG	Maastricht Graduate School of Governance		
MIDAS	Migration Information and Data Analysis System		
MoU	Memorandum of Understanding		

6.4 Karte von Nigeria

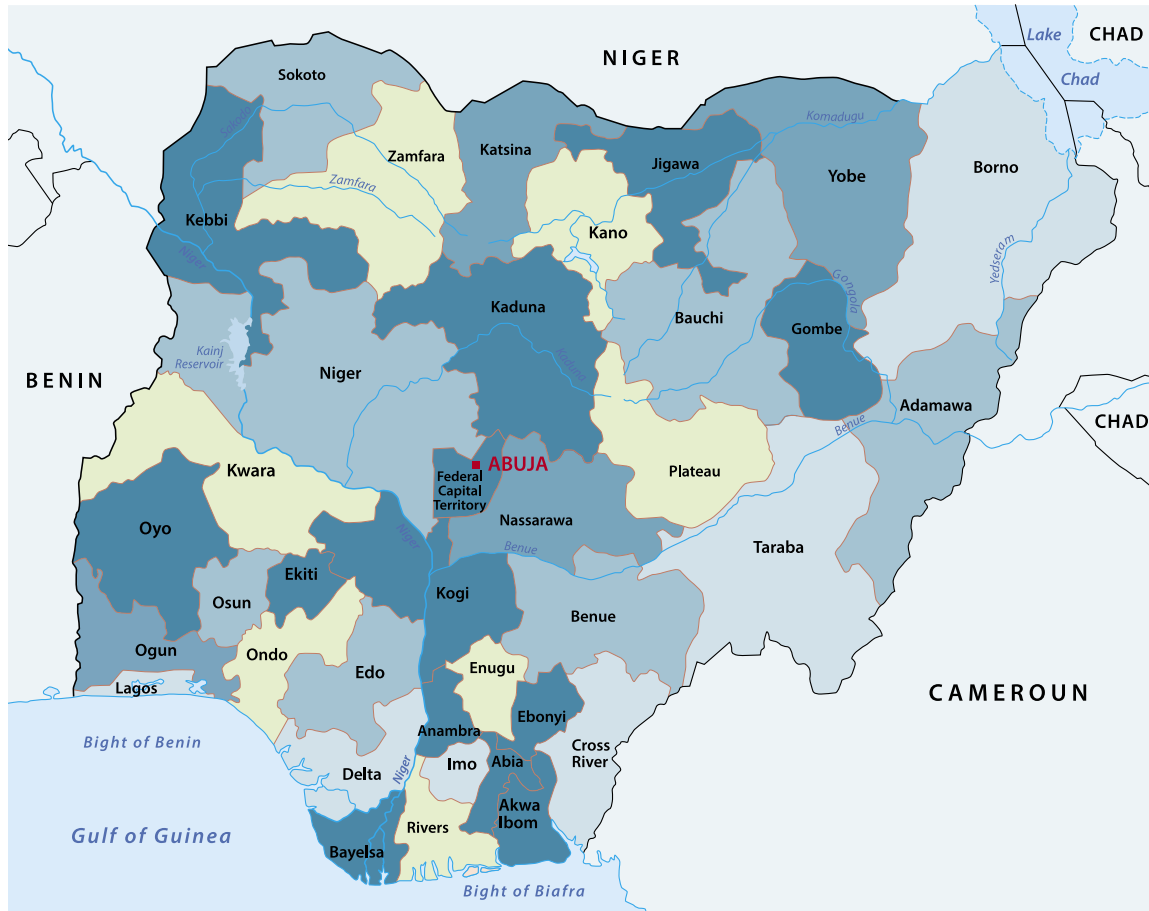


Abbildung 5: Bundesstaaten von Nigeria.⁷²



72 https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png