

Die Migrationspartnerschaft Schweiz – Nigeria



Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Januar 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Inhalt

Die Migrationspartnerschaft Schweiz – Nigeria	1
1. Einleitende Bemerkungen	6
2. Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria	9
2.1 Kurze Übersicht über Migrationspartnerschaften zwischen der Schweiz und anderen Staaten	9
2.2 Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz	10
2.3 Aktivitäten und Projekte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nigeria und der Schweiz	12
2.3.1 Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung	13
2.3.2 Fokus irreguläre Migration: Bekämpfung des Menschenhandels und der irregulären Migration	16
2.3.3 Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen	19
2.3.4 Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration	22
2.3.5 Fokus Kapazitätsaufbau: Grenzschutz, Migrationsmanagement und Austausch bei der polizeilichen Zusammenarbeit	24
2.3.6 Fokus Schutz: junge Migrierende und Binnenvertriebene	26
2.3.7 Fokus Menschenrechte: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung	27
2.3.8 Fokus Dialog: Switzerland-Nigeria-Days	28
3. Einschätzungen und Beobachtungen zum Migrationspartnerschaftsprogramm Schweiz–Nigeria	30
3.1 Spannungsfelder	30
3.1.1 Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten	30
3.1.2 Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat	33
3.1.3 Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration ausserhalb des Kontinents	34
3.1.4 Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutznießern» von Migrierenden	37
3.1.5 Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen	40
3.1.6 Migrationspolitik und die Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik	41
3.1.7 Migration und wirtschaftliche Entwicklung	42
3.1.8 Systemkritik vs. Versuch, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Lösungsansätze zu entwickeln	44
4. Das Instrument der Migrationspartnerschaft	46
4.1 Historische und juristische Einordnung des Instruments	46
4.2 «Allen Aspekten der Migration Rechnung tragen»	47
4.3 Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit	48

4.3.1	Bilateraler Migrationsdialog.....	48
4.3.2	Interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit: Migration aus einer Gesamtschau.....	48
4.3.3	Eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik?.....	50
4.3.4	Partnerschaftliche Koordination und Umsetzung	52
4.4	Ergebnisse der Evaluation von Migrationspartnerschaften	53
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	54
5.1	Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis	54
5.1.1	Weiterentwicklung der partnerschaftlichen Migrationszusammenarbeit	55
5.1.2	Ausblick auf Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria.....	59
5.2	Empfehlungen	62
5.2.1	Einleitende Überlegungen.....	63
5.2.2	Empfehlung 1: Migrationspartnerschaften weiterentwickeln.....	63
5.2.3	Empfehlung 2: Zivilgesellschaft einbeziehen und stärken	64
5.2.4	Empfehlung 3: Kontinuität und stabile Strukturen für die Begleitung und Koordination von Aktivitäten vor Ort sicherstellen	64
5.2.5	Empfehlung 4: Sicherheit, Würde und Menschenrechte zum Querschnittsthema in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit machen	65
5.2.6	Empfehlung 5: Reguläre Migrationswege ermöglichen	65
5.2.7	Empfehlung 6: Wirtschaftliche Akteure stärker in die Verantwortung einbinden	66
5.2.8	Empfehlung 7: Forschung und Reflexionsprozesse zu verschiedenen Aspekten der Migration fördern	66
5.2.9	Empfehlung 8: Die Migrationspartnerschaften mit multilateralen Formen der Zusammenarbeit ergänzen	66
5.3	Ausblick.....	68
6.	Anhang	69
6.1	Projektliste.....	69
6.2	Gesprächspartnerinnen und -partner.....	76
6.3	Liste der Mitglieder der EKM-Delegation	79
6.4	Abkürzungsverzeichnis.....	80
6.5	Karte von Nigeria.....	82

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 und 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 Migrationsthemen behandelt werden.

Die Migration wird die Welt weiterhin bewegen; Zahlen wie Probleme dürften nicht kleiner werden, sondern eher wachsen. Gerade deshalb ist es von grösster Bedeutung, dass Staaten sich bi- und multilateral verständigen und gemeinsame Lösungen suchen. Es ist aber auch zu betonen, dass es keine einfachen oder schnellen Lösungen geben wird. Das sollte allerdings nicht davon abhalten, neue Ansätze der Migrationspolitik zu erproben. Die Migrationspartnerschaften bieten dafür einen geeigneten und überschaubaren Rahmen.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM bedankt sich bei den schweizerischen Behörden hier und in den besuchten Ländern – ganz besonders auch bei Jolanda Pfister Herren, ehemals 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

1. Einleitende Bemerkungen

Migration wird in der global vernetzten Welt immer wichtiger. 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. Migrationspolitische Herausforderungen können heute 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 könnte. Auch Fragen an der Schnittstelle zwischen Migrationsinnen- und -ausserpolitik waren Gegenstand von Diskussionen in der Kommission. Ein besonderes Augenmerk widmete sie dabei dem noch jungen Instrument der Migrationspartnerschaft. Das Instrument der Migrationspartnerschaft ist seit 2008 im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verankert. 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 Kristina Marty Lang im Kosovo und erhielt Einblick in Projekte und Aktivitäten, die im Rahmen dieser Partnerschaft durchgeführt werden. Der Austausch vor Ort zeigte nicht nur, wie komplex migrationspezifische Fragen im Verhältnis zu anderen Staaten sind, sondern auch, dass Migrationspartnerschaften trotz möglicher Vorbehalte das Potenzial haben, nachhaltige Lösungsansätze zu entwickeln, die im Interesse beider Staaten liegen.

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 gründet darin, dass 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 nach Nigeria war es, Einblick in die konkrete Implementierung einer Migrationspartnerschaft zu gewinnen und sich im Gespräch mit verschiedensten darin involvierten Akteuren ein Bild über 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. Die Mitglieder der Delegation 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.¹ Im Vorfeld der Reise wurden ausserdem mit Fachleuten der in der Schweiz beteiligten Ämter und Departemente Gespräche geführt.

¹ Liste der Teilnehmenden und der Gesprächspartnerinnen und -partner im Anhang.

Der vorliegende Bericht 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 konnten, liefert eine Einschätzung über Chancen und Potenziale sowie über Schwächen und Risiken dieses migrationsausserpolitischen Instruments.

Kapitel 2 erläutert nach einer kurzen Übersicht über die Migrationspartnerschaften, die die Schweiz mit anderen Staaten eingegangen ist, die Hintergründe des Zustandekommens der Partnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria. Im Zentrum stand 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 Fokus auf Rückkehr und Wiedereingliederung, Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenhandel, Prävention und Sensibilisierung, Bildung, Kapazitätsaufbau, Schutz, Menschenrechte sowie Dialog wird anhand der Projekte, in die die Delegation Einblick erhalten konnte, eingegangen. Dabei fliessen sowohl die Einschätzungen der in die Projekte involvierten Personen als auch die Beobachtungen der EKM-Delegation selber ein.

Kapitel 3 beschreibt die Spannungsfelder, die die Delegation während ihres Aufenthalts in Nigeria identifizierte und die ein Handeln im Migrationsbereich nicht immer einfach machen. Sie weisen auf Widersprüche hin, die ein sorgsames Abwägen, welcher Weg einzuschlagen ist, voraussetzen. Die Spannungsfelder lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten generell;
- Herausforderung für Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat;
- Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration über den Kontinent hinaus als jahrhundertaltes und komplexes Phänomen;
- Unterschiedliche Anliegen, Bedürfnisse und Interessen von Behörden, von Migrationswilligen bzw. von «Nutzniessern» von Migrierenden;
- Unterschiedliche Mandate und Aufgaben von Behörden, internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen;
- Migrationspolitik und die (allenfalls gegenteiligen) Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik;
- Migration und die Interessen der Wirtschaft bzw. das Fehlen von existenzsichernden Perspektiven für eine Gesellschaft mit einer wachsenden Zahl junger Menschen.

Das Kapitel schliesst mit Überlegungen zur Frage, ob grundsätzliche Kritik am Instrument der Migrationspartnerschaft gerechtfertigt ist oder ob dieses Instrument nicht vielmehr den Rahmen bietet, Lösungsansätze für gemeinsam definierte Problemfelder zu entwickeln.

Kapitel 4 geht auf unterschiedliche Konzepte ein, wie Migration verstanden werden kann: aus einer innenpolitischen Perspektive, einer ausserpolitischen Perspektive oder aus einer Gesamtschau. Das Kapitel nimmt ausserdem eine historische und juristische Einordnung migrationsausserpolitischer Instrumente vor. Ferner werden die diversen Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit vorgestellt und die Struktur und Gremien der internationalen Migrationszusammenarbeit – wiederum anhand des Beispiels Nigeria – aufgezeigt. Zudem werden die wichtigsten Ergebnisse der 2015 durchgeführten allgemeinen Evaluation zum Instrument der Migrationspartnerschaft dargelegt.

Kapitel 5 schliesslich präsentiert im Sinne einer zusammenfassenden Darstellung die Schlussfolgerungen, die sich aus den Gesprächen und Beobachtungen in Nigeria ergeben haben. Dabei werden die Chancen einer Weiterentwicklung der Migrationspartnerschaft auf Projektebene, auf institutioneller Ebene sowie auf der Ebene des Dialogs ausgeführt. Das Kapitel schliesst mit Empfehlungen, die sich abgeleitet aus der Analyse der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria ergeben.

2. Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria

2.1 Kurze Übersicht über Migrationspartnerschaften zwischen der Schweiz und anderen Staaten

Migrationspartnerschaften reihen sich in eine bereits längere Tradition bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und anderen Staaten ein. Während klassische Abkommen zwischen Staaten etwa die Gleichbehandlung der Staatsbürger des jeweiligen Landes in den Bereichen Einreise, Niederlassung und Erwerbstätigkeit oder die Besserstellung von Zugewanderten (etwa im Fall des «Italienerabkommens» oder der Abkommen mit Spanien und Portugal) zum Inhalt hatten, ist das Instrument der Migrationspartnerschaft in einem etwas anderen Kontext zu sehen. Es entstand vor dem Hintergrund der Bemühungen der Schweiz, ein «Migrationsmanagement»² einzurichten, bei dem die Frage der Rückkehr von «ausreisepflichtigen Asylsuchenden und Ausländerinnen und Ausländern» im Zentrum steht. Ursprünglich waren zur Erreichung dieses Ziels die Rückübernahmeabkommen entwickelt worden. Diese orientierten sich jedoch einseitig an den Interessen der Schweiz und waren deshalb oft zum Scheitern verurteilt. Migrationspartnerschaften sind hingegen so angelegt, dass Interessenausgleich, Zusammenarbeit und Dialog die Basis der Zusammenarbeit bilden. Das macht sie in der Migrationsaussenpolitik zu einem einzigartigen Instrument.

Die Schweiz hat seit Inkraftsetzung von Artikel 100 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer AuG³ im Jahr 2008 mit mehreren Staaten Migrationspartnerschaften abgeschlossen. Der Gesetzesartikel erteilt dem Bundesrat den Auftrag, «bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten zu fördern». Migrationspartnerschaften bilden laut Staatssekretariat für Migration SEM «den Rahmen für verschiedene Instrumente der Migrationsaussenpolitik der Schweiz, wie z.B. Rückübernahmeabkommen oder Projekte zur Kapazitätsbildung. Sie werden in der Regel durch ein Memorandum of Understanding (MoU) formalisiert.»⁴

Die Memoranda bilden die Grundlage für den Abschluss einer Migrationspartnerschaft. Mit folgenden Staaten hat die Schweiz entsprechende Vereinbarungen unterzeichnet: im April 2009

² Die Schweiz ist schon seit längerer Zeit bemüht, in diesem Feld tätig zu sein. So zielte die vom damaligen Bundesamt für Flüchtlinge BFF initiierte Berne Initiative darauf ab, zum besseren Management von Migration die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern. Siehe: 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

³ Zur Genese dieses Artikels siehe Kapitel 4.1.

⁴ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html>

mit Bosnien und Herzegowina⁵, im Juni 2009 mit Serbien⁶, im Februar 2010 mit dem Kosovo⁷, im Februar 2011 mit Nigeria⁸, im Juni 2012 mit Tunesien⁹ und im August 2018 mit Sri Lanka¹⁰.

Bei allen Vereinbarungen steht jeweils ein spezifisches Anliegen der Schweiz im Vordergrund: die Verständigung darüber, unter welchen Bedingungen die Rückkehr von «Ausreisepflichtigen», also von Personen, die in der Schweiz weder politisches Asyl noch eine vorläufige Aufnahme zugesprochen erhalten hatten bzw. deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde, ausgestaltet werden soll. In diesem Sinne stehen aus schweizerischer Perspektive Themen wie Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung von irregulärer Migration im Vordergrund. Im Sinne einer partnerschaftlichen 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.

2.2 Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit Nigeria im Migrationsbereich reicht in die Zeit der 1990er Jahre zurück. Erst um die Jahrtausendwende rückte Nigeria jedoch in den migrationspolitischen Fokus. Auslöser dafür war die Zahl nigerianischer Asylsuchender, die 2002 erstmals tausend Gesuche überschritt. Die grosse Mehrheit der Gesuche wurde allerdings abgelehnt. Im selben Jahr kehrten aber lediglich 20 Personen, die einen negativen Entscheid erhalten hatten, freiwillig zurück, 37 abgewiesene nigerianische Asylsuchende wurden zwangsweise ausgeschafft. Die Schweiz stand vor einem «Vollzugsproblem». Denn trotz behördlicher Wegweisungsverfügung blieben viele abgewiesene nigerianische Asylsuchende in der Schweiz.

Ein «Abkommen zu Zuwanderungsangelegenheiten», im Jahr 2003 durch die Schweiz und Nigeria unterzeichnet, sollte Abhilfe schaffen. Obwohl dieses Abkommen von Nigeria signiert, aber nie ratifiziert wurde, funktionierte die Rückübernahme abgewiesener Asylsuchender relativ gut. Dies brachte eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten mit sich. Noch im selben Jahr konzipierte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge in Zusammenarbeit mit IOM Bern das länderspezifische Rückkehrhilfeprogramm, welches durch IOM Nigeria vor Ort implementiert wurde und Rückkehrende bei der Reintegration unterstützte.

Diverse Entwicklungen in der asylrechtlichen Gesetzgebung und die starke Zunahme der Asylgesuche ab 2007 führten in den folgenden Jahren dazu, dass Nigerianerinnen und Nigerianer, die über den Asylweg in die Schweiz gekommen waren, zu einem Thema in der Öffentlichkeit wurden. Der 2004 eingeführte Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid,

⁵ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20090414-mou-BIH-d.pdf>

⁶ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20093006-mou-SRB-d.pdf>

⁷ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20100203-mou-KOS-d.pdf>

⁸ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-d.pdf>

⁹ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20120611-mou-TUN-d.pdf>

¹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20180806-mou-LKA-d.pdf>

der 2008 auch auf Asylsuchende mit negativem Asylentscheid ausgedehnt wurde, traf in besonderem Masse Personen aus Nigeria.

Zahlreiche nigerianische Migranten aus anderen europäischen Ländern gelangten auf legalem oder illegalem Weg in die Schweiz, wo sie später ein Asylgesuch stellten. Ab 2008 hat die Wirtschaftskrise diesen Trend insofern verstärkt, als viele nigerianische Personen ihre Arbeit oder ihr Einkommen in Spanien und anderen Mittelmeerländern verloren hatten und, wie auch viele junge EU-Bürgerinnen und -Bürger, ein Auskommen in der Schweiz suchten.

Mit der Assoziierung der Schweiz an das Dubliner Übereinkommen fiel die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylgesuchen an jene Dublin-Staaten, in welchen sich die asylsuchenden Personen nachweislich aufgehalten hatten, bevor sie in der Schweiz ein Asylgesuch stellten. Aufgrund dieser Regelung schloss die Schweiz ab 2009 die Mehrheit der Gesuche von nigerianischen Staatsangehörigen 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 erhielten¹¹, stellte nicht nur die Entscheid- und Vollzugsbehörden vor Herausforderungen, sondern wurde auch in der öffentlichen Debatte zu einem Politikum. Junge Nigerianer kamen in Verruf, weil sie auffällig häufig in den Drogenhandel involviert waren. Dabei spielte der Kokainhandel eine bedeutende Rolle, der mit geostrategischen Entwicklungen in Westafrika in Verbindung stand.

Der Tiefpunkt der Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria trat im März 2010 ein, als bei einer zwangsweisen Ausschaffung ein junger Nigerianer starb.¹² Die nigerianische Regierung reagierte entrüstet, die Beziehungen gerieten in eine Krise. Das Bundesamt für Migration BFM stoppte vorerst alle Ausschaffungsflüge. In der Folge versuchten der Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit und der damalige Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit, beide für das EDA tätig, mit Unterstützung des Bundesamts für Migration BFM und der Schweizer Botschaft in Abuja das Vertrauen der nigerianischen Behörden wiederzugewinnen, was ihnen nach mehreren Monaten diplomatischer Arbeit auch gelang.¹³ Auf der Suche nach einer Lösung in der verfahrenen Situation erwies sich das Instrument der Migrationspartnerschaft sozusagen als «Königsweg». Die an den Treffen diskutierten Lösungsansätze mündeten in ein *Memorandum of Understanding* (MoU), welches 2011 von beiden Staaten unterzeichnet wurde. Mit dem Abkommen verpflichteten sie sich, «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».¹⁴

In der Folge normalisierten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria langsam, auch wenn sich der «Vollzug» nach wie vor als schwierig erwies. Als 2012 mit 2746 Gesuchen nigerianischer Asylsuchender eine weitere Spitze erreicht wurde, führte das Bundesamt für

¹¹ 2009 wurde von 1808 Asylgesuchen ein einziges positiv entschieden, sechs Personen erhielten eine vorläufige Aufnahme.

¹² <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/umsetzung/ausschaffungs-haeftling-stirbt-zwangsausschaffung>

¹³ Aussage von Eduard Gnesa, damals Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit.

¹⁴ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-d.pdf>

Migration ein sogenanntes «Fast-Track-Verfahren»¹⁵ ein. Dieses beschleunigte Verfahren wurde für Asylsuchende aus Ländern, die eine tiefe Schutzquote aufweisen, und für Gesuche aus Staaten, die als «safe countries» galten, angewendet. Diese Praxis sowie die konsequent durchgeführten Dublin-Rücküberstellungen¹⁶ führten zu einem markanten Rückgang der Gesuchszahlen.

Gleichzeitig bemühte sich die Schweiz um eine nachhaltige Verbesserung der Beziehungen mit Nigeria. Um dem Anliegen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit Nachdruck zu verleihen, nahm – ebenfalls im Jahr 2012 – ein *Immigration Liaison Officer* (ILO) in der schweizerischen Botschaft in Abuja seine Arbeit auf. Die Aufgabe des Liaison Officers besteht darin, die zwischen der Schweiz und Nigeria beschlossenen Aktivitäten vor Ort zu begleiten, Projekte zu koordinieren und als Bindeglied zwischen den Akteuren der Internationalen Migrationszusammenarbeit in der Schweiz (IMZ)¹⁷ und denjenigen in Nigeria zu fungieren. Neben Rückkehrprogrammen und Förderprojekten zur Reintegration von Rückkehrwilligen etwa mittels Bildung und der Gewährung von Mikrokrediten für den Aufbau eines Geschäfts werden auch Fragen der Bekämpfung irregulärer Migration oder des Kapazitätsaufbaus bei Migrationsbehörden angegangen. Regelmässige Dialoge¹⁸ zwischen den beiden Staaten sorgen zudem für Austausch und die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens.

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

Die gemeinsame Migrationspartnerschaft widerspiegelt die Interessen sowohl der Schweiz als auch Nigerias und umfasst folgende Bereiche der Zusammenarbeit (in der genannten Reihenfolge):

- die Bekämpfung des Schlepperwesens sowie des Menschen- und Drogenhandels;
- den Kapazitätsaufbau 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 den 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.

¹⁵ Dieses Verfahren wurde allerdings nicht ausschliesslich wegen der nigerianischen Asylgesuche eingeführt, sondern auch wegen der hohen Zahl von Gesuchen etwa aus den Balkanstaaten.

¹⁶ 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, 210 Personen schaffte die Schweiz gegen deren Willen aus.

¹⁷ Zur Struktur der Internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) in der Schweiz siehe Kapitel 4.3.

¹⁸ Ausführungen zu den Dialogen finden sich in Kapitel 4.3.

Die Zusammenarbeit erfolgt auf verschiedenen Ebenen: auf der Ebene des bilateralen Migrationsdialogs, auf der Ebene der interinstitutionellen Migrationszusammenarbeit und auf der Ebene von Projekten in Nigeria und in der Schweiz.

Die folgenden Ausführungen fokussieren auf die Aktivitäten, die im Rahmen des Besuchs der EKM-Delegation in Nigeria verfolgt und zu denen Gespräche mit involvierten Akteurinnen und Akteuren geführt werden konnten.¹⁹ Sie folgen der Logik der historischen Entwicklung der Themensetzungen innerhalb der Migrationspartnerschaft der beiden Staaten. Die Einbettung in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ) und die Würdigung der Migrations- und Menschenrechtsdialoge erfolgt summarisch am Ende der Ausführungen zu den Tätigkeitsfeldern.

2.3.1 Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung

Die Aufzählung der Themenfelder im *Memorandum of Understanding* macht es deutlich: Ein zentraler Teil betrifft Massnahmen im Bereich Rückkehr und Reintegration von Rückkehrerinnen und Rückkehrern. Das Konzept der Rückkehrhilfe wurde in der Schweiz als ein Teil der Migrationspolitik 1997 im totalrevidierten Asylgesetz (Artikel 93 AsylG) unter dem Titel «Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration» verankert. Es sieht vor, dass der Bund Rückkehrhilfe leistet, indem in der Schweiz Rückkehrberatungsstellen finanziert, Projekte zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit von Personen durchgeführt, Programme in den Herkunftsstaaten zur Erleichterung und Durchführung der Rückkehr realisiert werden können oder auch Einzelfallhilfe an Personen mit besonderen Bedürfnissen ausgerichtet werden kann.

Mit Bezug auf Nigeria etablierte der Bund 2005 das *Assisted-Voluntary-Return-and-Reintegration-Programm* (AVRR-Programm). Zwischen 2005 und 2016 konnten rund 1000 Personen bei ihrer Rückkehr nach und bei der Reintegration in Nigeria unterstützt werden. IOM Bern und IOM Nigeria führten im Auftrag der Schweiz das Länderprogramm durch. Die IOM half bei den Abklärungen über die Situation im Herkunftsland, übernahm die Organisation von Reisedokumenten, die Buchung und Finanzierung von Flügen und organisierte den Empfang am Flughafen in Lagos und den Transport zum Zielort. Bei der Ankunft erhielten Rückkehrende einen Geldbetrag und die Möglichkeit, einen fünftägigen Kurs zu besuchen. Für die Eröffnung eines eigenen Geschäfts konnten sie Sachleistungen beziehen. In interaktiven Sitzungen konnten sie untereinander und mit Fachpersonen, Vertretern von NGOs und Behörden Erfahrungen austauschen.

Seit der Einstellung des Länderprogramms im Jahr 2016²⁰ richtet der Bund im Rahmen eines adaptierten Programms (AVRR-II) individuelle Rückkehrhilfe an freiwillig Rückkehrende aus. Neben der Unterstützung einer eher kleinen Anzahl von Personen aus der Schweiz²¹ können auch nigerianische Staatsangehörige aus Transitstaaten – etwa aus Libyen oder Niger – von Rückkehrhilfe profitieren. Der Beitrag der Schweiz beläuft sich für die Jahre 2019 bis 2020 auf rund 150 000 Franken und konzentriert sich auf *Business-Training* und die Gewährung von Mikrokrediten. Rückkehrende mit konkreten Geschäftsideen erhalten damit Zugang zu einer

¹⁹ Manche der Projekte konnten die EKM-Mitglieder allerdings nicht direkt besuchen. Die Informationen dazu stammen aus zweiter Hand.

²⁰ Das *Assisted-Voluntary-Return-and-Reintegration-Programm* wurde 2016 wegen der geringen Anzahl Personen aus der Schweiz, die am Programm hätten teilnehmen können, eingestellt.

²¹ 2018 waren es 45 Personen. Die EKM-Delegation hatte die Möglichkeit, sich mit einer der Personen, die 2017 freiwillig aus der Schweiz nach Nigeria zurückkehrten, zu unterhalten. Der Absolvent des Kurses *Start and Improve Your Business* (SIYB) erlernte in einem der Kurse das Tortenbacken. Gemeinsam mit seiner Schwester führt er heute eine kleine Bäckerei. Einfach ist nach seiner Einschätzung die Situation allerdings nicht, da das Angebot im Food-Bereich in Lagos sehr gross sei.

finanziellen Starthilfe. Sobald die Begünstigten das Geld zurückbezahlt haben, können sie erneut einen Kredit beantragen. Diese Möglichkeit der Finanzierung ist zentral, denn Rückkehrende haben zunächst keinen Zugang zu ordentlichen Krediten. Vierzig Männer konnten bislang davon profitieren; allerdings konnte keine einzige Frau dazu motiviert werden, ein Kreditangebot anzunehmen.

Die Schweiz leistet mit ihren finanziellen Mitteln einen vergleichsweise kleinen Beitrag im Bereich der Rückkehrhilfe, misst man ihn am Rückkehrprogramm, das von der EU mit einem mehrstelligen Millionenbetrag unterstützt wird. Das ist laut der Einschätzungen der schweizerischen Botschaft in Abuja jedoch kein Nachteil. «Die Schweiz kann sich», so Botschafter Steiner, «auf langjährig aufgebautes Know-how und damit auf eine solide Basis des Vertrauens und der Zusammenarbeit stützen. Die Verlässlichkeit der Schweiz und der Umstand, dass wir – trotz der Tatsache, dass mehrere Ämter und Departemente in die Migrationspartnerschaft eingebunden sind – mit einer Stimme sprechen, hat unser Ansehen im internationalen Zusammenhang gestärkt.»

Dass sich die Schweiz zunehmend von ihrem primären Interesse, nigerianische Staatsangehörige aus der Schweiz mit Rückkehrhilfe zu unterstützen, wegbewegt und ihre Hilfe auf Gestrandete in Transitstaaten ausrichtet, zeigt, wie sich eine Partnerschaft im Laufe der Zeit entwickeln lässt und sich stärker an den Interessen des Partnerstaates ausrichten kann. Hervorzuheben ist zudem die Tatsache, dass sich das Programm der EU sowie diejenigen anderer EU-Mitgliedstaaten eng an dem von der Schweiz entwickelten Konzept der Rückkehrhilfe orientieren.

Das IOM-Programm für Rückkehrende: Rehabilitierung und Vermittlung von Know-how

IOM Nigeria arbeitet derzeit primär mit Personen, die sich in Transitstaaten befinden und sich für eine freiwillige Rückkehr entscheiden. Über diverse Kanäle informiert sie die dort Gestrandeten über die Möglichkeit der Rückkehr und ruft sie dazu auf, sich bei einer Vertrauensstelle zu melden. Zu diesem Zweck werden Mobiltelefone abgegeben, über die IOM-Kontaktpersonen angerufen werden können. Nach Abklärung der Identität der Personen – viele haben keine Papiere mehr, da sie ihnen abgenommen wurden – werden die Rückkehrwilligen mit Charterflügen nach Lagos gebracht. Dort werden sie zunächst mit dem Nötigsten, wie Nahrung, Kleidung und Hygieneartikeln, versorgt. Anschliessend werden vulnerable Personen, die zurückkehren möchten – für eine allerdings eher kurze Zeit – in sogenannten «Sheltern» untergebracht, wo sie erste medizinische Hilfe und sowie psychologische und psychosoziale Unterstützung erhalten. Allein in Lagos betreibt IOM zehn solche Einrichtungen. Weitere sind in Planung.

IOM Nigeria führt ausserdem drei *Migrants Resource Centres* (MRC), die Rückkehrende in ihrem Selbstvertrauen stärken und sie auf die berufliche Integration vorbereiten sollen. Die MRCs in Abuja, Lagos und Benin City 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 drei MRCs wurden von IOM mit Mitteln aus dem *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) aufgebaut.

Mit dem IOM-AVRR-Programm der EU, das ebenfalls mit EUTF-Geldern finanziert wird, werden drei Arten von Reintegrationshilfen von IOM angeboten: individuelle Reintegrationshilfe, kollektive Reintegrationshilfe und auf der Gemeinschaft basierte Reintegrationshilfe. In diesem Rahmen werden auch *Business Trainings* angeboten. Die Ausbildungen lehnen sich an den

von der Schweiz mit IOM entwickelten Ansatz von *Business Trainings* an. Das bilaterale AVR-Programm der Schweiz enthält zusätzlich *Vocational Skills Trainings* sowie Zugang zu Mikrokrediten. Rückkehrende aus der Schweiz kommen im Prinzip in den Genuss des bilateralen AVR-Programms. Seit 2018 können auch Rückkehrende aus Transitländern dieses Programm in Anspruch nehmen.

Die Gespräche mit den verschiedensten in das IOM-Programm Involvierten sowie die Besuche in den *Migrants Resource Centers* in Lagos und Benin City machten deutlich, dass Rückkehr ein vielschichtiger Prozess ist. Dies beginnt zunächst beim nicht immer einfach zu fällenden Entscheid, eine Rückkehr überhaupt ins Auge zu fassen. Frantz Celestin, Chef der Mission, IOM Nigeria: «Wir machen immer wieder die erstaunliche Erfahrung, dass sich Migrantinnen und Migranten, selbst wenn sie sich in einer äusserst misslichen Situation befinden, gegen eine Rückkehr entscheiden. In einem gewissen Sinne ist das nachvollziehbar, denn viele von ihnen haben Geld von Verwandten und Freunden erhalten, welches sie im Verlauf ihrer oft monatelangen Reise aufgebraucht haben. In sie wurden grosse Erwartungen gesetzt, eine Rückkehr würde als Versagen angesehen werden.»

Diejenigen, die sich für die freiwillige Rückkehr entschlossen haben, stehen nach ihrer Ankunft vor der Situation, sich (teilweise völlig) neu orientieren zu müssen. Der Verantwortliche von IOM in Benin City erklärt: «Viele Rückkehrende müssen sich zunächst in ihrer neuen Situation zurechtfinden. Die grosse Mehrheit von ihnen hat auf der Migrationsroute Gewalterfahrungen erlebt, die sich nicht einfach so wegstecken lassen. Doch das Schwierigste ist, mit dem Gefühl umgehen zu lernen, gescheitert zu sein und nun neue Perspektiven entwickeln zu müssen – und dies nicht selten ohne familiäre Unterstützung: Immer wieder werden Rückkehrende von ihren Familien verstossen.»

Nicht von ungefähr wird in den *Migrants Resource Centres* (MRC) viel Energie in die Wiederherstellung von Selbstvertrauen gesteckt. Im Zentrum in Lagos, wo die EKM-Delegation einen Workshop mitverfolgen konnte, setzten die Kursleiter auf eine Art «Mobilisierung durch die Gemeinschaft». An einer Veranstaltung, an der über 150 Männer und Frauen teilnahmen, wurden die Anwesenden aufgefordert, ihre Reintegrationserfahrungen mit den übrigen Zurückgekehrten zu teilen. Anstelle eines Applauses wiederholten die Zuhörerinnen und Zuhörer im Anschluss an das Testimonial jeweils den Ruf: «Returnees, hope again!» Diese Form der Vermittlung von Hoffnung und Selbstvertrauen mag aus europäischer Sicht etwas seltsam wirken und erinnert an evangelikale Missionsmethoden. Laut Aussagen der Workshop-Leiter sei jedoch das Teilen von Erfahrungen eine wichtige Basis für Motivation. Und diese sei die Voraussetzung dafür, eine neue Lebensphase anpacken zu können.

2.3.2 Fokus irreguläre Migration: Bekämpfung des Menschenhandels und der irregulären Migration

In engem Zusammenhang mit der Förderung der freiwilligen Rückkehr steht die Bekämpfung irregulärer Migration und des Menschenhandels. Mehrere Projekte werden derzeit durch die Schweiz unterstützt oder sind in Planung. Es sind dies Massnahmen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von potenziell Migrierenden sowie von lokalen Communities zur Verhütung von Menschenhandel. Ausserdem sollen der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und NGOs beider Staaten verstärkt werden. Bei dem Programm geht es um die Professionalisierung von Strukturen für die Wiedereingliederung von (zumeist weiblichen) Opfern von Menschenhandel sowie zur Stärkung von national tätigen Organisationen, deren Mandat es ist, irreguläre Migration zu verhindern und Menschenhandel zu bekämpfen.

Die EKM-Delegation konnte sich mit mehreren Fachleuten der nigerianischen Behörden, mit Vertretern von internationalen Organisationen und mit Akteurinnen von Nicht-Regierungsorganisationen austauschen. In allen Gesprächen wurde 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. Nicht Migration an sich sei jedoch das Problem, wurde übereinstimmend festgehalten. Vertreibung, wirtschaftliche Unwägbarkeiten, geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung, Armut und Perspektivlosigkeit würden aber das Risiko erhöhen, dass Menschen irregulär migrierten und dabei Opfer von Menschenhandel würden.

Strafverfolgung und Aufklärung

Die Bekämpfung des Menschenhandels hat auf der politischen Agenda Nigerias einen hohen Stellenwert. Als eines der ersten Länder auf dem afrikanischen Kontinent hat Nigeria spezifische Gesetze zur Bekämpfung des Menschenhandels erlassen. Die 2003 von der Regierung eingesetzte *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons* (NAPTIP), die seit Herbst 2019 dem neuen *Federal Ministry of Humanitarian Affairs, Disaster Management and Social Development* untersteht, ist eine Behörde mit einem umfassenden Mandat im Bereich Untersuchung, Strafverfolgung, Beratung und Rehabilitierung von Opfern, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Forschung und Weiterbildung sowie internationalem Austausch. Sie ist auf nationaler Ebene, aber auch in mehreren Bundesstaaten aktiv, wo sogenannte Task Forces im lokalen Kontext agieren.²² Die älteste *Taskforce Against Human Trafficking*, 2017 eingesetzt, befindet sich in Edo State, aus dem seit vielen Jahren besonders viele junge Menschen migrieren und oftmals in die Hände von Menschenhändlern gelangen.

Julie Okah-Donli, Generaldirektorin von NAPTIP, weist neben der wichtigen Aufgabe der Strafverfolgung auf die zentrale Rolle von Information hin: «Die Eltern haben keine Ahnung, dass die Mädchen in der Prostitution landen. «Madams», Zuhälterinnen, oftmals auch Bekannte, die früher selber Opfer von Menschenhandel waren, rekrutieren die jungen Frauen mit äusserst perfiden Methoden. Sie setzen sie religiös, finanziell und/oder moralisch unter Druck. Ihnen wird eine Arbeit als Haushaltshilfe oder Babysitter in Europa in Aussicht gestellt. In Wirklichkeit landen sie jedoch auf dem Strich oder in sklavenähnlichen Arbeitsverhältnissen und müssen in der Regel jeden eingenommenen Euro abgeben, um die Kosten für ihre Reise abzuarbeiten.»²³

²² NAPTIP mit Hauptsitz in Abuja führt neun sogenannte *Zonal Commands* und 10 *Shelter* in Lagos, Osogbo, Uyo, Benin, Enugu, Kano, Somoto, Maiduguri und Makurdi.

²³ Diese Aussage steht etwas im Widerspruch zu anderen Einschätzungen, wonach oftmals Familien ihre Kinder in die Prostitution drängen, in der Hoffnung, den Rest der Familie mit dem Einkommen durchzubringen.

In diesem Zusammenhang wies Julie Okah-Donli darauf hin, dass auch die Nigerianerinnen, die in der Schweiz als Prostituierte arbeiten, dies oftmals unter Zwang tun müssten. Die nigerianischen Behörden sollten Zugang zu ihnen erhalten, um deren Situation beurteilen und sie allenfalls als Opfer von Menschenhandel identifizieren zu können.²⁴ Eine engere Zusammenarbeit mit der Schweiz im Bereich der Strafverfolgung wäre aus ihrer Sicht zu begrüssen.²⁵

Nduka Nwanwene, Anwalt und Kommandant der NAPTIP-Regionalstelle in Benin City, bekräftigt die Bedeutung von Strafverfolgung und Aufklärung. Genauso wichtig sei aber auch der Opferschutz: Die Regionalstelle führt eine Schutzunterkunft, in der Opfer von Menschenhandel nach ihrer Rückkehr psychosozial begleitet und sanitärisch unterstützt werden. Nduka Nwanwene ist überzeugt, dass es notwendig ist, Programme bereitzustellen, damit die Betroffenen längerfristige Perspektiven entwickeln können, denn ohne solche würden sie sich wieder auf den Weg machen. «Für die Reintegration müssen Kontakte zu den Familien und den Dorfgemeinschaften aufgebaut werden. Nicht nur die Opfer, sondern auch ihr soziales Umfeld muss mit gezielten Strukturhilfemassnahmen gestärkt werden. Denn viele sind letztlich auf die Einkünfte angewiesen, die über Migrantinnen und Migranten an die Familien zurückfliessen.»

Opferschutz, Empowerment und Arbeit mit Angehörigen von Gewaltbetroffenen

Joy Ngozi Ezeilo, ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel, die seit ihrer Rückkehr nach Nigeria als Dekanin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Nigeria (Enugu Campus) arbeitet, ist Gründerin des *Women's Aid Collective* (WACOL). Auch für sie ist Opferschutz zentral. Die in Edo State angesiedelte Einrichtung, die von der Schweiz für die Jahre 2019 und 2020 als Pilotprojekt mit einem Betrag von 140 000 Euro unterstützt wird, gewährt gewaltbetroffenen Frauen im Sinne von Empowerment Schutz, Beratung, Rechtshilfe, psychosozialen Beistand und finanzielle Unterstützung. «Für viele Gewaltbetroffene ist es nicht einfach, sich zu outen, denn sie müssen in Kauf nehmen, dass sie wegen ihres «Verhaltens» aus der Familie und der Dorfgemeinschaft ausgeschlossen werden», erklärt die Frauenrechtlerin. In der Bevölkerung müsse deshalb das Bewusstsein geschärft werden, dass geschlechterspezifische Gewalt nicht toleriert wird. «Dies ist auch eine Aufgabe, die Medienschaffende vermehrt wahrnehmen müssten, indem sie über Fälle von Menschenhandel berichten. Auch die Gewalt an Frauen generell muss Thema in der Berichterstattung werden.» Joy Ezeilos grosse Sorge gilt ausserdem der Professionalisierung des Menschenhandels, die sich insbesondere im Zusammenhang mit den grossen Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa zwischen 2011 und 2016 entwickelt hat. Als Massnahme dagegen plädiert sie für eine konsequente Verfolgung der Straftäter in Kombination mit der systematischen Erkennung von Opfern von Menschenhandel.

Seit mehreren Jahren bietet die *Society for the Empowerment of Young Persons* (SEYP), eine kleine NGO, in Benin City Unterstützung für junge Frauen und Mädchen, die auf dem Landweg via Libyen nach Europa gelangen wollten und dort strandeten. Als besonders schwierig gestaltet sich die Situation derjenigen, die unterwegs ungewollt schwanger wurden. Jennifer Ero, Leiterin der Schutzunterkunft, sagt: «Die meisten dieser jungen Frauen und Mädchen sind von ihren Familien verstossen worden, weil sie mit ihrem Migrationsprojekt gescheitert sind und mit einem Kind zurückkehren.» Die Schutzunterkunft hilft den jungen Frauen, Selbstvertrauen zurückzugewinnen und minimale berufliche Kompetenzen zu erlangen. Allerdings sind sich die

²⁴ Die Schweizer Behörden sind diesem Anliegen zumindest so weit entgegengekommen, als 2018 zwei NAPTIP-Mitarbeiter in die Schweiz eingeladen wurden, um in einem Workshop SEM-Fachleute, die im Asylverfahren tätig sind, bei der Erkennung von Opfern von Menschenhandel zu beraten.

²⁵ Ein verbesserter kriminalpolizeilicher Informationsaustausch ist allerdings auch aus Sicht des Fedpol wünschbar. Offensichtlich besteht hier noch Optimierungsbedarf.

Betreiberinnen von SEYP bewusst, dass die maximal sechs Monate Aufenthalt in der Unterkunft für viele der Gewaltbetroffenen viel zu kurz sind, um die Traumata zu verarbeiten. Sozialarbeiterin Nkechi Edith Megbuzie Osunde wünscht sich, es gäbe Methoden, um Opfer von sexueller Gewalt effizient und rasch auf dem Prozess der Wiedereingliederung zu begleiten.

Die Schweizer Botschaft unterstützte 2019 das *Business Skills and Vocational Training Center* von SEYP in Benin City, welches praktische Ausbildungen und Verdienstmöglichkeiten für Jugendliche, potenzielle Migrierende, Rückkehrende, Menschenhandelsopfer und weitere verletzte Personen anbietet. Die Ausbildungsstätte befindet sich im neu errichteten *Production Center* der Regierung von Edo State. Das *Production Center* verfügt über Elektrizität und Zufahrtsstrassen und dient dazu, lokalen Unternehmen und sozialen Institutionen ein wirtschaftsfreundlicheres Umfeld zu bieten. Der Beitrag der Botschaft aus dem DEZA-Botschaftskleinkredit betrug 9 Millionen Nigerianische Naira NGN (umgerechnet ca. 25 000 USD).

Die Schutzunterkunft der Stiftung *Web of Heart* in Ibeju-Leki in der Region Lagos ist ein Projekt, das Opfern von Menschenhandel und anderen Migrantinnen einen geschützten Rahmen bietet, wo sie «sanft landen» können, wie die Geschäftsführerin von der Stiftung *Web of Heart*, Joy Bose Aggrey, ausführt. Bei einer Überprüfung der Qualität der Unterkunft nach den Richtlinien des *IOM-Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*²⁶ habe man festgestellt, dass die Infrastruktur der Unterkunft dringend saniert werden müsste. Mit schweizerischer Unterstützung konnten die Schäden behoben werden. Die Schutzunterkunft wurde um einen Raum für medizinische Konsultationen erweitert, eine Küche, ein Schneideratelier und Kurslokalitäten wurden eingerichtet. Neben Rückkehrerinnen aus Libyen nehmen auch junge Frauen aus ökonomisch prekären Verhältnissen aus der Umgebung an den Angeboten teil. Vierzig vulnerable Frauen und Mädchen finden dort gegenwärtig ein Dach über dem Kopf und werden psychosozial begleitet. Ausbilderinnen vermitteln ihnen in Näh-, Coiffeur- und Kosmetikkursen berufliche Fertigkeiten. Auch der von der Schweiz mitfinanzierte Kurs *Start and Improve Your Business* (SIYB) wird von der Stiftung angeboten.

Im Beisein der EKM-Delegation wurde die renovierte Unterkunft am 1. Mai 2019 durch den Programmleiter und Chef von IOM Lagos, Abraham Tamrat, sowie durch Vertreterinnen der *National Commission for Refugees, Migrants and IDPs* (NCFRMI)²⁷ feierlich eingeweiht. Die Geschäftsführerin der Stiftung *Web of Hearts*, Joy Bose Aggrey, die von den jungen Frauen «Mama» genannt wird, nutzte diesen Anlass, um auf die Erfolge der Bemühungen der Stiftung aufmerksam zu machen. Sie wies aber auch darauf hin, wie schwierig es für die jungen Frauen sei, wieder Selbstvertrauen zurückzugewinnen. «Ich bin für manche wie eine Mutter, die ihr eigenes Kind ermutigt, seinen Weg zu gehen. Dies gilt vor allem für jene, deren Angehörige sich weigern, sie wieder bei sich in der Familie aufzunehmen.» Auch sie betont die Notwendigkeit, in den Communities, aus denen die gewaltbetroffenen Frauen stammen, Sensibilisierungsarbeit zu leisten.

Die Besuche in den diversen Einrichtungen sowie die Gespräche mit den Verantwortlichen der Projekte wiesen auf zwei zentrale Herausforderungen hin: die Bekämpfung des Menschenhandels – die in ihrer Komplexität als eigentliche Herkulesaufgabe zu bezeichnen ist – sowie die komplexe und schwierige Rehabilitierung von Opfern von Menschenhandel bzw. von jungen Menschen, die Gewalt erlebt haben.

²⁶ <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-direct-assistance-victims-trafficking-0>

²⁷ Die NCFRMI als nationale Kommission verfügt über ein umfassendes Mandat, die nationalen Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Rückkehrern, Staatenlosen sowie Binnenvertriebenen zu überwachen. Siehe die Ausführungen dazu in Kapitel 2.3.5.

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

Die Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung der Frauen in Nigeria wurde in verschiedenen Kontexten als besonders dringliches Anliegen hervorgehoben. Mehrere Akteure, die sich für die Rehabilitation der Opfer von Menschenhandel einsetzen, haben betont, wie wichtig es sei, die Situation der nigerianischen Frauen langfristig zu verbessern. Frauen sind in vielerlei Hinsicht vulnerabel. Vor allem wenn sie in unterprivilegierten Verhältnissen leben, in denen die Familien gezwungen sind, ihre Töchter zu «verkaufen», damit sie «eine Esserin weniger am Tisch» haben. Junge Frauen lassen sich einfach in international begehrten Stellen «unterbringen», wo sie etwa Haushaltsarbeiten verrichten oder ihr Geld mit Sexarbeit verdienen müssen. Nur ein besserer Zugang zu Bildung, die den Frauen ermöglicht, auf eigenen Beinen zu stehen, kann den Teufelskreis der Abhängigkeiten durchbrechen.

Khadijah Hawaja legte ein besonderes Augenmerk auf die Benachteiligung der Frauen. Sie ist die erste Frau in Nigeria, die eine öffentliche Lehrtätigkeit in Koranexegese ausübt. Ausserdem ist sie als Islamwissenschaftlerin sowie Expertin für Genderfragen und Friedensförderung tätig. Sie ist ständiges Mitglied in der *Kaduna State Peace Commission*,²⁸ die den langwierigen und gewalttätigen Konflikt im Staat Kaduna beilegen soll. Heute arbeitet sie als Mediatorin in der Friedensförderung. Einer ihrer Schwerpunkte ist es, die Stellung der Frauen zu verbessern. Denn das Ziel der Friedensförderung ist einfacher und nachhaltiger zu erreichen, wenn Frauen befähigt und einbezogen werden: «Frauen müssen ihre Rechte ausüben können, nur so sind die Bemühungen um Frieden nachhaltig. In Nigeria sind die Rechte der Frauen oft erheblich eingeschränkt. Als Töchter unterstehen sie der Autorität ihres Vaters oder Bruders, und wenn sie verheiratet sind, zählt nur die Meinung ihres Ehemanns oder Sohns. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Frau in einer muslimischen oder christlichen Gemeinschaft lebt.» Als Koranwissenschaftlerin ist es Khadijah Hawaja ein wichtiges Anliegen, die oft falsch ausgelegten Koranverse, die Männern ungerechtfertigte Vorteile gegenüber Frauen verschaffen, «ins rechte Licht zu rücken». Sie sieht vor allem in drei Bereichen grossen Handlungsbedarf zur Besserstellung der Frauen: Bildung, Aufklärung, Befähigung und Inklusion. Frauen sollen in der Erkenntnis bestärkt werden, dass sie ebenso wichtig und wertvoll sind wie Männer. Sie müssen sich weiterbilden können, damit sie auf eigenen Beinen stehen können. Khadijah Hawaja lehrt junge Männer, sich gegen Radikalisierung und Extremismus zu stellen. Sie macht sie auch mit der konsensbasierten Übersetzung von islamischen Texten vertraut, die den Wert der Frauen und ihre Rechte als Voraussetzung für eine erfolgreiche Zukunft für Nigeria anerkennt.

Khadijah Hawaja erachtet es auch als wichtig, die in Nigeria vorherrschende Meinung, Frauenrechte seien eine «Erfindung des Westens», zu widerlegen. Frauen leiden nur schon aufgrund dieser instrumentalisierten Behauptung. 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.

2.3.3 Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen

Die zwischen der Schweiz und Nigeria getroffene Vereinbarung zur Migrationspartnerschaft umfasst auch das Tätigkeitsfeld der Prävention von irregulärer Migration. Viele der Projekte, die sich der Bekämpfung von Menschenhandel widmen, beinhalten auch Aspekte der Sensibilisierung (siehe Kapitel 2.3.2). So hat etwa IOM Nigeria eine grosse Kampagne lanciert, die mit

²⁸ Diese Initiative ist nicht Teil der Projekte, die im Rahmen der Migrationspartnerschaft unterstützt werden.

Plakaten und Flugblättern die Botschaft verbreitet: «Migration is a right! Do it right!» Auch andere Organisationen wie etwa NAPTIP investieren in die Sensibilisierung. Flyer mit dem Slogan «Stop Human Trafficking!» werden in Schulen, Zentren von Dorfgemeinschaften, Kirchen, Moscheen und weiteren Institutionen verteilt. Die Schweiz hat im Bereich der Sensibilisierung während der Jahre 2013 bis 2019 mit einem Betrag von 415 000 Dollar eine Fernsehserie finanziert, die auf die Gefahren irregulärer Migration aufmerksam macht. Gegenwärtig wird ausserdem eine mobile Aufklärungskampagne zu Menschenhandel aufgelegt, um mit einem Bus potenziell Migrierende in entlegeneren Gebieten Nigerias zu erreichen. Das SEM unterstützt das Projekt für die Jahre 2019 bis 2020 mit rund 200 000 Franken.²⁹

«The Missing Steps»: Aufklärung mittels einer Fernseh-Soap

Die Fernsehserie *The Missing Steps* erzählt die Geschichte eines jungen Nigerianers aus der Mittelklasse, der sich mit diversen Schwierigkeiten in Nigeria konfrontiert sieht (Gewalt durch eine Gang, Beziehungsprobleme, Drogen etc.) und deshalb beschliesst, nach Europa bzw. in die Schweiz zu flüchten. Nach einer gefahrenvollen und abenteuerlichen Reise stellt er dort ein Asylgesuch, das jedoch abgelehnt wird. Er versucht, sich mit Schwarzarbeit über Wasser zu halten, hat jedoch einen Unfall auf dem Bau und wird, nachdem er bei einer Ticketkontrolle aufgegriffen wird, ausgewiesen. Er kehrt nach Nigeria zurück, wo er schliesslich von seiner Familie mit offenen Armen empfangen wird. Die Serie zeigt in dramatischen Szenen, wie gefährlich der Weg in den Norden und wie hart ein illegaler Aufenthalt in der Schweiz ist.

Das Format der Soap-Opera, in welcher bekannte nigerianische Schauspielerinnen und Schauspieler mitwirken, wurde bewusst gewählt, um ein möglichst breites Publikum anzusprechen.³⁰ Die Serie mit dreizehn Folgen wurde auf dem nationalen Fernsehkanal *Nigeria Television Authority* (NTA) zwischen Ende 2017 und Januar 2018 gezeigt. Ausserdem wurden rund 80 000 DVDs produziert, um sie in diversen Communities zu verteilen und in Kirchengemeinden oder Bildungseinrichtungen Diskussionen zu den Gefahren von irregulärer Migration anzustossen. Im Februar 2018 wurde die Serie nochmals ausgestrahlt und auch auf einem privaten Fernsehkanal gezeigt (DSTV); bei Letzterem jeweils Freitagabend um 20 Uhr – zur besten Sendezeit. Ferner wurde die Serie von IOM auch auf dem YouTube-Kanal zugänglich gemacht.

Das Projekt *The Missing Steps* geht auf eine Initiative des nigerianischen Regierungspartners NIS zurück. Das Projekt wurde von IOM Nigeria umgesetzt und die Fernsehserie durch den nigerianischen Regisseur Charles Okafor realisiert. Die Filmproduktion wurde in der Schweiz von namhaften NGOs wie Amnesty International oder der Schweizerischen Flüchtlingshilfe kritisiert, die dem Staatssekretariat für Migration SEM vorwarfen, «Migranten zu bevormunden». Nach Einschätzung der Produzenten konnte die Fernsehserie jedoch durchaus eine gewisse Wirkung entfalten. Der Regisseur räumte im Gespräch allerdings ein, dass die Wirkung von Informationskampagnen immer schwer nachzuweisen sei. Ein Problem sei auch, dass die Soap in englischer Sprache produziert wurde, was den Adressatenkreis eingeschränkt habe. Aus diesem Grund trage er sich mit dem Gedanken, *Radio Jingles* (Radiospots in diversen Sprachen wie Pidgin, Igbo, Yoruba oder anderen lokalen Sprachen Nigerias) zu realisieren, um damit Menschen anzusprechen, die über kein TV-Gerät, wohl aber über ein Radio verfügen.

²⁹ Das Projekt wurde um ein Jahr verlängert und wird voraussichtlich auch finanziell aufgestockt.

³⁰ Das Filmschaffen in Nigeria ist äusserst produktiv und sehr populär. In Anlehnung an Hollywood werden nigerianische Filme auch unter dem Namen «Nollywood» vermarktet.

Schaffung von Alternativen: «At the end of the day, it's all about development»

Auf die komplexen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen stellen, reagiert der Gouverneur von Edo State, Godwin Obaseki, mit einem gesamtheitlichen Ansatz.

Edo State ist einer der Bundesstaaten Nigerias, aus denen bereits seit längerer Zeit Menschen migrieren. Prekäre ökonomische Verhältnisse bewegen Familien dazu, ihre Töchter oder Söhne «auf den Weg» zu schicken bzw. regelrecht zu verkaufen, in der Hoffnung, sie würden in Europa zu einem guten Job kommen und auch den Zurückbleibenden zu einem Einkommen verhelfen. Die Mehrheit der Migrierenden gerät derweil in eine Kette von Abhängigkeiten, angefangen bei Vermittlern von Transportdiensten (oftmals Bekannte der Familien), über Schlepper bis hin zu Menschenhändlern, die sie in die Prostitution oder in sklavenähnliche Arbeitsverhältnisse zwingen. Manche von ihnen, vor allem junge Frauen, werden ausserdem von «juju-Priestern»³¹ mit einem Fluch belegt, der sie daran hindern soll, mit ihren Familien in Kontakt zu treten und sich aus ihrer Zwangssituation zu befreien.

Godwin Obaseki, seit 2016 Gouverneur von Edo State, legte beim Treffen mit der EKM-Delegation seinen Plan dar, wie der Perspektivlosigkeit, mit der viele Menschen in seinem Staat konfrontiert sind, begegnet werden müsse. Ausgehend von der Überzeugung, dass Migration weder als etwas Neues noch als etwas Negatives anzusehen sei, sagte er: «Migration muss mit einem ganzheitlichen Ansatz betrachtet werden. Damit verbundene Probleme müssen folglich ebenfalls ganzheitlich angegangen werden.» Sein Programm unter dem Titel *Managing Migration through Development Programmes* (MMDP) vereint denn auch ein Bündel von Massnahmen. Zur Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenhandel hat er zunächst eine spezielle Task Force einberufen, in der die verschiedensten Akteure (Polizeibehörden, Strafverfolgungsbehörden, IOM, NGOs, die sich um Rückkehrende kümmern und Unterkünfte anbieten, das Arbeitsamt, das dafür zuständig ist, neue Jobs in Edo State zu realisieren, etc.) an einem Tisch sitzen und sich regelmässig über laufende oder geplante Aktivitäten austauschen. Neben der Stärkung des legalen Systems durch Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden (unterstützt durch ein Programm der EU) hat Obaseki ein ehrgeiziges Job-Beschaffungsprogramm aufgezogen. Innerhalb von vier Jahren will er 200 000 Jobs bereitstellen. Bisher ist es ihm innerhalb von zwei Jahren gelungen, bereits 90 000 neue Arbeitsstellen zu schaffen. Auch in die Bildung müsse mehr investiert werden: «Es gibt immer noch viele junge Menschen, die die Schule abbrechen, und gerade diese sehen oft keinen anderen Ausweg, als sich in die Hände von Menschenhändlern zu begeben.» Seiner Ansicht nach müsse noch mehr im Bereich 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. Schlussendlich geht es um die Schaffung von Perspektiven, nicht einfach um eine Notlösung.»

Aus diesem Grund will der Gouverneur auch den Gründen genauer nachgehen, die Menschen veranlassen, irregulär zu migrieren. Mit Unterstützung eines Kredits der Weltbank konnte er

³¹ Diese Praxis ist insbesondere in Edo State verbreitet. Der Vorsitzende von NAPTIP hat 2018 den Oba von Edo State, der als traditionelles Oberhaupt des Bundesstaates verehrt wird, aufgefordert, die juju-Priester ihrerseits mit einem Fluch zu belegen, falls sie junge Menschen einen Schwur ablegen liessen. Der Oba von Edo State hat dies am 19. März 2018 öffentlich verkündet. Laut Beobachtern habe sich dies positiv ausgewirkt, und viele Opfer von Menschenhandel seien freigelassen worden.

eine Agentur beauftragen, über 5000 Rückkehrende zu deren Profil, Herkunft, Motiv der Migration, aber auch zu den Hilfsangeboten nach ihrer Rückkehr zu befragen.³² Dabei ergaben sich einige interessante erste Resultate:

- Der ökonomische Druck ist einer der wichtigsten Migrationstreiber, *aber*: 78 Prozent der Rückkehrenden hatten vor der Migration einen Job.
- 94 Prozent der Migrierenden durchliefen *kein* Ritual, in dem sie einen Eid ablegen mussten.³³
- 61 Prozent erhielten *keine* Unterstützung zur Finanzierung der Reise durch die Familie.
- 100 Prozent der migrierten Frauen verfügten über keine tertiäre Bildung.
- Die Mehrheit der Migrierenden stammt aus einigen wenigen Dörfern (in Edo State).
- Die Angebote von NGOs zur Unterstützung von Rückkehrenden decken sich nur teilweise mit den Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel.
- Die Qualität der überwiegenden Mehrheit der Hilfsangebote ist mittelmässig bis gut. Nur *ein* Prozent wird als sehr gut eingestuft. Ausserdem sind viele der NGOs nicht in den Gebieten lokalisiert, wohin die meisten Migrantinnen zurückkehren.

Eine weiterführende Studie soll laut Obaseki zu weiteren Erkenntnissen führen und als Grundlage für die Entwicklung von existenzsichernden Perspektiven innerhalb von Edo State dienen. Denn: «At the end of the day, it's all about development!»

2.3.4 Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration

Der Bereich Bildung wird im *Memorandum of Understanding* nicht als ein explizites Tätigkeitsfeld der Zusammenarbeit erwähnt. Bildung wird jedoch implizit im Rahmen der Thematik «reguläre Migration» angesprochen. Ausserdem enthält die Mehrheit der Projekte, die im Rahmen der Wiedereingliederung für Rückkehrende oder der Rehabilitierung von Opfern von Menschenhandel umgesetzt werden, eine Bildungskomponente.³⁴ Zwei Projekte, eher symbolischer Natur, schreiben sich in die Zielsetzung der Förderung der regulären Migration ein: ein Austauschprogramm für Absolventinnen und Absolventen einer Polymechanikerausbildung bei *Nestlé Nigeria* sowie ein Qualifikationskurs für angeheendes Servicepersonal im Gastgewerbe. Das Austauschprogramm bei Nestlé wird seit 2011 alle zwei Jahre durchgeführt und vom Staatssekretariat für Migration SEM mit einem Betrag von jeweils 45 000 Franken mitgetragen. Der Qualifikationskurs für die Laufzeit zwischen 2015 und 2018 wurde mit jährlichen Beträgen zwischen 60 000 und 80 000 Franken unterstützt.

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 Know-how zur Verfügung stellen sollte. 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. Vielmehr wurde immer wieder auf den Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften mit Praxisbezug hingewiesen. In diesem Sinne äusserte sich

³² 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.

³³ Die Zahlen weisen darauf hin, dass diese Praxis weniger stark verbreitet ist als angenommen.

³⁴ Siehe dazu die Kapitel 2.3.1 und 2.3.2.

auch der schweizerisch-nigerianische Doppelbürger Tommy Asemota, der bis vor drei Jahren in Benin City ein Holzverarbeitungsunternehmen betrieb. Wegen mangelnden Fachkräften hat er bisher jedoch keinen Nachfolger gefunden, der über genügend Know-how verfügt, um die Fabrik wieder in Betrieb zu nehmen: «Die Maschinen sind alle noch funktionstüchtig, aber niemand kann sie bedienen. Es wäre grossartig, wenn wir hier fachliche Unterstützung aus der Schweiz bekämen.»

Nestlé Nigeria: ein dreimonatiges Praktikum in der Schweiz für die Besten

Das Austauschprogramm für Absolventinnen und Absolventen mit einem Abschluss in Polymechanik bei Nestlé gehört zu den ältesten Projekten, die im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz umgesetzt werden. Als eines der wenigen *Public-Private-Partnership*-Projekte mit einer renommierten Firma gehört es zu den Vorzeigeprojekten, ein «Flag-Ship», wie der Personalchef von *Nestlé Nigeria* betonte.

Die Firma, die vornehmlich Maggiwürfel und Milo, ein Getränk aus Kakao und Gerstenmalz, herstellt, bildet mangels Ausbildungsgängen für Polymechaniker in Nigeria das benötigte Fachpersonal selber aus. Alle zwei Jahre durchlaufen rund 20 Personen im firmeneigenen *Technika Training Center* während 18 Monaten die Ausbildung, in der den Lernenden Theorie und Praxis vermittelt wird. Finanziell unterstützt vom Staatssekretariat für Migration SEM wird für die besten fünf Absolventinnen und Absolventen der Polymechanikerausbildung ein dreimonatiges Praktikum bei einer Produktionsstätte von *Nestlé Schweiz* angeboten. 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.

Rainbow Unlimited: Praktikum für Qualifizierung im Gastgewerbe

Das Projekt von *Rainbow Unlimited* beinhaltet ein einmonatiges Praktikum für Schülerinnen des *Wavecrest College of Hospitality*, die als führende Fachhochschule für Aus- und Weiterbildung im Bereich Gastgewerbe und Tourismus gilt. Die Schule wurde von der *Women's Board Educational Cooperation Society*, einer nigerianischen gemeinnützigen Organisation, die 1972 gegründet wurde, ins Leben gerufen. Die Organisation will mit ihren Aktivitäten zur Besserstellung von Frauen, die als «urban poor» gelten, beitragen. Die geistliche Leitung des Kollegs ist der Prälatur des Opus Dei der Katholischen Kirche anvertraut.

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria wurde 2017 und 2018 jeweils acht Studentinnen eine achtmonatige Ausbildung in Kenia, gefolgt von einem viermonatigen Praktikum in einem Hotel in Nigeria finanziert. Trägerschaft dieses Projekts ist allerdings nicht das *Wavecrest College*, sondern die Schweizer Firma *Rainbow Unlimited*, die auf die Förderung von Geschäftsbeziehungen zwischen der Schweiz und afrikanischen Staaten spezialisiert ist. Sie betreibt mit der weltweit tätigen Tourismus- und Hotelfachschule *Swiss Alpine Center* auch in Kenia eine Niederlassung und organisiert das Austauschprogramm für die Schülerinnen. Die Schweiz bezahlte den Studentinnen im Rahmen dieses Programms die Reise- und Aufenthaltskosten, damit sie in Kenia «internationale Erfahrung» erwerben können.

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

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft unterstützt die Schweiz 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 einer Viertel- und gut einer halben Million Schweizer Franken. An gewissen Projekten sind auch die EU und einzelne Geberstaaten finanziell beteiligt.³⁵

Drogenbekämpfung als gemeinsames Ziel

Die 1990 gegründete *National Drug Law Enforcement Agency* (NDLEA) vereint alle Kompetenzen zur Bekämpfung der illegalen Betäubungsmittel unter einem Dach. NDLEA ist an Grenzstellen präsent, wird bei der Strafverfolgung von einer eigenen Staatsanwaltschaft unterstützt, verfügt aber auch über eine Abteilung, welche sich in der Drogenprävention engagiert. Bis 2011 war die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria im Justiz- und Polizeibereich nur punktuell möglich, da kein entsprechendes Abkommen bestand. Auf der Basis der Migrationspartnerschaft wurde die Drogenbekämpfung dann Gegenstand der bilateralen Migrationszusammenarbeit.

Ahmed Sule Ningi, Stellvertretender Direktor von NDLEA, erläuterte die Zusammenarbeit in diesem Bereich: Sie findet auf operativer Ebene («*police-to-police cooperation*» bei den Ermittlungen), auf strategischer Ebene (im Rahmen des *Joint Technical Committee*) sowie auf diplomatischer Ebene (im Bereich des Austauschs von Beweismitteln) statt. Begonnen hat die polizeiliche Zusammenarbeit 2011. Beamte von NDLEA und NIS begleiteten ihre Schweizer Kollegen auf Patrouille.³⁶ Im Gegenzug erhielten Schweizer Polizisten und Grenzwächter Einblick in den Arbeitsalltag ihrer nigerianischen Kollegen. Gemeinsam waren sie an der Seegrenze oder am Flughafen im Einsatz und besuchten Gefängnisse, in denen Gefangene aufgrund von Drogendelikten ihre Strafe verbüssen. Beide Seiten konnten, so der Stellvertretende Direktor, voneinander lernen. Des Weiteren verwies Ahmed Sule Ningi auf die bestens organisierte Vernetzung von Drogenkartellen, die global tätig sind und die auch Migrantinnen und Migranten

³⁵ Zurzeit gibt es eine Co-Finanzierung mit der GIZ (NIS TS11) sowie ein Projekt, das mit einem Multi-Donor-Ansatz realisiert wird (ELSBDS). Auch im Bereich polizeiliche Zusammenarbeit gibt es Kooperationen mit anderen Staaten.

³⁶ Zum Projekt siehe: <https://www.youtube.com/watch?v=dcwLr-Z1HLo>. Ein Angehöriger eines kantonalen Polizeikorps, der am Austausch beteiligt war, bezweifelte allerdings den Nutzen dieses Vorhabens. Die nigerianischen Kollegen hätten lediglich dazu beitragen können, nigerianische Staatsangehörige unter den Drogenhändlern in der Schweiz zu identifizieren.

für den Vertrieb und Transport nutzen können. Da helfe nur, sich ebenfalls untereinander zu vernetzen und professionell zu arbeiten: «It needs a network to break a network!»

Stärkung von Strukturen für einen nationalen Migrationsdialog

Ein weiterer wichtiger staatlicher Akteur und Partner der Schweiz ist die *National Commission for Refugees, Migrants and IDPs* (NCFRMI) – die Nationale Migrationskommission. Ursprünglich befasste sich die NCFRMI mit Flüchtlings- und Migrationsfragen. 2009 wurde ihr Mandat erweitert: Seither gehören auch die gut zwei Millionen Binnenvertriebenen, die hauptsächlich im Nordosten Nigerias leben, in ihre Zuständigkeit.

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der NCFRMI kam insbesondere ab 2016³⁷ zum Tragen, als die Kommission aufgrund einer vom Präsidenten Nigerias verabschiedeten Migrationspolicy³⁸ als Koordinationsstelle für alle in Nigeria mit Migrationsfragen befassten Stellen eingesetzt wurde. Die NCFRMI rief mit Blick auf die Umsetzung der Migrationspolicy einen nationalen Migrationsdialog ins Leben, der 2014 erstmals stattfand. Die Kommission, die bestrebt ist, sich als die führende Regierungsbehörde in Migrationsfragen zu positionieren, wird von der Schweiz bei der Umsetzung ihrer Strategie unterstützt. So wirkt die Schweiz, die bereits bei der Erarbeitung der *National Migration Policy* als Beobachterin dabei war, bei der Ausgestaltung und Durchführung des *Annual National Migration Dialogue in Nigeria*, der jeweils am Internationalen Tag der Migrantinnen und Migranten stattfindet, mit. Dieser nationale Migrationsdialog soll Raum bieten, um die Kernbotschaften der *National Migration Policy* zu diskutieren. In Workshops erhalten die Teilnehmenden aus Behörden und Zivilgesellschaft Gelegenheit, die Umsetzung der nationalen Policy mitzugestalten. «Mit dem Dialog rücken wir ins Bewusstsein, dass Migration ein Potenzial für die Entwicklung Nigerias darstellt», hält Sadiya Umar Farouq, Vorsitzende der NCFRMI von 2016 bis August 2019, fest.

Grenzschutz zur Eindämmung der irregulären Migration und der organisierten Kriminalität

Aufgrund der Sicherheitslage im Norden und Nordosten Nigerias war eine Reise der EKM-Delegation dorthin nicht angezeigt. Gewalttätige Auseinandersetzungen sind häufig. Dort wo die Sicherheitskräfte noch die Kontrolle ausüben, wurde deren Präsenz massiv verstärkt.³⁹ Die Nordgrenze des Landes, die vielerorts durchlässig ist, erforderte für die bessere Kontrolle die Modernisierung der Grenzposten. 2015 lancierte die EU ein Projekt mit dem Ziel, in Zusammenarbeit mit der nigerianischen Einwanderungsbehörde NIS den Grenzschutz zu verbessern. Strategisch wichtige Grenzposten sollten mit dem von IOM entwickelten Informationssystem MIDAS ausgerüstet werden. Das Projekt beinhaltete auch den Anschluss ans Internet und die Versorgung der Grenzposten mit Solarstrom. Durch die Co-Finanzierung der EU, der Schweiz und Japans wurde MIDAS an insgesamt zehn Grenzposten installiert.⁴⁰

Auch am Folgeprojekt *Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria* (ELSBDS II), welches von IOM Nigeria umgesetzt wird, beteiligen sich verschiedene Geber: Deutschland, die Schweiz⁴¹ und Dänemark finanzieren die Ausrüstung von insgesamt sechs zusätzlichen

³⁷ Die Deza startete bereits früher eine Zusammenarbeit mit der NCFRMI. 2018 wurde eine weitere Projektphase bis 2020 bewilligt.

³⁸ Die «National Migration Policy» enthält auch ein Kapitel «Migration and international Migration»: https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_migration_policy_2015.pdf

³⁹ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/laender-reise-information/nigeria/reisehinweise-nigeria.html>

⁴⁰ Die Schweiz finanzierte die Ausrüstung des Grenzpostens Illela (Sokoto State).

⁴¹ Die Schweiz finanzierte die Ausrüstung des Grenzpostens Sabon Birnin (Sokoto State).

Grenzposten und fünf internationalen Flughäfen.⁴² Mit dem Schweizer Projekt wurde zudem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Nigeria und Niger gefördert. An verschiedenen bilateralen Treffen erörterten die beiden Staaten Fragen der Sicherheit, der grenzüberschreitenden Mobilität, des Managements bei der Identitätserkennung und des Kampfes gegen den Menschenhandel.

Austauschprogramm für junge Diplomatinen und Diplomaten

Gegenüber den teilweise grossen Summen, die in die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im eher technischen Bereich investiert werden, ist das Austauschprogramm für junge Diplomatinen und Diplomaten 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 Jungdiplomatinen und -diplomaten die Gelegenheit, während ein bis zwei Wochen im Partnerstaat Einblick in die Strukturen des jeweiligen Aussenministeriums zu bekommen.⁴³ In der Schweiz wurde das Programm 2015 vom *Geneva Center for Security Policy* durchgeführt; 2019 organisierten EDA und EJPD gemeinsam den Austausch. Die Kosten belaufen sich auf 22 000 Franken pro Austausch.

2.3.6 Fokus Schutz: junge Migrierende und Binnenvertriebene

Nigeria ist Herkunfts-, Transit- und Zielland von Migration. Die Rechte von Migrantinnen und Migranten, von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zu schützen, stellt für Nigeria eine grosse Herausforderung dar. Die Regierung arbeitet mit international tätigen Organisationen wie dem UNHCR und dem IKRK zusammen. Im Rahmen der bilateralen Migrationszusammenarbeit unterstützt die Humanitäre Hilfe der Schweiz im Nordosten Nigerias das Projekt «Prävention und Reaktion auf akuten Menschenhandel». Dieses hat zum Ziel, besseren Zugang zu Präventionsdiensten für die von der Krise betroffene Bevölkerung und besonders gefährdete Gruppen anzubieten und den Aufbau lokaler Institutionen voranzutreiben. Zusätzlich unterstützt die Schweiz Projekte im Bereich der «Förderung und des Schutzes der Menschenrechte»: das Projekt des *Service Social International* (SSI) sowie das Projekt von *Civil Society Legislative Advocacy Center* (CISLAC). Mit Vertreterinnen und Vertretern der Trägerschaften dieser Projekte konnte sich die EKM-Delegation nicht direkt austauschen; die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher auf Informationen aus zweiter Hand.

Schutz und Wiedereingliederung unbegleiteter junger Migrierender

Um die Rechte von Kindern zu schützen, unterstützt die Schweiz im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria das westafrikanische Netzwerk für den Schutz und die Wiedereingliederung von Kindern, die alleine unterwegs sind. Federführend für das Projekt war der Internationale Sozialdienst SSI, eine Nonprofit-Organisation mit Sitz in Genf. Seit 2017 wird das Projekt von SSI Westafrika mit Sitz in Dakar gesteuert. Das Projekt trägt dazu bei, dass Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Communities zum Schutz von unbegleiteten Kin-

⁴² Es handelt sich um einen Multigeberansatz mit IOM als Ausführungsorganisation. Jeder Geber schliesst mit IOM einen Vertrag betreffend des zu finanzierenden Teils ab. Die Schweiz hat die Aufrüstung des Grenzpostens Sabon Birni finanziert (MIDAS, Solarpanels), inkl. Ausbildung der NIS-Officer und grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit dem Niger. Das Gesamtprojekt ist noch am Laufen. Das UK ist inzwischen ebenfalls eingestiegen. MIDAS ist eine Priorität des NIS.

⁴³ Beim ersten Mal, als das Programm durchgeführt wurde, dauerte die Weiterbildung drei Monate. Mittlerweile wurde diese auf ein bis zwei Wochen (auch für die Schweizer Jungdiplomaten) reduziert.

dern und Jugendlichen über Grenzen hinweg zusammenarbeiten. Auf besonders neuralgischen Migrationsrouten werden vulnerable Kinder und Minderjährige identifiziert. Mithilfe des Netzwerks wird nach deren Eltern oder Familienangehörigen gesucht. Wenn diese gefunden sind, und sofern dies dem Interesse der Betroffenen dient, kehren die Kinder und Jugendlichen zu ihren Familien zurück. Im Rahmen eines Wiedereingliederungsprogramms erhalten sie Zugang zu Schul- und Berufsbildung. SSI hat regionale Standards zum Schutz der unbegleiteten Minderjährigen entwickelt. Diese Standards wurden von ECOWAS übernommen. SSI engagiert sich dafür, dass diese Standards überall in Westafrika umgesetzt werden. Die Schweiz finanzierte die Bemühungen von SSI für den Zeitraum von 2017 bis 2020 mit einem jährlichen Betrag von 1,3 Millionen Schweizer Franken.

Binnenvertriebene

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria unterstützt die Schweiz das Projekt des *Civil Society Legislative Advocacy Center* (CISLAC). 2009 haben sich die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) auf ein Rahmenabkommen zum Schutz von Binnenflüchtlingen verständigt. Die sogenannte Kampala-Konvention enthält rechtliche Garantien zum Schutz von Binnenvertriebenen.⁴⁴ Besondere Bedeutung hatte die Kampala-Konvention für Nigeria, wurde doch in einem im Jahr 2014 erschienenen Bericht des Norwegischen Flüchtlingsrates über Binnenvertriebene festgehalten, dass kein anderes Land auf dem afrikanischen Kontinent mehr Binnenvertriebene aufweist. Das Projekt, das mit dem Einbezug von CISLAC erreichte, dass das Thema auf die politische Agenda der nigerianischen Regierung gesetzt wurde, wurde von der Schweiz für die Jahre 2017 bis 2018 mit 76 000 US-Dollar unterstützt. Die Bemühungen mit Unterstützung der Nationalen Kommission NCFRMI sollen in eine nationale IDP-Policy münden, deren rasche Umsetzung am 18. Dezember 2018 anlässlich des *Annual National Migration Dialogue* durch Präsident Muhammadu Buhari angekündigt wurde.

2.3.7 Fokus Menschenrechte: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung

Ein grosser Teil der Vorhaben, die im Rahmen der Migrationspartnerschaft von der Schweiz unterstützt werden, orientieren sich am Schutz der Menschenrechte und der Friedensförderung. So beinhalten viele der bereits oben vorgestellten Projekte, gerade etwa beim Thema Schutz, implizit menschenrechtliche Anliegen. 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.⁴⁵ Auch im Rahmen der regelmässig stattfindenden Dialoge greifen die beiden Staaten menschenrechtsspezifische Themen auf. Während der nationalen Wahlen, die im April 2019 stattfanden, haben sich ausserdem Mitglieder der Schweizer Botschaft für die Wahlbeobachtung zur Verfügung gestellt.

Menschenrechte bei Polizeiarbeit und Strafrechtsvollzug

Zwei Projekte werden derzeit mit Fokus auf die Förderung des Respekts der Menschenrechte in Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria umgesetzt.⁴⁶

⁴⁴ <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>

⁴⁵ Dies betrifft die bereits oben beschriebenen Projekte im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels und der Verbesserung der Situation von Binnenvertriebenen.

⁴⁶ Die folgenden Ausführungen beruhen auf Informationen der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA. Die EKM-Delegation hatte nicht Gelegenheit, diese Projekte zu besuchen.

Die Zusammenarbeit mit den nigerianischen Polizeikräften startete 2011 mit einer Pilotphase zur Menschenrechtsbildung von mittleren Polizeikadern. Ein externer Schweizer Menschenrechtsexperte wurde mit der Ausarbeitung und Durchführung eines Seminars betraut. Der Bedarf, eine menschenrechtliche Komponente in die Polizeiausbildung zu integrieren, wurde im Rahmen der Durchführung des Seminars erkannt. In einer zweiten Projektphase erfolgte 2012 die Erarbeitung eines *Training Manuals on Human Rights*; 2013/2014 wurde ein *Trainers Guide* entwickelt sowie ein Testlauf mit den beiden Lehrmitteln durchgeführt. Ende 2014 wurde ein *National Roll Out Implementation Plan* zur Umsetzung der Lehrmittel und Durchführung von Trainings in verschiedenen Regionen des Landes erarbeitet; seither wird dieser Umsetzungsplan jährlich weitergeführt. Insgesamt haben über 2000 Teilnehmende von dieser Weiterbildung profitiert. Der Projektpartner ist die lokale NGO *Prisoners Rehabilitation and Welfare Action* (PRAWA).

Das Projekt mit dem *Nigerian Prisons Service* (NPS) wurde 2014 lanciert. Die Beratungsfirma UCHEFEM, die Spezialistin ist im Bereich der Gefängnis- und Polizeireformen sowie in der Vermittlung von Trainings, ist für die Umsetzung verantwortlich. Das Projekt hat zum Ziel, die Menschenrechtsausbildung des nigerianischen Gefängnisdienstes zu stärken. Damit sollen die regelmässig vorkommenden Menschenrechtsverletzungen in Gefängnissen systematisch angegangen werden. Die erste Projektphase (2014 bis 2015) fokussierte auf die Erarbeitung eines *Human Rights Training Manuals* und eines *Trainers Guide*, die sich spezifisch an den Bedürfnissen des NPS orientieren. Danach wurde in einer zweiten und dritten Projektphase (2016 bis 2017) mit der Umsetzung der Ausbildungen (sowohl *Train-the-Trainers* als auch Gefängnispersonal) begonnen, welche seither in verschiedenen Regionen des Landes stattgefunden haben. Die vierte Projektphase (2018) wurde erweitert, um neben Gefängnispersonal auch Polizei- und Justizbeamte einzuschliessen. Insgesamt haben 435 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an diesen Trainings teilgenommen.

2.3.8 Fokus Dialog: Switzerland-Nigeria-Days

Das *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen der Schweiz und Nigeria sieht einen «regelmässigen Dialog zur Verbesserung ihrer Zusammenarbeit im Migrationsbereich» vor. Mit dem MoU wurde das *Joint Technical Committee Meeting* etabliert, und die Arbeitsfelder wurden definiert. Seit dem Abschluss der Partnerschaft 2011 finden jährliche Austausche zwischen den nigerianischen und den schweizerischen Behörden – abwechselnd einmal in Nigeria und einmal in der Schweiz – statt. Diese «Switzerland-Nigeria-Days»⁴⁷ beinhalten mehrere Dialoge: die politischen Konsultationen, den eher technischen Dialog im Migrationsbereich sowie den Menschenrechtsdialog.

Die politischen Konsultationen behandeln sowohl bilaterale (z.B. Fragen rund um wirtschaftliche Beziehungen oder die Rückgabe der Abacha-Gelder), regionenbezogene (Besprechung der humanitären Lage in der Chad-Region und in der Sahelzone) wie auch multilaterale Themen (Kandidaturen für die UNO, Themen rund um die Agenda 2030 etc.). Der Dialog im Migrationsbereich, der im Rahmen des sogenannten *Joint Technical Committee* geführt wird, erörtert Fragen der Zusammenarbeit in verschiedensten migrationsrelevanten Themenfeldern sowie der Kooperation im Rahmen von konkreten Projekten in Nigeria und in der Schweiz. Seit das Thema der Rückführung nigerianischer abgewiesener Asylsuchender an Bedeutung mas-

⁴⁷ Diese basieren auf einem MoU, das 2016 unterzeichnet wurde. Seither werden die drei Dialoge zeitlich zusammengenommen.

siv verloren hat, stehen die Themen Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Migration im Vordergrund. Auf Wunsch beider Parteien können auch weitere Zusammenarbeitsfelder definiert werden.

Der Menschenrechtsdialog, der seit 2011 zwischen den beiden Staaten geführt wird, findet seit 2016 ebenfalls im Rahmen der Switzerland-Nigeria-Days statt. Dabei werden Fragen der multilateralen Kooperation einerseits, wie beispielsweise die Umsetzung der *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* oder die *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, diskutiert. Andererseits stehen Themen wie die Sicherstellung menschenrechtlicher Standards im Bereich der Polizeiarbeit oder des Strafvollzugs zur Debatte. Die Realisierung konkreter Projekte sei zentral, so die Leiterin des Menschenrechtsdialogs, um den Sinn und die Notwendigkeit der Umsetzung menschenrechtlicher Standards aufzeigen zu können.

Die verschiedenen Dialoge, die nunmehr seit Bestehen der Migrationspartnerschaft stattfinden, dienen nicht nur der Erleichterung der Zusammenarbeit bei spezifischen Vorhaben, sondern fördern auch auf der zwischenmenschlichen Ebene eine Vertrauensbasis, die einen respektvollen Umgang zwischen den Partnerstaaten gewährleistet, selbst wenn die Prioritäten der beiden Länder nicht immer identisch sind.

3 Einschätzungen und Beobachtungen zum Migrationspartnerschaftsprogramm Schweiz–Nigeria

Die Mitglieder der EKM-Delegation identifizierten aufgrund der Beobachtungen, die sie während ihres Besuchs in Nigeria machten, eine Reihe von Spannungsfeldern, die die Migrations-thematik mit sich bringt und die sich auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Migrationspartnerschaften zeigen. Die anschliessenden Ausführungen basieren auf den Einschätzungen der Delegation, die sie aufgrund der Gespräche mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren gewinnen konnte. Die genannten Spannungsfelder überschneiden sich teilweise, greifen aber für sich genommen jeweils eine spezifische Problematik heraus.

3.1 Spannungsfelder

3.1.1 Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten

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

Die Interessen von Zielstaaten

Nicht erst seit den grossen Migrations- und Fluchtbewegungen zwischen 2015 und 2017, die viele Länder Europas erreichten, stellt sich die Frage einer fairen und angemessenen Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der europäischen Staaten. Auch die Frage, wie mit Menschen umzugehen ist, die weder einen Flüchtlingsstatus (aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention) noch vorübergehenden Schutz (wegen Kriegs- und Gewaltsituationen in deren Herkunftsländern) zugesprochen erhalten, beschäftigt die Regierungen. Historisch gesehen ordneten viele Staaten zunächst eine Politik der «non-entrée»⁴⁸ an, die durch unilaterale (Gesetzes-)Bestimmungen im Zielland den Zugang zum Asylsystem erschwerten. Die Bezeichnung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten oder die Abschaffung des Botschaftsasyls gehören etwa zu diesen Massnahmen. Das Dubliner Assoziierungsabkommen beruht zudem auf der Kooperation zwischen den Staaten, nach der jenes Land für das Asylverfahren zuständig ist, in dem die asylsuchende Person nachweislich zuerst europäisches Territorium betreten hat. Die Schweiz als Binnenland ohne Meeresanstoss hat bekanntlich von diesem System profitiert und konnte viele Asylsuchende in einen anderen Dublin-Staat zurückführen.

Seit der Einführung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union, an dessen Grundsätzen auch die assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein teilhaben, gelten eingeschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten für Personen ausserhalb von EU- und EFTA-Staaten. Die Schweiz vergibt jährlich nur ein relativ kleines Kontingent für besonders spezialisierte Fachkräfte aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA. Die Zuwanderung aus Drittstaaten ist somit stark eingeschränkt. Die Schweiz reiht sich mit ihrer Politik in jene der EU ein.

⁴⁸ Hathaway, James C., 1992, The Emerging Politics of Non-Entrée. In: Refugees 91: 40–41.

Die Politik der «Abschottung» Europas lässt sich zudem in der zunehmenden Externalisierung von Verantwortlichkeiten beim Grenzschutz bzw. der Schutzgewährung beobachten.⁴⁹ Die Migrationsaussenpolitik wurde um die Jahrtausendwende für die EU zu einem neuen Politikfeld, in dessen Rahmen in einem sogenannten *Global Approach to Migration* «Mobilitätspartnerschaften»⁵⁰ 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.⁵¹ Die Bekämpfung der irregulären Migration beinhaltet auch die Rückführung von Personen, die über kein Bleiberecht in der EU verfügen. Historisch betrachtet stand auch in der Schweiz der Abschluss von Migrationspartnerschaften in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung von irregulärer Migration, die unter anderem die Rückführung von «ausreisepflichtigen Personen» beinhaltet.

Die Interessen der Herkunftsstaaten

Die Interessen der Herkunftsstaaten, die häufig selber Zielland von Schutzsuchenden sind⁵², 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. Ärmere Länder sind ausserdem auf die Rücküberweisungen ihrer Landsleute angewiesen – in nicht wenigen Ländern des Südens sind die Remissen der ausgewanderten Staatsbürgerinnen und -bürger zu einem wichtigen Teil des Bruttoinlandprodukts geworden.

Im Fall von Nigeria sind die Interessen durchaus vielgestaltig.⁵³ Was die Migrationsthematik angeht, so war für die Regierung 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 müssten möglich sein, ein Anliegen, das im Rahmen des Abschlusses der Migrationspartnerschaft der beiden Staaten zumindest formal aufgenommen wurde.

Die Realität zeigt allerdings, dass im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria die Eröffnung legaler Wege nach Europa oder in die Schweiz sehr beschränkt ist. Nur in wenigen Projekten werden Praktika in der Schweiz bzw. ausserhalb Nigerias (für eine allerdings sehr kurze Zeit) ermöglicht. Hier bestünde Optimierungspotenzial: Während des Besuchs der EKM-Delegation wurde in den Gesprächen mit verschiedensten Expertinnen und Experten immer wieder die Möglichkeit von legalen Migrationswegen angesprochen. Mohammed Manu, Direktor des *Consular & Immigration Service Departement* im Aussendepartement, etwa wünscht sich, dass neben der Bekämpfung irregulärer Migration vermehrt auch Migration auf legalen Weg ermöglicht werde. Eine modifizierte Visapolitik im Bereich Zulassung zum Arbeitsmarkt könne auch irregulärer Migration entgegenwirken. Auch im Gespräch mit Mojisola Sodeinde,

⁴⁹ Lavenex, Sandra, 2019, Externalisierung der Schutzverantwortung: Ausdehnung oder Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsregimes? In: *terra cognita* 35: 18–21.

⁵⁰ Der «Global Approach to Migration GAM» wurde später auch «Global Approach to Migration and Mobility GAMM» genannt. Angenendt, Steffen, 2012, Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

⁵¹ Reslow, Nastasja, 2017, Old wine in new wineskins? The EU's Migration Partnership Framework. Hamburg: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V., <http://www.juwiss.de/137-2017/>

⁵² Vgl. Kapitel 3.1.2.

⁵³ Siehe auch die Ausführungen zu Migration und wirtschaftliche Entwicklung in Kapitel 3.1.7.

Chefin des *International Center for Migration Policy Development* (ICMPD), wurde die Bedeutung von legalen Wegen zur Bekämpfung irregulärer Migration hervorgehoben. Emmanuel Obinayan, Gründer und Direktor der *Global Initiative Against Illegal Migration* (GIAIM), äusserte sich in dieselbe Richtung: «Der Migrationswille der Nigerianer hat mit Armut und Perspektivlosigkeit zum einen, aber auch mit der inexistenten Möglichkeit zur legalen Migration zum anderen zu tun. Schon nur das Ausstellen eines Passes ist für die meisten unerschwinglich. Dazu kommt, dass es für die meisten real fast nicht möglich ist, ein Visum nach Europa zu erhalten. Auf diese Weise treibt man die Leute geradezu in die Illegalität. Hier würde es helfen, wenn es wenigstens minimale legale Alternativen gäbe.» Und der Gouverneur von Edo State sieht im Bereitstellen realer Optionen für die legale Migration einen Perspektivenwechsel, der Signalwirkung haben könnte: «Wir würden es sehr begrüßen, wenn Möglichkeiten eröffnet werden könnten, in Europa einen Ausbildungsplatz oder eine Arbeitsstelle (wenn auch nur vorübergehend und für einen eingeschränkten Kreis von Personen) zu bekommen. Die Existenz von legalen Wegen allein würde insgesamt die Perspektiven für Migrationswillige verändern. Es würde sogar für die 40 000 Nigerianerinnen und Nigerianer, die gegenwärtig in Libyen gestrandet sind, einen Unterschied machen.»

Die Interessen der Transitländer

Im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen von Staaten stehen Transitstaaten oft zwischen den Interessen von Herkunfts- und Zielstaaten. Häufig fungieren sie als «Puffer» und sehen sich oftmals mit einer grossen Zahl von Menschen konfrontiert, die entweder wegen kriegerischer Auseinandersetzungen – wie im Fall von Syrien – fliehen müssen und im Libanon oder der Türkei Aufnahme finden oder aufgrund der Blockierung der Grenzen in einem Staat, der nicht als Zielland anvisiert wurde, stranden. Diese Staaten stossen nicht selten an die Grenzen der eigenen Infrastruktur und sind auf internationale Hilfe angewiesen.

Für nigerianische Migrantinnen und Migranten, aber auch für Migrierende aus anderen westafrikanischen Staaten, ist derzeit die Situation im wichtigsten Durchgangsland Libyen äusserst prekär. Viele der Migrierenden, die in der überwiegenden Mehrzahl auf irregulärem Weg die westafrikanischen Migrationsrouten genommen haben, befinden sich in Internierungslagern oder Gefängnissen unter menschenrechtlich höchst bedenklichen Bedingungen.⁵⁴

Ganz generell sehen sich 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 afrikanischen Staaten von ihrem Weg nach Europa abzuhalten, ist bei deren Regierungen allerdings auf wenig Gegenliebe gestossen. Diverse Expertinnen und Experten sind daher der Ansicht, dass eine Zusammenarbeit in Migrationsfragen zwischen Europa und den nordafrikanischen Staaten nur dann gelingen kann, wenn Migrationspartnerschaften mit diesen Ländern aufgebaut werden, «die diesen Namen verdienen».⁵⁵ Konkret müssten in diesem Zusammenhang Bildungsoffensiven gestartet und Arbeitsperspektiven geschaffen werden, damit die Menschen ihre Zukunft auch im eigenen Land sehen.

⁵⁴ Molenaar, Fransje; Tubiana Jérôme; Warin, Clotilde, 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).

⁵⁵ Stauffer, Beat, 2019, Maghreb, Migration und Mittelmeer. Zürich: NZZ-Libro.

3.1.2 Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat

Eine besondere Herausforderung stellt aus nigerianischer Optik die Tatsache dar, dass Nigeria selbst sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Zielland von Migration ist. Nigeria ist ausserdem Mitglied der Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS⁵⁶, 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. Am stärksten von Aus- und Einwanderungsbewegungen betroffen sind die Staaten Senegal, Côte d'Ivoire und Nigeria.

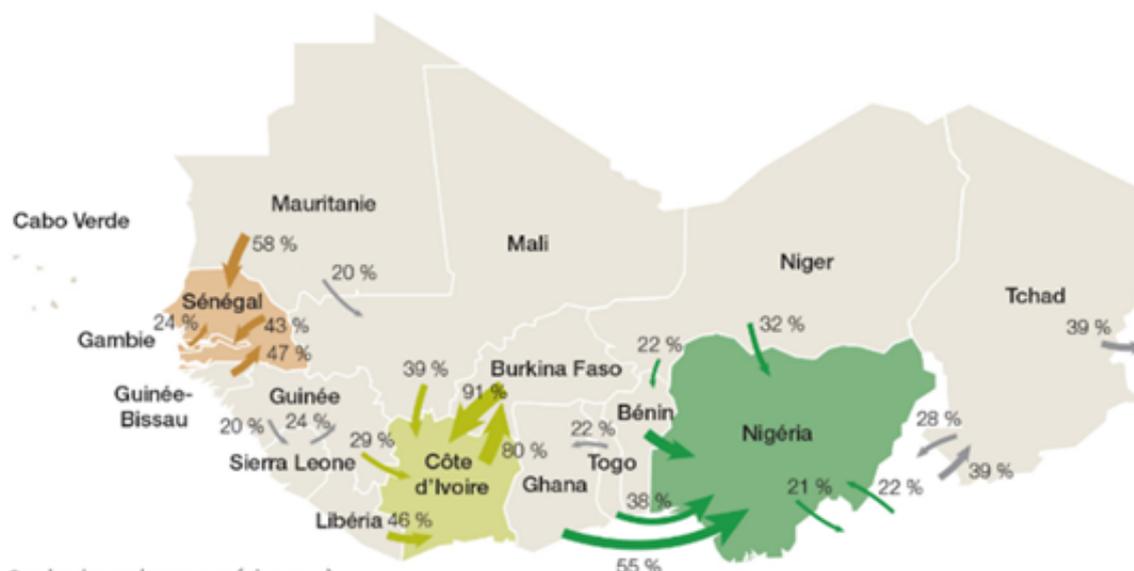


Abbildung 1: Migration innerhalb der ECOWAS-Staaten. Die Prozentzahlen beziehen sich auf den Anteil Ein- bzw. Ausgewanderter. Lesebeispiel: 55% im Ausland lebender ghanaischer Staatsangehöriger befinden sich in Nigeria. (Quelle: UNO 2015)⁵⁷

Regionale Migration und «Migrationsdruck»

Auch die Migration aus und nach Nigeria ist bis heute vor allem ein regionales Phänomen. Laut Schätzungen gehen siebzig Prozent der Personen, die emigrieren, 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. Ungefähr sechs Prozent der Migrationswilligen wandern in andere Sub-Sahara-Staaten aus; die restlichen ungefähr fünfzehn Prozent in Richtung Naher Osten. Wie gross aktuell der Anteil migrierender Nigerianerinnen und Nigerianer an der Gesamtbevölkerung ist, ist unklar. Statistiken aus dem Jahr 2013 in die wichtigsten Zielländer weisen eine Zahl von rund 644 000 Personen aus. Demgegenüber zählte die Einwanderung nach Nigeria im selben Jahr über 1,2 Millionen Personen.

Gegenwärtig wird die Bevölkerung in Nigeria auf mindestens 200 Millionen Menschen geschätzt. Laut Prognosen der UNO⁵⁸ aus dem Jahr 2014 wird das Land im Jahr 2030 ca. 264 Millionen Menschen zählen, und für 2050 wird mit einer Bevölkerungszahl von 410 Millionen gerechnet. Nigeria wird dann nach Indien und China der bevölkerungsreichste Staat der Welt

⁵⁶ Economic Community of West African States, 1975 gegründet. Die 15 Mitglieder sind: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

⁵⁷ <http://www.actualite-ouest-africaine.org/content/fr/émigrés-ouest-africains-en-afrique-de-l'ouest-2015>

⁵⁸ Migration Profiles: Nigeria (2014). Neuere offizielle Schätzungen sind nicht verfügbar.

sein. Die UN-Organisation UNICEF geht davon aus, dass der «Migrationsdruck» aus Nigeria zunehmen wird, zumal mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter achtzehn Jahre alt sein wird. Viele Menschen werden sich aufgrund mangelnder attraktiver und/oder existenzsichernder Perspektiven im eigenen Land aufmachen, um anderswo ein Auskommen zu finden.

Binnenvertriebene und Flüchtlinge

Nigeria ist derzeit mit einer besonders hohen Anzahl an Binnenvertriebenen konfrontiert. Gegenwärtig suchen über 2,2 Millionen Nigerianerinnen und Nigerianer Schutz im eigenen Land. Sie verliessen ihre Herkunftsregionen wegen Landkonflikten, aber auch wegen Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen. Ausserdem sind bewaffnete Konflikte in Nigeria häufig; besonders im Nordosten, im Middle Belt und im Niger-Delta sind sie der Grund dafür, dass Menschen ihre angestammten Gebiete verlassen.⁵⁹

Schliesslich ist Nigeria auch Zielland von Flüchtlingen aus Kamerun, der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zentralafrikanischen Republik Kongo. Achtzig Prozent der Flüchtlinge, ca. 27 000 Personen, vor allem Frauen und Kinder, stammen aus Kamerun. Sie leben in den grenznahen Bundesstaaten Benue und Taraba. Laut den Verantwortlichen des UNHCR, die sie mit dem Nötigsten versorgen, sei deren Integration jedoch kaum ein Problem, da die Flüchtlinge ethnisch und sprachlich mit der in der Grenznähe zu Kamerun lebenden Bevölkerung «nahezu identisch» seien. Die übrigen rund 2000 bis 3000 Flüchtlinge leben in den Städten Lagos, Ijebu Ode (Ogun State) sowie anderen grösseren Städten Nigerias und halten sich mit Billigjobs über Wasser.

Nigeria ist somit mit unterschiedlichsten Migrationsbewegungen konfrontiert. Da Migration in Westafrika jedoch als selbstverständlich betrachtet wird und die Menschen aus dieser Region 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.⁶⁰

3.1.3 Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration ausserhalb des Kontinents

Wanderungsbewegungen sind nicht nur in Westafrika Teil einer jahrhundertealten Tradition. Migration innerhalb des gesamten afrikanischen Kontinents, aber auch zwischen den ans Mittelmeer angrenzenden Staaten Nordafrikas und Südeuropas kann auf eine lange Geschichte zurückblicken.⁶¹ Die Tatsache, dass über Migrantinnen und Migranten nicht nur Gelder ins Herkunftsland zurückgeschickt, sondern auch mit Blick auf die Zukunft Beziehungen etabliert und gepflegt werden können, steht in gewissem Widerspruch zu den Anliegen, Migration eindämmen zu wollen, auch wenn dies vor allem auf den Bereich der irregulären Migration gemünzt ist.

Allerdings bauen gerade im Bereich der irregulären Migration kriminelle Organisationen darauf auf, dass es in gewissen Bundesstaaten die Tradition von Wanderungsbewegungen gibt. Sie

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Siehe dazu Kapitel 2.3.5.

⁶¹ Abulafia, David, 2011, *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*. London: Allen Lane.

nutzen den Willen oder die Bereitschaft junger Menschen, anderswo ein Auskommen zu suchen und schlagen daraus Profit.

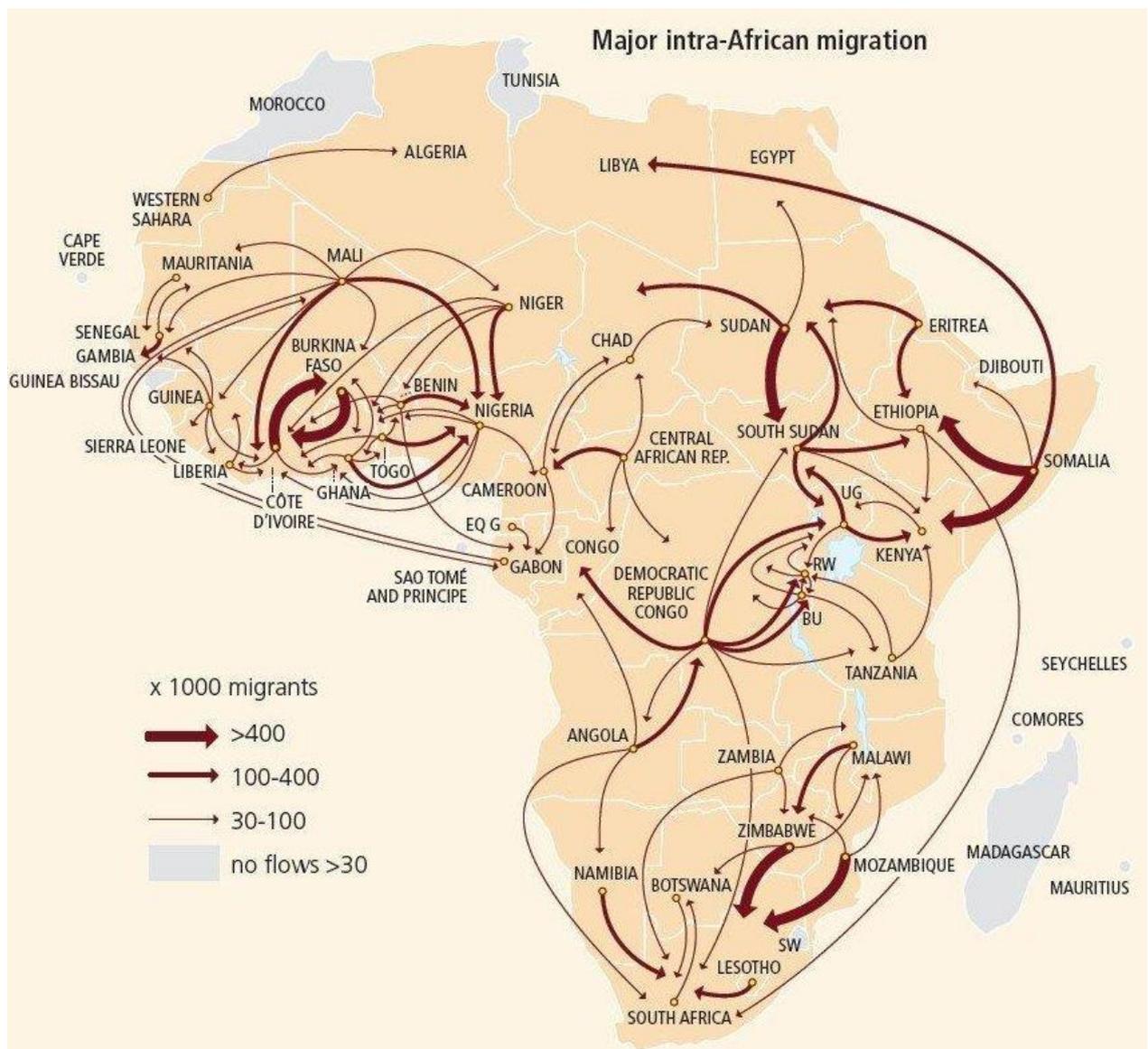


Abbildung 2: Binnenmigration innerhalb des afrikanischen Kontinents. Quelle: African Studies Centre Leiden.⁶²

Mobilität zur Etablierung von Netzwerken

Für viele Menschen auf dem afrikanischen Kontinent ist Migration Teil des ökonomischen Handelns. Dies trifft nicht nur auf nomadische Gesellschaften zu, die für ihren Lebensunterhalt von einem Ort zum nächsten ziehen. Auch Händler, die teilweise über grössere Netzwerke verfügen, oder Saisonarbeiter in der Landwirtschaft sind mobil und überschreiten je nach Nachfrage ebenfalls nationale Grenzen.

Ganz generell, so der Chef von UNHCR Nigeria, José Candahula, der selbst aus Mozambique stammt, haben Wanderungen innerhalb des afrikanischen Kontinents schon immer stattgefunden: «Auf dem afrikanischen Kontinent ist Migration schon immer eine normale Sache gewesen. Seit der Ziehung von nationalstaatlichen Grenzen im Zuge des Kolonialismus sind zum Teil natürliche Bewegungszonen künstlich unterteilt worden. Bevölkerungsgruppen, die über

⁶² <https://twitter.com/heindehaas/status/991231447150350337>

Jahrzehnte bzw. Jahrhunderte miteinander im Austausch gewesen sind, wurden einer bestimmten Staatsangehörigkeit zugeordnet. Viele Menschen verstehen sich jedoch bis heute nicht als Staatsbürger eines Staates, in den sie zufällig geboren wurden. Sie sind Angehörige eines Clans, einer Sprachgruppe oder einer allenfalls grösseren Einheit wie einer Region.»⁶³

Personen, die migrieren, geniessen im Allgemeinen ein hohes Ansehen in der nigerianischen Gesellschaft. Mit ihrem Handeln tragen Migrantinnen und Migranten dazu bei, Netzwerke zu knüpfen, Geschäftsbeziehungen zu etablieren und nicht zuletzt die im Lande zurückgebliebenen Familien ökonomisch zu unterstützen. Die ins Ausland migrierten Nigerianerinnen und Nigerianer überweisen jährlich rund 22 Milliarden US Dollar. Sie gehören «zu den erfolgreichsten Migranten der Welt», wie Sadiya Umar Farouq, Vorsitzende der Nationalen Kommission NCFRMI ausführte. Damit trägt die im Ausland arbeitende nigerianische Diaspora wesentlich auch zum Bruttoinlandsprodukt bei.⁶⁴ Es ist deshalb naheliegend, dass es attraktiv ist, ein Familienmitglied «auf den Weg» zu schicken. Dies gilt umso mehr, wenn Mobilität zum guten Ton gehört und gesellschaftlich geachtet wird.

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. Auch wenn anfänglich noch Bekannte oder Verwandte am Ausgangspunkt der Reise in den Norden stehen mögen, denen man Vertrauen schenken kann, so übernehmen mit fortschreitender Entfernung auf der Migrationsroute professionelle Transporteure oder Schlepper das Geschäft. 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 – auf den Weg zu machen. Betreuerinnen in Schutzunterkünften, die mit traumatisierten jungen Frauen arbeiten, sagten: «Die Mädchen wussten sehr wohl, worauf sie sich einliessen. Aber sie sagten sich: Ich bin stark genug, mir wird das nicht passieren. Und vielleicht werde ich es doch bis nach Europa schaffen.»

Während Migration mit Ziel Kontinentaleuropa vor allem für tendenziell schlechter Gebildete und Ärmere im Fokus steht (siehe auch nachfolgendes Unterkapitel zu Menschenhandel), zieht es Angehörige der Elite Nigerias vor allem in die Vereinigten Staaten, nach Kanada und Grossbritannien.⁶⁵ Sie verfügen über ungleich bessere Bedingungen, für ein Studium oder die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen ins Ausland zu reisen. Sie haben nicht nur die notwendigen Mittel, beispielsweise ein teures Studium an einer renommierten Universität aufzunehmen. Meist sind sie auch über etablierte Beziehungen mit der Diaspora – oftmals innerhalb derselben ethnischen Community – bestens vernetzt und können auf deren Unterstützung bauen. Entsprechend ihren Möglichkeiten sind sie auch nicht auf zweifelhafte Transporteure auf einer

⁶³ Diese Sicht auf Zugehörigkeit zeigte sich in vielen der Gespräche mit Nigerianerinnen und Nigerianern, die die EKM-Delegation führen konnte. Viele von ihnen bezeichneten sich als Angehörige der Igbo, der Yoruba, der Hausa, der Fulani oder einer anderen ethnisch definierten Gruppe und demonstrierten dies nach aussen mit entsprechender Kleidung oder Symbolen.

⁶⁴ 2018 betrug das BIP in Nigeria gut 327 Milliarden US-Dollar: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322015/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-von-nigeria/>

⁶⁵ Viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner in höheren Positionen in Verwaltung, Wissenschaft und Politik haben selber im Ausland studiert.

unsicheren Route angewiesen. 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.⁶⁶ 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. Die übergrosse Mehrheit von ihnen stammt aus Edo State sowie aus Delta State, aus denen seit Jahrzehnten schon Menschen migrieren.⁶⁷ 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.

Die Gründe dafür, dass Menschen, insbesondere Frauen, Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung werden, liegen nicht nur in mangelnden Perspektiven der Betroffenen. Sehr oft sind die Gründe auch in der schlechten gesellschaftlichen Stellung der Frauen zu suchen, ihrem mangelhaften Zugang zu Bildung und in der gegen Frauen ausgeübten Gewalt. Gerade in Gegenden, in denen Migration als etwas Normales angesehen wird, scheint deshalb für manche Frauen die Option, ausserhalb des Landes ein Auskommen zu finden, attraktiv. Dies nicht zuletzt auch, weil es immer wieder Berichte von Frauen gibt, die es angeblich «geschafft» haben.

Gemäss vieler in der Bekämpfung des Menschenhandels involvierten Akteure ist es auch schwierig, diesen Handel zu unterbinden, weil nicht selten Familienangehörige der Opfer von diesem «Wirtschaftszweig» profitieren: als Vermittler, als «Madams», das heisst als Zuhälterinnen und Zuhälter, als Anbieter von Transportmitteln oder in weiteren Funktionen.

3.1.4 Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutzniessern» von Migrierenden

Betrachtet man die Anliegen und Bedürfnisse der verschiedenen in Wanderungsbewegungen involvierten Akteure, so zeigt sich auch in diesem Zusammenhang ein Spannungsfeld. 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 Behörde steht die Sicherheit von Migrationswegen der eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Vordergrund. Sie setzen sich dementsprechend dafür ein, dass Menschen von irregulärer Migration absehen. Innerhalb der

⁶⁶ Nigeria: Human Trafficking Factsheet, November 2019 <http://pathfindersji.org/nigeria-human-trafficking-factsheet/>.

⁶⁷ Siehe auch die vom SEM verfassten Berichte: SEM: Focus Nigeria: Etat d'Edo, émigration et retour. Bern. 22.3.2019 sowie SEM: Focus Nigeria: Profil de l'Etat d'Edo. Bern. 22.3.2019.

Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, wohin nach wie vor die Mehrheit der Migrationswilligen (temporär) auswandert, ist dies auch kein grösseres Problem. Ist das Ziel der Auswanderung jedoch Europa (aus vornehmlich christlich geprägten Regionen) oder der Nahe Osten (aus mehrheitlich muslimisch geprägten Regionen), steht Migration auf legalem Weg den wenigsten offen. (Ausnahmen sind – wie oben beschrieben – Angehörige der Elite.) Vertreterinnen und Vertreter der Behörden äussern demnach auch ihre Sorge über kriminelle Organisationen, die «rücksichtslos» Profit aus «der Sehnsucht nach einem besseren Leben» schlagen. Der organisierten Kriminalität das Handwerk zu legen, ist – wie die Mehrheit der Gesprächspartner betonte – 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, ein besseres Leben anderswo aufbauen zu können.⁶⁸ Motor der Auswanderung ist allerdings nicht einfach nur Perspektivlosigkeit, auch wenn dies für den wohl überwiegenden Teil der Migrantinnen und Migranten zutrifft. Die Auswertung der Umfrage von Rückkehrenden aus Libyen zeigte etwa, dass 78 Prozent der Personen aus Edo State vor dem Verlassen ihrer Heimat einen Job hatten.⁶⁹ 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 in gewissen Regionen das Auswandern sozusagen zur «Tradition» gehört und – wie oben beschrieben – Ausgewanderte über ein hohes Ansehen verfügen. So erstaunt es nicht, dass trotz Sensibilisierungskampagnen Menschen bereit sind, die Risiken irregulärer Migration auf sich zu nehmen. Eine kürzlich publizierte Studie der UNO-Entwicklungsorganisation UNDP, 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.⁷⁰ Die Frage stellt sich somit, welche Alternativen im eigenen Land attraktiv genug sind, um Menschen von irregulärer Migration abzuhalten.

«Nutznieser»: Migration als Geschäft

Für die direkten Nutzniesser von Migration schliesslich, 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. Während manche der Schleuser vor der Zeit, als noch weit weniger Menschen mit dem Ziel nach Europa unterwegs waren, ihre Dienstleistungen zu vergleichsweise «fairen» Bedingungen anboten und um ihren guten Ruf als anständige Berufsleute bemüht waren, sind inzwischen vor allem kriminelle Organisationen am Werk. Sie sind in bestens strukturierten Netzwerken tätig, die es den Behörden erschweren, gezielt und wirksam zu intervenieren.

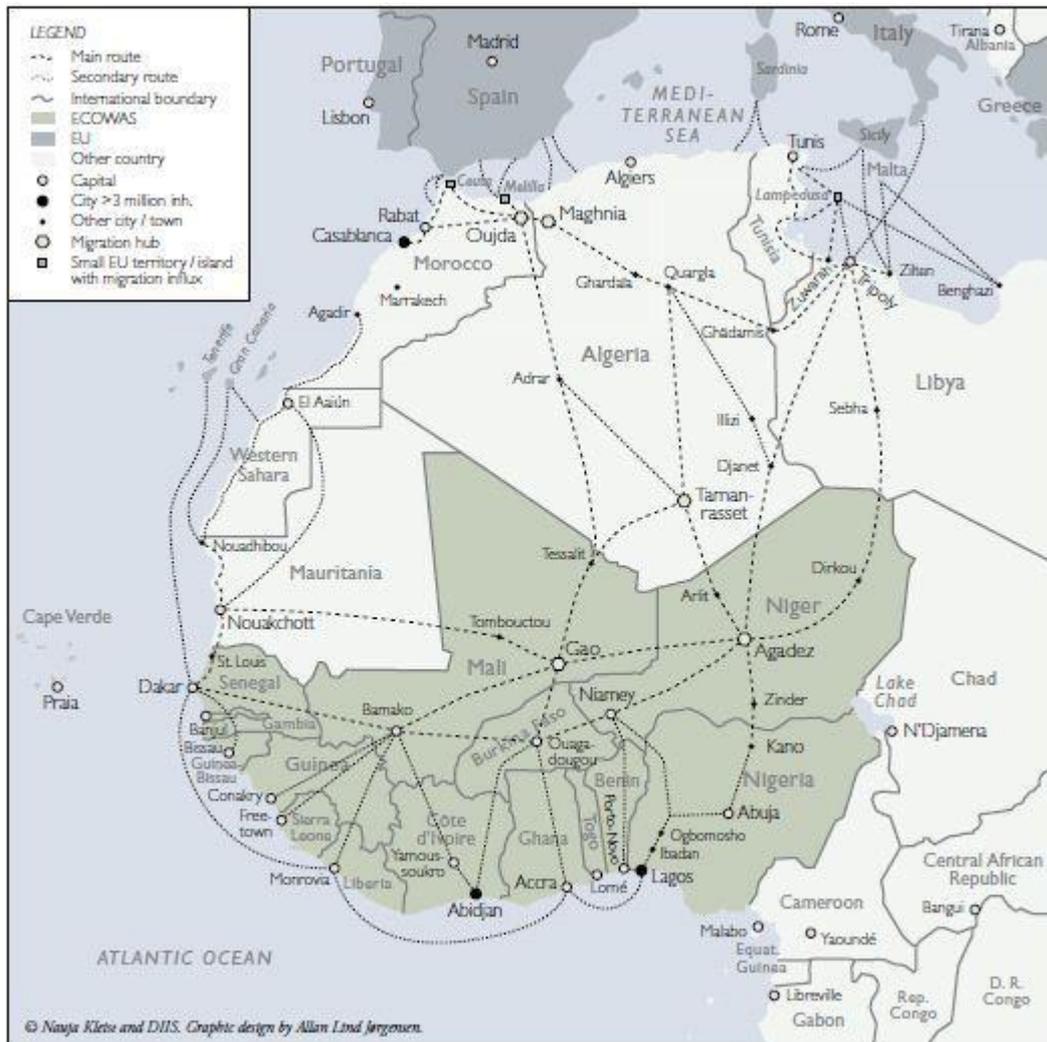
Neben den Anbietern von Dienstleistungen auf den Migrationsrouten sollen in einigen Ländern Westafrikas auch Beamte von irregulär Migrierenden profitieren. Im Gegensatz etwa zu Staaten wie Niger, Mali, Libyen und Burkina Faso, wo das Schmieren von Grenzbeamten an der

⁶⁸ Siehe auch Adepoju, Aderanti and Van der Wiel, Arie, 2010, Seeking Greener Pastures Abroad. A migration Profile of Nigeria. Ibadan, Nigeria: Safari Books.

⁶⁹ Siehe Ausführungen dazu in Kapitel 2.3.3.

⁷⁰ UNDP-Report: Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe, October 2019. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049641>.

Tagesordnung ist, scheint in Nigeria die Bestechung von Beamten eine eher untergeordnete Rolle, wenn auch nicht eine ganz unwichtige Bedeutung zu spielen.⁷¹



Simplified map of international migration routes in and from West and North Africa. Most West African migrants move and settle within West Africa or the Maghreb countries, rather than in Europe. Sources: Brachet (2010), Haas (2008), www.imap-migration.org, migrantsatsea.wordpress.com

Abbildung 3: Migrationsrouten aus Westafrika nach Europa. Quelle: Migrants at Sea (Blog)⁷²

⁷¹ Bram Frouws, Yermi Brenner, 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/>. Eine Befragung von über 10 000 Migrantinnen und Migranten an fünf wichtigen Migrationsrouten registrierte zwischen 2017 und 2019 für Nigeria 203 Fälle von Bestechung, während in Niger, Mali oder Libyen je über 2500 Fälle angegeben wurden.

⁷² <https://migrantsatsea.org/category/african-international-entities/ecowas/>.

3.1.5 Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen

Ein Spannungsfeld eröffnet sich auch, wenn man den Blick auf migrationspolitische Interventionen richtet. Das Bestreben, Migration zu «managen», mit Migrationsbewegungen adäquat umzugehen, Menschen in Notlagen zu schützen und mit dem Nötigsten zu versorgen, Integrationshilfen für Rückkehrende bereitzustellen oder nicht zuletzt auch existenzsichernde Perspektiven zu schaffen, um Menschen vom Auswandern abzuhalten, 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 Opfern zu ergreifen. Medial weit weniger beachtet, aber dennoch nicht weniger bedeutend sind die Herausforderungen, die sich durch die 2,2 Millionen Binnenvertriebenen ergeben. Mit der Erarbeitung einer nationalen Strategie zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen sollen nachhaltige Lösungen für die Besserstellung dieser Bevölkerungsgruppe definiert werden. So sollen Binnenvertriebene nicht nur routinemässig mit Hilfsgütern versorgt werden. Sie sollen sich auch Fähigkeiten aneignen können, die es ihnen erlauben, ihre Zukunft selber in die Hand zu nehmen und damit zur Entwicklung des Landes beizutragen. Gleichzeitig 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. Obwohl in einem nationalen Kontext tätig, intervenieren sie 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. So kümmert sich das IKRK in Nigeria vornehmlich um die Krisenregionen im Nordosten des Landes, in welchen gewalttätige Konflikte zur Vertreibung der dortigen Bevölkerung führten. Das UNHCR seinerseits ist bestrebt, für Flüchtlinge, die sich in Nigeria und in der ECOWAS-Zone aufhalten, dauerhafte Lösungen zu finden und sieht dafür auch vor, Resettlement-Programme (in Drittstaaten) umzusetzen. Eine etwas andere Stellung im Kontext von «Migrationsmanagement» nimmt die *International Organization for Migration (IOM)* ein. IOM Nigeria ist mit dem Auftrag der Regierung befasst, Migrantinnen und Migranten bei der Rückführung und Reintegration behilflich zu sein.

Zivilgesellschaftliche Akteure: grosse Heterogenität

Zur Unterstützung von Massnahmen im migrationspolitischen Bereich sind sowohl Regierungsstellen als auch international tätige Organisationen auf Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure angewiesen. Die Beobachtungen, die die EKM-Delegation während ihres Besuchs machen konnte, weisen dabei auf ein sehr heterogenes Feld hin. Diese Heterogenität bezieht sich sowohl auf die Professionalität einer Organisation als auch auf die (ideologischen) Hintergründe einer zivilgesellschaftlichen Initiative. Das Spektrum reicht von stark religiös geprägten Organisationen (mit teilweise missionarisch anmutendem Touch) bis zu eher säkular orientierten Initiativen mit einem stärker menschenrechtlichen Ansatz. Festzustellen ist ausserdem, dass insbesondere Frauen sich für eine Stärkung der Rechte der Nigerianerinnen einsetzen und sich überdurchschnittlich häufig in zivilgesellschaftlichen Initiativen engagieren.

Die Gelder, die für die Umsetzung etwa der Reintegration von Opfern von Menschenhandel von diversen Geberländern gesprochen werden, rufen gewissermassen Begehrlichkeiten auf den Plan. Geberstaaten knüpfen die Geldvergabe ausserdem nicht selten an die Bedingung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen mit entsprechenden Aufgaben betraut werden. In einem Staat, in dem solche Strukturen noch eher schwach ausgebildet sind, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien zivilgesellschaftliche Akteure für die Vergabe eines Mandats ausgewählt werden und woran Professionalität gemessen werden soll.

3.1.6 Migrationspolitik und die Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria lässt sich ein Spannungsfeld auch betreffend die Ausrichtung unterstützter Projekte ausmachen. Je nach Perspektive, ob etwa mehr in den Aufbau von Strukturen (beispielsweise beim Grenzschutz oder der geplanten Einrichtung von IT für die Bekämpfung von Cyberkriminalität) oder eher in die konkrete Arbeit mit Menschen (zum Beispiel in die Rehabilitierung von Opfern von Menschenhandel oder die Reintegration von Rückkehrenden) investiert wird, können sich diametral entgegengesetzte Herangehensweisen herausstellen. Die Frage stellt sich hierbei, wie stark «Migrationsmanagement» gegenüber menschenrechtlichen und friedenspolitischen Anliegen gewichtet werden soll. Und dies nicht nur in Bezug auf die Zahl der Projekte, sondern auch bezüglich der Summen, die für diese eingesetzt werden.

Gerade jedoch, weil eines der Anliegen der Schweiz im Rahmen der Migrationspartnerschaft weitgehend «hinfällig» geworden ist, nämlich die Rückkehrhilfe und die Reintegration von abgewiesenen nigerianischen Asylsuchenden aus der Schweiz, besteht die Chance, sich stärker im menschenrechtlichen und friedenspolitischen Bereich zu engagieren. In diesen Themenfeldern verfügt die Schweiz über langjährige und international anerkannte Erfahrung. Obwohl sie im Vergleich zu anderen Akteuren international gesehen ein kleiner «Player» ist, wird ihr im Zusammenhang mit der Migrationspartnerschaft mit Nigeria eine hohe Glaubwürdigkeit attestiert. Dies wird vor allem darauf zurückgeführt, dass die Schweiz jeweils mit «einer Stimme» spricht, also die unterschiedlichen Ämter, die in die Partnerschaft involviert sind, sich untereinander absprechen, eine gemeinsam festgelegte Strategie verfolgen und diese auch nach aussen hin vertreten.

In einigen spezifischen Handlungsfeldern könnte sich ein verstärktes Engagement anbieten: im Bereich der Stärkung der Frauen, im Zusammenhang mit der Entwicklung eines funktionierenden Asylsystems und bei der Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen in Nigeria.

Stärkung der Position der Frau

Eine menschenrechtliche und friedenspolitische Perspektive beinhaltet aus der Sicht einer grossen Zahl der Gesprächspartnerinnen und auch -partner zwingend eine Verbesserung der Stellung der Nigerianerinnen. Das gilt nicht nur in konkreten Konfliktregionen wie etwa im Nordosten Nigerias, wo gewaltsame Auseinandersetzungen speziell auch Frauen treffen. Frauen sind in vielerlei Hinsicht benachteiligt: beim Zugang zu Bildung, in der Arbeitswelt, im Gesundheitswesen etc.⁷³ In vielen Regionen ist ausserdem Polygamie – und dies nicht nur in muslimisch geprägten Gegenden – verbreitet und trifft Frauen aus allen Gesellschaftsschichten. In eher ärmeren Gegenden werden junge Frauen oftmals noch vor ihrer Volljährigkeit verheiratet oder – wie oben beschrieben – an Menschenhändler «verkauft». Einer der Gründe für die benachteiligte Stellung der Frauen in Nigeria wird im mangelnden Zugang zu Bildung gesehen.

⁷³ Siehe die Berichte unter: https://www.un.org/womenwatch/directory/sub-saharan_africa_10473.htm.

Die Investition in die Bildung von Mädchen und jungen Frauen ist daher auch aus menschenrechtlicher Sicht zentral.

Asylsystem in Nigeria

Obwohl in mehreren Gesprächen betont wurde, dass – gemessen an der Bevölkerungszahl Nigerias und an der grossen Zahl von Binnenvertriebenen – die Zahl Schutzsuchender vergleichsweise klein ist und auch die «Integration» etwa von kamerunischen Flüchtlingen «unproblematisch» sei, gibt es Mängel im nigerianischen Asylsystem. Vertreterinnen und Vertreter des UNHCR und von NGOs wiesen darauf hin, dass der Zugang zu einem funktionierenden Asylsystem oft nicht gewährleistet sei. In der Praxis werfen beispielsweise die Asylgewährung und der Rechtsschutz aus Schweizer Perspektive grundlegende Fragen auf. Capacity Building in staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugunsten des Schutzes von Asylsuchenden, Flüchtlingen und IDPs wäre deshalb als eine zentrale Aufgabe zu betrachten.

Menschenrechtsverletzungen in Nigeria

Schliesslich stellen sich auch Fragen im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen. Amnesty International weist in ihrem Länderbericht zu Nigeria auf verschiedenste Formen von Menschenrechtsverletzungen hin: angefangen vom Konflikt im Norden des Landes, welcher durch die Terrorgruppe Boko Haram ausgelöst wurde und der zu Entführungen und Ermordungen von Zivilpersonen und weiteren Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Ausserdem ist die Situation für Homosexuelle äusserst prekär.⁷⁴ Ferner führen ethnisch motivierte Landkonflikte zwischen Viehhaltern und Bauern im Norden Nigerias zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, Kidnapping und bewaffnetem Streit.⁷⁵

Laut Amnesty International haben im Jahr 2016 54 931 nigerianische Staatsangehörige in einem anderen Staat um Asyl ersucht. Die häufigsten Zielländer waren 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.

3.1.7 Migration und wirtschaftliche Entwicklung

Eines der besonders herausfordernden Spannungsfelder zeigt sich im Bereich der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz an Nigeria bzw. der nigerianischen Wirtschaft an der Schweiz. Zum einen gibt es die bereits vor der Unabhängigkeit Nigerias etablierten wirtschaftlichen Beziehungen von Unternehmen aus der Schweiz. Mehrere internationale Firmen mit Sitz in der Schweiz – darunter auch Nestlé – sind schon länger in Nigeria tätig.⁷⁶ Obwohl die diplomatischen Beziehungen in den 1960er Jahren zeitweise stark belastet waren, hatte dies auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria keine negativen Auswirkungen.⁷⁷

⁷⁴ <https://www.amnesty.ch/de/laender/afrika/nigeria/dok/2018/die-menschenrechtsslage-in-nigeria>

⁷⁵ Quarterly Mixed Migration Update 3/2019: Westafrica. <http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/10/qmmu-wa-q3-2019.pdf>

⁷⁶ Page, Steve, 2015, *Le Nigéria et la Suisse, des affaires d'indépendence. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980*. Bern: Peter Lang.

⁷⁷ Bezieht sich vor allem auf die diplomatischen Anspannungen während des Biafrakrieges.

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. Die Handelsbilanz der Schweiz ist wegen der Ölimporte stark negativ. 60 bis 70 Schweizer Firmen sind in Nigeria ansässig, hauptsächlich im Süden des Landes. Sie haben Direktinvestitionen von etwa 300 Mio. US-Dollar getätigt und beschäftigen rund 4000 Personen.

Heute deckt die Schweiz nahezu ihren gesamten Bedarf mit qualitativ hochwertigem nigerianischem Erdöl.⁷⁸ Die bedeutende Stellung der Schweiz im Rohstoffhandel – ca. 35 Prozent des weltweiten Ölhandels laufen gemäss NGO-Angaben über Schweizer Handelshäuser – hat in den letzten Jahren immer wieder Fragen zu den Tätigkeiten von Schweizer Firmen aufgeworfen. Diese reichen vom Export von schwefelhaltigem Diesel an westafrikanische Staaten bis zu nigerianisch-schweizerischen Joint Ventures und den damit einhergehenden Finanzflüssen.⁷⁹

Der Schweizer Botschafter in Nigeria sieht im nigerianischen Markt Potenzial und gute Wachstumschancen. Das Umfeld sei für (Schweizer) Investoren jedoch anspruchsvoll.⁸⁰ Um die Rahmenbedingungen für die Schweizer Wirtschaft zu verbessern, hat die Botschaft in den vergangenen Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen. Doch hat Nigeria über den regionalen Rahmen hinaus bislang wenig Interesse gezeigt, den Freihandel zu fördern. Ein bilaterales Handelsabkommen konnte die Schweiz bis heute nicht abschliessen. 2017 hat hingegen die EFTA, der auch die Schweiz angehört, mit Nigeria eine *Joint Declaration on Cooperation* unterzeichnet. Darin erklären sich die beiden Parteien bereit, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen.

Finanzpolitische Verbindungen

Prägend für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria waren in der Vergangenheit ausserdem finanzpolitische Fragen. So ist die Schweiz beispielsweise Mitglied des Pariser Clubs, einer informellen Gruppe öffentlicher Gläubiger, deren Aufgabe es ist, Lösungen für verschuldete Länder in Zahlungsschwierigkeiten zu finden. Die hohe Verschuldung Nigerias bewog die Schweiz, 1987 sowie 1989 zwei bilaterale Umschuldungsabkommen zu unterzeichnen. 2003 beteiligte sich die Schweiz erneut an einer grossen Umschuldung.⁸¹

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. Nach

⁷⁸ 2015 importierte die Schweiz nigerianisches Rohöl im Wert von 462 Millionen Franken, exportierte aber lediglich Waren im Wert von 183 Millionen Franken nach Nigeria. Bei fast der Hälfte des Exportvolumens handelte es sich um chemische Produkte (45%) und bei nahezu einem Drittel um Maschinen (30%). Nigeria: Wirtschaftsbericht der Schweizerischen Botschaft Abuja vom 28. Dezember 2016.

⁷⁹ Siehe hierzu <https://www.publiceye.ch/de/themen/rohstoffhandel>; <https://www.rsi.ch/la1/programm/informazione/falo/l-miliardi-di-Kola-Aluko-8019401.html>; Glencore mit Sitz in Baar war beispielsweise einer der Hauptkunden des nigerianischen Ölmagnaten Kola Aluko, dem ungetreue Geschäftsführung vorgeworfen wird.

⁸⁰ Das Thema Korruption wurde in den Gesprächen, die die EKM-Delegation führen konnte, nie direkt angesprochen. Implizit wurde aber darauf hingewiesen, dass die Korruptionsbekämpfung stärker vorangetrieben werden müsse. Der Korruptionsindex, der von Transparency International jährlich ermittelt wird, lag 2018 in Nigeria bei 73 Punkten, einem vergleichsweise hohen Wert (100 Punkte sind der höchste Wert.) <https://www.laenderdaten.info/Afrika/Nigeria/korruption.php>

⁸¹ Nigeria war das erste afrikanische Land, welches dem Pariser Club die Gesamtheit seiner Schulden zurückerstattete: am 21. April 2006 empfing der Club 4,5 Milliarden Dollar.

dem Sturz von Abacha wurden 140 Schweizer Konten blockiert. In den Jahren 2004 und 2005 wurden rund 700 Millionen US-Dollar an Nigeria zurückbezahlt. 2017 unterzeichneten die Vertreter von Nigeria und der Schweiz sowie die Weltbank eine Vereinbarung über die Modalitäten zur Rückgabe weiterer 321 Millionen US-Dollar. Es wurde vereinbart, dass die Gelder im Rahmen eines von der Weltbank unterstützten und beaufsichtigten Programms zurückgeführt werden mit dem Ziel, die soziale Sicherung der ärmsten Schichten der nigerianischen Bevölkerung zu stärken.

Welche legalen Wege?

Die nicht unbedeutende wirtschaftliche Rolle, die die Schweiz für Nigeria hat, äussert sich auch im Wunsch sowohl der nigerianischen Regierung als auch von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, die wirtschaftlichen Beziehungen auch mit Bezug auf legale Wege der Migration für Nigerianerinnen und Nigerianer in die Schweiz nutzen zu können. Denn Nigeria ist ein Staat mit einer stark wachsenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der jedoch vielen Menschen trotz dynamischer Wirtschaftslage keine Aussicht auf Beschäftigung bieten kann. Migration ist daher für viele von ihnen eine unter mehreren Optionen, sich die eigene Zukunft zu sichern.

Die Migrationspolitik der Schweiz, die für Drittstaatsangehörige nur eine sehr eingeschränkte Zulassung für besonders spezialisierte Arbeitskräfte vorsieht, verunmöglicht allerdings ein Entgegenkommen, legale Wege in Aussicht zu stellen. So gibt es nur wenige Möglichkeiten – etwa in Form von Praktika, die diesem Anliegen entsprechen könnten.

Die Austauschprogramme von Nestlé und der Firma *Rainbow Unlimited* gehen ansatzweise in diese Richtung. Sie sind allerdings mit Bezug auf die sehr eingeschränkte Zahl von möglichen Nutzniessern der Programme sowie wegen der sehr kurzen Dauer der offerierten Praktika nicht wirklich als «legale Migrationswege» zu bezeichnen. Reale Alternativen zur irregulären Migration jedenfalls sind sie nicht.

3.1.8 Systemkritik vs. Versuch, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Lösungsansätze zu entwickeln

Migrationspartnerschaften stehen in der öffentlichen Debatte häufig in der Kritik, ausschliesslich ein Instrument zu sein, «Unerwünschte loszuwerden». Vielfach werden Migrationspartnerschaften fälschlicherweise mit Zwangsausschaffungen in Verbindung gebracht. Beanstandet wird auch, dass die Migrationspartnerschaft mit der «Konditionalität» im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit) verknüpft wird. In der Tat weisen zwar alle Migrationspartnerschaften das Element «Migrationsmanagement» auf und beinhalten eine Komponente, die sich der Thematik der Rückkehr widmet. Dies ist auch der Fall bei den von der EU vereinbarten «Mobilitätspartnerschaften» mit Drittstaaten.⁸² Ebenfalls zentral bei den Migrationspartnerschaften ist das Bestreben, «irreguläre Migration» einzudämmen bzw. zu bekämpfen. Ein vertiefter Blick auf das Funktionieren von Migrationspartnerschaften und die damit verbundenen Aktivitäten zeigt jedoch, dass im Rahmen solcher Partnerschaften zum einen

⁸² Siehe Angenendt, Fussnote 50.

weit mehr Tätigkeitsfelder der Zusammenarbeit realisiert werden, als dies eine flüchtige Beurteilung vermuten liesse. Die Verknüpfung zwischen Migration und IZA ist zwar durchaus ein Thema, jedoch nicht im Sinne einer Konditionalität.⁸³

Migrationspartnerschaften beinhalten mehr als die Komponente von Rückkehr und die Bekämpfung irregulärer Migration

Die Schweiz hat mit zahlreichen Staaten Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. Längst ist nicht mit all diesen Staaten eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen worden. Laut Aussagen der Verantwortlichen des SEM wäre der Abschluss von Migrationspartnerschaften völlig unnötig, ginge es lediglich um die Rückführung von «ausreisepflichtigen Personen» aus der Schweiz.⁸⁴ Eine Migrationspartnerschaft mit einem spezifischen Staat erfordert denn auch ein Interesse beider Staaten, über die Frage der Rückführung hinaus kooperieren zu wollen. Voraussetzung dazu ist einerseits das Interesse mehrerer Ämter und Departemente in der Schweiz an einem spezifischen Staat. Das können neben migrationspolitischen Interessen etwa menschenrechtspolitische Anliegen oder Aktivitäten im Bereich der Wirtschaft sein.

Abgrenzung zur Internationalen Zusammenarbeit

Die Migrationspartnerschaften, die die Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossen hat, unterliegen nicht einer direkten Verknüpfung mit den Zielen und Anliegen, die die Internationale Zusammenarbeit verfolgt. Nigeria ist denn auch kein Schwerpunktland, in dem die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA tätig ist. Aus der Sicht der Akteurinnen und Akteure, die in unterschiedlichste Aktivitäten der Migrationspartnerschaft eingebunden sind, kann die Entwicklungshilfe ein Instrument für die Ausgestaltung und Konkretisierung der Migrationspartnerschaft sein, jedoch darf keine Konditionalität daraus abgeleitet werden.⁸⁵

Pragmatischer Weg, miteinander ins Gespräch zu kommen

Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria hat es im Verlauf ihres Bestehens ermöglicht, über die ursprünglichen Ziele hinaus neue Formen der Zusammenarbeit und des Dialoges zu entwickeln. Gerade die Flexibilität, im Laufe der Jahre zu Fragestellungen zusammenzuarbeiten, die klar über die Thematik von Rückkehr und Bekämpfung von irregulärer Migration hinausgehen, zeugt von der Offenheit, die beide Staaten einander entgegenbringen. Nicht zuletzt zeigt ein vertiefter Blick in die Funktionsweise dieser Migrationspartnerschaft, wie komplex die Faktoren sind, die Migration betreffen. An diesem Beispiel, wenn auch mit Erfolgen im kleinen Umfang, kann Migration als komplexe Wirklichkeit auch für eine grössere Öffentlichkeit dargestellt werden.

⁸³ Botschaft IZA 2017–2020: «Dort, wo es zweckmässig und möglich ist, strebt die Schweiz im Rahmen ihrer Migrationsaussenpolitik eine Verknüpfung des entwicklungspolitischen Engagements mit den migrationspolitischen Interessen der Schweiz an. Dies ist insbesondere im Rahmen von Migrationspartnerschaften der Fall.» Die neue Botschaft will die strategische Verknüpfung der IZA mit der Migrationspolitik auf der politischen, geografischen und thematischen Ebene verstärken. Im MoU der Migrationspartnerschaft mit Nigeria ist Migration und Entwicklung einer der aufgeführten Bereiche der Zusammenarbeit..

⁸⁴ Vertreterin des SEM an der Plenarversammlung der EKM vom 11. September 2019.

⁸⁵ Im Übrigen ist die EKM der Ansicht, dass im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit zwar durchaus die Thematik von Migration angesprochen werden soll bzw. kann, jedoch die Ziele der Internationalen Zusammenarbeit nicht darauf ausgerichtet werden sollten, Migration einzudämmen. Siehe auch die Position der EKM zur Strategie des Bundes für die Internationale Zusammenarbeit: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/stellungnahmen/2019/2019-09-02.html>

4 Das Instrument der Migrationspartnerschaft

4.1 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. Dabei steht bis heute der bilaterale Ansatz im Vordergrund; multilaterale Zusammenarbeit im Migrationsbereich bleibt weiterhin schwierig und eher marginal.

Die Anfänge der bilateralen Migrationsaussenpolitik gehen auf das 19. Jahrhundert zurück. Bereits 1850 vereinbarten die Schweiz und die Vereinigten Staaten einen Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag.⁸⁶ Zwar änderten sich die von der bilateralen Migrationsaussenpolitik verfolgten Interessen der Schweiz im Laufe der Jahrzehnte: Ging es anfänglich – als die Schweiz noch ein Auswanderungsland war – um die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland, verschob sich der Fokus später auf die Gewinnung von Arbeitskräften für den schweizerischen Industrie- und Dienstleistungssektor⁸⁷ sowie die Rückführung von Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsrecht⁸⁸ in der Schweiz.

In jüngerer Zeit ist nunmehr eine Abkehr von dieser primär auf Eigeninteressen ausgerichteten Migrationsaussenpolitik erkennbar. Partnerschaftliche Überlegungen und Ansätze drängen in den Vordergrund und haben zur Schaffung neuer, formalisierter Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Migrationsaussenpolitik geführt. Die Gründe für diese Entwicklung sind dabei vielschichtig und reichen etwa von der verstärkten interdepartementalen Zusammenarbeit der Migrationsverwaltung über das gesteigerte Engagement der Schweiz in multilateralen Migrationsforen⁸⁹ bis zur Erkenntnis, dass Herkunftsländer gewisse Gegenleistungen für ihre Bereitschaft, in Migrationsfragen zu kooperieren, erwarten.⁹⁰

Die verschiedenen Instrumente dieser partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik sind unterschiedlich formalisiert und inhaltlich umfassend: Während sich der *bilaterale Migrationsdialog*, den die Schweiz mit rund dreissig Staaten unterhält, auf einen regelmässigen Informationsaustausch zu Migrationsfragen beschränkt, regeln die zahlreichen *Rückübernahmeabkommen* der Schweiz mit ausländischen Staaten auf staatsvertraglicher Basis die Modalitäten, das Verfahren und die Fristen der Rückführung von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus in ihre Heimat- und Herkunftsstaaten. *Migrationsabkommen*, das heisst Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich, enthalten neben Bestimmungen über die

⁸⁶ Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 25. November 1850, SR 0.142.113.361.

⁸⁷ Siehe z.B. das Abkommen vom 2. März 1961 zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz, SR 0.142.113.328 sowie das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz vom 10. August 1964, SR 0.142.114.548.

⁸⁸ Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 20. Dezember 1993, SR 0.142.111.368.

⁸⁹ So etwa die von der Schweiz initiierte Berner Initiative (Berne Initiative) sowie das Globale Forum für Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development).

⁹⁰ Eingehend hierzu foraus, Partnerschaftliches Instrument in der Migrationsaussenpolitik, foraus-Diskussionspapier Nr. 17, August 2013.

Rückführung von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus auch Regelungen über die Zulassung und den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger sowie über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der beteiligten Staaten.

Das umfassendste und zugleich inhaltlich flexibelste Instrument der partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik stellt indes die 2008 in Art. 100 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes AuG erstmals erwähnte *Migrationspartnerschaft* dar. Unter der Berücksichtigung sowohl der Interessen der Schweiz wie auch des ausländischen Partnerlandes und von Migrantinnen und Migranten wird Migration im Rahmen der Migrationspartnerschaft als umfassendes Phänomen betrachtet. Migrationspartnerschaften sind flexible und inhaltlich je nach den spezifischen Interessen gestaltbare Instrumente – sie können Fragen der Rückübernahme, der Rückkehrhilfe, der Visumpolitik, der Menschenrechte, der Entwicklung, der Bekämpfung des Menschenhandels etc. beinhalten –, 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.⁹¹ 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. Daher kommt den MoU aus völkerrechtlicher Sicht keine verbindliche Kraft zu, sie gelten vielmehr, solange dies den Interessen der beteiligten Vertragsparteien entspricht. Da es sich bei den MoUs, auf der sich eine Migrationspartnerschaft gründet, nicht um völkerrechtliche Verträge handelt, kann der Bundesrat diese ohne formelle Zustimmung der Bundesversammlung eingehen. Die entsprechenden MoUs unterstehen auch nicht dem Staatsvertragsreferendum. Migrationspartnerschaften sind so angelegt, dass Interessenausgleich, Zusammenarbeit und Dialog die Basis der Zusammenarbeit bilden. Das macht sie in der Migrationsaussenpolitik zu einem einzigartigen Instrument.

4.2 «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.»⁹²

⁹¹ Die Migrationspartnerschaften, die die Schweiz mit anderen Staaten eingegangen ist, werden in Kapitel 2.1 kurz aufgeführt.

⁹² <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/migration/migrationsaussenpolitikderschweiz.html>

4.3 Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Eine Migrationspartnerschaft beinhaltet verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit: den bilateralen Migrationsdialog, die interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit und die konkrete Umsetzung von Migrationspartnerschaftsprojekten.⁹³

4.3.1 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.⁹⁴

Bestandteil des Migrationsdialogs ist immer auch die Rückkehr von Migrierenden: Im gemeinsamen Austausch werden Fragen, die mit der Rückkehr und der Reintegration in Zusammenhang stehen, erörtert und vertieft. Dieser Dialog dient dazu, die technische Zusammenarbeit zu verbessern und Aktivitäten und Projekte im Migrationsbereich zu diskutieren.

4.3.2 Interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit: Migration aus einer Gesamtschau

Seit 2011 besteht eine interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit, welche die Migrationsausserpolitik des Bundes – und damit auch die Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaften – koordiniert.⁹⁵ Gestützt auf die Empfehlungen einer externen Evaluation⁹⁶ wurde die IMZ-Struktur 2017 angepasst. Eine Vereinbarung zwischen dem EJPD und dem EDA regelt deren Zusammenarbeit.⁹⁷ Neben dem EJPD und dem EDA gilt ferner das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF als Schlüsseldepartement in der Interdepartementalen Migrationszusammenarbeit.

⁹³ Zu den Projekten der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria siehe Kapitel 2.

⁹⁴ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-06-10/ber-po-mueller-11-3062-d.pdf>

⁹⁵ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf

⁹⁶ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf>

⁹⁷ Siehe Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) betreffend die internationale Migrationszusammenarbeit: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/170406-zusammenarbeitsvereinbarung-ejpd-eda-imz.pdf>

Die IMZ-Struktur besteht aus dem *IMZ-Vorsitz* (früher *IAM-Plenum* genannt), dem *IMZ-Ausschuss* und den geografischen und thematischen *IMZ-Arbeitsgruppen*. Auf Ebene des IMZ-Vorsitzes werden die strategischen Entscheide gefällt. Der IMZ-Ausschuss, sozusagen die Geschäftsleitung innerhalb der IMZ-Struktur, koordiniert die diversen Geschäfte. So setzte er für die operativen Aufgaben im Bereich der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria 2011 die IMZ-Arbeitsgruppe «Nigeria» ein, die aus Fachleuten der verschiedenen Staatssekretariate, Bundesämter, Direktionen und Abteilungen besteht. In der Arbeitsgruppe werden Umsetzungsfragen besprochen. 2019 wurde die Arbeitsgruppe «Nigeria» mit der Arbeitsgruppe «Westafrika» zusammengelegt, was der Ausrichtung der Partnerschaft einen stärkeren regionalen Charakter verleiht.

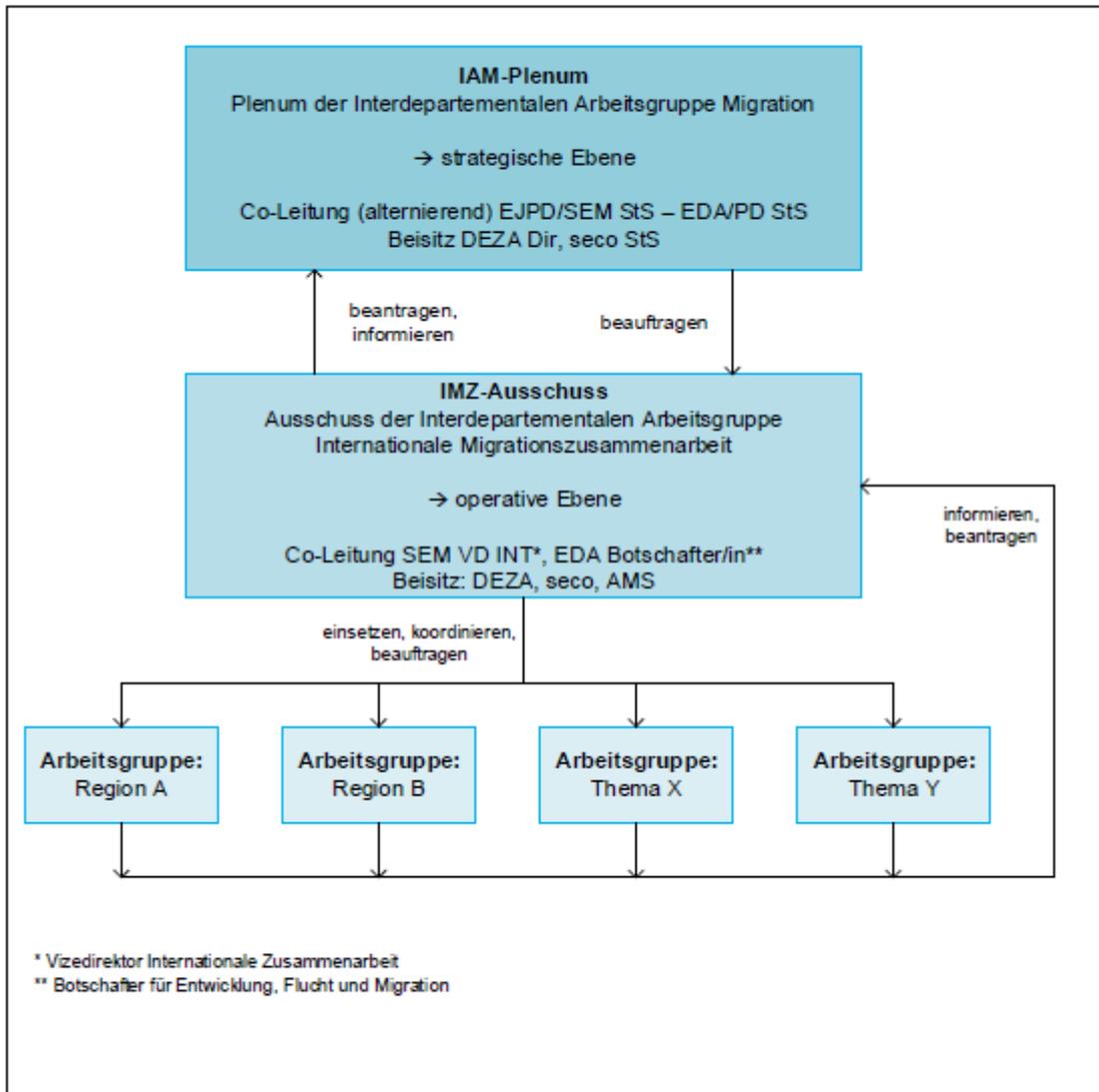


Abbildung 4: Gremien der Interdepartementalen Struktur der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) – Aufbauorganisation und Mandate (Quelle: Staatssekretariat für Migration)⁹⁸

⁹⁸ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/170406-zusammenarbeitsvereinbarung-imz-anhang-3.pdf>

4.3.3 Eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik?

Aus einer Gesamtschau heraus ist Migration als ein komplexes Phänomen mit unterschiedlichen Aspekten, denen Rechnung getragen werden muss, zu verstehen. Ein Gesamtregierungsansatz (*whole of government approach*) soll gewährleisten, dass die verschiedenen Bundesstellen, die sich mit Migration beschäftigen, eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik verfolgen. Die Migrationspolitik soll auf die diversen mit Migration befassten Politikfelder der Schweiz abgestimmt sein.

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. Während sich die Vorschläge des SEM in den Bereichen der «Rückübernahme und Wiedereingliederung», der «Grenzverwaltung und des Grenzschutzes», der «Prävention irregulärer Migration» und der «Erkennung gefälschter Dokumente» ansiedeln, zielen die Vorschläge des fedpol auf die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität. Die Vorschläge der AMS fokussieren auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere auch im Zusammenhang mit Binnenvertriebenen, und die Vorschläge der DEZA situieren sich im weiten und relativ offenen Feld von «Migration und Entwicklung» und Humanitäre Hilfe.

Diese unterschiedlichen Ausrichtungen widerspiegeln sich auch im Einsatz der Mittel. Die Gelder für Projekte unter der Federführung des SEM und des fedpol entstammen dem *IMZ-Rahmenkredit*. Projekte der DEZA werden mit Mitteln aus dem *Rahmenkredit für die Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungszusammenarbeit* finanziert oder können allenfalls auch mit Geldern aus dem *Rahmenkredit Humanitäre Hilfe* unterstützt werden. Projekte der AMS werden mit Mitteln aus dem *Rahmenkredit Frieden und menschliche Sicherheit* gedeckt. Migrationspartnerschaftsprojekte des SECO – das sich in Nigeria bisher allerdings nicht engagiert hat – werden mit Mitteln aus dem *Rahmenkredit wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit* umgesetzt. Zudem gewährt die DEZA *Botschaftskredite*, mit welchen ebenfalls Migrationspartnerschaftsprojekte finanziert werden können.⁹⁹

Mit Bezug auf Nigeria lässt sich folgende Aufteilung der Kreditvergabe feststellen.

- In den IMZ-Rahmenkredit, der durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) verwaltet wird, fliessen jährlich 12 Millionen Franken. Mit diesem Geld werden auch die Projekte des fedpol finanziert. Für Nigeria sind jährlich 700 000 bis 800 000 Franken reserviert.
- Innerhalb des EDA ist die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) Teil der politischen Direktion. Sie ist für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte zuständig. Der Kredit der AMS für Projekte im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria beträgt 70 000 Franken pro Jahr.

⁹⁹ Es handelt sich dabei um Botschaftskleinaktionen. Die Aktionen werden in der Verantwortung der Botschaft gemäss den Richtlinien der DEZA für Kleinaktionen der schweizerischen Botschaften im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ausgewählt und durchgeführt. Es können damit kleinere lokale Initiativen von Gruppen oder Organisationen (NGO) unterstützt werden.

- Das Globalprogramm Migration und Entwicklung (GPMD) der DEZA ist in Westafrika seit Langem präsent. Mit der Migrationspartnerschaft Nigeria–Schweiz wurden die Aktivitäten verstärkt. Unterstützt werden regionale (ECOWAS) oder nationale Projekte im Bereich Migration und Entwicklung (unter Einbezug von Remissen, Diaspora, Brain-Drain und Brain-Gain). Für die Migrationspartnerschaft mit Nigeria sind jährlich durchschnittlich 200 000 Franken bestimmt.
- Die Humanitäre Hilfe (DEZA) trägt dazu bei, in Katastrophensituationen die betroffenen Menschen mit dem Nötigsten zum Überleben zu unterstützen. Sie setzt eigene Programme um oder unterstützt die Umsetzung von Programmen von Partnerorganisationen. Sie engagiert sich für den Schutz der Zivilbevölkerung, die Minderung des Katastrophenrisikos, die Wasser- und Siedlungshygiene sowie die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Kredit der Humanitären Hilfe für die Region Nord-Ost in Nigeria (Tschadsee, Region im Nordosten Nigerias, Maiduguri) beträgt 12,5 Millionen Franken. Von diesem Geld können auch Projekte im Rahmen der Migrationspartnerschaft mitfinanziert werden.
- Die DEZA stellt den Botschaften jährlich 100 000 Franken zur Verfügung. Die Schweizer Botschaft in Abuja hat freie Hand, diesen Betrag – im Rahmen entsprechender Richtlinien für Kleinaktionen – zu verwenden. Sie setzt die Hälfte dieses Geldes für Projekte von NGOs ein, die von ihrer Ausrichtung her in die Migrationspartnerschaft passen.
- Auf Ebene der IMZ-Struktur ist auch das WBF in die Migrationszusammenarbeit mit Nigeria eingebunden. Das WBF bzw. das SECO stellt für die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria jedoch keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Das SECO begründete dies damit, dass Nigeria weder ein prioritäres noch ein komplementäres Land für eine wirtschaftliche Kooperation darstelle. Nigeria komme jedoch im Rahmen multilateraler und regionaler Projekte (meist durch den Internationalen Währungsfonds unterstützt) in den Genuss indirekter Fördermittel, die auch vom SECO mitfinanziert werden.

Der Betrag, der jährlich in die Migrationspartnerschaft Nigeria–Schweiz fliesst, kann nur approximativ bestimmt werden: Rund eine Million Franken fliesst in die verschiedenen Projekte.

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. 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.

4.3.4 Partnerschaftliche Koordination und Umsetzung

Bevor das *Memorandum of Understanding* (MoU) umgesetzt werden konnte, mussten die beiden Staaten innerhalb der jeweils zuständigen Behörden (*Ministry of Foreign Affairs* MFA und Staatssekretariat für Migration SEM) die entsprechenden Strukturen schaffen. Sie mussten einen Ausschuss zusammensetzen und klären, wie sich dieser organisieren sollte. Es musste besprochen werden, welche Projekte sich für die im Abkommen genannten Zusammenarbeitsbereiche konkretisieren lassen, und bestimmt werden, welche Akteure in die Umsetzung eingebunden werden sollten.

Waren bei der Ausarbeitung des Abkommens lediglich die Behörden beteiligt, so wurden auf Projektebene verschiedene Stakeholder in die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit einbezogen: neben Behörden und internationalen Organisationen auch NGOs, die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft. Um die international organisierte Kriminalität im Bereich der Betäubungsmittel zu bekämpfen, wurde die bilaterale Zusammenarbeit auf Behördenebene verstärkt. Für die «Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung» wurde weiterhin die IOM beauftragt. Die nigerianische Diaspora in der Schweiz wurde mit einem Know-how-Transferprojekt¹⁰⁰ in Nigeria betraut. Ausserdem wurde in Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Behörden und *Nestlé Nigeria* ein Ausbildungs- und Austauschprojekt initiiert.

¹⁰⁰ Der mit dem Know-how-Transfer beauftragte Verein NIDO (Nigerians in Diaspora) war allerdings nicht in der Lage, das Vorhaben professionell zu managen, weshalb das Projekt als gescheitert abgeschrieben wurde. <https://www.srf.ch/play/tv/rundschau/video/entwicklungshilfe-versickert?id=5e5f5ea5-1c0e-404c-a368-2b2cef4b5a9d>

4.4 Ergebnisse der Evaluation von Migrationspartnerschaften

Das Instrument der Migrationspartnerschaften wurde im Juni 2015 aufgrund eines Postulats von Nationalrätin Cesla Amarelle¹⁰¹ evaluiert. Der Evaluationsbericht¹⁰² attestiert dem Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik insgesamt ein positives Zeugnis: «Der Bericht kommt zum Schluss, dass den Migrationspartnerschaften ein relativ ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten zugrunde liegt. Ferner schafft der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz zu einem sensiblen Themenbereich wie der Migration Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen bilateraler Beziehungen.» Als eine der bisher wichtigsten Errungenschaften werten die Evaluatorinnen und Evaluatoren die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit erreichte Politikkohärenz im Migrationsbereich.

Die Evaluation, die von der *Maastricht Graduate School of Governance* durchgeführt wurde, konzentrierte sich im Wesentlichen auf Fragen der Politikkohärenz der in die Migrationspartnerschaften involvierten Ämter. Obwohl die Mandate der verschiedenen Departemente und Ämter des Bundes zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgten, gebe es eine gemeinsame Ausrichtung der Kollektivinteressen der Schweiz. Neben Politikkohärenz und einem «grundsätzlich ausgeglichenen» Kräfteverhältnis wurden auch positive Auswirkungen auf weitere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit festgestellt. Diese sogenannten *spillover effects* waren insbesondere in drei Bereichen zu verzeichnen: in einer verbesserten innerministeriellen Zusammenarbeit in den Partnerländern, in der Komplementarität zwischen den Fortschritten in den Migrationspartnerschaften und anderen für die Partnerländer relevanten Prozessen (z.B. Visaliberalisierung) sowie in einem stärkeren Einbezug der Migrationsthematik in die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer.

Nicht Gegenstand der Evaluation war das konkrete Funktionieren von Migrationspartnerschaften in den jeweiligen Partnerstaaten. Hingegen wurde eine Reihe von Empfehlungen formuliert, die in Zukunft Beachtung finden sollten. Neben der Empfehlung, Migrationspartnerschaften weiterzuführen, Migrationsdialoge im Rahmen der Partnerschaften zur Schlüsselkomponente zu machen und identifizierte thematische Lücken zu schliessen, wurde auch darauf hingewiesen, eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die herrschende Missverständnisse über das Instrument der Migrationspartnerschaft ausräumen. Ferner wurde geraten, die Erfahrungen aus den Prozessen im Rahmen der Partnerschaften mit anderen Staaten zu teilen und insbesondere über den Gesamtregierungsansatz mit weiteren Staaten in Austausch zu treten.

In seiner Würdigung kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die positiven Erfahrungen, die die Schweiz gemacht hat, «proaktiv auf bilateraler, regionaler und auch multilateraler Ebene geteilt werden» sollen.¹⁰³

¹⁰¹ Postulat 12.3858 von Cesla Amarelle: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123858>

¹⁰² 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> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/ber-br-po-123858-d.pdf>

¹⁰³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis

Am Beispiel der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria analysierte die EKM die normativen Strukturen von Migrationspartnerschaften und die Vorstellungen, die diesen Strukturen zugrunde liegen. Im Rahmen ihrer Reise nach Nigeria konnte sich die EKM-Delegation vor Ort auch Einblick in die Praxis verschaffen. Sie führte Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft, der Forschung, NGOs und der Wirtschaft. Auf dieser Basis beurteilt sie das Potenzial und die Schwächen von Migrationspartnerschaften.

Viele der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in Nigeria schilderten der EKM-Delegation die schwierige sozioökonomische Situation in Nigeria. Sie zeigten die Probleme auf, mit welchen sich die 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 für eine Regierung mit guten Absichten eine grosse Herausforderung ist, die schwierige Situation, in welcher viele Menschen leben, zu verbessern.

Beeindruckend war, wie zuversichtlich und positiv die Menschen, welche die EKM-Delegation getroffen hat, waren. Sie wollen dazu beitragen, der Bevölkerung Chancen zu eröffnen und Risiken der Migration zu mindern. Dabei stand weniger eine bessere Steuerung der Migration als 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 Know-how-Transfer mit Ausbildungsmöglichkeiten stattfindet.
- Nigeria und die Schweiz im Bereich des Menschenhandels – als einem Bereich der international organisierten Kriminalität – enger zusammenarbeiten (Opfererkennung, Opferschutz, kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit, Zugang zur Justiz, Rechtshilfe).
- mit Blick auf die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit praxisorientierte wissenschaftliche Grundlagen erarbeitet werden.

5.1.1 Weiterentwicklung der partnerschaftlichen Migrationszusammenarbeit

Die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria formuliert die Zusammenarbeit sehr offen. Die Flexibilität, welche Migrationspartnerschaften innewohnt, ist als ein Potenzial zu verstehen. Es eröffnet die Möglichkeit, neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Die Handlungsspielräume, die sich aus dieser Flexibilität ergeben, wurden in der Vergangenheit genutzt. Die Migrationspartnerschaft wurde nicht nur auf Projektebene, sondern auch auf institutioneller Ebene und auf der Ebene des Dialogs weiterentwickelt.

Weiterentwicklung auf Projektebene

Wegen der zunehmenden Zahl von 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. Darüber hinaus wurde die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten bei der Grenz- und Migrationskontrolle verstärkt. Eine Folge davon war, dass nigerianische Migrantinnen und Migranten vermehrt in Libyen und Niger strandeten. 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.

Schwierigkeit: Zwar hilft die Schweiz mit dieser Ausweitung der Rückkehrhilfe vulnerablen Personen, doch trägt sie damit lediglich dazu bei, die Konsequenzen der europäischen Abschottungspolitik abzufedern.

Das Programm, welches die IOM und die Schweiz im Hinblick auf die freiwillige Rückkehr entwickelt hatten (AVRR-Programm), wurde von der EU übernommen.¹⁰⁴ Mit Mitteln aus dem *EU Emergency Trust Fund for Africa EUTF*, welcher 2015 mit knapp 2 Milliarden Euro ausgestattet worden war, wurden in Nigeria grosse *Migration Resource Centers* errichtet. In diesen Zentren können Nigerianerinnen und Nigerianer, die sich bereit erklären, freiwillig zurückzukehren, Rehabilitierungs- und Business-Kurse besuchen. Auch die Schweiz nutzt diese neu geschaffenen Infrastrukturen der Rückkehrhilfe. Um die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Rückkehrenden zu fördern, lancierte sie zudem ein Mikrokredit-Programm.

*Schwierigkeit: Die EU führt Projekte durch, an deren Entwicklung die Schweiz massgeblich beteiligt war, und baut sie in grossem Stil aus. Finanziert werden die Zentren mit Mitteln aus dem EU Emergency Trust Fund for Africa EUTF, der 2015 im Anschluss an den euro-afrikanischen Migrationsgipfel in La Valletta eingerichtet wurde. Mit den Mitteln aus dem EUTF sollten sowohl die Interessen der europäischen als auch jene der afrikanischen Staaten berücksichtigt werden. In der Umsetzung wurden die Mittel jedoch grösstenteils für die Prävention der irregulären Migration eingesetzt und nicht für die Förderung von sicheren regulären Migrationswegen, wie dies die afrikanischen Staaten wünschten.*¹⁰⁵

Auch im Bereich der Grenzverwaltung und des Grenzschutzes ist die Schweiz an europäischen Projekten beteiligt: so zum Beispiel im Nordwesten Nigerias, wo die Sicherheitslage angespannt ist. 2015 lancierte die EU ein Projekt, welches darauf hinzielte, in Zusammenarbeit mit der nigerianischen Einwanderungsbehörde NIS und mit der IOM den Grenzschutz zu verbessern. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft finanzierte die Schweiz die Ausrüstung zweier Grenzposten in Sokoto State und den Bau und die Einrichtung von Schulungsräumen.

Schwierigkeit: 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. Durch ein besseres Grenzmanagement soll die grenzüberschreitende Kriminalität vermindert werden.

In den vergangenen Jahren haben sowohl die EU als auch verschiedene Mitgliedstaaten ihr Engagement in Nigeria verstärkt. Die EU unterstützt Migrationsprojekte im Rahmen der «Common Agenda on Migration and Mobility», des «Valletta Action Plan» und des «Partnership Framework on Migration». Deutschland (GIZ), Grossbritannien und Dänemark engagieren sich ihrerseits mit nationalen Programmen. Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen der Migrationspartnerschaft an den Grossprojekten im Bereich des Grenzschutzes. Zudem sind in zunehmendem Mass auch nicht-europäische Länder involviert. Eine globale Koordinationsstruktur, die alle Geber im Migrationsbereich zusammenfasst, sowie Projekte, die den Schutz von Migrantinnen und Migranten konsequent im Fokus haben, fehlen.

¹⁰⁴ Namentlich die «Business Trainings» lehnen sich an den von der Schweiz mit IOM entwickelten Ansatz an. Das bilaterale AVRR-Programm der Schweiz enthält zusätzlich «Vocational Skills Trainings» sowie Zugang zu Mikrokrediten.

¹⁰⁵ Siehe hierzu beispielsweise die Studie «Geld gegen Migration: Der Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika»: <https://www.boell.de/de/2018/12/06/geld-gegen-migration-der-nothilfe-treuhandfonds-fuer-afrika>

Weiterentwicklung auf institutioneller Ebene

Im Rahmen der Reise nach Nigeria wurde die EKM-Delegation von den nigerianischen Behörden empfangen, welche die Schweiz im Kapazitätsaufbau und in der Stärkung der Regierungsstruktur unterstützt: die *National Drug Law Enforcement Agency* (NDLEA), die *National Commission for Refugees, Migrants and IDPs* (NCFRMI) und die *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons* (NAPTIP).

Die 1990 gegründete NDLEA vereint unter einem Dach die staatlichen Ressourcen, um die Produktion, den Handel und den Konsum von illegalen Betäubungsmitteln zu bekämpfen. Bis 2011 war die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria in diesem Bereich nur punktuell möglich, da kein entsprechendes Abkommen bestand. Der Vertreter von NDLEA erinnerte daran, dass im Bereich der Migration auch die international organisierte Kriminalität eine Rolle spielt. Zwischen der Schweiz und Nigeria fanden auf operativer, auf strategischer und auf diplomatischer Ebene gegenseitige Lernprozesse statt, die es erlaubten, gegen international organisierte Drogenkartelle vorzugehen. Die gute und intensive Zusammenarbeit machte es möglich, dass 2016 ein bilaterales Abkommen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen abgeschlossen werden konnte.¹⁰⁶

Schwierigkeit: Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch kriminelle Netzwerke international organisiert sind. Die intensive Zusammenarbeit zwischen den Staaten erhöht die Erfolgsaussichten, solche Netzwerke zerschlagen zu können. Heikel ist indes, dass im Fokus vor allem die Kriminalitätsbekämpfung liegt und der Förderung der Menschenrechte zu wenig Rechnung getragen wird. In der Präambel des MoU sind lediglich «die Grundrechte gemäss der jeweiligen innerstaatlichen Gesetzgebung der beiden Staaten» aufgeführt. Die «Förderung und der Schutz der Menschenrechte» ist lediglich ein möglicher Zusammenarbeitsbereich – wie im Übrigen auch die Bekämpfung des Drogenhandels.

Chance: Die Schweiz sollte den Menschenrechten auch in der polizeilichen Zusammenarbeit höchste Priorität einräumen. Schliesslich sind der Schutz und die Förderung der Menschenrechte wichtige aussenpolitische Ziele der Schweiz, und «Förderung und Schutz der Menschenrechte» sind Bestandteil der bilateralen Zusammenarbeit im Migrationsbereich.

Ein weiterer staatlicher Akteur und Partner der Schweiz ist die NCFRMI, die 1989 gegründet wurde und sich mit Flüchtlings- und Migrationsfragen befasst. NCFRMI ist die Stelle, welche die Aktivitäten der verschiedenen Ministerien, Departemente und Direktionen im Migrationsbereich koordiniert und mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in Migrationsfragen zusammenarbeitet. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft unterstützt die Schweiz die NCFRMI, damit sie sich als führende Behörde in Migrationsfragen positionieren kann. So unterstützt sie die Durchführung des *Annual National Migration Dialogue in Nigeria*. An diesem Treffen setzen die verschiedenen Akteure, die sich mit Migration beschäftigen, gemeinsam die Prioritäten.

Schwierigkeit: Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wird die strukturelle Verankerung einer staatlichen Migrationsinstitution unterstützt. Damit wird das Thema Migration auf die politische Agenda gesetzt. Dieser Top-down-Ansatz ist wichtig. Themen wie Migration, Flucht und Vertreibung sollten zusätzlich durch den verstärkten Einbezug von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf beiden Seiten immer auch bottom-up bearbeitet werden, weshalb seit Neuestem auch mit einer NGO zusammengearbeitet wird.

¹⁰⁶ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123674>

NAPTIP, die nationale Agentur zur Durchsetzung des Verbots von Menschenhandel, ist eine Behörde mit einem breit definierten Mandat. Sie wurde 2003 gegründet, untersteht dem Federal Ministry of Humanitarian Affairs, Disaster and Social Development und ist unter anderem befugt, Straftäter zu verfolgen und zu verurteilen. Für Julie Okah-Donli, Generaldirektorin von NAPTIP, ist Migration nicht das Problem, sondern häufig die Lösung. Problematisch sind aus ihrer Sicht irreguläre Formen der Migration, denn sie machen Personen verletzlich. Personen, die unkontrolliert migrieren, geraten häufig in Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse und werden Opfer von Zwangsarbeit oder Zwangsprostitution. Nigeria ist bestrebt, Nigerianerinnen und Nigerianer, welche in sklavenähnlichen Verhältnissen leben, zu repatriieren, ihnen Zugang zur Justiz zu geben, sie zu rehabilitieren und Täterinnen und Täter zur Rechenschaft zu ziehen. Eine institutionelle Weiterentwicklung bei der Bekämpfung des Menschenhandels wurde im Rahmen der Migrationspartnerschaft noch nicht ausgeschöpft. In der Prävention arbeitet die Schweiz mit NAPTIP zusammen. NAPTIP wünscht sich jedoch auch im Bereich der Strafverfolgung eine engere Zusammenarbeit.

Schwierigkeit: Im Rahmen der Migrationspartnerschaft engagiert sich die Schweiz auch in der «Bekämpfung des Menschenhandels». So unterstützt sie beispielsweise ein Projekt von WACOL, einer NGO, welche von Joy Ezeilo, der früheren UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel, ins Leben gerufen wurde. Beim Kapazitätsaufbau der entsprechenden staatlichen Strukturen hat die Schweiz das Potenzial im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels bisher noch nicht ausgeschöpft.

Weiterentwicklung auf der Ebene des Dialogs

Weiterentwickelt wurde nicht nur die Zusammenarbeit auf Projektebene, sondern auch der regelmässig stattfindende Austausch. Seit dem Abschluss der Partnerschaft 2011 finden jährliche Austausche, die «Switzerland-Nigeria-Days», zwischen den nigerianischen und den schweizerischen Behörden statt. Diese umfassen die politischen Konsultationen, den eher technischen Dialog im Migrationsbereich sowie seit 2016 auch den Menschenrechtsdialog.

Dieser Austausch erlaubt es, auf höchster Ebene Themen zu besprechen, die für beide Staaten von Bedeutung sind. So wurde beispielsweise über die Rückerstattung und die Verwendung der Abacha-Gelder, welche während Jahren auf Schweizer Konten blockiert waren, diskutiert.

Chance: Die Migrationsdialoge im Rahmen der Migrationspartnerschaft und der Menschenrechtsdialog ermöglichen den zwischenstaatlichen Austausch, die unterschiedlichste Themen betreffen können, nicht zuletzt auch Fragen von demokratischen Prozessen und guter Gouvernanz.

Chance: Der bilaterale Austausch – im Migrationsbereich, im Bereich der Menschenrechte und im Bereich der Aussenpolitik – macht partnerschaftliche Lösungen möglich, welche die Interessen beider Staaten berücksichtigen. Auch wenn die Gespräche rund um die Abacha-Gelder keinen direkten Bezug zur Migrationspartnerschaft aufweisen, führten die partnerschaftlichen Beziehungen beispielsweise dazu, dass Vertreter der Schweiz, Nigerias sowie der Weltbank 2017 eine Vereinbarung über die Modalitäten zur Rückgabe weiterer 322 Millionen Franken unterzeichneten: Diese Gelder wurden im Rahmen eines von der Weltbank unterstützten und beaufsichtigten Programms nach Nigeria zurückgeführt und dazu verwendet, die soziale Sicherung der ärmsten Bevölkerungskreise zu stärken.

Bei den *Voluntary Principles on Security and Human Rights*¹⁰⁷ handelt es sich um eine Menschenrechtsinitiative, in welche Staaten, Firmen und NGOs eingebunden sind. *Voluntary Principles* sind Minimalstandards, welche Unternehmen, die im Rohstoffsektor tätig sind, einhalten sollten. Die Schweiz hat ein grosses Interesse, dass Schweizer Unternehmen, welche im Rohstoffsektor tätig sind, die Standards einhalten. Sie ist eine wichtige Drehscheibe des weltweiten Rohstoffhandels. 2019 hatte sie den Vorsitz der *Voluntary Principles on Security and Human Rights*. Die guten Beziehungen zu Nigeria kann sie nutzen, um im Rahmen des Menschenrechtsdialogs auf einen Beitritt Nigerias zu den *Voluntary Principles on Security and Human Rights* hinzuwirken.

Chance: Die regelmässig stattfindenden Dialoge erlauben es der Schweiz, ihre aussenpolitischen Ziele auch im Bereich der Menschenrechte zu verfolgen.

5.1.2 Ausblick auf Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria

Artikel 100 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) ermächtigt den Bundesrat, Migrationspartnerschaften zu fördern. Auf dieser gesetzlichen Grundlage wurden in den vergangenen zehn Jahren verschiedene bilaterale Abkommen zur Förderung der partnerschaftlichen Migrationszusammenarbeit abgeschlossen. Die Analyse der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria verdeutlicht das Potenzial von Migrationspartnerschaften, zeigt aber auch Schwächen auf.

Chancen und Potenziale

Migrationspartnerschaften sind ein relativ junges Instrument der Schweizer Migrationsausserpolitik. Weil sie von einem umfassenden Migrationsverständnis ausgehen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen, sind sie ein wichtiges Instrument der schweizerischen Migrationspolitik. 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.

Die Bereiche der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sind offen formuliert. Die inhaltliche Flexibilität ist somit eine grosse Stärke von Migrationspartnerschaften: Ein Blick in die Praxis zeigt, dass die involvierten Akteurinnen und Akteure die Möglichkeiten, die sich aus der offenen inhaltlichen Formulierung ergeben, zu nutzen wissen. Diese Flexibilität macht es möglich, auf neue Herausforderungen angemessene Lösungen zu finden und die partnerschaftliche Zusammenarbeit weiterzuentwickeln.

¹⁰⁷ <https://www.voluntaryprinciples.org/>

Das in der Broschüre des Bundes postulierte *Win-win-Konzept*¹⁰⁸ wurde in den letzten Jahren auf ein *Win-win-win-Konzept*¹⁰⁹ 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. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft unterstützt die Schweiz vermehrt Institutionen, welche bestrebt sind, jungen Nigerianerinnen und Nigerianern Perspektiven zu eröffnen. Mit grossem Engagement bieten kleine NGOs wie *GIAM*, *SEYP*, *CYID* oder die *NAME-Foundation* technische 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. Diesbezüglich sind interessante Pilotprojekte zu nennen, die neue Formen der Zusammenarbeit erproben: ICMPD beispielsweise entwickelt in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft das Pilotprojekt *SUPREM (Private-Public-Partnership)*.

Zusammenfassend: Aus der Sicht der EKM ist das Potenzial noch längst nicht ausgeschöpft. Sie würde es darum begrüßen, wenn die beiden Staaten die Chancen künftig noch stärker nutzen würden. Beispielsweise, indem vermehrt Projekte unterstützt würden, die darauf abzielen, Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs im Land selbst – sei es durch Bildung oder Weiterbildung, sei es in der Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen – zu ermöglichen. 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 budgetrechtlicher 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.

¹⁰⁸ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf

¹⁰⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html> und <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/migration/migrationsdialog/migrationspartnerschaften.html>

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 Mittel, welche der Schweiz für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung stehen, sind eingeschränkt. Zudem steht die Schweiz bei der Umsetzung der Projekte in Konkurrenz zu anderen Akteuren, welche in ähnlichen Tätigkeitsfeldern aktiv sind (jedoch über viel umfangreichere finanzielle Mittel verfügen (z.B. die EU mit dem *Valletta Action Plan* und dem EUTF). Mit ihren beschränkten Mitteln sollte sich die Schweiz in Bereichen engagieren, in welchen sie ihre Stärken einbringen kann: in der Pflege des partnerschaftlichen Austauschs mit lokalen Partnern und in der Entwicklung innovativer Lösungsansätze.

Migrationspartnerschaften haben ein Transparenzproblem: 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.¹¹⁰ 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 Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, welches in die IMZ-Struktur eingebunden ist, verfügt über Know-how, um Bildungsstrukturen zu stärken. Langfristig müssten diese Strukturen auf institutioneller Ebene – z.B. in Zusammenarbeit mit dem *Ministry of Education* – gestärkt werden.

Perspektiven im Bildungsbereich könnte die Schweiz auch schaffen, indem sie Visa-Bestimmungen zu Ausbildungszwecken lockert und Stipendien anbietet.¹¹¹ 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 Nigerianer zur Verfügung gestellt würden.

Die wissenschaftlichen Grundlagen im Bereich der Migration weisen in Nigeria grosse Lücken auf. Viele Aktivitäten basieren auf spekulativen Annahmen. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wäre deshalb auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Forschung wichtig. Gemeinsam mit Forschungsinstituten könnten Grundlagen für die Entwicklung neuer partnerschaftlicher Programme erarbeitet werden. Sie könnten auch in die Analyse der Wirkung von Projekten einbezogen werden. Anzustreben wären auch Forschungspartnerschaften mit Schweizer Forschungsinstitutionen – beispielsweise mit dem *Swiss Subsaharan Africa Migration Network*, welches durch das WBF unterstützt wird.¹¹² Beeindruckt war die EKM-Delegation beispielsweise vom *Center for Migration Studies* an der Nnamdi Azikiwe Universität in Awka, welches faktenbasiert und anwendungsorientiert arbeitet und die Migrationspolitik Nigerias mitgestalten

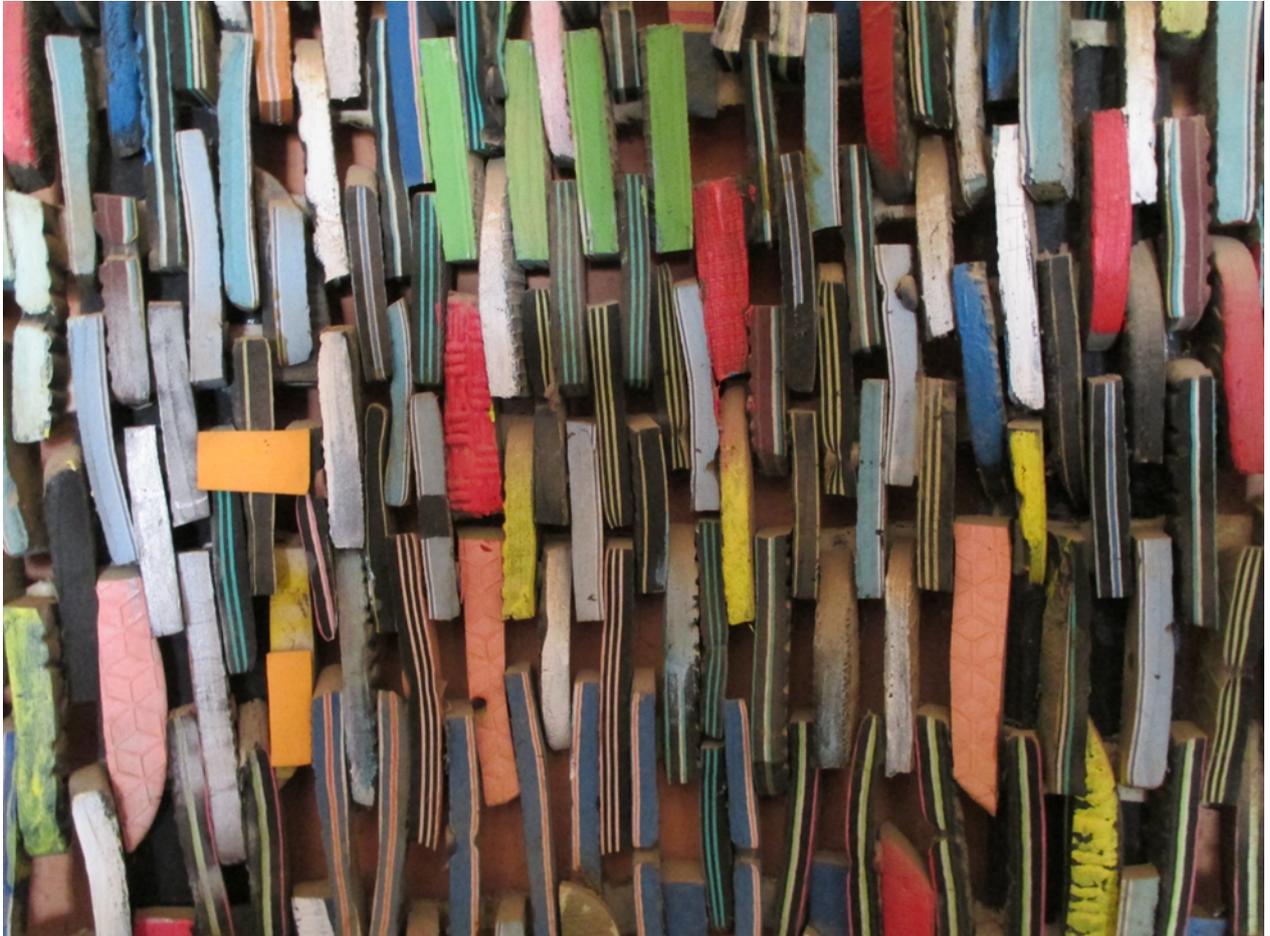
¹¹⁰ Die technischen Abkommen, welche im Rahmen von Migrationspartnerschaften auf Behörden-ebene abgeschlossen werden, beziehen sich jeweils auf die konkrete Projektebene.

¹¹¹ Die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende ESKAS etwa bietet jährlich weltweit Bundes-Exzellenz-Stipendien an, von denen auch nigerianische Studierende profitieren konnten.

¹¹² <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>

möchte. Wichtig wäre zudem die Förderung des Transfers von Wissen in die Gesellschaft und in die Politik.

5.2 Empfehlungen



5.2.1 Einleitende Überlegungen

Migrationspartnerschaften haben sich seit deren Verankerung in der schweizerischen Gesetzgebung stets weiterentwickelt. Bereits die Evaluation im Juni 2015 kam zum Schluss, dass dem Instrument der Migrationspartnerschaft grosses Potenzial innewohnt, welches für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten genutzt werden kann. Indem die Migrationsthematik als ein Feld angesehen wird, in dem gemeinsam nach Lösungen für Herausforderungen gesucht wird, werden Prozesse in Gang gesetzt, die beide Seiten fordern. Selbst wenn sich – wie oben beschrieben – diverse Spannungsfelder auftun, die durchaus widersprüchlich erscheinen bzw. auch sind, 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 und Migration als globales Phänomen in den Fokus rücken.

Die Prozesse, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften angestossen werden, können damit auf übergeordneter Ebene dazu führen, Migration nicht nur aus einer je 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 hinsichtlich der Agenda 2030, die unter Kapitel 10 die «Verringerung von Ungleichheiten zwischen den Staaten» anstrebt und in Unterkapitel 10.7 «eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik» will, könnten die positiven Erfahrungen, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften gemacht werden, dazu beitragen, in Öffentlichkeit und Politik diesem Anliegen Nachdruck zu verleihen.

5.2.2 Empfehlung 1: Migrationspartnerschaften weiterentwickeln

Migrationspartnerschaften sind meist aus dem Wunsch der Schweiz heraus entstanden, um Probleme bei der Rückführung von Personen oder anderen Fragen zur Zuwanderung aus dem entsprechenden Land zu lösen. Dieser einseitige Wunsch liess sich nur diskutieren, wenn man auch auf die Wünsche des Verhandlungspartners einging, denn Partnerschaften funktionieren nur, wenn sie auf Augenhöhe stattfinden. Längst ist deutlich geworden, dass Migration nicht nur Sache eines einzelnen Staates ist. Ohne Zusammenarbeit mit Herkunfts-, aber auch mit Transitstaaten kann ein einzelnes Land wenig erreichen, wie viele Beispiele, angefangen bei den Gastarbeiterabkommen mit Italien in den 1960er-Jahren bis zur aktuellen Suche nach Lösungen mit Eritrea oder den nordafrikanischen Transitländern, zeigen.

Das Beispiel Schweiz–Nigeria zeigt, wie bei einer Krise das gemeinsame Suchen nach Lösungen nicht nur die Situation entspannen, sondern die Zusammenarbeit befördern und das gegenseitige Vertrauen stärken kann. Die nigerianischen Behörden zeigten sich in allen Gesprächen immer wieder von einem Punkt besonders beeindruckt: Die Schweizer hören zu, hören sich die Bedürfnisse der Nigerianer an. Dem gegenüber stellten die nigerianischen Gesprächspartner die Erfahrungen mit anderen Staaten und Organisationen, die zwar viel mehr Geld zur Verfügung stellen, dies aber oft im Gestus des Gebenden und daher Befehlenden, der ohnehin besser weiss, was zu tun ist.

Nigeria ist ein Land, dessen Dimensionen und Probleme von beeindruckender Grösse sind. Was bei der Migrationspartnerschaft mit Nigeria erfolgreich war, kann auch anderswo Sinn machen. Aus strategischer Sicht wäre zu empfehlen, Partnerschaften dort ins Auge zu fassen, wo noch keine akute Krise erkennbar ist, dafür aber längerfristiges Potenzial. Es geht nicht

darum, möglichst viele Partnerschaften abzuschliessen, sondern dass eine qualitativ hochstehende Zusammenarbeit nach gemeinsam festgelegten Qualitätskriterien angestrebt wird.

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

5.2.3 Empfehlung 2: Zivilgesellschaft einbeziehen und stärken

In Ländern, in denen die Verwaltung nur rudimentär funktioniert, in denen Korruption herrscht und Missstände aller Art alltäglich sind, fehlt es oft an zivilgesellschaftlichen Akteuren und Strukturen. In Nigeria ist allerdings beeindruckend, wie viele Personen und Institutionen sich engagieren, mit meist kleinsten Mitteln Projekte aufbauen und mit viel Engagement das realisieren, was von offizieller Seite nicht angepackt wird. Es ist daher von grosser Bedeutung, diese Aktivitäten zu fördern und den Aufbau von funktionierenden Strukturen und von Netzwerken, in denen Erfahrungen und *best practices* ausgetauscht und weitergegeben werden können, zu unterstützen. Ausserdem sollten Möglichkeiten geschaffen werden, damit Regierungs- und Verwaltungseinheiten gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Probleme erörtern und Lösungen suchen können, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen Administration und Zivilgesellschaft zu erwirken. Die Schweiz leistet damit zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung und zum Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen, die für die Zukunft dieser Staaten wichtig sind.

Viele der Akteure im zivilgesellschaftlichen Bereich sind sehr unterschiedlichen Weltanschauungen verpflichtet: Es gibt religiöse oder politisch motivierte Akteure, Stiftungen und weitere Formen. Nicht immer sind deren Ziele aus Sicht einer westlich-demokratischen Gesellschaft wirklich überzeugend, sodass es einerseits einer sorgfältigen Auswahl neuer und einer ebenso sorgfältigen Evaluation laufender und abgeschlossener Projekte bedarf, um sicherzustellen, dass qualitativ überzeugende und weltanschaulich unproblematische Vorhaben gefördert werden. Umgekehrt braucht es auch eine gewisse Toleranz gegenüber Formen und Ansätzen, die nicht den üblichen Vorstellungen im globalen Norden entsprechen, sich unter den gegebenen kulturellen und gesellschaftlichen Grundsätzen aber als erfolgreich und zielführend erweisen, solange sie nicht weltanschaulich doktrinär und dogmatisch auf die beteiligten Personen einwirken.

5.2.4 Empfehlung 3: Kontinuität und stabile Strukturen für die Begleitung und Koordination von Aktivitäten vor Ort sicherstellen

Eine aussenpolitische Migrationsstrategie sollte nicht nur die inhaltlichen Grundlagen, sondern auch die Ressourcen definieren, die für ihre Umsetzung bestimmt ist. Es bleibt selbstverständlich sinnvoll, wenn die verschiedenen aussenpolitischen Akteure sich weiterhin abstimmen. Diese Abstimmung sollte aber von klaren strategischen Grundlagen wie auch von zielgerichtet einsetzbaren Ressourcen definiert sein.

Zu diesen Ressourcen gehören auch die vor Ort verantwortlichen Personen. Von deren Know-how, Netzwerken und diplomatischen Fähigkeiten hängt viel ab. Neben der konkreten Umsetzung der Migrationspartnerschaftsprojekte ist die Verbindungsperson vor Ort mit zahlreichen anderen Aufgaben betraut. Eine erfolgreiche Umsetzung der Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaft setzt daher genügend finanzielle und personelle Ressourcen voraus, die auch längerfristig Bestand haben und die auf bewährte Erfahrungen in der Praxis aufbauen

können. Entsprechend ist vor Ort das Know-how auch durch lokale Mitarbeitende zu gewährleisten. Stabile Strukturen und Ressourcen bieten die Grundlage für die Sicherung der Qualität der Zusammenarbeit.

5.2.5 Empfehlung 4: Sicherheit, Würde und Menschenrechte zum Querschnittsthema in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit machen

Viele der Länder sind keine einfachen Länder in dem Sinne, dass sich Strukturen der Verwaltung oder grundlegende Vorstellungen von Demokratie, Menschenrechten und Gewaltenteilung so durchgesetzt hätten, wie das aus Sicht der Schweiz wünschbar wäre. Der Zugang über Migration als einer Arbeitsebene, die beide Staaten betrifft, ist daher ein gangbarer Weg. Auf dieser Ebene aufbauend können weitere Aspekte ins Spiel gebracht werden, die im Interesse der beiden Staaten liegen: die Sicherheit, Würde und Menschenrechte. Die gemeinsame Arbeit an konkreten Projekten bietet dabei Raum für den gegenseitigen Austausch, die Förderung des Vertrauens und die Verständigung über zentrale Werte und grundlegende Erkenntnisse. Gerade im Bereich der Gewährleistung der Menschenrechte, insbesondere auch der Rechte der Frauen, bieten Migrationspartnerschaften einen Rahmen, in dem die Partnerstaaten voneinander profitieren können.

Nicht nur die schweizerischen Behörden haben Vorstellungen, wie Probleme zu lösen sind. Auch die nigerianischen Behörden verfügen über Ansichten, welche Vorgehensweisen in der Praxis funktionieren. Bei der Suche nach gemeinsamen Lösungsansätzen sollten menschenrechtliche Standards eine zentrale Rolle einnehmen, wie dies bereits in einigen der Projekte gehandhabt wird. Die menschenrechtssensible Umsetzung von Projekten, bei denen immer auch die Stärkung der Rolle der Frauen im Vordergrund steht, sollte als eines der Qualitätskriterien der partnerschaftlichen Zusammenarbeit angesehen werden.

5.2.6 Empfehlung 5: Reguläre Migrationswege ermöglichen

Das Instrument der Partnerschaften im Migrationsbereich ist aus dem Wunsch der Schweiz erwachsen, dass die Herkunftsstaaten ihre Staatsangehörigen zurücknehmen. Die nigerianischen Behörden zeigten für diesen Wunsch viel Verständnis, denn selbstverständlich müsse die Schweiz ihre Gesetze auch anwenden und umsetzen. Nur dürfe es nicht sein, dass dies die Rechte und die Menschenwürde der Betroffenen verletze, dagegen wehre man sich mit allen Mitteln. In sehr diplomatischer und zurückhaltender Weise fügten die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden sowie viele Akteure der Zivilgesellschaft an, die irreguläre Migration sei auf jeden Fall zu bekämpfen, weil mit enormen Risiken für die Betroffenen verbunden. Es wäre aber wünschenswert, dass es reguläre Formen der Migration gäbe. Gefordert wurden in diesem Zusammenhang nie Dinge wie offene Grenzen oder die generell visafreie Einwanderung nach Europa, sondern eher defensiv gewisse Visaerleichterungen vor allem für Studierende und andere, die von Bildungsmöglichkeiten profitieren wollten, für Geschäftsleute und gut Ausgebildete. Die Gesprächspartnerinnen und -partner machten damit klar, dass auch ihr Land in geordneter Weise an den Globalisierungs- und Migrationsprozessen teilnehmen wolle.

Hier sind sicherlich neue Ansätze nötig und grundlegende Fragen zu klären, welche Alternativen denkbar sind. Dabei stellt sich auch grundsätzlich die Frage, ob die gegenwärtige Form der Migrationspolitik, die nur ganz wenigen Personen aus Drittstaaten die Möglichkeit bietet, in der Schweiz zu arbeiten, zukunftsfähig ist. Gewiss wären etwa die Vergabe von Ausbildungsplätzen oder Stipendien nur ein kleiner Tropfen auf den heißen Stein, aber es gilt hier, neue Wege zu erproben, um aus den Erfahrungen zu lernen und sie weiterzuentwickeln.

5.2.7 Empfehlung 6: Wirtschaftliche Akteure stärker in die Verantwortung einbinden

Die Aufgabe der Wirtschaft ist es, Profit zu machen, sagen die Ökonomen, denn dadurch schaffen sie Arbeitsplätze und Wohlstand. Das ist sicherlich richtig. Aber die Wirtschaft ist immer auch auf ein funktionierendes politisches System angewiesen, auf Infrastrukturen, auf geordnete gesellschaftliche Verhältnisse, auf gute Ausbildungsmöglichkeiten. Daher sollte sie sich dort, wo sie kann, bei diesen Prozessen engagieren.

Die Schweizer Wirtschaft spielt in Nigeria eine nicht zu unterschätzende Rolle. Eine nicht unbeachtliche Anzahl kleinerer und grösserer Firmen unterhält eine Niederlassung oder ist auf eine andere Weise aktiv in diesem Land, das ein grosses wirtschaftliches Potenzial aufweist. Bisher beteiligt sich allerdings nur ein winziger Prozentsatz der wirtschaftlichen Akteure an Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaft. Die wenigen Praktikumsplätze, welche die Schweiz in Zusammenarbeit mit Schweizer Firmen in Nigeria anbietet, sind eher symbolischer Natur. Es wäre daher zu überlegen, wie die Zahl sinnvoller Praktikums- und Ausbildungsplätze oder von Austauschprogrammen gesteigert werden könnte. Entsprechende Angebote, nicht zuletzt speziell auch für Frauen, böten attraktive Möglichkeiten, sich im Land selber eine Existenz aufzubauen und Alternativen zur Migration zu entwickeln.

5.2.8 Empfehlung 7: Forschung und Reflexionsprozesse zu verschiedenen Aspekten der Migration fördern

Viele Länder, mit denen die Schweiz Migrationspartnerschaften pflegt, erleben vielfältige Migrationsbewegungen, die Auswanderung nach Europa ist meist ein kleiner und eher unbedeutender Teil davon. In Nigeria zeigt sich die Vielfalt und Komplexität exemplarisch. Die Schweiz hat deshalb angefangen, das Land auch in Fragen zu unterstützen, welche die Schweiz nicht direkt betreffen. Ein wesentliches Element können hier die Wissenschaft und die Forschung sein. Meist fehlt es an grundlegenden Zahlen und fundamentalem Wissen über die Migrationsbewegungen, -gründe und -folgen. Eine Unterstützung, etwa auf der Ebene der Finanzierung von Forschungsprojekten, gemeinsamer Forschungsprogramme, des Austausches von Fachleuten und der Vergabe von Stipendien an dortige Forschende, kann die Grundlagen für eine fundierte Politik liefern. Wichtig wäre zudem, den Transfer von neuem Wissen in die Gesellschaft und in die Politik zu fördern.

In diesem Zusammenhang würde sich beispielsweise die Unterstützung von Forschenden des neugegründeten Center for Migration Studies an der Nnamdi Azikiwe Universität in Awka anbieten. Die Forschergruppe präsentierte einen breiten Überblick über die Themen und Herausforderungen der Migration und zeigte sich bestens informiert. Hier könnte mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln viel erreicht und zugleich ein Beitrag zum Aufbau wissenschaftlicher Strukturen geleistet werden.

5.2.9 Empfehlung 8: Die Migrationspartnerschaften mit multilateralen Formen der Zusammenarbeit ergänzen

In Nigeria zeigt sich, wie in vielen anderen Staaten, dass Migrationsprobleme vielfältig sind und oft viele Länder betreffen. Nigeria ist eingespannt in Wanderungsbewegungen, die sich über ganz Westafrika ausdehnen, in solche, welche die Transitländer Richtung Nordafrika einbeziehen, in die Migration nach Europa und in diejenige in andere Regionen der Welt. Alle haben verschiedene Gründe, Abläufe, Folgen, betreffen unterschiedliche Gruppen und führen zu sehr vielfältigen Fragen und Problemen. Bilaterale Zusammenarbeiten sind hier zwar sinnvoll, in vielen Fällen braucht es aber auch multilaterale Ansätze. Diese gilt es daher gemeinsam mit

den bilateralen zu fördern, auf regionalem wie auf globalem Niveau. Die Schweiz hat in diesem Feld lange Zeit eine führende Rolle eingenommen, dürfte diese nun aber angesichts der negativen innenpolitischen Reaktionen auf den *Global Compact for Migration* etwas verlieren. Innenpolitisch scheint immer noch sehr stark die Meinung vorzuherrschen, Migrationsfragen könnten ausschliesslich auf nationaler Ebene beantwortet werden. Diese Vorstellung ist eine Illusion, wie etwa die verfahrenere Situation rund um die Flüchtlinge im Mittelmeerraum zeigt. Sie macht deutlich, dass kein Land einzeln in der Lage ist, adäquate Lösungen zu finden. Es wäre daher wichtig, dass die Schweiz das Potenzial bi- und multilateraler Aushandlungen und Prozesse nutzt, zumal sie in diesem Feld erfahren und erfolgreich ist und es nicht wie in der Finanz- und Steuerpolitik zuerst einen enormen Problemdruck braucht, bis man sich zur Zusammenarbeit entschliesst.

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 Migrationsausserpolitik 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 droht momentan Gefahr, 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 nicht zuletzt migrationspolitisch verursachten 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 bieten dazu eine Möglichkeit, die es zu nutzen gilt. Auf den Erfahrungen dieses Instruments aufbauend könnten die Anliegen, die im Globalen Migrationspakt und in der Agenda 2030 formuliert sind, in der Schweiz vorangetrieben werden. In diesem Sinne können Migrationspartnerschaften dabei helfen, eine Migrationsstrategie zu entwickeln, bei der innen- und aussenpolitische Aspekte verstärkt aufeinander abgestimmt sind.

6 Anhang

6.1 Projektliste

Die grau hinterlegten Projekte konnten von der EKM-Delegation in Nigeria besucht werden und mit deren Verantwortlichen konnte gesprochen werden.

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>IOM «Umsetzung NIS-Trainingsstrategie, Phase I»</u></p> <p>Ziel des Projekts ist die Unterstützung der neuen Ausbildungsstrategie des Nigeria Immigration Service (NIS). Durch Bereitstellung der nötigen Infrastruktur sollen NIS-Beamte ausgebildet werden können. Zwei Schlüsselpersonen pro Zentrum werden geschult und mit der Betreuung der Workshops beauftragt. Insgesamt werden 300 Beamte des NIS von dieser Ausbildung, die unter anderem auf dem «Nigerian Immigration Act» basiert, profitieren.</p>	<p>CH: 275'000 USD</p> <p>D (GIZ): 125'000 USD</p>	SEM	IOM	2017–2019
<p><u>Verbesserung der Datensysteme für Land- und Seegrenzen in Nigeria</u></p> <p>Mit dem «Migration Information and Data Analysis System» (MIDAS) lassen sich Ein- und Ausreisen im grenzüberschreitenden Verkehr besser überwachen. Im Rahmen des Projekts hat die Schweiz einen Grenzposten im Grenzgebiet Nigeria/Niger mit der entsprechenden Software und mit Solarpanels ausgerüstet. Zudem wurde ein Lehrmittel für die Nutzerinnen und Nutzer des Informationssystems erarbeitet. Das Projekt zielte zudem auf eine engere Zusammenarbeit zwischen Nigeria und Niger im Bereich der grenzüberschreitenden Migration.</p> <p>Die Schweiz hat die Installation des Informationssystems an ausgewählten Grenzübergängen (inklusive Solarinfrastruktur) und die Erarbeitung eines entsprechenden Lehrmittels finanziert. https://www.iom.int/news/iom-trains-nigerian-immigration-officials-migration-information-and-data-analysis-system</p>	<p>CH: 325'524 CHF</p>	SEM	IOM NG	2017–2019

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Bewusstseinsbildung zur Bekämpfung der irregulären Migration aus Nigeria (Fernseh-Soap-Opera «The Missing Steps»)</u></p> <p>Die Serie (13 Folgen) erzählt die Geschichte eines jungen Nigerianers, der in die Schweiz migriert, wo er keine Aufenthaltsbewilligung erhält und das Leben nicht so ist, wie er sich das vorgestellt hatte. Nach verschiedenen Rückschlägen bleibt ihm nur die Möglichkeit, zurückzukehren. Dort wird er von seinen Eltern mit offenen Armen empfangen. Der Filmemacher und Drehbuchautor Charles Okafor hat für die Realisierung der Soap-Opera mit populären nigerianischen Schauspielerinnen und Schauspielern zusammengearbeitet. Die Serie wurde auf verschiedenen nigerianischen Sendern mehrmals gezeigt.</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=YqUfKn6xfI8</p> <p>https://www.srf.ch/news/schweiz/schweiz-will-mit-tv-serie-nigerianer-abhalten?ns_source=srf_app</p> <p>https://www.persoendlich.com/gesellschaft/mit-fernsehserie-nigerianer-von-migration-abschrecken</p>	CH: 415'000 USD	SEM	IOM NG	2013–2019
<p><u>«Facilitating Sustainable Reintegration of Voluntary Returnees through Business Support in Nigeria» (AV-VRII)</u></p> <p>Auf der Basis der Starthilfeprojekte der Schweiz erhalten Personen, die freiwillig nach Nigeria zurückkehren, eine Ausbildung im Bereich der Führung eines Kleinbetriebs. Die Ausbildung dauert 10 Tage. Die Teilnehmenden erhalten Know-how für die Verwaltung finanzieller Mittel und den Aufbau eines Betriebs. Am Ende der Ausbildung erhalten sie Zugang zu Mikrokrediten.</p> <p>Das Projekt wurde erweitert: Neu können auch Nigerianer am Projekt teilnehmen, die auf ihrem Weg nach Europa in Transitländern gestrandet sind und freiwillig zurückkehren wollen.</p> <p>Die dritte Phase des Projekts bietet neben Business-Trainings auch Vocational-Skills-Trainings sowie «On-the-Job-Trainings» in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor an. Der Zugang zu Mikrokrediten wurde auf Rückkehrende aus Transitstaaten ausgedehnt und das Programm für Opfer von Menschenhandel zugänglich gemacht. Letztere erhalten auch psychosoziale Unterstützung.</p>	CH: 323'698 USD	SEM	IOM	2019–2021
<p><u>Eindämmung des Menschenhandels in Nigeria durch eine mobile Sensibilisierungskampagne (→ Bus)</u></p> <p>Anlässlich eines Besuchs von zwei NAPTP-Mitarbeitern in Bern hat die IOM ihren Bus zur Prävention von Menschenhandel vor dem SEM aufgestellt. Die NAPPTIP-Mitarbeitenden äusserten den Wunsch nach einer ähnlichen Präventionskampagne.</p> <p>https://ch.iom.int/de/prevention-cooperation-de</p>	CH: 200'000 CHF	SEM	IOM Bern / NAPTIP	2019–2020
<p><u>Besuch von zwei NAPPTIP-Beamten in der Schweiz und Durchführung eines Workshops</u></p> <p>Zwei Mitarbeiter von NAPPTIP sind in die Schweiz gereist, um Akteure im Schweizer Asylverfahren in Workshops zu beraten, wie Opfer von Menschenhandel erkannt werden können.</p>	CH: 7'565 CHF	SEM	NAPTIP	2018

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Unterstützung eines technischen Ausbildungszentrums, Erarbeitung praktischer Ausbildungsprogramme und Ausbildung von Polymechnikern</u></p> <p>Für <i>Nestlé Nigeria</i> ist es schwierig, gut ausgebildete Polymechniker zu finden. Im eigenen technischen Ausbildungszentrum bilden sie daher alle zwei Jahre ca. 20 Berufsleute aus. Die Ausbildung dauert ca. 18 Monate. Im Rahmen der MP können die fünf besten Lernenden bei <i>Nestlé Schweiz</i> ein 3-monatiges Praktikum absolvieren. Nach dem Praktikum kehren sie nach Nigeria zurück. Viele werden anschliessend von Nestlé angestellt oder finden einen Job auf dem lokalen Arbeitsmarkt.</p> <p>https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=6037326e-7f43-4ae6-abe6-e039886a4ab4</p>	<p>CH: 45'000 CHF alle 2 Jahre</p>	<p>SEM</p>	<p>Nestlé</p>	<p>2011–2019</p>
<p><u>Förderung der Berufsausbildung und der regulären Migration (Auslandausbildung in Gastgewerbe und Hotellerie)</u></p> <p>Das Alpine Center ist eine private Schweizer Hotelfachschule, welche in Kenia eine Niederlassung hat. Im Projekt Rainbow erhielten 16 junge Personen, vor allem Frauen aus dem Wavecrest-College, die Möglichkeit, für ein achtmonatiges Praktikum nach Kenia zu reisen, um dort internationale Erfahrungen zu sammeln. Die Schweiz bezahlt den jungen Frauen die Reise und den Aufenthalt.</p> <p>https://rainbow-unlimited.com/boma-international-hospitality-college-kenya/</p> <p>Das Wavecrest College präsentiert sich als die führende Hochschule in der Aus- und Weiterbildung in den Bereichen Gastgewerbe und Hotellerie. Die geistliche Leitung des Colleges obliegt der Prälatur Opus Dei. Die Schule ist eine akkreditierte katholische Institution, die sich an junge Frauen richtet, die als «urban poor» gelten. Die Ausbildung eröffnet ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt. Wavecrest kann aufgrund des Schulgelds von 150'000 Naira nicht alle der 200 Ausbildungsplätze besetzen.</p>	<p>CH: 2017: 60'000 CHF 2018: 80'000 CHF</p>	<p>SEM</p>	<p>Rainbow unlimited</p>	<p>2015–2018</p>
<p><u>Polizeioperationsprojekt in diversen Bereichen</u></p> <p>Im Polizeioperationsprojekt mit Nigeria steht insbesondere die Bekämpfung des Drogenhandels, des Menschenhandels und von Entführungen im Zentrum.</p> <p>Dabei gab es gemeinsame Aktivitäten (Arbeitsbesuche, Ausbildungen) in den Bereichen Betäubungsmittel (in Zusammenarbeit mit der National Drug Law Enforcement Agency (NDLEA)), Menschenhandel (in Zusammenarbeit mit der National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP)) und Entführungen (Zusammenarbeit mit der National Crime Agency (NCA) des UK). Die Aktivitäten wurden in Nigeria und in der Schweiz durchgeführt.</p> <p>Die Kooperation wurde laufend weiterentwickelt. Gegenwärtig wird ein Projekt zur Bekämpfung der Cyberkriminalität geprüft.</p>	<p>CH: 60'000 CHF pro Jahr</p> <p>Seit Ende 2019 wurde die Summe aufgrund eines neuen Projekts im Bereich Menschenhandel erhöht.</p>	<p>fedpol</p>	<p>NDLEA</p>	<p>Seit 2011</p>

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Austauschprogramm des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des nigerianischen Aussenministeriums (MFA) für junge Diplomaten</u></p> <p>Alle zwei Jahre findet abwechselnd ein Diplomatenaustausch zwischen der Schweiz und Nigeria statt. Dabei werden rund fünf junge Diplomatinen und Diplomaten zur Teilnahme an einem Kurs, der Teil der Diplomatenausbildung des jeweiligen Landes ist, sowie zu einem Besuch von Regierungsinstitutionen eingeladen. In der Regel handelt es sich um Diplomatinen und Diplomaten, die in den bilateralen Beziehungen arbeiten.</p>	<p>CH: 22'000 CHF alle 2 Jahre</p>	SEM/ASAF	MFA	Seit 2013
<p><u>Unterstützung der Regierung Nigerias bei der Bereitstellung von Schutzunterkünften (Shelter) und der Wiedereingliederung von weiblichen Opfern von Menschenhandel und Menschenschmugge!</u></p> <p>2015 baute NCFRMI das Zentrum in Zusammenarbeit mit der NGO Web of Hearts Foundation auf. Ziel des Zentrums: Personen, die aus verschiedenen Staaten freiwillig und begleitet zurückkehren, «eine weiche Landung» zu ermöglichen. 2019 fiel das Dach des Zentrums ein und diverse Renovationsarbeiten wurden nötig. Am 1. Mai 2019 wurde das Zentrum feierlich wiedereröffnet. Die Schweiz hat im Rahmen der Migrationspartnerschaft unter anderem die Renovationsarbeiten und die Einrichtung des Shelters finanziert.</p>	<p>CH: 180'090 USD</p>	SEM	IOM/NCFR MI/Web of Hearts Founda- tion	2018–2019
<p><u>Stärkung der politischen Rahmenbedingungen und der nationalen Antwort im Kampf gegen Menschenhandel in Nigeria</u></p> <p>Um die Bekämpfung des Menschenhandels effektiver vorantreiben zu können, wird ein neuer nationaler Aktionsplan ausgearbeitet, der langfristig die verschiedenen darin involvierten Akteure stärken soll. Das Projekt unterstützt die Arbeiten von NAPTIP bei der Erstellung des neuen Aktionsplans mit der technischen Unterstützung des UN-Office on Drugs and Crime (UNODC).</p>	<p>CH: 341'484 CHF</p>	AMS	NAPTIP/ UNODC	2020–2021
<p><u>Einbezug staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Verabschiedung, Zustimmung und Umsetzung eines nationalen Gesetzes über Binnenvertriebene (IDPs) in Nigeria, Phase II</u></p> <p>In Nigeria verursachen der Klimawandel sowie ethnische und religiöse Konflikte viele interne Vertreibungen. Die Schweiz hat das Civil Society Legislative Advocacy Center (CISCLAC) unterstützt, das sich zur Verabschiedung einer nationalen IDP-Politik verpflichtet und dieses Thema erfolgreich auf die politische Agenda gesetzt hat.</p> <p>cislacnigeria.net/</p>	<p>CH: 76'305 USD</p>	AMS	Civil Society Legislative Ad- vocacy Centre CISLAC / UN- HCR	2017–2018

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Beitrag von lokalen Gemeinschaften bei der Verhütung des Menschenhandels</u></p> <p>Menschenhandel untergräbt die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten. Die NGO Women's Aid Collective (WACOL) will den Menschenhandel bekämpfen. In Edo State stärkt WACOL die Communities und arbeitet mit traditionellen und religiösen Führern zusammen.</p> <p>Joy Ezeilo, frühere UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel und Frauenrechtsaktivistin, unterstützt mit ihrem Projekt Frauen vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt.</p> <p>https://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/CVJoyNgoziEzeilo.aspx</p>	CH: 141'016 Euro	AMS	WACOL	2019–2020
<p><u>Nigerian Police Force NPF – Human-Rights-Training-Programme (Partner PRAWA)</u></p> <p>Das Projekt zielt auf die Sensibilisierung von Polizeikräften für menschenrechtssensiblen Umgang mit Menschen in der täglichen Praxis. Auf der Basis eines gemeinsam entwickelten Training Manual on Human Rights werden Polizeibeamtinnen und -beamten geschult. Ein nationaler Aktionsplan sieht vor, dass in allen Bundesstaaten entsprechende Trainings durchgeführt werden.</p>	CH	AMS	NPF/PRAWA	Seit 2011
<p><u>Nigerian Prisons Service (NPS) and Human Rights (Partner UCHEFEM)</u></p> <p>In Zusammenarbeit mit der Beratungsfirma UCHEFEM, die im Bereich der Gefängnis- und Polizeireformen sowie in der Vermittlung von Trainings spezialisiert ist, setzt der Nigerian Prison Service NPS ein Projekt um, das zum Ziel hat, die Menschenrechtsausbildung des nigerianischen Gefängnisdienstes zu stärken. Damit sollen die regelmässig vorkommenden Menschenrechtsverletzungen in Gefängnissen systematisch angegangen werden.</p>	CH	AMS	NPS/ UCHEFEM	Seit 2014
<p><u>Konsolidierung der Migration-Governance-Architektur in Nigeria (Phase II)</u></p> <p>Die NCFRMI ist beauftragt, die nationalen Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Rückkehrern, Staatenlosen, IDP und Migranten zu koordinieren. Ziel des Projektes ist die Institutionalisierung des nationalen Migrationsdialoges und die Stärkung der Koordinationsrolle des NCFRMI.</p> <p>Jährlich am 18. Dezember führt NCFRMI den nationalen Migrationsdialog durch, in welchem alle Akteure, die sich mit Migrationsthemen befassen, angesprochen sind. NCFRMI hat eine direkte Verbindung zum Präsidenten. Die Schweiz will die NCFRMI als nationale Organisation in Migrationsfragen stärken.</p> <p>http://ncfrmi.gov.ng/</p>	415'416 USD	DEZA (GPMD)	NCFRMI	2018–2020

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Westafrikanisches Netzwerk für den Schutz und die Wiedereingliederung von Kindern, die alleine unterwegs sind</u></p> <p>Der internationale Sozialdienst (SSI) mit Hauptsitz in Genf hatte vor zehn Jahren dieses Netzwerk initiiert. Das «Netzwerk Westafrika zum Schutz der Kinder» ist in den meisten ECOWAS-Staaten tätig. Es unterstützt die soziale Reintegration von vulnerablen minderjährigen Migrantinnen und Migranten. Seit 2017 wird das Projekt von SSI Westafrika geleitet.</p> <p>www.resao.org</p>	<p>CH: 1'233'000 CHF pro Jahr</p>	DEZA (GPMD)	SSI	2017–2020
<p><u>Monitoringmechanismus für den freien Personen- und Warenverkehr in der ECOWAS-Zone</u></p> <p>Ziel des Projektes ist die Verbesserung des freien Personen- und Warenverkehrs entlang des Korridors Abidjan–Lagos.</p>	<p>CH: 700'000 CHF</p>	DEZA (GPMD)	ECOWAS	2016–2018
<p><u>Capacity Building für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer freiwilligen, sicheren und würdevollen Migration</u></p> <p>Aufbau eines Netzwerks zur Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich mit den verschiedenen Aspekten von Migration und Flucht in Nigeria befassen.</p> <p>https://csomigrationnetwork.org/about/</p> <p>CSONetMade möchte eine zivilgesellschaftliche Plattform schaffen, um Fragen im Bereich Migration und Entwicklung auf nationaler/regionaler Ebene zu thematisieren (mit thematischen Arbeitsgruppen und einer zentralen Geschäftsstelle).</p>	<p>CH: 130'425 Euro</p>	DEZA (GPMD)	Center for Women's Studies and Intervention CWS	Für Anfang 2020 vorgesehen
<p><u>Society for the Empowerment of Young Persons SEYP</u></p> <p>Seit 2010 arbeitet SEYP mit Rückkehrerinnen aus Libyen. Es sind vor allem junge Frauen und Mädchen, die unterwegs geschwängert wurden. Oftmals werden sie von ihren Familien verstossen. Der Aufenthalt im Shelter beträgt mind. 3 Wochen und max. 6 Monate. In dieser Zeit erhalten sie psychosoziale Betreuung und Ausbildungskurse. Die Schweizer Botschaft unterstützte das von SEYP in Benin City etablierte «Business Skills and Vocational Training Center», welches praktische Ausbildungen und Verdienstmöglichkeiten für Migrantinnen, Rückkehrende und Opfer von Menschenhandel anbietet.</p> <p>https://migrationjointinitiative.org/sites/default/files/files/articles/iom-nigeria-executive-summary-301118.pdf</p>	<p>CH 9'000'000 NGN (umgerechnet ca. 25'000 CHF)</p>	Botschaft	SEYP	2019

Projekt	Finanzierung	CH-Behörde	Trägerschaft	Dauer
<p><u>Breitgefächertes Bildungsangebot für junge Frauen und Männer in Zusammenarbeit mit dem «National Business and Technological Education Board»</u></p> <p>Die Stiftung NAME bietet mehrmonatige Ausbildungsgänge in verschiedensten Berufen für Personen an, die als Rückkehrer (v.a. aus Libyen) wieder Fuss fassen möchten. Die Schweizer Botschaft unterstützte 2019 (Kleinaktion) den «NAME Start-up Hub», mit welchem ein «skills acquisition hub» in Edo State geschaffen wurde, mit dem Ziel, 50 Rückkehrenden und verletzlichen Jugendlichen in Edo State «technical and voactional skills» anbieten zu können. Es konnten schlussendlich weit mehr Personen von den Ausbildungen profitieren als ursprünglich angenommen. Die Ausbildungen sind gratis.</p>	<p>CH: 8'889'826 NGN</p>	<p>Botschaft</p>	<p>Name Foundation</p>	<p>2019</p>
<p><u>Global Initiative against Illegal Migration GIAIM</u></p> <p>Das von der Schweizer Botschaft 2019 (Kleinaktion) unterstützte Zentrum von GIAM liegt etwa 2 Stunden ausserhalb von Benin City, in einer für Menschenhandel und irreguläre Migration endemischen Region. Der Beitrag von 7 Mio. NGN finanzierte unter anderem Equipment fürs Zentrum, hauptsächlich im Bereich IT (aber nicht nur), Renovierungsarbeiten, einen Generator, Sensibilisierungskampagnen gegen irreguläre Migration und Menschenhandel in Schulen und bei der breiteren Öffentlichkeit. 55 junge Frauen und 51 junge Männer kamen in den Genuss einer Ausbildung. Die Ausbildungen im Zentrum sind gratis. GIAM ist eine NGO und hat ein MoU mit NAPTIP unterschrieben. https://giaim.org/</p>	<p>CH: 7'000'000 NGN</p>	<p>Botschaft</p>	<p>GIAIM</p>	<p>2019</p>
<p><u>Prevention and Response to Trafficking in Persons, Mental Health and Psychosocial Concerns in North-East Nigeria</u></p> <p>Das Projekt fokussiert auf Dienstleistungen und Angebote im Bereich Schutz für Menschen, die von Konflikten betroffen sind. Im Speziellen werden auch Opfer von Menschenhandel sowie von Gewalt betroffene Frauen psychosozial betreut. Das Projekt beinhaltet auch eine Komponente der Bekämpfung von Menschenhandel. Ziel ist es, Risikogruppen anzusprechen und durch die Stärkung lokaler Institutionen und Gemeinwesen davon abzuhalten, sich auf irreguläre Migration einzulassen. Ausserdem werden Schutzunterkünfte für Opfer von Menschenhandel zur Verfügung gestellt.</p> <p>Mit diesem Projekt werden auch nationale Bemühungen unterstützt, indem institutionelle Kapazitäten gestärkt werden (z.B. NAPTIP, aber nicht nur). Das Projekt macht ausserdem den Link mit der Schweizer Migrationspolitik und der Botschaft IZA 2021–2024. Es wurde von den thematischen Verantwortlichen für humanitäre Hilfe und Migration in der Schweizer Botschaft Abuja gemeinsam ausgearbeitet und stützt den WOGA-Ansatz (Synergien DEZA/HH, SEM, AMS).</p>	<p>1'187'500 CHF</p>	<p>DEZA (humanitäre Hilfe), SEM und AMS</p>	<p>IOM</p>	<p>2019–2021</p>

6.2 Gesprächspartnerinnen und -partner

Die EKM-Delegation konnte im Rahmen ihres Besuchs in Nigeria mit folgenden Akteuren in Kontakt treten. Die Kontakte wurden durch die Schweizer Botschaft, insbesondere mit Unterstützung der Verbindungsperson für Migration, Frau Jolanda Pfister Herren, vermittelt. Treffen mit einzelnen Experten konnte die Delegation über eigene Kontakte herstellen.

Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen Regierung

- **Mohammed Manu**, Acting Director, Consular and Migration Affairs Division (CMAD) MFA
- **Ibrahim Sule Dan'Agundi**, Assistant Director, CMAD; MFA

Vertreterinnen und Vertreter von nationalen Behörden

- **Ahmed Sule Ningi**, Assistant to the Chairman (Muhammad Mustapha Abdallah), NDLEA, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Margaret Ogundipe**, Lagos Office, NDLEA, Lagos (Lagos State)
- **Barth Aigbirere**, Lagos Office, NDLEA, Lagos (Lagos State)
- **Sadiya Umar Farouq**, Honorable Federal Commissioner, NCFRMI, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Margaret Ngozi Ukegbu**, Coordinator of the South West zone, NCFRMI, Lagos (Lagos State)
- **Zajnep Banu**, Special Assistant to the Commissioner on Media, NCFRMI, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Julie Okah-Donli**, Director General of the NAPTIP, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Nduka Nwanwenne**, Zonal Office, NAPTIP, Benin City (Edo State)

Vertreterinnen und Vertreter von lokalen Behörden

- **Godwin Obaseki**, Governor of Edo State
- **Comrade Solomon Okoduwa**, Senior Special Assistant on Anti Human Trafficking Issue, Benin City (Edo State)
- **Emmanuel Usoh**, Honourable Commissioner, Ministry of Wealth Creation, Cooperatives and Employment, Benin City (Edo State)
- **Orobosa Okunbo**, Prosecutor at Edo State Taskforce against human trafficking, Benin City (Edo State)
- **Khadijah Hawaja Gambo**, Permanent Commissioner of the Kaduna State Peace Commission, Kaduna (Kaduna State)
- **Ukinebo Dare**, Skills Development Agency, Benin City (Edo State)

Vertreterinnen und Vertreter von Internationalen Organisationen

- **Frantz Celestin**, Chief of Mission IOM, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Abraham Tamrat Desta**, Head of Lagos office IOM, Abuja (Federal Capital Territory FCT)
- **Irene Ajuonuma**, Senior Project Assistant IOM, Lagos (Lagos State)
- **Uhimwen Aigbeze**, Head of Office Benin City, IOM, Benin City (Edo State)
- **Myriam El Kholi**, Deputy Head of Delegation ICRC, Lagos (Lagos State)
- **Antonio Jose Canhandula**, Representative to Nigeria & ECOWAS, UNHCR, Lagos (Lagos State)
- **Roger Hollo**, Senior Liaison Officer, UNHCR, Lagos (Lagos State)
- **Mojisola Sodeinde**, Head of Office West Africa, ICMPD, Lagos (Lagos State)

Vertreterinnen und Vertreter von NGOs

- **Joy Ngozi Ezeilo**, WACOL, Enugu (Enugu State)
- **Victor Aihawu**, CYID, Badagry (Lagos State)
- **Abidemi Oke**, CYID, Badagry (Lagos State)
- **King James Adeboye**, CYID, Badagry (Lagos State)
- **Bose Aggrey**, Web of Hearts Foundation, Lagos (Lagos State)
- **Obinyan Emmanuel**, GIAIM, Benin City (Edo State)
- **Disu Abosedede Irete**, JDPC, Ijebu-Ode (Ogun State)
- **Rita Rakiat Ossai**, IDPC, Ijebu-Ode (Ogun State)
- **Jennifer Ero**, SEYP, Benin City (Edo State)
- **Agbonavbare Nosa**, NAME Foundation, Benin City (Edo State)
- **Emeka Xris Obiezu**, Augustinians International, Abuja (Federal Capital Territory FCT)

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft

- **Hauroun Harry Andu**, Jos (Plateau State)
- **Khadijah Hawaja**, Kaduna State
- **Victor Asije**, Chief Diplomatic Correspondent / Assistant Editor, NAN, Lagos (Lagos State)
- **Samuel Ebison**, Lagos (Lagos State)
- **Stellar Ozerrhd**, Abuja (Federal Capital Territory FCT)

Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft

- **Walid Joseph Hbaika**, Factory Manager, Nestlé Agbara (Lagos State)
- **Temitope Oyadele**, Learning & Development Manager, Nestlé Agbara (Lagos State)
- **Lawal Shakiru**, Factory Human Resources Manager, Nestlé Agbara (Lagos State)
- **Jerry Ikumile**, Factory Human Resources Employee, Nestlé Agbara (Lagos State)
- **Charles Okafor**, Director of C&E Productions, Lagos (Lagos State)
- **Ifeoma Nwabachili**, Deputy Provost, Wavecrest College of hospitality, Surulere (Lagos State)
- **Veronica Esode**, Registrar, Wavecrest College of hospitality, Surulere (Lagos State)
- **Tommy Asemota**, Entrepreneur active in the wood sector, Benin City (Edo State)

Forschende

- **Ike Odimegwu**, Director, Center for Migration Studies, Nnamdi Azikiwe University, Awka (Anambra State)
- **Chodizie Edwin Nwafor**, Deputy Director, Center for Migration Studies, Nnamdi Azikiwe University, Awka (Anambra State)
- **Jiro Ejobe**, VIISAUS Technology Limited, Benin City (Edo State)
- **Igbineweka Joe**, VIISAUS Technology Limited, Benin City (Edo State)

Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Botschaft und des Schweizer Konsulats in Nigeria

- **Georg Steiner**, Botschafter, Missionschef, Botschaft in Abuja
- **Anne Béatrice Bullinger**, Stellvertretende Missionschefin, Botschaft in Abuja
- **Jolanda Pfister Herren**, Migrationsberaterin / Immigration Liaison Officer, Botschaft in Abuja
- **Esther Christen**, Verantwortliche für das Programm der Humanitären Hilfe, Botschaft in Abuja
- **Ojama Ali**, Programme Officer, Botschaft in Abuja
- **Ngozi Anyanso**, Trade Officer General Consulate Lagos

Vertreterinnen und Vertreter von Ämtern in der schweizerischen Bundesverwaltung

Staatssekretariat EDA

Pietro Mona, Botschafter für Entwicklung, Flucht und Migration

Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, EDA

- **Barbara Schedler Fischer**, Ministerin, Stv. Abteilungschefin, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit: Frieden, Menschenrechte, humanitäre Politik, Migration
- **Conradin Rasi**, EDA, AMS, Chef Sektion Migrationsaussenpolitik
- **Janik Bähler**, EDA, AMS, Themenreferent Migrationsaussenpolitik / unter anderem zuständig für die Migrationspartnerschaft mit Nigeria (zusammen mit **Carmela Bühler**, die nicht am Interview teilnehmen konnte)
- **Barbara Züger**, EDA, AMS, Sektion Friedenspolitik II: Sahel Region
- **Dalibora Jankovic**, EDA, AMS, Menschenrechtspolitik / Subsahara-Afrika / Frauen- und Kinderrechte / innerhalb dieser geografischen Zuständigkeit verantwortlich für den Menschenrechtsdialog mit Nigeria

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA

- **Simone Giger**, EDA, DEZA, Chefin Globalprogramm Migration und Entwicklung
- **Odile Robert**, EDA, DEZA, Stellvertretende Chefin Globalprogramm Migration und Entwicklung. Sie betreut die Programme in Subsahara-Afrika mit Fokus auf West- und Ostafrika (vor Ort gibt es Mitarbeiter, welche die Programme und Projekte begleiten) und begleitet die Migrationsdialoge in der Schweiz (IZM-Struktur, politische Geschäfte im Bereich Migration & Entwicklung)

Staatssekretariat für Migration SEM

- **Enzo Mascioli**, Botschafter / Vizedirektor des Staatssekretariats für Migration und Leiter des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit
- **Karl Lorenz**, Chef Sektion Drittstaaten und Multilaterales, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit
- **Grégoire Grettaz**, Fachbereichsverantwortlicher Süd, Sektion Drittstaaten und Multilaterales, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit;
- **Cristina Probst-Lopez**, Fachbereichsverantwortliche, Sektion Drittstaaten und Multilaterales, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit
- **Steve Page**, Länderreferent Nigeria, Cameroun et Sahel, Sektion Analysen, Direktionsbereich Asyl
- **Garin Gbedegbegnon**, Fachreferent, zuständig für Westafrika (inkl. Nigeria)
- Sektion Drittstaaten und Multilaterales, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit
- **Guillaume Hellmüller**, ehemals Fachreferent, Sektion Drittstaaten und Multilaterales, zuständig für Westafrika, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit

Bundesamt für Polizei fedpol

- **Vera Strickler**, Stellvertretende Fachbereichsleiterin, Internationale Beziehungen

Weitere Personen

- **Eduard Gnesa**, früherer Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit

6.3 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 Prodolliet Geschäftsführerin
- Sibylle Siegwart stv. Geschäftsführerin
- Pascale Steiner wissenschaftliche Mitarbeiterin

6.4 Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA
AsylIG	Asylgesetz
AU	Afrikanische Union
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AVRR-Programm	«Assisted Voluntary Return and Reintegration»-Programm
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM	Bundesamt für Migration
CISLAC	Civil Society Legislative Advocacy Center
CMAD	Consular and Migration Affairs Division
CYID	Center for Youth Integrated Development
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
ELSBDS	Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria
ETAHT	Edo Taskforce Against Human Trafficking
EU	Europäische Union
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa
fedpol	Bundesamt für Polizei
GCM	Global Compact on Migration
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GIAIM	Global Initiative Against Illegal Migration
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GPMD	Global Programme Migration and Development
IAM	Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration
ICMPD	International Center for Migration Policy Development
IDP	Intern Vertriebene
IKRK	Internationales Komitee Rotes Kreuz
ILO	Immigration Liaison Officer
IMZ-Struktur	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit
IOM	Internationale Organisation für Migration
ITUC	International Trade Union Confederation
JTC	Joint Technical Committee
MFA	Ministerium für auswärtige Angelegenheiten
MGSoG	Maastricht Graduate School of Governance
MIDAS	Migration Information and Data Analysis System
MIDWA	Westafrikanischer Migrationsdialog
MoU	Memorandum of Understanding
MRC	Migrants Ressource Center
NAPTIP	National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons
NCFRMI	National Commission for Refugees, Migrants and IDPs

NDLEA	National Drug Law Enforcement Agency
NGO	Nichtregierungsorganisation
NIDO	Nigerians in Diaspora Organisation
NIS	National Immigration Service
NPS	Nigerian Prison Service
NRCS	Nigerian Red Cross Society
PA-IV	Politische Abteilung IV im EDA (heute AMS)
PD	Politische Direktion
PiM	Prävention irregulärer Migration (Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik)
PIR	Protection in the Region (Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik)
PPP-Projekte	Public-Private-Partnership-Projekte
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEYP	Society for the Empowerment of Young Persons
SIYB	Start and Improve your Business
SSI	Service Social International
SUPREM	Support of Reverse Migration
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WACOL	Woman's Aid Collective
WBF	Staatssekretariat für Wirtschaft, Bildung und Forschung

6.5 Karte von Nigeria

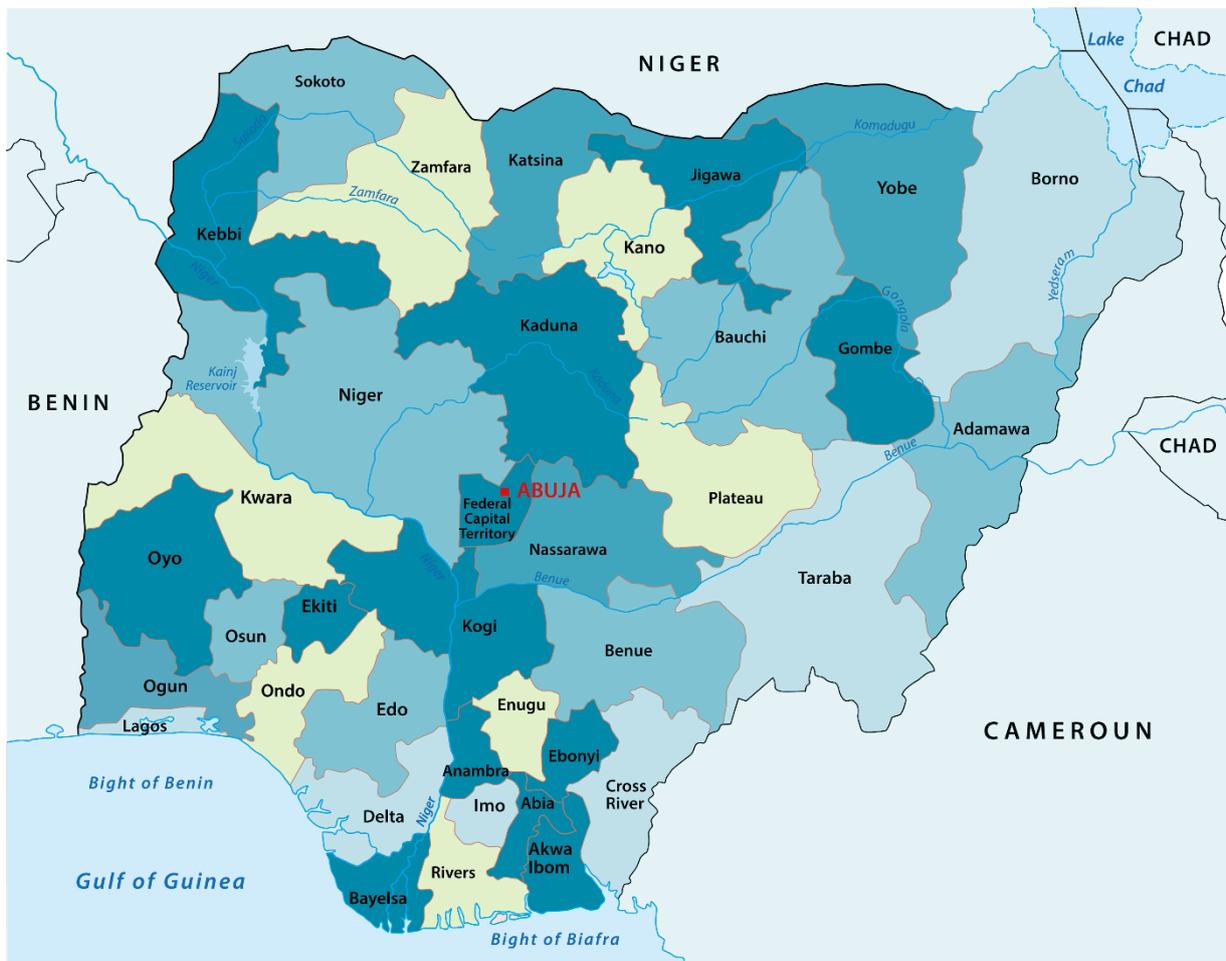


Abbildung 5: Bundesstaaten von Nigeria. Quelle: Wikipedia¹¹³



¹¹³ https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png

Impressum

Herausgeber

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

Studienautoren

Simone Prodolliet, Pascale Steiner, Walter Leimgruber und Martina Caroni

Redaktion

Sibylle Siegwart, Pascale Steiner

Bilder

© EKM

Gestaltung und Druck

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© EKM/Januar 2021