

Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien

Bericht über die Situation von Asylsuchenden, Flüchtlingen und subsidiär oder humanitär aufgenommenen Personen, mit speziellem Fokus auf Dublin-Rückkehrende

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Schweiz

The law students' legal aid office, Juss-Buss, Norwegen



Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

Bern und Oslo, Mai 2011

Hintergrundinformationen zu den beteiligten Organisationen:

SFH: Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Non-Profit-Organisation und der Dachverband der anerkannten Schweizer Flüchtlingshilfswerke Caritas Schweiz, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Schweizer Arbeiterhilfswerk (SAH), Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF) sowie der Schweizer Sektion von Amnesty International. Als Fachorganisation beteiligt sich die SFH am politischen Konsultationsprozess betreffend Asyl- und Migrationsgesetzgebung. Die SFH bietet ebenfalls rechtliche Beratung an und koordiniert das Schweizer Rechtsberatungsnetzwerk für Asylsuchende. Ausserdem übernimmt die Organisation die Ausbildung und Koordination der Hilfswerksvertretenden, die in Befragungen von Asylsuchenden als neutrale Beobachtende anwesend sind. Die SFH beobachtet systematisch Entwicklungen in Asylrecht und -praxis, erstellt Herkunftsländeranalysen, engagiert sich in Bildungsprojekten und trägt zur öffentlichen Meinungsbildung im Asylbereich bei.

Juss-Buss: Juss-Buss ist eine der Rechtsfakultät der Universität Oslo angegliederte, von Studierenden geführte juristische Hilfsorganisation. Sie wurde 1971 gegründet und unterstützt Personen, die ungenügenden Zugang zu juristischer Beratung haben, in rechtlichen Fragen. Die Organisation bietet jährlich in 5000 Fällen juristische Unterstützung an. Zusätzlich ist Juss-Buss in Gesetzgebungsprojekten, Forschung und Bildung tätig.

Danksagungen: Wir möchten uns bei allen Expertinnen und Experten und Behörden des italienischen Asylwesens, bei Vertretenden des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR und von italienischen Nichtregierungsorganisationen sowie bei Betroffenen, die sich während unseres Aufenthaltes in Italien Zeit für uns genommen haben, bedanken. Wir danken ihnen besonders für den herzlichen Empfang und für ihre Bereitschaft, uns bezüglich der Situation in Italien breitwillig Auskunft zu geben. Ein spezieller Dank gebührt Felicina Proserpio, die uns in Italien und beim Schreiben dieses Berichts eine unschätzbare Hilfe war.

Wir möchten uns ausserdem bei Susanne Bolz, Leiterin der Abteilung Protection der SFH, für ihre juristische Analyse und ihre Unterstützung beim Schreiben des Berichts bedanken. Zudem danken wir Ingvald Bertelsen von der Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS) für die Zusammenarbeit während der Abklärungsreise in Italien und für die wertvollen Inputs während des Schreibprozesses. Juss-Buss dankt der norwegischen Anwaltsvereinigung für die finanzielle Unterstützung der Abklärungsreise. Die SFH dankt dem Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) für den finanziellen Beitrag aus dem SEK-Menschenrechtsfonds.

Impressum

HERAUSGEBER



Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern, Schweiz
Telefon +41 (0)31 370 75 75
Fax +41 (0)31 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch

Spenden: PC 30-1085-7

Juss-Buss
Arbinsgate 7, 0253 Oslo, Norwegen
Telefon +47 (0)22 84 29 00
Fax +47 (0)22 84 29 01
E-Mail: leder@jussbuss.no
Internet: www.jussbuss.no

Spenden: Bitte kontaktieren Sie uns per Telefon oder E-Mail.

AUTORINNEN

Christina von Gunten, SFH; Maria Pitz Jacobsen, Ida Jordal, Juss-Buss

PROJEKTLEITUNG

Muriel Trummer, SFH

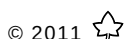
FOTOS

Shirin Shahidi

SRACHVERSIONEN

Englisch, Deutsch, Französisch

COPYRIGHT



© 2011 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern, Juss-Buss, Oslo.
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Projektpartner	1
1.2	Gründe für einen Bericht	1
1.3	Interview- und Kooperationspartner	2
1.4	Das Wichtigste in Kürze	4
1.5	Zahlen und Fakten	8
1.5.1	Migration nach Italien vor der Dublin-Kooperation	8
1.5.2	Die Situation von Asylsuchenden in Italien seit Inkrafttreten des Dublin-Übereinkommens/der Dublin-II-Verordnung	8
2	Das italienische Asylverfahren	9
2.1	Zugang zu italienischem Territorium	9
2.2	Asylgesuchstellung – Zugang zum Verfahren	10
2.2.1	Das Stellen eines Asylgesuches in Italien	10
2.2.2	Vorgehen für die Asylgesuchstellung	11
2.2.3	Formelle Registrierung: Verbalizzazione	12
2.3	Asylgesuch: Prüfung und Entscheid	13
2.3.1	Befragung vor der Territorialen Kommission	13
2.3.2	Der Entscheid der Kommission	14
2.4	Beschwerdeverfahren	15
2.4.1	Fristen	15
2.4.2	Aufschiebende Wirkung und Ausweisung	15
2.5	Erneuerung von Bewilligungen	16
2.6	Unentgeltliche Rechtspflege	16
2.7	Dublin-Rückkehrende	17
3	Aufnahme und Integration während des Verfahrens	19
3.1	Einleitung	19
3.2	Die Zeit vor der Verbalizzazione	20
3.2.1	Unterkunft	20
3.2.2	Sozialhilfe	21
3.3	Die Zeit nach der Verbalizzazione	21
3.3.1	Unterkunft	21
3.3.2	Gesundheitsversorgung	26
3.3.3	Arbeit	28
3.3.4	Bildung und Integrationsprogramme	29
4	Integration und staatliche Unterstützung nach Anerkennung	30
4.1	Einleitung	30
4.2	Formen internationalen Schutzes und die damit verbundenen Rechte ..	31
4.2.1	Formen internationalen Schutzes	31
4.2.2	Flüchtlingsstatus	31
4.2.3	Subsidiärer Schutz	31
4.2.4	Humanitäre Gründe	31
4.3	Integration	32

4.3.1	Arbeit	33
4.3.2	Unterkunft	33
4.3.3	Zugang zu Gesundheitsversorgung	35
4.3.4	Soziale Unterstützung	35
5	Abgelehnte Asylsuchende	36
6	Italienisches Asylverfahren und Aufnahme-bedingungen im Lichte des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts	36
7	Fazit	41

1 Einleitung

1.1 Projektpartner

Eine gemischte Delegation bestehend aus drei Nichtregierungsorganisationen (SFH aus der Schweiz, Juss-Buss und NOAS aus Norwegen) führte vom 15. bis 24. September 2010 eine Abklärungsreise in Italien durch. Im Fokus standen das Asylverfahren und insbesondere die Aufnahmebedingungen für Personen aus dem Asylbereich, wobei der Schwerpunkt auf Personen, welche unter der Dublin-II-Verordnung zurückgeschickt wurden, gelegt wurde. An der Abklärungsreise nahm auch Felicina Proserpio teil, eine italienische Juristin, die in Basel für das Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen (CSERPE) arbeitet und welche die Delegation als Übersetzerin unterstützte. Besucht wurden die Städte Rom, Mailand und Turin. Zusätzliche Abklärungen tätigte NOAS in Turin und Rom anlässlich eines zweiten Besuches vom 2. bis 12. Dezember 2010. Der vorliegende Bericht wurde von der SFH und von Juss-Buss in enger Zusammenarbeit mit NOAS bezüglich Informationsaustausch, Inputs und Kommentaren geschrieben. NOAS publizierte einen eigenen Bericht im April 2011.¹

1.2 Gründe für einen Bericht

Die Schweiz und Norwegen sind beide assoziierte Mitglieder der EU-Abkommen von Schengen und Dublin. Norwegen wurde 2001 Mitglied der Dublin-Kooperation, als die Dublin-II-Verordnung, welche das Dublin-Übereinkommen ersetzte, verabschiedet wurde. Die Schweiz setzte die Dublin-II-Verordnung am 12. Dezember 2008 operationell in Kraft.

Der bei weitem grösste Teil der Asylsuchenden, die in der Schweiz und in Norwegen ein Asylgesuch stellen, reiste zuerst durch Italien oder stellte dort einen Asylantrag. Italien ist darum das wichtigste Land im sogenannten Dublin-Out-Verfahren für die Schweiz und eines der wichtigsten Länder für Norwegen.

Fast die Hälfte der von der Schweiz 2009 und 2010 gestellten Wiederaufnahme- (take-back) oder Übernahmegesuche (take-charge) gestützt auf die Dublin-II-Verordnung betrafen Italien: 5048 Gesuche, was 42 % aller Gesuche entspricht. In den beiden Jahren wurden von der Schweiz gesamthaft 2237 Personen zurück nach Italien geschickt, was 48 % aller gemäss dem Dublin-Verfahren aus der Schweiz ausgeschafften Personen entspricht.

Viele Asylsuchende geben an, in Italien unter unhaltbaren Bedingungen gelebt zu haben. Gestützt auf diese übereinstimmenden Aussagen wuchs bei Rechtsberatungsstellen und der Anwaltschaft die Besorgnis, dass ihre unter dem Dublin-System rückgeführten Mandanten in Italien wiederum prekären Lebensbedingungen ausgesetzt sein werden. Diese Bedenken wurden verstärkt durch Berichte rückgeschaffter Personen, die ihre Berater dahingehend informierten, dass sie tatsächlich ungenügend unterstützt werden und auf der Strasse leben müssen.

¹ The Norwegian Organization for Asylum Seekers, The Italian approach to asylum: System and core problems, April 2011: www.noas.org/.

Diese Informationen gaben Anlass zu der Annahme, dass die Menschenrechte Asylsuchender in Italien infolge ungenügender Aufnahmebedingungen, Gesundheitsversorgung und Integrationshilfen verletzt werden. Das Ziel der Abklärungsreise nach Italien war folglich, die italienischen Verhältnisse besser kennenzulernen und den Aussagen von Asylsuchenden, welche über Italien gereist sind, auf den Grund zu gehen.

1.3 Interview- und Kooperationspartner

Die Delegation dankt speziell folgenden Organisationen und Behörden für ihre wertvollen Informationen und ihre Zusammenarbeit während des Aufenthaltes in Italien:

In Rom:

- Caritas Rom, Via delle Zoccolette 19, Ngô Lê Quyên, Leiterin, Caterina Boca, Rechtsberaterin, 15. September 2010 (Caritas Rom)
- Asinitas, Casa della Memoria e della Storia, Via di San Francesco di Sales 5, Alessandro Triulzi, Leiter, und weitere Personen, 15. September 2010 (Asinitas)
- Treffen im Centro Enea, Via di Boccea 530. Anwesend: Präfektur Rom, Paola Varvazzo / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom, Valentina Tortorella, Rechtsberaterin / Centro Enea, Rosa Perrotta, Leiterin Empfangszentrum / Norwegisches Dublin-Büro, Siv Jacobsen, Beraterin, 16. September 2010 (Centro Enea)
- Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom, 320 Via dell'Aeroporto di Fiumicino, Rom, Valentina Tortorella, Rechtsberaterin, Salih Haj, Übersetzer, Dezember 2010 (Arciconfraternità)
- Association of Juridical Studies on Immigration, Via Valadier 39, Salvatore Fachile, Anwalt, Dezember 2010 (ASGI)
- Servizio Centrale SPRAR, Via dell'Arco di Travertino 11, Lucia Iuzzolini und weitere Personen, 16. September 2010, Dezember 2010 (SPRAR)
- Cittadini del Mondo, Ambulatorio, Donatella D'Angelo, Ärztin, 16. September 2010 (Cittadini del Mondo)
- Ärzte ohne Grenzen Italien, Via Volturmo 58, Rolando Magnano, Missionsleiter Italien, Dezember 2010 (Ärzte ohne Grenzen Italien)
- ROMANINA, Besuch eines besetzten Hauses mit Ärzten von Cittadini del Mondo, Gespräch mit mehreren Asylsuchenden und Flüchtlingen, darunter besonders verletzlichen Personen, 16. September 2010 (Cittadini del Mondo)
- Norwegische Botschaft, Via Roma 121, Arne Gjermundsen, Botschaftsrat, September 2010, Dezember 2010 (Norwegische Botschaft)

- Save the Children Italien, Via Volturmo 58, Lara Olivetti, Rechtsberaterin, juristische Abteilung, und Stefania De Nicolais, Mitarbeiterin vor Ort und Rechtsanwältin, 16. September 2010, Dezember 2010 (Save the Children)
- Associazione Virtus Italia Onlus, Via Donato Menichella 146, Besuch des Aufnahmезentrums Bassa soglia für unbegleitete Minderjährige und der «Casa Famiglia» Comunità Kairos für unbegleitete Minderjährige, Viviana Violante, Psychotherapeutin für Minderjährige und unbegleitete minderjährige Asylsuchende, 17. September 2010 (Virtus Italia Onlus)
- Sant'Egidio, Piazza Sant'Egidio 3/a, Cecilia Pani, 18. September 2010, (Sant'Egidio)
- CIR, Consiglio Italiano per i Rifugiati, Via del Velabro 5/A, Maria de Donato, Leiterin, Daniela Di Rado, Rechtsberaterin, 20. September 2010 (CIR)
- Questura Rom, Ufficio Immigrazione, Via T. Patini, Franca Zappacosta, Chef-Inspektorin, 20. September 2010 (Questura Rom)
- Associazione Centro Astalli (Jesuitischer Flüchtlingsdienst), Via del Collegio Romano 1, Donatella Parisi, Kommunikationsberaterin, 20. September 2010 (Centro Astalli)
- UNHCR Italien, Via A. Caroncini 19, Jürgen Humburg, senior protection assistant, 21. September 2010 (UNHCR)
- MEDU, medici per i diritti umani, Via dei Zeno 10, Rosely Petri, Koordinatorin, 21. September 2010 (MEDU)
- Treffen auf der Strasse mit Asylsuchenden, Flüchtlingen und unbegleiteten, im Rahmen des Projekts «un camper per i diritti», 21. September 2010
- Begleitung von Mitgliedern von Sant'Egidio bei der Verteilung von Nahrungsmitteln an Flüchtlinge und Asylsuchende vor einem Bahnhof in einem Vorort Roms, 21 September 2010

In Mailand:

- SAI, Servizio Accoglienza Immigrati di Milan, Caritas Ambrosiana, Via Galvani 16, Luca Bettinelli, Anwalt, Daniela Varisco, Beraterin und Giuditta Oppizzi, Anwältin, 22. September 2010 (Caritas Mailand)
- Caritas Mailand Ambrosiana, Flughafen Malpensa Varese Mailand, Daniela Varisco, Beraterin, Dezember 2010
- Maria Cristina Romano, Mitglied der Association of Juridical Studies on Immigration (ASGI) und dem European Legal Network on Asylum (ELENA) Koordinatorin für Italien, Anwältin, 22. September 2010 (Elena Koordinatorin)
- Naga-har, Treffpunkt für Flüchtlinge und Asylsuchende, Via Grigna 24, Elisa Morellini, 23. September 2010 (Naga-har)

- Stadtverwaltung Mailand, Servizi dell'ufficio Stranieri, Via Edolo 19, Giancarla Boreatti, Verantwortliche Ufficio Stranieri, Angeli Patrizia und andere, 23. September 2010 (Stadtverwaltung Mailand)

In Turin:

- Stadtverwaltung Turin, Corso Novara 96, Roberto Samperi, Leiter Ausländeramt, 22. September 2010 (Stadtverwaltung Turin)
- Ufficio Pastorale Migranti, Via Ceresole 42, Cristina Molfetta, Kultur-anthropologin, 22. September 2010 (UPM)
- Präfektur Turin, Marita Bevilacqua, Vize-Präfektin verantwortlich für Immigrationspolitik, 23. September 2010 (Präfektur Turin)
- Mosaico und andere von NGOs koordinierte Projekte, Via S. Secondo, 31, Berthin Nzonza, Präsident, kultureller Mediator, Zahra Osman Ali, kulturelle Mediatorin, Kibeida Yagoub, kulturelle Mediatorin, Edwin Ogiesoba, kultureller Mediator, Michelle Manocchi, Assistentin, Elena Evangelisti, Assistentin, Magda Bolzoni, Assistentin, 23. September 2010, Dezember 2010 (Mosaico)
- Il Punto di Domande, Flüchtlingsberatungszentrum, UPM-Projekt, Via Riberi 2, Mirtha Sozzi, Beraterin, Laura Braga, Beraterin, Silvia Pescivolo, Beraterin, 24. September 2010 (Il Punto di Domande)
- Questura Turin, Corso Vinzaglio 10, Raffaella Fassone, Verantwortliche für Ausweisungsverfahren, 6. Dezember 2010 (Questura Turin)
- Region Piemont, Abteilung Immigration, Corso Stati Uniti 1, Carla Martoglio, politische Entscheidungsträgerin, 6. Dezember 2010 (Region Piemont, Abteilung Immigration)
- Associazione di animazione intercultural (ASAI), Via Sant'Anselmo 27/e, Sergio Durando, Präsident, Elena Rossetto, Projektleiterin, Danila Lusso, Projektleiterin, und weitere Personen, 6. Dezember 2010 (ASAI)
- Cooperativa Orso, Via Morgari 14, Simona Sartori, 6. Dezember 2010 (Cooperativa Orso)
- Treffen mit afghanischen Flüchtlingen und einem Übersetzer, September 2010, Dezember 2010

1.4 Das Wichtigste in Kürze

Italien musste in den letzten Jahren einen starken Zustrom von Asylsuchenden bewältigen. Seit die italienischen Behörden die Implementierung des Dublin-Systems im Vergleich zu den Vorjahren verbesserten,² blieb Italien zudem für eine grosse

² Im ersten Jahresbericht der EU-Kommission zu EURODAC wurde festgestellt, dass zwischen 20 und 23 Tage verstrichen, bis die italienischen Behörden Fingerabdrücke in die EURODAC-Datenbank übermittelten. Die EU-Kommission ist beunruhigt, dass «a delay in the transmission of

Anzahl Asylsuchender verantwortlich. Dies, obwohl einige Personen, die in Italien um Asyl nachsuchten, das Land bereits wieder verlassen hatten. Insbesondere seitdem die Schweiz das Dublin-System anwendet, ist Italien mit sehr vielen Gesuchen um Aufnahme (take-charge) beziehungsweise Wiederaufnahme (take-back) konfrontiert. Das italienische Dublin-Büro gesteht offen ein, dass es zu wenig Kapazitäten zur fristgerechten Behandlung aller Gesuche hat³ und unter grossem Druck arbeiten muss.

Tatsächlich bekundet Italien bis heute grosse Mühe, Asylsuchende angemessen aufzunehmen, wie dies in der Aufnahmerichtlinie⁴ festgelegt ist. Asylsuchende laufen Gefahr, dass ihnen sowohl während des Asylverfahrens als auch im Integrationsprozess die im EU-Asyl-Acquis garantierten Rechte verweigert werden.

Als Folge davon verlassen viele Asylsuchende Italien, nachdem sie dort ein Asylgesuch gestellt haben und reisen in andere europäische Staaten weiter. Dort berichten sie über die unzumutbaren Aufnahmeverhältnisse, die sie trotz Stellen eines Asylgesuches in Italien erlebt haben. Eine weitere Gruppe, die Italien Richtung anderer europäischer Staaten verlässt, sind Personen, die in Italien bereits als Flüchtlinge anerkannt oder die subsidiär oder humanitär aufgenommen wurden. Die Tatsache, dass auch diese Gruppe, obwohl sie über eine Aufenthaltsberechtigung verfügt, Italien verlässt, scheint hauptsächlich durch die mangelnde Unterstützung und fehlende Integrationshilfe bedingt zu sein.

Das Hauptproblem des italienischen Systems liegt in den fehlenden Aufnahmekapazitäten im Vergleich zu der Anzahl Gesuchstellenden. Theoretisch sollten Asylsuchende nach einem kurzen Aufenthalt in einem Aufnahme- und Registrierungszentrum (sogenannte CARA⁵, die für die Unterbringung während der Registrierungsphase ausgerichtet sind und bis zu 1000 Asylsuchende beherbergen können; insgesamt sind etwa 2000 Plätze verfügbar), in andere, kleinere Zentren mit besseren Aufnahmebedingungen und Integrationsmöglichkeiten verlegt werden (die Zentren werden SPRAR⁶ genannt; insgesamt sind etwa 3000⁷ Plätze vorhanden). Theoretisch sollten sich Asylsuchende, die einen Schutzstatus erhalten haben, nach dem Aufenthalt in einem solchen Zentrum selber versorgen können. Die Aufenthaltsdauer in einem SPRAR beträgt normalerweise bis zu sechs Monate. Gemäss italienischem Gesetz erhalten Asylsuchende nach sechs Monaten eine Arbeitsbewilligung.

fingerprints may indeed have legal consequences for the proper application of EURODAC and the Dublin II Regulation.»: Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2004) 557, 5. Mai 2004, S. 13:
[www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2004/0557/COM_SEC\(2004\)0557_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2004/0557/COM_SEC(2004)0557_EN.pdf).

³ Aussage der Vize-Präfektin Dr. Antonella Dinacci, Leiterin des italienischen Dublin-Büros des italienischen Innenministeriums, an einer am 27. April 2010 vom Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) in Rom organisierten Konferenz.

⁴ Richtlinie 2003/9/EC des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, 6. Februar 2003, L 31/18: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>.

⁵ CARA (Centro di accoglienza per richiedenti asilo / Aufnahmезentrum für Asylsuchende).

⁶ SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati / Schutzsystem für Asylsuchende und Flüchtlinge).

⁷ SPRAR Protection System for Asylum Seekers and Refugees, Summary of the 2008–2009 Report, SPRAR Statistic for 2007, 2008 and 2009–2010, S. 7:
www.anci.it/Contenuti/Allegati/Abstract%202008_2009%20SPRAR%20report.pdf.

Da bei weitem nicht genügend Unterbringungsplätze zur Verfügung stehen, sind die Behörden nicht in der Lage, alle Asylsuchenden gemäss dem oben erläuterten System unterzubringen. Der Erhalt von Unterstützungsleistungen (Nahrung, Unterkunft, Integrationsmassnahmen etc.) ist an den Aufenthalt in einem Zentrum geknüpft. Dies ist äusserst problematisch für Personen, die keinen Unterbringungsplatz erhalten, da sie von den Unterstützungsleistungen ausgeschlossen sind. Zudem ist die Unterbringungsdauer zeitlich begrenzt. Als Konsequenz erhalten Asylsuchende nach Ablauf der Aufenthaltsdauer und nach Ausschluss vom Zentrum auch keine staatliche Unterstützung mehr. Dies betrifft alle Personen aus dem Asylbereich, sowohl solche im laufenden Asylverfahren wie auch bereits anerkannte Flüchtlinge, subsidiär oder humanitär aufgenommene Personen.

Dies war die Situation während der Abklärungsreise im Herbst 2010, als die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika noch nicht absehbar waren. Es ist davon auszugehen, dass der zusätzliche und anhaltende Strom von Flüchtlingen der letzten Monate die Situation weiter verschlimmern wird.

1. Kein Zugang zu Unterkunft und Unterstützung während der ersten Verfahrensphase

Theoretisch sollte jede asylsuchende Person nach dem Stellen des Asylgesuches einem Aufnahmezentrum für Asylsuchende zugeteilt werden. Diese erste Unterbringungsphase nach Registrierung des Asylgesuches sollte, je nachdem wie der Asylsuchende ins Land gekommen ist, 20 bis 35 Tage dauern. Verschiedene Quellen berichteten jedoch, dass zwischen dem ersten Kontakt mit den italienischen Behörden und der formellen Registrierung des Asylgesuches kein Zugang zu Unterbringung besteht. Diese Periode kann wenige Wochen, in den gravierendsten Fällen – je nach Kapazitäten der Behörden – aber mehrere Monate dauern. Im Jahr 2010 betrug die Wartezeit in grösseren Städten bis zu zwei Monate. Während dieser Zeit hatten die Asylsuchenden keine Unterkunft und lebten auf der Strasse.

2. Unterkunft nicht für alle Asylsuchenden verfügbar

Nach italienischem Recht haben Asylsuchende, die für sich und ihre Familie selber nicht aufkommen können, nach der formellen Registrierung ihres Gesuches das Recht auf eine Unterkunft bis zum erstinstanzlichen Entscheid. Das Hauptproblem besteht darin, dass landesweit nur ungefähr 3000 Plätze in SPRAR-Unterkünften vorhanden sind. Diese Zentren sind auch für die Leistung von Integrationshilfen zuständig. Ein Platz in einem SPRAR kann jedoch von den Behörden aufgrund ungenügender Kapazitäten nicht sichergestellt werden. Dies hat zur Folge, dass die meisten Asylsuchenden während des Asylverfahrens nicht von Integrationsmassnahmen profitieren können, da sie keinen Platz in einem SPRAR erhalten. Sie sind daher – anders als vom System vorgesehen – nicht in der Lage, für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Erschwerend kommt die aktuelle, schwierige wirtschaftliche Situation, welche zu hoher Arbeitslosigkeit geführt hat, hinzu.⁸ Asylsuchende und Flüchtlinge werden auf dem Arbeitsmarkt als Letzte berücksichtigt, und schlecht

⁸ Arbeitslosenrate 2010: 8,4 %: European Commission Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Statistical Annex of European Economy, Herbst 2010, S. 193: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_autumn2010_en.pdf.

bezahlte Arbeitsplätze, die ihnen früher offen standen, werden nun mit Einheimischen oder anderen ausländischen Personen besetzt.⁹

Wenn kein Platz in einem SPRAR vorhanden ist, können Asylsuchende auch in ein CARA, wo normalerweise nur wegen illegaler Einreise oder Aufenthalt temporär festgenommene Asylsuchende untergebracht werden, zugewiesen werden. Da in diesen Zentren nur ungefähr 2000 Plätze vorhanden sind, haben nicht alle Asylsuchenden Zugang zu einer Unterkunft. Ohne Unterkunft können die Betroffenen jedoch ihre Grundbedürfnisse wie Nahrung oder persönliche Hygiene kaum abdecken. Finanzielle Unterstützung wird unter keinen Umständen gewährt.

3. Fehlende Unterkunft und Unterstützung nach Gewährung eines Schutzstatus

Die grössten Schwierigkeiten entstehen für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde. Sobald sie als Flüchtlinge anerkannt oder subsidiär aufgenommen wurden und sie damit einhergehend eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, wird angenommen, dass sie sich selber versorgen können. Entsprechend gibt es für sie nur sehr wenige Unterkunftsmöglichkeiten. In der Realität wird ein Unterbringungsplatz nur für besonders verletzte Personen für einige Monate verlängert. Die grosse Mehrheit hingegen wird mit Schutzgewährung auf die Strasse gestellt. Sie dürfen zwar arbeiten, finden aber aus den oben erwähnten Gründen äusserst selten eine Arbeitsstelle. Auch besonders verletzte Personen werden nach Ablauf der zusätzlich gewährten Frist aus den Zentren gewiesen.

Ohne Unterkunft können Grundbedürfnisse wie Nahrung oder persönliche Hygiene kaum befriedigt werden. Staatliche finanzielle Unterstützung wird nie gewährt. Personen, die keinen Unterbringungsplatz haben, müssen daher selber für sich sorgen oder sind für die Sicherstellung lebensnotwendiger Bedürfnisse auf Hilfsorganisationen und NGOs angewiesen.

4. Ungenügender Zugang zu Gesundheitsversorgung aufgrund fehlender Informationen

In Bezug auf den Zugang zu Gesundheitsversorgung bestehen sowohl während des Asylverfahrens als auch nach der Gewährung eines Schutzstatus schwerwiegende Kommunikations- und Informationslücken. Die Behörden klären die Asylsuchenden nicht über ihre Rechte auf. Obwohl diese Zugang zum staatlichen Gesundheitssystem hätten, nehmen sie dieses aufgrund fehlender Informationen nicht in Anspruch. Dies ist eine unzureichende Umsetzung von Artikel 5 der Aufnahmerichtlinie, wonach Mitgliedsstaaten Asylsuchende innerhalb von 15 Tagen nach Einreichung eines Asylgesuches über ihre Rechte aufklären müssen.

Viele Akteure streichen heraus, dass die Behandlung und Betreuung von traumatisierten oder von psychisch kranken Personen aus dem Asylbereich absolut ungenügend und nicht zufriedenstellend sei.

⁹ Wirtschaftliche Analyse des European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, ECFIN Country Focus, Italy's employment gap: the role of taxation, 4. Februar 2010: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2010/pdf/cf-7-01_en.pdf; Ärzte ohne Grenzen, Violence in Southern Italy Exposes Extreme Neglect and Exploitation of Seasonal Migrant Workers, 12. Januar 2010: www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release.

5. Integrationslotterie – nur lokale Konzepte

Anders als in den meisten europäischen Ländern werden Integrationsprogramme in Italien generell nur während des Verfahrens, in einigen Fällen für kurze Zeit nach Anerkennung angeboten. Integrationsmassnahmen finden eigentlich in den SPRAR-Unterkünften statt. Weil aber, wie bereits erwähnt, die meisten Asylsuchenden gar nie in einem SPRAR Aufnahme finden, bieten auch die CARA einige Sprachkurse an. Das Angebot umfasst Italienischkurse (häufig in sehr grossen Klassen) und rudimentäre Informationen zur Arbeitssuche. Für alles andere sind die Asylsuchenden auf sich selber gestellt.

In Italien ist die Integration anerkannter Personen dezentral organisiert, was den lokalen Behörden viel Freiraum gibt. Dies verursacht grosse regionale Unterschiede in den angebotenen Integrationshilfen und schafft eine unberechenbare Situation für die Betroffenen. Dank der Hilfe von NGOs erhalten die Betroffenen an vielen Orten weitere Unterstützung. Diese Hilfe beruht jedoch in erster Linie auf Freiwilligenarbeit und ist daher weder verlässlich noch gesichert.

1.5 Zahlen und Fakten

1.5.1 Migration nach Italien vor der Dublin-Kooperation

Infolge seiner geografischen Lage war Italien während langer Zeit ein Transitland für nach Europa reisende Migrantinnen und Migranten aus Afrika, dem Nahen Osten und Asien.¹⁰ Bis 1990 akzeptierte Italien nur Asylsuchende aus Europa sowie einige vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge. In den 1990er-Jahren begann Italien auch Asylsuchende aus nicht-europäischen Ländern anzunehmen. Ihre Situation war allerdings für die Behörden keine wichtige Angelegenheit. Das Asylverfahren war unorganisiert, und die Lebensumstände waren schlecht, weshalb die meisten Asylsuchenden in andere europäische Länder weiterreisten und Italien für diese Gruppe ein Transitland blieb.¹¹ Die Anzahl registrierter Asylgesuche blieb gering und belief sich zwischen 1992 und 1997 auf 680 bis 2590 Gesuche pro Jahr.

1.5.2 Die Situation von Asylsuchenden in Italien seit Inkrafttreten des Dublin-Übereinkommens/der Dublin-II-Verordnung

In Italien trat das Dublin-Übereinkommen am 1. September 1997 operationell in Kraft. Dies führte zu einem bedeutenden Anstieg der Asylgesuche in Italien, das nun kein ausschliessliches Transitland mehr war. Zwischen 1997 und 1998 stiegen die Gesuchszahlen von 1890 auf 13'100.¹² In den folgenden Jahren stieg die Zahl weiter auf ungefähr 15'000 Gesuche pro Jahr, bevor sie zwischenzeitlich auf 10'000 fiel. Im Jahr 2007 nahm die Zahl wieder zu, und 2008 wurden 30'000 Asylgesuche registriert.

¹⁰ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

¹¹ Interview mit Cristina Molfetta, Ufficio Pastorale Migranti, Turin, 22. September 2010.

¹² UNHCR, 2005 UNHCR Statistical Yearbook, Italy, 5. August 2007: www.unhcr.org/4641be5d11.html.

Mit dem Abkommen mit Libyen (siehe Kap. 2.1) im Sommer 2009 sank die Zahl Asylsuchender dramatisch. Im dritten Quartal desselben Jahres wurden noch 2777 Gesuche registriert, im Vergleich zu 10'166 in der gleichen Vorjahresperiode. Im Jahr 2009 wurden total 17'603 Asylgesuche verzeichnet.¹³

Im Jahr 2009 wurden 2658 Asylsuchende nach Italien zurückgeschafft.¹⁴ Dies sind mehr als doppelt so viele wie 2008. Der Anstieg kann einerseits als verzögerte Reaktion auf ein starkes Ansteigen der Gesuchszahlen in Italien in den Jahren 2007 und 2008 zurückgeführt werden. Andererseits ist von grosser Bedeutung, dass 2009 die Schweiz zum ersten Mal in der Statistik aufgeführt wurde als das Land, das bei weitem die meisten Aufnahme- beziehungsweise Wiederaufnahmegesuche (2266) gestellt hat, wobei tatsächlich 869 Antragstellende nach Italien zurückgeschafft wurden.¹⁵

Sowohl die Auswirkungen des europäischen EU-Asyl-Acquis als auch die steigenden Asylgesuchszahlen und damit die Zahl der zu beherbergenden Asylsuchenden änderten die Situation in Italien in wenigen Jahren grundlegend und liessen die Erkenntnis wachsen, dass ein angemessenes nationales Asylsystem aufgebaut werden muss. In der Folge wurden verschiedene Lösungsansätze bezüglich Verfahren, Unterkunft, Versorgung und Integration von Asylsuchenden verfolgt. Akteure bestätigen jedoch, dass zur Erreichung europäischer Standards noch viel verbessert werden muss.

2 Das italienische Asylverfahren

2.1 Zugang zu italienischem Territorium

Im Mai 2009 begann Italien Drittstaatsangehörige, die in internationalen Gewässern aufgegriffenen wurden, nach Libyen zurückzuschicken. Das Übereinkommen mit Libyen hielt Asylsuchende vom Stellen eines Gesuches ab und stellte die Bereitschaft der italienischen Behörden, Zugang zum Asylverfahren zu gewähren, in Frage.

Die Überstellungen nach Libyen fanden ohne Abklärung und Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit der sich in den Booten befindenden Personen statt.¹⁶ Das UNHCR erachtet das Vorgehen als möglichen Verstoß gegen das *Non-Refoulement*-Gebot und als potenzielle Verletzung von Artikel 3 der Europäischen

¹³ Zahl jährlicher Asylgesuche in ausgewählten Staaten, 2004–2009:
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/02/28/annual-number-of-asylum-applications-in-select-countries-2004-2009/>.

¹⁴ Dublin Transnational Project: www.dublin-project.eu/dublin/Italy. Für zusätzliche Informationen zu Dublin siehe: Consiglio Italiano per i Rifugiati, Hungarian Helsinki Committee, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Pro Asyl, Greek Council for Refugees, Caritas Sweden, Dubliners Project Report, April 2010: <http://helsinki.hu/dokumentum/dublinerCORRETTO%20definitivo.pdf>.

¹⁵ Bundesamt für Migration (BFM), Statistik Dezember 2009:
www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/monat/2009/stat-mt-200912-d.pdf.

¹⁶ Amnesty International: Libya/Italy: Bilateral cooperation should not be at the price of human rights, 27. August 2010: www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/017/2010/en/633d2326-1192-4d16-960c-d767928fe718/mde190172010en.html.

Menschenrechtskonvention (EMRK).¹⁷ Das Abkommen zwischen Italien und Libyen betrifft ganz Europa insofern, als dass dadurch die Gesamtzahl der Asylsuchenden in Europa sank. Von einem ethischen Standpunkt aus ist das Vorgehen angesichts der Lebensbedingungen, welche die Asylsuchenden in Libyen antreffen, fraglich.

Aufgrund der aktuellen, unvorhersehbaren Ereignisse in Libyen ist das Übereinkommen ausser Kraft gesetzt. Die Folgen sind noch nicht abschätzbar, aber es sind bedeutende Auswirkungen auf die Situation der Asylsuchenden in Italien zu erwarten. Es ist wahrscheinlich, dass die Zahl der Asylgesuche, die in den letzten zwei Jahren zurückgegangen ist, wieder stark ansteigen wird.¹⁸

2.2 Asylgesuchstellung – Zugang zum Verfahren

2.2.1 Das Stellen eines Asylgesuches in Italien

Die Absicht, ein Asylgesuch stellen zu wollen, kann bei der Grenzpolizei oder auf der Questura (Polizeihauptquartier der jeweiligen Region) geäußert werden. Die Questura ist eine administrative Einheit in jeder Provinz, die Reisepässe an italienische Staatsbürgerinnen und -bürger und Ausweise an Ausländerinnen und Ausländer ausstellt. Das Entgegennehmen und die formelle Registrierung von Asylgesuchen gehört ebenfalls in den Verantwortungsbereich der Questura. Asylsuchende können die Absicht, ein Asylgesuch stellen zu wollen, auch in jeder beliebigen Polizeistation äussern, worauf sie zur Registrierung auf die Questura geschickt werden. Normalerweise müssen sich Asylsuchende mehrere Male zur Questura begeben, bevor sie ihr Gesuch formell registrieren lassen können.¹⁹ Sie erhalten während dieser Zeit keine finanzielle Unterstützung. Neben den schwerwiegenden Problemen des täglichen Lebens wie Suche nach Unterkunft und Nahrung erleben sie demütigende Situationen, weil sie – ohne Geld – beispielsweise gezwungen sind, öffentliche Verkehrsmittel ohne gültige Fahrkarten zu benutzen.

Nach Gesprächen mit verschiedenen Akteuren ist davon auszugehen, dass Asylsuchende, sobald sie sich auf italienischem Boden befinden, normalerweise nicht am Stellen eines Asylgesuches gehindert werden. Hingegen berichten Asylsuchende und ihre Rechtsvertretungen, dass es Schwierigkeiten beim konkreten Einreichen des Gesuches gab. In grösseren Städten kam es zu Schwierigkeiten beim effektiven Zugang zur Questura, weil die wachhabenden Polizisten normalerweise nur Italienisch sprechen. Zu Kommunikationsproblemen kam es auch innerhalb der Questura: Im Süden wurden Asylsuchende beispielsweise angewiesen, einen Zug nach Norden zu nehmen. An einigen Orten erhielten Asylsuchende ein Papier, auf dem sie aufgefordert wurden, das Land zu verlassen.²⁰

¹⁷ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

¹⁸ ECRE Weekly Bulletin, 22. April 2011: «Since mid-Januar, 26'980 people from North Africa have arrived in Italy, among them 22'953 Tunisians and 4018 from other countries, mainly Eritrea, Ethiopia, Ivory Coast and Somalia.» (Seit Mitte Januar sind 26'980 Personen aus Nordafrika in Italien angekommen, darunter 22'953 Tunesier und 4018 aus anderen Ländern, mehrheitlich aus Eritrea, Äthiopien, Elfenbeinküste und Somalia): www.ecre.org/files/ECRE_Weekly_Bulletin_22_April_2011.pdf.

¹⁹ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

²⁰ Interview mit Mitgliedern von Mosaico und anderer von NGOs koordinierten Projekten, Turin, 23. September 2010.

Es wird zudem berichtet, dass Asylsuchende am Flughafen keine Gelegenheit erhielten, ein Asylgesuch zu stellen oder einen Termin auf der Questura zu bekommen. Ein von Norwegen nach Italien überstellter Eritreer gab beispielsweise Juss-Buss an, er sei nach dem Abnehmen der Fingerabdrücke aufgefordert worden, fortzugehen. Gemäss der Association of Juridical Studies on Immigration (ASGI) ist dies ein wiederkehrendes Problem.²¹ Eine Verbesserung wäre allenfalls mit einem erleichterten Zugang zu Übersetzern zu erreichen.

Eine mögliche Ursache sind fehlende Kapazitäten. Diese beeinträchtigen sowohl die Ausbildung der Polizisten als auch die Aufnahmemöglichkeiten. Es ist eine fortdauernde Schwierigkeit, dass sich mehr Asylsuchende melden, als die Behörden registrieren können. 2008 und 2009, als die Anzahl der Asylgesuche ihren Höhepunkt erreichte, wurde die für viele Asylsuchende zuständige Questura in Rom täglich von mehreren hundert Gesuchstellenden aufgesucht.²² In der Folge dauerte es bis zu sechs Monate zwischen dem ersten Kontakt und der formellen Registrierung des Asylgesuches. Asylsuchende blieben während dieser Zeit ohne Unterkunft (siehe Kap. 2.2.2).

2.2.2 Vorgehen für die Asylgesuchstellung

Bevor das Asylgesuch auf der Questura formell registriert werden kann, werden die Identität und die Nationalität der Asylsuchenden überprüft. Bei der Gesuchstellung werden Fingerabdrücke genommen, Fotos gemacht und alle relevanten persönlichen Informationen erhoben.

Nach der ersten Registrierung werden die Fingerabdrücke auf eine allfällige Übereinstimmung mit der EURODAC- und der nationalen AFIS-Datenbank überprüft. Anschliessend werden die Asylsuchenden zu einem neuen Treffen zwecks formeller Registrierung eingeladen (siehe Kap. 2.2.3) und erhalten ein Dokument, das sogenannte Cedolino, das die erste Registrierung bestätigt. Die Zeit zwischen der ersten und der formellen Registrierung kann je nach Kapazität der betreffenden Questura wenige Wochen bis zu zwei Monate betragen. In den Jahren 2008 und 2009 betrug die Wartezeit bis zu sechs Monate.

Sofern Asylsuchende einen nationalen Reisepass besitzen, müssen sie diesen der Questura abgeben. Sie erhalten dann eine Kopie mit einem Stempel, der bestätigt, dass das Original von der Polizei eingezogen wurde. In der Mehrzahl der Fälle verfügen Asylsuchende aber nicht über entsprechende Identitätspapiere. Die Questura in Rom geht davon aus, dass die meisten Gesuchstellenden keine genügenden Identitätspapiere vorweisen können.²³ Dies kann in anderen Regionen anders sein, insbesondere dort, wo Asylsuchende mit regulären Transportmitteln einreisen wie beispielsweise per Flugzeug. Es wurde mitgeteilt, dass viele Asylsuchende in Turin Identitätspapiere besitzen.²⁴ Asylsuchende, die ohne Papiere einreisen, werden normalerweise zwecks Identitätsabklärung in ein CARA gebracht.

²¹ Interview mit Salvatore Fachile, Association of Juridical Studies on Immigration, Rom, Dezember 2010.

²² Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

²³ Ebenda.

²⁴ Interview mit der Präфекtur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

Asylsuchende, die sich illegal auf italienischem Staatsgebiet aufhalten oder die Grenzen ohne Kontrolle überschritten haben, werden normalerweise in ein CARA oder in ein Erstaufnahmezentrum (CDA/CPA) gebracht. Die CARAs dienen grundsätzlich als Unterkunft für Asylsuchende, die wegen illegaler Einreise oder illegalem Aufenthalt temporär festgenommen wurden (siehe Kap. 3.3.1.2).

Die Questura verfügt über zu wenig Kapazitäten. Es ist deshalb häufig nicht möglich, Asylsuchende bereits beim ersten Besuch formell zu registrieren, sie erhalten in den meisten Fällen einen späteren Termin. Die Wartezeit für den weiteren Termin kann heute zwischen einigen Wochen zu bis zu zwei Monate in grösseren Städten betragen. Telefonisch können Asylsuchende die Questura nicht erreichen. Die Questura braucht ausserdem Zeit, die Fingerabdrücke zu überprüfen und abzuklären, ob die betroffene Person Anspruch auf einen Platz in einem Zentrum hat, bevor sie sie dorthin schicken kann.²⁵ Wie bereits erwähnt, leben die meisten Asylsuchenden in dieser Zeit ohne Obdach auf der Strasse.

2.2.3 Formelle Registrierung: Verbalizzazione

Die formelle Registrierung des Asylgesuches, die Verbalizzazione, erfolgt durch die Questura einige Zeit nach der erstmaligen Registrierung. Die Asylsuchenden werden befragt und das sogenannte «C3-Formular» ausgefüllt. Fragen werden mit Hilfe von Übersetzenden, welche für die häufigsten Sprachen vorhanden sind, gestellt.²⁶ gestellt. Wenn die Asylsuchenden sich auf Englisch verständlich machen können, wird die Befragung in dieser Sprache durchgeführt.²⁷ Die Asylsuchenden können auf eigene Kosten eine Anwältin oder einen Anwalt an die Verbalizzazione mitbringen. Es ist diesen jedoch nicht erlaubt zu sprechen.²⁸ Die Gesuchstellenden müssen eine schriftliche Zusammenfassung ihrer Fluchtgeschichte in einer beliebigen Sprache abgeben.²⁹ Sind sie Analphabeten, müssen sie dafür auf eigene Kosten eine Person finden, die ihnen hilft.³⁰ Dies kann problematisch sein, da viele Asylsuchende traumatische Erfahrungen gemacht haben, die sie schwerlich mitteilen können.³¹ Nach der Verbalizzazione erhalten sie eine schriftliche Bestätigung ihres Status als Asylsuchende. Aus Sicht der Behörden beginnt damit das Asylverfahren, und die Gesuchstellenden haben ab diesem Zeitpunkt Anspruch auf Unterkunft und Unterstützung.

Für die Asylsuchenden sind die Anhörungsbedingungen auf der Questura sehr häufig nachteilig. In Rom teilen sich zwei Befragungsteams, bestehend aus je einer Polizistin beziehungsweise einem Polizisten und einer übersetzenden Person, einen Raum. In der Praxis bedeutet dies, dass bei der Befragung mindestens sechs Personen im selben Raum, in einigen Fällen sogar bis zu acht Personen, anwesend sind.³² Die Durchführung einer weiteren Anhörung kann nicht nur störend wirken,

²⁵ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Interview mit Elisa Morellini, Naga-har, Mailand, 23. September 2010.

²⁸ Interview mit Maria Cristina Romano, Mitglied ASGI und ELENA, Italien-Koordinatorin, Mailand, 22. September 2010.

²⁹ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

³⁰ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

³¹ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010; Interview mit Elisa Morellini, Naga-har, Mailand, 23. September 2010.

³² Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

sondern ist auch problematisch, weil die Privatsphäre der Asylsuchenden nicht geschützt ist. Diese Situation erschwert insbesondere traumatisierten Asylsuchenden die Befragung und ist besonders problematisch bei geschlechtsspezifischen Vorbringen.

Ein zusätzliches Problem in der Questura in Rom ist die Tatsache, dass jedes der zwei Befragungsteams pro Tag nicht mehr als ungefähr 20 Fälle (total 40 Fälle) bewältigen kann. In Zeiten, wo die Anzahl Asylsuchender, die auf ihre formelle Registrierung warten, sehr hoch ist, führt dies zu langen Wartezeiten.

Auch betreffend Übersetzung führen mangelnde Ressourcen zu Problemen. An einigen Orten stellt die Questura überhaupt keine Übersetzenden zur Verfügung.³³ Die Questura in Turin erwägt gar, keine Anhörungen mehr durchzuführen und die Asylsuchenden nur noch schriftliche Formulare ausfüllen zu lassen.³⁴ Weiter gab es Beanstandungen bezüglich der Aufzeichnung der Befragung. Einige Gesuchstellende beschwerten sich, dass die Polizei ihre Aussagen nicht korrekt erfasst hätten, was anschliessend bei der Befragung durch die Kommission (siehe Kap. 2.3.1) zu Problemen führte.³⁵

2.3 Asylgesuch: Prüfung und Entscheid

2.3.1 Befragung vor der Territorialen Kommission

Das italienische Asylverfahren war früher zentralisiert, alle Befragungen fanden in Rom statt. Durch eine Reform wurde die Verantwortung an die im Jahr 2002 geschaffenen Territorialen Kommissionen übergeben, diese Massnahme steigerte die Effizienz des Verfahrens. Seit 2008 sind zehn Territoriale Kommissionen für die Bearbeitung der Asylgesuche zuständig. Jede Kommission besteht aus vier Mitgliedern: Eine Vertretung der Präfektur (Regierungsvertretung in der jeweiligen Provinz), welche die Kommission präsidiert, ein hochrangiger Beamte oder eine hochrangige Beamtin der Polizei, eine Vertretung der lokalen Gemeinde und ein von UNHCR gewähltes Mitglied. Die Territorialen Kommissionen werden durch eine Nationale Kommission in Rom unterstützt, die in Zusammenarbeit mit UNHCR eine landesweite Harmonisierung der Entscheidungspraxis fördert.³⁶

Nach der Verbalizzazione wird der Fall an die für die Region verantwortliche Kommission, wo das Gesuch eingereicht wurde, übergeben und ein Befragungstermin angesetzt. Die Questura teilt der asylsuchenden Person den Befragungstermin mit. Wenn sie in einem CARA untergebracht ist, wird ihr der Termin dort mitgeteilt. Asylsuchende, die keine Unterkunft haben, erhalten von der Questura anlässlich der Verbalizzazione einen neuen Termin auf ihrer Behörde, an welchem sie dann über das Befragungsdatum bei der Kommission informiert werden. Diese Befragung sollte maximal 30 Tage nach der erstmaligen Asylgesuchstellung stattfinden.³⁷ In der Pra-

³³ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

³⁴ Interview mit Raffaella Fassone, Questura Turin, Turin, 6. Dezember 2010.

³⁵ Interview mit Mitgliedern von Mosaico und anderen von NGOs koordinierten Projekten, Turin, 23. September 2010.

³⁶ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

³⁷ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 art. 27: <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2008/40/2.htm>.

xis kann es allerdings mehrere Monate – es wurde von Wartezeiten bis zu acht Monate berichtet – dauern. Nach dem Rückgang der Asylgesuchszahlen in den Jahren 2009 und 2010 ging die Wartezeit generell zurück.³⁸

Die Asylsuchenden werden je nach Komplexität des Falles durch ein oder zwei Kommissionsmitglieder befragt. Im Allgemeinen findet die Befragung mit einer Übersetzungsperson statt.³⁹ Bei seltenen Sprachen kann es auch vorkommen, dass eine telefonische Übersetzung erfolgt. Asylsuchende können an die Anhörung eine Anwältin beziehungsweise einen Anwalt auf eigene Kosten mitbringen. Diese dürfen Kommentare abgeben und Fragen vorschlagen. Weitere Personen oder Organisationen sind nicht zugelassen. Allerdings gelten Berichten zufolge Ausnahmen für unbegleitete Minderjährigen und Personen mit gesundheitlichen Problemen.⁴⁰

2.3.2 Der Entscheid der Kommission

Die Kommission entscheidet, ob sie die gesuchstellende Person als Flüchtling anerkennt oder ihr subsidiären Schutz gewährt. Der Entscheid wird der Questura mitgeteilt, die den entsprechenden Ausweis ausstellt. Sofern die Kommission eine Person nicht als Flüchtling anerkennt und ihr keinen subsidiären Schutz gewährt, gibt sie der Questura eine Empfehlung ab, ob die Person aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten soll. Bis vor kurzem folgte die Questura in der Regel diesen Empfehlungen, war jedoch gesetzlich nicht dazu verpflichtet. Seit einem Gerichtsentscheid vom 19. Mai 2009 ist nun die Questura an die Kommissionsempfehlung gebunden, ausser sie kann zusichern, dass die asylsuchende Person im Land, in das sie ausgeschafft wird, einen vergleichbaren Status erhalten wird wie in Italien.⁴¹

Nach allgemeiner Einschätzung hat die Reform zur Schaffung mehrerer Kommissionen die Qualität der Entscheide merklich verbessert. Heute werden die meisten Argumente, die zum jeweiligen Entscheid geführt haben, in diesem aufgeführt. Allerdings wird nach wie vor kritisiert, dass Gründe, die zur Ablehnung geführt haben, nicht klar angegeben werden, was die Beschwerdeführung erschwert.⁴² Das UNHCR ist beunruhigt, dass die Entscheide die Beschwerdefristen und die Beschwerdeinstanz oder die Notwendigkeit, ein Gesuch um aufschiebende Wirkung zu stellen, nicht klar genannt werden. Sogar Anwälte haben mit letzterem Umstand Mühe, was dazu führte, dass als Vorsichtsmassnahme generell um aufschiebende Wirkung ersucht wird, auch wenn dies nicht nötig wäre. Es besteht ausserdem die Gefahr, dass die aufschiebende Wirkung, auch wenn sie automatisch hätte gewährt werden sollen, nicht gewährt wird (siehe Kap. 2.4.2).⁴³

Die Reform hat zu einer Verkürzung der Zeit zwischen der Befragung vor der Kommission und dem erstinstanzlichen Entscheid geführt. Heute beträgt diese durchschnittlich zwei Monate. Vor der Reform, als die Gesuchstellenden auf eigene Kos-

³⁸ Interview mit Daniela Di Rado, CIR, Rom, 20. September 2010.

³⁹ Interview mit Roberto Samperi, Stadtverwaltung Turin, Turin, 22. September 2010.

⁴⁰ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

⁴¹ Cassazione Sezioni unite Civili, ordinanza no. 11535/09, bei der Kanzlei am 19. Mai 2009 registriert; Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

⁴² Interview mit Maria Cristina Romano, Mitglied ASGI und ELENA, Italien-Koordinatorin, Mailand, 22. September 2010.

⁴³ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

ten nach Rom reisen mussten, vergingen teilweise zwischen einem und eineinhalb Jahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid.

2.4 Beschwerdeverfahren

2.4.1 Fristen

Sofern das Asylgesuch abgelehnt wird, erhalten die Gesuchstellenden eine Verfügung mit der Aufforderung, das Land zu verlassen. Bei Asylsuchenden, die sich uneingeschränkt auf italienischem Territorium bewegen durften, beträgt die Beschwerdefrist 30 Tage. Bei Asylsuchenden, die sich in einem CARA oder in einem CIE⁴⁴ aufhalten, beträgt die Beschwerdefrist 15 Tage.⁴⁵ Die Beschwerde muss von einem Anwalt oder einer Anwältin beim Zivilgericht (Tribunale – Sezione Civile) eingereicht werden. Für mittellose Asylsuchende, welche die Verfahrenskosten nicht selber tragen können, besteht es die Möglichkeit auf unentgeltliche Rechtsvertretung, deren Kosten vom Staat übernommen werden. Nach einer Beschwerde wird der Fall vom Zivilgericht neu beurteilt.

Eine Beschwerde gegen den Entscheid des Zivilgerichts kann innerhalb von zehn Tagen beim Berufungsgericht eingelegt werden. Eine Beschwerde gegen das Urteil des Berufungsgerichts kann innerhalb von 30 Tagen am Kassationshof eingereicht werden. In der Praxis ist es sehr schwierig, rechtliche Unterstützung für einen Weiterzug über die zweite juristische Ebene hinaus, zu erhalten.⁴⁶

2.4.2 Aufschiebende Wirkung und Ausweisung

Mit Gewährung der aufschiebenden Wirkung wird der Vollzug des Ausweisungsentscheids gestoppt. Die asylsuchende Person kann den Entscheid der zweiten Instanz in Italien abwarten. In den meisten Fällen muss der Antragstellende ein Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung einreichen, um das Verfahren bis zum endgültigen Entscheid in Italien abwarten zu dürfen. Diesem wird meist stattgegeben. Dies betrifft Asylsuchende, die ihr Gesuch nach illegalem Grenzübertritt oder nach illegalem Aufenthalt in Italien gestellt haben. Wird die aufschiebende Wirkung verweigert, besteht die Möglichkeit, sie erneut vor Gericht, auf individueller Basis, zu beantragen. Solange das Gericht über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung nicht entschieden hat, darf die asylsuchende Person nicht ausgeschafft werden.⁴⁷

Bei Asylsuchenden, die legal nach Italien eingereist sind, bevor sie um Asyl ersuchten, sollte die aufschiebende Wirkung auf Beschwerdeebene automatisch gewährt werden (siehe zu dieser Problematik Kap. 2.3.2).

⁴⁴ CIE (Centro di identificazione ed espulsione/Identifikations- und Ausschaffungszentrum) sind geschlossene Haftanstalten.

⁴⁵ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

⁴⁶ Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe, European Council on Refugees and Exiles ECRE, Oktober 2010, S. 32, 41, 42:
www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_Legal_Aid_for_Asylum_Seekers_in_Europe_October_2010.pdf.

⁴⁷ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

Wenn die aufschiebende Wirkung nicht gewährt wird und die Frist zur Einreichung einer Beschwerde verstrichen ist, erhalten die Asylsuchenden einen Ausweisungsentscheid, ausser sie haben das Land bereits verlassen. Es ist ungewöhnlich, dass die Ausweisung vollzogen wird, bevor der Entscheid der zweiten Instanz vorliegt. In Ausnahmefällen haben Polizeistationen Asylsuchenden während dieser Zeit temporäre Aufenthaltsbewilligungen erteilt, auch wenn ihnen keine aufschiebende Wirkung gewährt wurde.⁴⁸

Ein Ausweisungsentscheid bedeutet, dass die Asylsuchenden das Land innerhalb von fünf Tagen verlassen müssen. Diejenigen, die diese Frist nicht einhalten, riskieren, in ein CIE gebracht zu werden, wo sie bis zu sechs Monate festgehalten werden können.⁴⁹ Wenn die Polizei sie während dieser Zeit nicht in ihr Heimatland zurückschaffen kann, müssen sie aus dem CIE entlassen werden. Verletzliche Personen werden normalerweise nicht inhaftiert, für sie wird eine andere Lösung gesucht.⁵⁰

2.5 Erneuerung von Bewilligungen

Eine als Flüchtling anerkannte Person erhält eine für fünf Jahre gültige und danach erneuerbare Bewilligung. Bei Änderungen der Situation im Heimatland oder wenn eine der in Artikel 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention genannte Voraussetzung zutrifft, kann die Bewilligung entzogen werden.⁵¹ Bei Gewährung subsidiären Schutzes ist die Bewilligung für drei Jahre und bei der Aufnahme aus humanitären Gründen für ein Jahr gültig. Diese Bewilligungen sind verlängerbar, jedoch nur, falls die Gründe, die zu ihrer Gewährung führten, immer noch bestehen.

Bedingung für die Erneuerung einer Bewilligung ist ein entsprechender Antrag an die verantwortliche Questura. Dabei ist es wichtig, die Originalbewilligung vorweisen zu können. Falls diese nicht mehr vorhanden ist, führt dies unweigerlich zu beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Erneuerung. Nur wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass sie gestohlen wurde oder verloren ging, ist die Neuausstellung wahrscheinlich. Grundsätzlich sind die Behörden jedoch sehr restriktiv, was das Ersetzen von Bewilligungen angeht, um missbräuchliches Verhalten, insbesondere Weitergabe und Handel, zu verhindern.⁵² Dies kann für Dublin-Rückkehrende, die ihre Ausweise meist nicht mehr besitzen, ein grosses Problem darstellen.

2.6 Unentgeltliche Rechtspflege

Mittellose Asylsuchende, die sich keine rechtliche Unterstützung leisten können, erhalten nach einem erstinstanzlichen negativen Entscheid unentgeltliche Rechtshilfe. Diese Unterstützung wird von der Anwaltsvereinigung, die am lokalen Gericht tätig ist, gewährleistet. Asylsuchende mit einem negativen Entscheid können beim lokalen Rechtshilfebüro oder, falls sie bereits anwaltschaftlich vertreten werden,

⁴⁸ Interview mit Daniela Di Rado, CIR, Rom, 20. September 2010.

⁴⁹ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

⁵⁰ Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

⁵¹ Interview mit Roberto Samperi, Gemeinde Turin, Turin, 22. September 2010.

⁵² Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

direkt beim Zivilgericht um unentgeltliche Rechtspflege ersuchen.⁵³ Dolmetscherdienste zwischen Anwaltschaft und Klienten oder die Übersetzung von Dokumenten, welche eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt unentgeltlicher Rechtspflege in Asylverfahren bilden, sind allerdings vom System der unentgeltlichen Rechtshilfe ausgeschlossen.⁵⁴

2.7 Dublin-Rückkehrende

Personen, die unter der Dublin-II-Verordnung nach Italien zurückgeschickt werden, werden meist per Flugzeug rücküberstellt. Die meisten landen am Flughafen Fiumicino in Rom, einige auch am Flughafen Malpensa (Distrikt Varese) in der Nähe von Mailand. Das Asylverfahren von Dublin-Rückkehrenden wird normalerweise beim Verfahrensstand, der bei Ausreise aus Italien vorlag, weitergeführt. Die Polizei am Flughafen macht die verantwortliche Questura ausfindig und fordert die rückkehrende Person auf, sich dorthin zu begeben. Die Reisekosten werden vom Innenministerium übernommen.⁵⁵ Dublin-Rückkehrende müssen sich innerhalb von fünf Tagen nach ihrer Ankunft bei der zuständigen Questura melden.⁵⁶

Für Dublin-Rückkehrende gibt es verschiedene Szenarien:

1. Asylsuchende, die Italien verlassen haben, *ohne dort zuvor ein Asylgesuch gestellt* zu haben, können dies bei der Flughafen-Polizei tun.⁵⁷ Am Flughafen erhalten sie ausserdem Informationen und Beratung durch eine unabhängige, von den Behörden berufene Organisation. Diese wird von den Behörden finanziert und arbeitet eng mit dieser zusammen. In Rom wird diese Dienstleistung von Arciconfraternità, in Mailand von Caritas angeboten.
2. Asylsuchende, die Italien nach dem Stellen ihres Asylgesuches, aber *vor der Befragung durch die Kommission* verlassen haben und *vor dem erstinstanzlichen Entscheid nach Italien zurückgekehrt* sind, werden wieder ins Verfahren aufgenommen und erhalten eine Einladung zu einer Befragung durch die Territoriale Kommission.
3. Asylsuchende, die Italien *vor der Befragung durch die Kommission* verlassen haben und nach ihrer Rückkehr nach Italien von ihrem negativen Entscheid erfahren: Sofern der Entscheid ohne Befragung der asylsuchenden Person ergangen ist, handelt es sich nicht um einen materiellen Entscheid, daher sind diese meist negativ. In diesem Fall können Asylsuchende die Wiederaufnahme des Falles beantragen oder gegen den negativen Entscheid eine Beschwerde einlegen.⁵⁸

⁵³ Interview mit Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rom, 18. September 2010.

⁵⁴ Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe, European Council on Refugees and Exiles ECRE, Oktober 2010, S. 51 and 97: www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_Legal_Aid_for_Asylum_Seekers_in_Europe_October_2010.pdf.

⁵⁵ Interview mit der Präфекtur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

⁵⁶ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

⁵⁷ Interview mit der Präфекtur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

⁵⁸ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

- a. Um einen Fall wieder aufzunehmen und einen neuen Termin für die Befragung durch die Kommission zu erhalten, müssen Asylsuchende einen Grund für das Verpassen des ersten Befragungstermins angeben.⁵⁹ Normalerweise kann problemlos ein neuer Befragungstermin erhalten werden.
 - b. Das italienische Gesetz erlaubt es jedoch, ein Gesuch um Wiederaufnahme abzulehnen, was die Gefahr einer Verletzung des *Non-Refoulement*-Gebots erhöht. Der Entscheid, das Verfahren nicht wieder aufzunehmen, kann direkt bei der zweiten Instanz angefochten werden. Eine Befragung durch die Kommission findet in diesem Fall nicht statt. Die Folge ist, dass der Antrag widerspruchsfrei entschieden wird.
4. Die Asylsuchenden haben *Italien nach der Befragung* durch die Kommission, aber vor Entscheid verlassen: Bei der Rückkehr werden sie über den zwischenzeitlich ergangenen, *negativen Entscheid* informiert. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, innerhalb der in Kapitel 2.4.1 aufgeführten Fristen Beschwerde einzulegen.
 5. Asylsuchende, die *Italien nach dem Fällen eines negativen Entscheides verlassen haben* und bei denen die Beschwerdefrist abgelaufen ist, erhalten nach ihrer Rückkehr einen Ausweisungsentscheid und riskieren, in ein CIE gebracht zu werden. Es wurde der Delegation gegenüber erwähnt, dass der Zugang zu adäquater rechtlicher Vertretung für CIE-Insassen ein grosses Problem darstellt.⁶⁰ Dieselbe Situation besteht für Dublin-Rückkehrende, die nach der Rückkehr über einen negativen Entscheid informiert werden (siehe Szenario 4) und dagegen keine Beschwerde einlegen oder das Land innerhalb der Beschwerdefrist verlassen.
 6. Asylsuchende, die *vor der Ausreise aus Italien bereits einen Ausweisungsentscheid* erhalten haben, kommen bei der Rückkehr direkt in ein CIE und haben im Flughafen auch keinen Zugang zu Unterstützung und Beratung durch Arciconfraternità oder Caritas (siehe Szenario 1).⁶¹
 7. Asylsuchende, die während ihrer Abwesenheit einen *positiven Asylentscheid* erhalten haben, erhalten nach ihrer Rückkehr nach Italien eine Aufenthaltsbewilligung. In diesen Fällen werden nur besonders verletzte Personen von Arciconfraternità oder Caritas unterstützt.

Die Mehrheit der Asylsuchenden, die Italien verlassen und in andere europäische Länder reisen, haben bereits eine Bewilligung in Italien erhalten. Mit Ausnahme der anerkannten Flüchtlinge fallen diese Personen in der gegenwärtigen Praxis unter die Dublin-II-Verordnung.⁶² Weil aber Italien die Einträge in der EURODAC-Datenbank nach Gewährung eines Schutzstatus häufig nicht anpasst, kann das System nicht unterscheiden zwischen Personen, die bereits einen Status erhalten haben, und

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Interview mit Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rom, 18. September 2010.

⁶¹ Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

⁶² Ebenda.

solchen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Dies stellt für viele Dublin-Units ein Problem dar, weil es häufig sehr zeitaufwändig ist, festzustellen, ob ein Fall unter das Dublin-System fällt oder nicht.⁶³

Die italienische Dublin-Unit ist überlastet mit Wiederaufnahmegesuchen (take-back). Die Delegation wurde von der Questura in Rom dahingehend informiert, dass es sich dabei um viele Wiederaufnahmegesuche betreffend besonders verletzlicher Personen handelt, bei welchen die italienische Dublin-Unit jeweils über die für eine bestimmte Person erforderliche medizinische oder psychiatrische Unterstützung in Kenntnis gesetzt wird. Die Behörden verfügen jedoch bei weitem nicht über die erforderlichen Ressourcen, die nötigen Vorkehrungen in jedem Fall zu veranlassen. Die Präfektur in Rom hat deshalb der Delegation mitgeteilt, dass sie es sehr begrüßen würde, wenn die anderen europäischen Staaten davon absehen würden, besonders verletzliche Personen nach Italien zurückzuschicken.⁶⁴

3 Aufnahme und Integration während des Verfahrens

3.1 Einleitung

Obwohl die europäische Gesetzgebung in den letzten Jahren offensichtlich einen Einfluss auf das italienische Asylsystem hatte, vor allem durch die Umsetzung der Richtlinien in die nationale Gesetzgebung, ist dieses immer noch relativ neu und noch lange nicht ausgereift. Die Situation ist nach wie vor geprägt von mangelnden Kapazitäten und fehlenden Integrationsmassnahmen, was zu äusserst schwierigen Lebensbedingungen für viele Flüchtlinge und Asylsuchende führt.

Kapitel 3 und 4 liefern einen Überblick über die Aufnahmesituation und die staatlichen Integrationsprogramme während des Asylverfahrens und nach Schutzgewährung. Anschliessend werden die Situation und die Herausforderungen, welche die meisten Flüchtlingen nach Anerkennung antreffen, dargestellt.

Das bestehende Unterkunftssystem der italienischen Regierung ist sehr unterschiedlich ausgestaltet; mit geteilten finanziellen und organisatorischen Verantwortlichkeiten. Einige Zentren (CARA und CIE) werden von der Zentralregierung finanziert, während das SPRAR-System eine Kooperation zwischen Innenministerium, lokalen Gemeinden und NGOs ist. Einige Zentren basieren auf einem speziellem Abkommen aus dem Jahr 2007 zwischen dem Innenministerium und den Gemeinden Rom, Mailand, Turin und Florenz (Centri polifunzionali, Progetto Morcone). In Rom werden mehrere Zentren von der Stadt finanziert und von NGOs betrieben. Die folgende Beschreibung bezieht sich auf diese drei Kategorien von Zentren, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verfahrensstufen. Diese Zentren werden als Erste-, Zweite-, Dritte-Stufe-Zentrum beschrieben. Es ist allerdings wichtig zu wissen, dass

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

jedes Zentrum Unterkunft für Asylsuchende in verschiedenen Verfahrensstufen sowie anerkannte Flüchtlinge bieten kann.

3.2 Die Zeit vor der Verbalizzazione

3.2.1 Unterkunft

Nach dem Stellen eines Asylgesuches sollten die Antragstellenden in einem CARA untergebracht werden. Die meisten dieser Zentren befinden sich in Süditalien. Im April 2011 waren gemäss der Internetseite des Italienischen Innenministeriums⁶⁵ zehn CARAs mit ungefähr 2000 Plätzen in Betrieb.

Neben den bestehenden CARAs wurden auch CDA-Zentren⁶⁶ wieder geöffnet. Während des Besuchs der Delegation im September und Dezember 2010 waren die meisten CDA-Zentren geschlossen.⁶⁷ Die CDA-Zentren sind für die Erstaufnahme von den mit Booten im Süden ankommenden Asylsuchenden konzipiert. Für die Aufnahme von Gesuchstellenden aus Nordafrika wurden einige dieser Zentren wieder geöffnet. Im April 2011 betrug die Kapazität der CDA-Zentren in Italien ungefähr 4000⁶⁸ Plätze. Asylsuchende, die mit Booten aus Nordafrika kommen, werden zuerst in diesen Zentren untergebracht, bevor sie in CARAs weitergeleitet werden.

Auch Asylsuchende welche illegal anwesend sind, werden nach dem Stellen eines Asylgesuches einem CARA zugewiesen. Andernfalls sollten sie direkt an ein SPRAR verwiesen werden. Die italienische Gesetzgebung garantiert – zumindest auf dem Papier – Aufnahme für alle Asylsuchenden. Allerdings kann der Staat in vielen Fällen keine Unterkunft zur Verfügung stellen. Gerade in grösseren Städten ist die Situation angespannt. Die Zeitdauer zwischen der Gesuchseinreichung auf der Questura und der formellen Registrierung (Verbalizzazione), mit welcher das Recht auf Unterkunft theoretisch entsteht, kann wie ausgeführt im schlimmsten Fall mehrere Monate dauern. Viele Asylsuchende bleiben in dieser Zeit ohne jegliche Unterstützung und müssen auf eigene Faust ein Obdach finden. Akteure bestätigen, dass in Mailand, Turin und Rom die meisten Asylsuchenden in dieser Phase des Verfahrens auf der Strasse leben.⁶⁹ Sozialdienste der Gemeinden, lokale NGOs oder kirchliche Organisationen können teilweise Notschlafplätze, die bereits im Rahmen von Obdachlosenprojekten bestehen, anbieten. Die Kapazitäten sind jedoch sehr beschränkt.⁷⁰ Tatsächlich erhalten die meisten Asylsuchenden erst nach der Verbalizzazione eine Unterkunft, sofern die Questura für sie einen Platz in einem CARA fin-

⁶⁵ Ministero dell'Interno; Centri Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA), aufgerufen 11. April 2011: <http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>.

⁶⁶ CDA (Centro di Accoglienza / Accommodation Center).

⁶⁷ Interview mit Ngô Lê Quỳên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

⁶⁸ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, aufgerufen 11. April 2011: http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0888_Cartina_aggiornata_CD_A_CARA_per_sito.pdf.

⁶⁹ Interview mit Maria Cristina Romano, Mitglied ASGI und ELENA-Italien-Koordinatorin, Mailand, 22. September 2010; Interview mit Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rom, 18. September 2010; Interview mit Ngô Lê Quỳên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010; Interview mit Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Jesuitischer Flüchtlingsdienst, Rom, 20. September 2010.

⁷⁰ Interview mit Mitgliedern von Mosaico und verschiedenen anderen von NGOs koordinierten Projekten, Turin, 23. September 2010.

det. Das CARA wird von der Präfektur über die Ankunft eines Asylsuchenden informiert.⁷¹

3.2.2 Sozialhilfe

Während der oben erwähnten Zeit erhalten Asylsuchende, die in keinem Zentrum untergebracht sind, weder finanzielle Unterstützung, noch werden Grundbedürfnisse wie Nahrung und Kleidung abgedeckt. Die einzige Hilfe, die allen offen steht, ist eine minimale Gesundheitsversorgung. Für alle anderen Bedürfnisse sind die Betroffenen auf die Unterstützung von überlasteten NGOs angewiesen. Die meisten von ihnen bleiben völlig sich selber überlassen.

3.3 Die Zeit nach der Verbalizzazione

3.3.1 Unterkunft

3.3.1.1 Aufnahmezentren, Statistiken

Gemäss der Aufnahmeleitlinie haben Asylsuchende bis zum endgültigen Asylentscheid das Recht auf eine Unterkunft. Die italienische Gesetzgebung erfüllt diese Vorgabe theoretisch. Wegen zu knappen Aufnahmeressourcen werden in der Praxis jedoch viele Asylsuchende nur bis zum erstinstanzlichen Entscheid untergebracht. Die Zeit ab Verbalizzazione bis zum erstinstanzlichen Entscheid beträgt normalerweise ungefähr zwei Monate. Frauen mit Kindern oder andere verletzbare Gruppen dürfen, je nach Kapazität und Auslastung des Zentrums, etwas länger bleiben. Alle anderen, wie alleinstehende Frauen und Männer, Familien mit beiden Elternteilen, verlieren in den meisten Fällen mit dem erstinstanzlichen Entscheid ihren Unterkunftsplatz und damit einhergehend auch jegliche weitere Unterstützung.⁷²

In ganz Italien stehen in den CARAs ungefähr 2000 und im SPRAR-System ungefähr 3000 Plätze zur Verfügung. Zusätzlich stellen Gemeinden durch andere Projekte wie das Centri polifunzionali des Progetto Morcone (siehe Kap. 3.3.1.2) ein paar zusätzliche Plätze. Es ist wichtig zu wissen, dass in keinem dieser Zentren Plätze ausschliesslich für Asylsuchende im Asylverfahren reserviert sind.

3.3.1.2 Unterkunftszentren der ersten Stufe

Nach der Verbalizzazione sendet die Questura eine Anfrage an die Präfektur, um abzuklären, ob in einem der staatlich betriebenen CARAs ein freier Platz verfügbar ist.⁷³ CARAs sind über ganz Italien verteilt, die meisten befinden sich jedoch im Süden, insbesondere in den Regionen Sizilien, Apulien und Kalabrien. Zusammen verfügen die Zentren (mit je 100 bis 1000 Plätzen) über 2000 Unterkunftsplätze.⁷⁴

⁷¹ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

⁷² Interview mit Ngô Lê Quynh und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010; Interview mit Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rom, 18. September 2010; Interview mit Alessandro Triulzi und weiteren Personen, Asinitas, Rom, 15. September 2010.

⁷³ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

⁷⁴ Ministero dell'Interno; Centri dell'immigrazione, aufgerufen 11. April 2011: <http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>.

Die CARAs sind für die Unterbringung von Asylsuchenden während des ersten Teils des Verfahrens, in dem die Identität überprüft und das Asylgesuch vervollständigt wird, vorgesehen. Ursprünglich war geplant, dass Asylsuchende während maximal 35 Tagen in einem CARA bleiben sollen. Danach sollten sie theoretisch im SPRAR-System untergebracht werden (siehe Kap. 3.3.1.3). Infolge mangelnder Kapazitäten im SPRAR-System erlaubt nun ein Gesetz⁷⁵ den verlängerten Aufenthalt in CARAs bis zum Vorliegen des Entscheides der ersten Instanz. Gemäss den der Delegation vorliegenden Informationen hängt es stark vom Ermessen der Präfektur ab, ob Asylsuchende während der Zeit, in der sie auf einen Platz in einem SPRAR warten, in einem CARA bleiben dürfen. Akteure berichten, dass verletzte Personen grössere Chancen haben, länger in einem CARA bleiben zu dürfen. Generell beträgt die maximale Aufenthaltsdauer in einem CARA sechs Monate, wobei es Berichten zufolge für verletzte Personen Ausnahmen gibt.⁷⁶ Die Delegation kann bestätigen, dass vor allem alleinstehende Männer nach dem Vorliegen des erstinstanzlichen Entscheides, bei Somaliern und Eritreern nach ungefähr zwei Monaten, aufgefordert werden, das CARA zu verlassen. Für andere Asylsuchende dauert es ungefähr zwei bis sechs Monate, bis sie den Entscheid der ersten Instanz erhalten.⁷⁷

Selbst wenn das Asylverfahren nach sechs Monaten nicht abgeschlossen ist, haben Asylsuchende nach dieser Zeit das Recht zu arbeiten und erhalten einen Ausweis, der sie berechtigt, sich um eine Arbeitsstelle zu bewerben.⁷⁸ Das System sieht vor, dass die meisten Asylsuchenden – ausser die Verletzlichen – nach dieser Zeit aus dem Zentrum verwiesen werden, da sie eine Arbeit finden und sich selber versorgen können. In der Realität finden aber nur wenige Asylsuchende eine Arbeit, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Die Delegation traf viele Asylsuchende in Rom und Mailand, die versuchten, sich mit dem Verkauf von Regenschirmen, Sonnenbrillen, Taschentüchern und Ähnlichem finanziell über Wasser zu halten.

CARAs sind als halb-offene Zentren angelegt: Asylsuchende können das Zentrum tagsüber verlassen, müssen aber am Abend zurückkehren, wenn sie ihren Platz behalten wollen. Ausnahmen werden gewährt, wenn sich die Person vorgängig abmeldet. Sofern eine Person das Zentrum ohne Genehmigung verlässt, verliert sie ihren Platz und bekommt diesen auch während der ersten sechs Monate nicht wieder zurück.⁷⁹ Dies hat zur Folge, dass Dublin-Rückkehrende, die Italien beispielsweise auf der Suche nach Familienmitgliedern verlassen haben, nach der Rückkehr auf der Strasse enden.

Es gibt regionale Unterschiede bei der Unterbringungssituation. In Mailand gibt es beispielsweise keine CARAs, es werden Unterkünfte in den Centri polifunzionali angeboten (Progetto Morcone, siehe Kap. 3.1). 400 Plätze werden vom Innenministerium und der Stadt gemeinsam finanziert. Diese Plätze stehen Asylsuchenden sowohl während als auch nach Abschluss des Verfahrens zur Verfügung. Akteure informierten, dass die Wartezeit für einen dieser Plätze drei bis vier Monate beträgt. Während dieser Zeit werden Asylsuchende von den Behörden nicht unterstützt. Sofern sie

⁷⁵ Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140: www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html.

⁷⁶ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

⁷⁷ Interview mit Maria Cristina Romano, Mitglied von ASGI und ELENA-Italien-Koordinatorin, Mailand, 22. September 2010; Telefonauskunft, Daniela di Rado, CIR, 10. März 2011.

⁷⁸ Interview mit Cristina Molfetta, Ufficio Pastorale Migranti, Turin, 22. September 2010.

⁷⁹ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

keine Unterstützung von lokalen NGOs oder kirchlichen Organisationen erhalten, die wenige Plätze in Notschlafstellen anbieten, leben sie auf der Strasse. In Mailand wird eine asylsuchende Person gleich nach der erstmaligen Registrierung ihres Gesuches auf die Warteliste für einen Platz durch die Centri polifunzionali gesetzt und nicht erst nach der Verbalizzazione.⁸⁰ Antragstellende, die es schaffen, einen Platz zu ergattern, können dort bis zehn Monate bleiben, im Gegensatz zu der maximalen Dauer von sechs Monaten in den CARAs. Die Stadt Turin hat aus dem Progetto Morcone über einen Zeitraum von drei Jahren zwei Millionen Euro erhalten. Damit werden 200 Plätze für Asylsuchende mit laufenden Verfahren sowie für bereits Aufgenommene finanziert.⁸¹

Dublin-Rückkehrende sollten in einer staatlichen Unterkunft Aufnahme finden, ausser sie waren bereits in einem Zentrum und haben ihren Platz durch ihre Abreise verloren.⁸² Mit zunehmenden Kapazitäten in den CARAs gibt es die Möglichkeit, Dublin-Rückkehrende, deren Verfahren noch läuft und die noch nie in einem CARA untergebracht waren, dort unterzubringen. Diese Gruppe stellt allerdings nur eine Minderheit der Personen dar, die unter Dublin zurückgeschickt werden.⁸³ Berichten zufolge wird Dublin-Rückkehrenden, die am Flughafen Malpensa bei Mailand ankommen und deren Gesuch noch hängig ist, für eine begrenzte Zeit eine Unterkunft zugewiesen.⁸⁴ Bezüglich der Dublin-Rückkehrenden, die am Flughafen Fiumicino in Rom landen, siehe Kap. 4.3.2.2.

CIE sind geschlossene Einrichtungen/Haftanstalten, in denen Asylsuchende untergebracht werden, die in ihr Heimatland ausgeschafft werden sollen oder die verdächtigt werden, eine falsche Identität zu benützen. Illegale Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchende mit negativen Asylentscheiden und/oder Ausweisungsentscheiden (siehe Kap. 2.7) riskieren ebenfalls, in ein CIE geschickt zu werden.

3.3.1.3 Unterkunftszentren der zweiten Stufe

Wie schon erwähnt, sieht das italienische Asylsystem einen Unterkunftswechsel während des Verfahrens vor. Nach der ersten Registrierungsphase ist vorgesehen, dass Asylsuchende in ein anderes Zentrum verlegt werden, das mehr auf Integration ausgerichtet ist. Diese Zentren sind Teil des SPRAR-Systems.

Das System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen (SPRAR) beruht auf einem Gesetz von 2002. Es ist ein Netzwerk, das auf der Zusammenarbeit zwischen der Regierung (Innenministerium), der Vereinigung der Gemeinden (ANCI) und verschiedenen NGOs basiert. Das Innenministerium hat die Verantwortung, während ANCI die Administration übernimmt. Die einzelnen Zentren werden meistens von NGOs betrieben. Im Dezember 2010 beteiligten sich 103 von den gesamthaft 8094 Gemeinden an diesem Netzwerk, welches insgesamt 138 Projekte umfasst. Von die-

⁸⁰ Interview mit Elisa Morellini, Naga-har, Mailand, 23. September 2010.

⁸¹ Interview mit Roberto Samperi, Gemeinde Turin, Turin, 22. September 2010.

⁸² Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010.

⁸³ Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

⁸⁴ Interview mit Daniela Varisco, Giuditta Oppizzi and Luca Bettinelli, Caritas Mailand, Mailand, 22. September 2010.

sen sind 31 zugunsten verletzlicher Personen bestimmt.⁸⁵ Die Gemeinden beteiligen sich auf freiwilliger Basis, was wohl mit ein Grund für die geringe Anzahl teilnehmender Gemeinden ist. Die Projekte werden von den lokalen Behörden und einem nationalen Fonds für Asylpolitik und -dienstleistung finanziert.

Akteure des italienischen Asylwesens stimmen darin überein, dass das System wegen ungenügender Kapazitäten nicht funktioniert. Bisher wurden im Rahmen dieses Modells 3000 Plätze geschaffen, was in keiner Weise ausreichend ist. Es fehlt aber am politischen Willen, das System aufzurüsten und es dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Ungeachtet der Entwicklungen der Asylgesuchszahlen sind bis ins Jahr 2013 keine Budgetanpassungen vorgesehen.⁸⁶ Die jetzt bereits ungenügenden Kapazitäten werden unverändert bleiben.

Infolgedessen erhalten Asylsuchende nur sehr begrenzten Zugang zu den SPRAR-Zentren. Die Realität sieht so aus, dass diese Zentren meistens mit Personen, die als Flüchtlinge anerkannt oder denen subsidiärer Schutz oder eine humanitäre Aufnahme gewährt wurde, belegt sind.

Zusätzlich zu den SPRAR-Zentren stellen einige Gemeinden auch kommunale Unterkünfte zur Verfügung. In Rom gibt es 22 Zentren mit 1300 Plätzen, welche teilweise von NGOs geführt werden. Dafür werden sie von der Gemeinde finanziell unterstützt. Die Wartezeit für einen solchen Platz beträgt drei bis vier Monate.⁸⁷ Im November 2009 warteten in Rom 3426 Flüchtlinge auf einen Platz in diesen Zentren.⁸⁸

3.3.1.4 Verletzliche Personen

Das italienische Recht stuft diejenigen Personen als verletzlich ein, die in Artikel 17 der Aufnahmerichtlinie genannt werden: «Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.»⁸⁹ Familien mit Kindern und alleinstehende Frauen gelten daher nicht als verletzlich. Für die Budgetperiode 2011 bis 2013 sind in SPRAR-Zentren von den vorhandenen Plätzen 500 für verletzbare Menschen reserviert. In der Realität werden ihnen jedoch viel mehr Plätze zur Verfügung gestellt, insbesondere schwangeren Frauen.

Eine Verlängerung des Aufenthaltes in einem Zentrum wird nur verletzlichen Personen bewilligt. Nach Ablauf dieser zusätzlichen Frist, müssen sie jedoch das Zentrum verlassen, unabhängig davon, ob sie immer noch im Verfahren sind oder bereits einen Schutzstatus erhalten haben. Gerade verletzbare Personen können häufig

⁸⁵ Interview mit Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rom, 16. September 2010.

⁸⁶ Interview mit Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rom, 16. September 2010; Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2009/2010, Dezember 2010: www.serviziocentrale.it/file/server/file/Rapporto%20annuale%20dello%20SPRAR%20Anno%202009-2010.pdf.

⁸⁷ Interview mit Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Jesuit Refugee Service, Rom, 20. September 2010.

⁸⁸ La Repubblica, Rifugiati, più di tremila senza un tetto, 11. November 2009: <http://roma.repubblica.it/dettaglio/rifugiati-piu-di-tremila-senza-un-tetto/1775869>.

⁸⁹ Interview mit Daniela Di Rado, CIR, Rom, 20. September 2010.

nicht alleine für sich aufkommen. Einige finden Unterkunft in einem besetzten Haus, andere leben auf der Strasse. Sie alle leben jedoch in extremer Armut unter unmenschlichen Bedingungen und ohne Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Lebensumstände.

Es ist nicht vorgesehen, dass sich unbegleitete Minderjährige längere Zeit in CARAs aufhalten. Sie werden deshalb normalerweise innerhalb von 24 Stunden in spezielle Zentren für Minderjährige verlegt. In den SPRAR-Zentren sind nur gerade 134 Plätze für unbegleitete Minderjährige eingerichtet, weshalb die meisten von lokalen Sozialdiensten betreut werden.⁹⁰ Diese stellen Unterkünfte in verschiedenen Heimen für Minderjährige zur Verfügung, welche im Rahmen von kommunalen, nicht auf Flüchtlinge spezialisierten, Projekten betrieben werden.⁹¹ Die unbegleiteten Minderjährigen leben in der Regel mit verschiedenen anderen Kindern zusammen. Darunter befinden sich auch Gewaltopfer, italienische oder ausländische Kinder, die kein Asylgesuch gestellt haben. Zu diesen Strukturen gehören auch die «Casa Famiglia», wo Minderjährige in familienähnlichen Kleingruppen leben.

Italienisches Recht ist darauf angelegt, die Rechte von Minderjährigen zu schützen. Grundsätzlich werden bei den Behörden registrierte Minderjährige prioritär behandelt und erhalten eine Unterkunft. Die Qualität ihrer Betreuung hängt allerdings stark von den finanziellen Möglichkeiten der lokalen Verwaltungen ab. Die Regierung finanziert nur die ersten Schritte bis zur Ernennung eines Vormundes. Ab diesem Zeitpunkt geht die Verantwortung auf die lokale Behörde über. Die Vorgänge werden nicht kontrolliert, und es gibt keine Möglichkeit, die gleichen Standards in allen Institutionen in den verschiedenen Regionen zu garantieren.⁹² Auch wenn es sehr viele gute Projekte gibt, können diese nicht immer finanziert werden.⁹³ Mit 18 Jahren und drei bis sechs Monaten müssen die Jugendlichen die Zentren verlassen.⁹⁴

Laut Gesetz muss für alle Minderjährigen ein Vormund bestellt werden. In Italien wird die Vormundschaftstätigkeit von unentgeltlich arbeitenden Freiwilligen geleistet, weil es an qualifizierten Fachkräften mangelt. Da es schwierig ist, genügend Vormunde zu finden, sind die Minderjährigen auf die Hilfe der Mitarbeitenden in den Unterkünften angewiesen, die jedoch häufig für die speziellen Bedürfnisse von Flüchtlingskindern nicht ausgebildet sind.⁹⁵

Die Qualität der Betreuung ist wichtig, um das Risiko zu reduzieren, dass die Minderjährigen gerade in grösseren Städten ohne Ankündigung ihre Unterkunft verlassen und in einem unsicheren Umfeld auf sich alleine gestellt sind. Statistiken zeigen, dass viele der im Süden neu angekommenen Minderjährigen, insbesondere afghanische Kinder, nach ihrer Registrierung und Zuteilung zu einer Unterkunft für Minder-

⁹⁰ Interview mit Lara Olivetti und Stefania De Nicolais, Save the Children Italien, Rom, 16. September 2010 und Dezember 2010.

⁹¹ Interview mit Viviana Violante, Associazione Virtus Italia Onlus, Rom, 17. September 2010.

⁹² Interview mit Lara Olivetti und Stefania De Nicolais, Save the Children Italien, Rom, 16. September 2010 und Dezember 2010.

⁹³ Ebenda.

⁹⁴ Interview mit Viviana Violante, Associazione Virtus Italia Onlus, Rom, 17. September 2010.

⁹⁵ Interview mit Lara Olivetti und Stefania De Nicolais, Save the Children Italien, Rom, 16. September 2010 und Dezember 2010.

jährige, ausreissen.⁹⁶ In Sizilien sind nach Angaben von Save the Children ungefähr 70 % der unbegleiteten Minderjährigen untergetaucht.

Tatsächlich behaupten viele unbegleitete Minderjährige, volljährig zu sein, weil sie die Hoffnung haben, eine Arbeit zu finden und ihre Familien zu unterstützen. Einen Schulbesuch betrachten sie als Zeitverschwendung. Viele versuchen, etwas Geld in der Schattenwirtschaft der grossen Städte zu verdienen.⁹⁷ Einige dieser Jugendlichen wenden sich allenfalls nach einiger Zeit an die Sozialdienste und ersuchen um Schutz. In vielen Fällen ist es allerdings für Sozialarbeitende schwierig, sie von den Vorteilen eines legalen Status zu überzeugen.⁹⁸ Save the Children schätzt, dass auf den Strassen der grossen Städte mehrere tausend Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus leben; allein in Rom mehr als tausend. Häufig werden sie Opfer verschiedenster Formen der Ausbeutung, die meist von Erwachsenen kontrolliert wird.⁹⁹ Weitere Gründe, sich als volljährig auszugeben, ist die Angst, von der eigenen ethnischen Gruppe getrennt zu werden, sowie der Wunsch, in andere europäische Länder weiterzureisen und dort Asyl zu beantragen.

3.3.2 Gesundheitsversorgung

3.3.2.1 Psychologische Betreuung in den Zentren

Der mangelnde Zugang zu Gesundheitsversorgung in den CARAs wurde stark kritisiert. Ärzte ohne Grenzen betont vor allem die fehlende Betreuung für die grosse Anzahl von psychisch erkrankten oder traumatisierten Asylsuchenden.¹⁰⁰

Ein Problem ist die fehlende systematische Identifizierung vor Ort von Personen mit psychischen Erkrankungen. Theoretisch sollten Gesuchstellende in den Zentren soziale Unterstützung erhalten, so dass traumatisierte Personen erkannt werden können. Es fehlen jedoch entsprechenden Richtlinien, wie dabei vorzugehen ist. Dies, kombiniert mit dem Mangel an qualifiziertem Personal, führt zu der inakzeptablen Situation, dass psychisch kranke Menschen nur selten als solche erkannt werden. Dieser Umstand wird erschwert durch den Mangel an Übersetzungsdiensten. Entsprechende Dolmetscherdienste könnten den Zugang zur Gesundheitsversorgung erleichtern.¹⁰¹

Die Problematik der traumatisierten Asylsuchenden wurde während langer Zeit nicht angegangen. Inzwischen haben die Behörden zwar erkannt, dass sich die Anzahl der Personen mit psychischen Problemen vergrössert hat. Es wurden jedoch erst kürzlich im SPRAR-System für die Periode 2011 bis 2013 50 Plätze für psychisch kranke oder traumatisierte Asylsuchende beziehungsweise Flüchtlinge reserviert. Diese Zahl ist absolut ungenügend und hat zur Folge, dass viele traumatisierte Asyl-

⁹⁶ Ebenda.

⁹⁷ Interview mit Ngô Lê Quyên and Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

⁹⁸ Interview mit Lara Olivetti und Stefania De Nicolais, Save the Children Italien, Rom, 16. September 2010 und Dezember 2010.

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Ärzte ohne Grenzen, On the other side of the wall, A tour of Italy's migrant Centers, Januar 2010, S. 6f: www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-On-the-Other-Side-of-the-Wall-report-summary.pdf.

¹⁰¹ Medici Senza Frontiere – Missione Italia, I di là del muro – Zusammenfassung, Januar 2010: www.medicisenzafrentiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/ITA_sommario_aldila_muro.pdf.

suchende in den CARAs leben müssen, die überhaupt nicht auf derart problematische Fälle ausgerichtet sind. Noch schlimmer ist allerdings, dass viele psychisch kranke oder traumatisierte Personen gezwungen sind, auf der Strasse oder in besetzten Häusern zu leben. SPRAR-Zentren erhalten regelmässig Anfragen bezüglich psychisch kranker Personen von den CARAs, können aber nur selten helfen, da ihre Aufnahmekapazitäten erschöpft sind.¹⁰²

3.3.2.2 Gesundheitsversorgung ausserhalb der Zentren

Asylsuchende, die über eine Bestätigung der erstmaligen Registrierung ihres Asylgesuches (Cedolino, siehe Kap. 2.2.2) verfügen, haben Anrecht auf freie staatliche Gesundheitsversorgung während des Asylverfahrens. Der Zugang ist gewährleistet mit einem Versicherungsausweis und der Registrierung im nationalen Gesundheitsdienst. Asylsuchende erhalten einen persönlichen Versicherungsausweis, den *Tesserino Sanitario*, welcher Zugang zu kostenloser oder kostenreduzierter Gesundheitsversorgung gewährt und, zumindest in der Theorie, das Recht, einen Hausarzt, der im selben Distrikt tätig sein muss, zu bestimmen.¹⁰³ In der Praxis stossen Asylsuchende, vor allem in grösseren Städten, auf grosse Schwierigkeiten, Hausärzte in ihrem Distrikt zu finden, die sie als Patienten akzeptieren. Dieser Umstand kann insofern weitreichende Konsequenzen haben, als die Überweisung zu weitergehender und spezialisierter Behandlung nur von Hausärzten veranlasst werden darf.¹⁰⁴

Um sich in Rom anzumelden, müssen Asylsuchende Kontakt mit dem lokalen Gesundheitsamt (*Azienda Sanitaria Locale – ASL*) aufnehmen und eine Bestätigung ihres Wohnsitzes in der Gemeinde vorlegen. Diese Bedingung ist im italienischen Gesetz nicht vorgesehen und wird als illegal betrachtet; die Behörden in Rom bestehen jedoch darauf.¹⁰⁵ Diese Praxis stellt ein grosses Problem für neu ankommende Asylsuchende dar, denen von den Behörden zunächst keine Unterkunft zugewiesen wird, weshalb sie diese Bedingung nicht erfüllen können. Tatsächlich haben die meisten Asylsuchenden zum Zeitpunkt der Asylgesuchseinreichung keine feste Wohnadresse. Als Ausweg haben einige NGOs die Erlaubnis, Asylsuchenden ihre eigene Adresse zur Verfügung zu stellen. Sant'Egidio stellt 8000 Asylsuchenden und Centro Astalli 10'000 Asylsuchenden die Adresse zur Verfügung.¹⁰⁶ Asylsuchende, die keine virtuellen Adresse von einer NGO erhalten, können auch eine fiktive Adresse, die nicht existiert, angeben. Allerdings ist vielen Asylsuchenden diese Möglichkeit nicht bewusst. Obwohl es also verschiedene „kreative“ Lösungen gibt, das Erfordernis der Wohnsitzadresse zu umgehen, schreckt diese Bedingung manche Asylsuchende von der Einschreibung ab.¹⁰⁷ Das Angeben virtueller oder fiktiver Adressen kann den Asylsuchenden jedoch nach ihrer Anerkennung bei der Kindergartenanmeldung, beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und zu Sozialhilfe Probleme bereiten (siehe Kap. 4.3.3 und 4.3.4).

¹⁰² Interview mit Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rom, 16. September 2010.

¹⁰³ Interview mit Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rom, 16. September 2010.

¹⁰⁴ Ebenda.

¹⁰⁵ Telefonauskunft, Daniela di Rado, CIR, 10. März 2011.

¹⁰⁶ Interview mit Cecilia Pani, Sant'Egidio, Rom, 18. September 2010; Interview mit Donatella Parisi, Associazione Centro Astalli, Jesuit Refugee Service, Rom, 20. September 2010.

¹⁰⁷ Interview mit Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rom, 16. September 2010; Interview mit Petri Rosely, MEDU, Rom, 21. September 2010.

Lokalen Behörden ist es erlaubt, bei Personen, die ohne feste Wohnadresse in ihrer Gemeinde leben, provisorische fiktive Adressen zu akzeptieren, um ihnen den Zugang zum Gesundheitswesen zu ermöglichen. Die Praxis ist jedoch von Region zu Region verschieden. Sofern eine provisorische Registrierung einer (fiktiven) Adresse nicht möglich ist und Asylsuchende und Flüchtlinge sich nicht regulär im Gesundheitssystem einschreiben lassen können, stehen ihnen nur Notaufnahmen zur Verfügung. Weil dies häufig der Fall ist, betreiben NGOs eigene Anlaufstellen, die medizinische Unterstützung für Migrantinnen und Migranten anbieten.

Für weitergehende medizinische Untersuchungen wie beispielsweise Röntgen oder Dialyse ist eine Tessera Sanitaria (magnetische Gesundheitskarte) nötig und diese wird nur an offiziell angemeldete Einwohner vergeben. In einigen Städten bieten bestimmte Organisationen Untersuchungen für obdachlose Personen an, ohne den Nachweis dieser Gesundheitskarte zu verlangen. Obwohl es rechtlich verbindliche Regeln gibt, sind die Unterschiede von Region zu Region gross. In einigen Gebieten sind Spitäler privatisiert. In Mailand beispielsweise behandelt ausser in Notfällen kein Spital Personen ohne Tessera Sanitaria.¹⁰⁸

Zu diesen praktischen Hindernissen kommt erschwerend hinzu, dass Asylsuchende auch äusserst schlecht informiert werden. Vielen ist nicht bewusst, welche Rechte sie haben, welche Dienstleistungen sie in Anspruch nehmen dürfen und wie sie Zugang dazu finden. NGOs kritisieren die fehlenden Informationen seitens der lokalen Behörden und Sozialdienste, die nur selten Übersetzungsdienste und Informationsbroschüren in verschiedenen Sprachen anbieten.

Akteure berichteten, dass in Rom gegenwärtig nur drei Projekte Unterstützung für traumatisierte Asylsuchende, die sich im laufenden oder abgeschlossenen Asylverfahren befinden, anbieten. Im Spital San Giovanni arbeitet ein Psychiater mit dem Italienischen Flüchtlingsrat CIR zusammen. Patientinnen und Patienten müssen sich zuerst an CIR wenden. Das zweite Projekt heisst «Samifo» und wird von Jesuiten des Centro Astalli geführt. In Zusammenarbeit mit einer grossen Krankenversicherung wird ein Ambulatorium betrieben, in dem zwei Psychiater (einer auf entgeltliche, der andere auf freiwilliger Basis) traumatisierte Asylsuchende und Flüchtlinge behandeln.¹⁰⁹ Das dritte Projekt nennt sich «Ferite Invisibili» (unsichtbare Wunden) und wird von Caritas Diocesana Rom geleitet. Drei Psychiaterinnen, zwei Psychologen sowie eine leitende Psychiaterin bieten Psychotherapie für Folter- und Gewaltopfer an.¹¹⁰ Diese Angebote sind in keinsten Weise ausreichend.

3.3.3 Arbeit

Asylsuchende erhalten – ungeachtet, ob über ihr Asylgesuch bereits entschieden wurde – nach sechs Monaten eine Arbeitsbewilligung. Die Erteilung dieser Bewilligung steht in direktem Zusammenhang mit der maximalen Aufenthaltsdauer in einer Unterkunft. Es wird davon ausgegangen, dass Gestuchstellende nach sechs Monaten genügend integriert sind, so dass sie eine Arbeit finden können und keine Unterstützung mehr benötigen. Diese Annahme ist leider völlig unrealistisch, da die Arbeitslosigkeit in Italien hoch ist und es sogar für Italienerinnen und Italiener schwierig ist,

¹⁰⁸ Interview mit Petri Rosely, MEDU, Rom, 21. September 2010.

¹⁰⁹ E-Mail-Auskunft, Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, 10. Dezember 2010.

¹¹⁰ E-Mail-Auskunft, Caritas Diocesana Rom, 7. März 2011.

eine Arbeit zu finden. Die Arbeitslosenquote beträgt 8,7 % ohne unfreiwillige Teilzeitarbeit.¹¹¹ Asylsuchende haben daher praktisch keine Chance, eine reguläre Arbeitsstelle zu finden. Öffentliche Arbeitsvermittlungsbüros können generell nur sehr wenigen Personen eine Stelle vermitteln. Die meisten Italienerinnen und Italiener finden Arbeit durch ihr Netzwerk von Familien und Freunden, das Asylsuchenden fehlt. Angesichts dieser Tatsachen ist es für sie fast unmöglich, eine reguläre Arbeit zu finden.¹¹²

Das Fehlen legaler Arbeitsmöglichkeiten und der ständige Überlebenskampf in der italienischen Gesellschaft erhöhen die Gefahr, dass Asylsuchende in kriminelle Aktivitäten und in die Prostitution abrutschen. Menschenhandel ist ein riesiges Problem in italienischen Städten, und eine steigende Anzahl von weiblichen Asylsuchenden, die aus Italien nach Norwegen oder in die Schweiz gelangen, sind Opfer von Menschenhandel und wurden durch kriminelle italienische Organisationen bedroht. Immer mehr dieser Frauen treffen entweder schwanger oder mit Kindern ein.¹¹³

Die SPRAR-Projekte bieten Hilfe bei der Arbeits- und Unterkunftssuche an. Von den insgesamt 3519 Personen, welche im Jahr 2008 die SPRAR-Programme verliessen, konnten 47,5 % ihren Lebensunterhalt selber bestreiten, verfügten also über Arbeit und Unterkunft.¹¹⁴ Wie jedoch in Kap. 3.3.4 sowie 4.3 dargestellt, ist diese Unabhängigkeit allerdings häufig nicht nachhaltig.

3.3.4 Bildung und Integrationsprogramme

3.3.4.1 In CARA-Zentren

Asylsuchende können Italienischkurse belegen, und es werden ihnen grundlegende Informationen zum Leben in Italien vermittelt.¹¹⁵ Bezüglich Integrationsmassnahmen werden die CARA-Zentren in mehreren Punkten kritisiert. Das Hauptproblem ist, dass die Zentren ursprünglich nicht für längere Aufenthalte konzipiert waren und deshalb nicht über geeignete Strukturen zur Integrationsförderung verfügen. CARAs sind typischerweise sehr grosse Anlagen, die sich meist ausserhalb der Städte in kleinen Gemeinden befinden, wo es mehr Asylsuchende als Einheimische gibt. Häufig verwendet die Regierung alte Flughäfen oder Militärlasernen. Weil die Asylsuchenden kein Geld erhalten, können sie den öffentlichen Verkehr nicht auf legale Weise benutzen. Dieses Umfeld ist einer Integration in die italienische Gesellschaft in keinsten Weise förderlich. Die Qualität der Sprachkurse und die fehlenden Informationen wurden auch als ungenügend kritisiert.¹¹⁶

¹¹¹ OECD, Employment Outlook 2010 – How does ITALY compare?, 27. Juli 2010: www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf.

¹¹² Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

¹¹³ United States Department of State, Trafficking in Persons Report 2010 – Italy, 14. Juni 2010, aufgerufen am 9. Mai 2011: www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883e92d.html. Bezüglich des Problems von zur Prostitution gezwungenen Frauen und der Anwendung von Artikel 3 der Dublin-II-Verordnung (Souveränitätsklausel) siehe: Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, Nr. E-6323/2010, 30. November 2010: www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=331004a3-e938-487c-9647-72d270ef35d7.

¹¹⁴ Interview mit Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rom, 16. September 2010.

¹¹⁵ Interview mit Ngô Lê Quyên und Caterina Boca, Caritas Rom, Rom, 15. September 2010.

¹¹⁶ Interview mit Alessandro Triulzi und weiteren Personen, Asinitas, Rom, 15. September 2010.

3.3.4.2 In SPRAR-Zentren

Das SPRAR-System basiert auf kleinen, dezentralisierten Einheiten. Durchschnittlich leben in einem Zentrum zwischen 15 und 30 Personen.¹¹⁷ Ziel ist es, den individuellen Integrationsprozess zu verbessern und Asylsuchende am Ende des Aufenthaltes als sozio-ökonomisch unabhängige Menschen zu entlassen. Dazu bieten die SPRAR-Zentren Kurse zu regionalem Wissen und Sprache, Unterstützung in rechtlichen und administrativen Belangen sowie Aus- und Berufsbildung an. Obwohl diese Angebote den Bedürfnissen der Asylsuchenden und Flüchtlingen mehr entsprechen, ist die Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen fraglich, weil der Aufenthalt auf sechs Monate beschränkt ist und die Betreuungsmassnahmen danach nicht weitergeführt werden. Viele Personen, die nach sechs Monaten ein SPRAR verlassen müssen, verfügen weder über Unterkunft noch Arbeit und leben auf der Strasse.

4 Integration und staatliche Unterstützung nach Anerkennung

4.1 Einleitung

Wie bereits erwähnt, haben die meisten Personen, die Italien in Richtung anderer europäischer Länder verlassen, bereits einen Status erhalten und wurden als Flüchtlinge anerkannt, erhielten subsidiären Schutz oder wurden aus humanitären Gründen aufgenommen. Nur eine Minderheit verlässt Italien während des Asylverfahrens oder ohne ein Asylgesuch gestellt zu haben. Die Lebensbedingungen von Personen, die mit einem Schutzstatus in Italien leben, sollten deshalb für die Schweiz und Norwegen von grosser Bedeutung sein. Alleine in Rom leben ungefähr 7000 Personen mit einem Schutzstatus, die meisten von ihnen ohne Unterkunft.¹¹⁸

Das italienische Sozialsystem beruht in hohem Masse auf informellen Strukturen wie der Familie, weiteren sozialen Netzwerken oder Wohltätigkeitsorganisationen. Als Neuankömmlingen fehlt Asylsuchenden diese soziale Vernetzung. Ungenügende Sprachkenntnisse und unterschiedliche kulturelle Hintergründe erschweren es ihnen zusätzlich, sich in die italienische Gesellschaft zu integrieren und ihren eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, die eine Vielfalt von Integrationsmassnahmen anbieten, muss das italienische System als ungenügend bezeichnet werden.

¹¹⁷ Interview mit Lucia Iuzzolini, Servizio Centrale SPRAR, Rom, 16. September 2010.

¹¹⁸ La Repubblica, Rifugiati, più di tremila senza un tetto, 11. November 2009:
<http://roma.repubblica.it/dettaglio/rifugiati-piu-di-tremila-senza-un-tetto/1775869>.

4.2 Formen internationalen Schutzes und die damit verbundenen Rechte

4.2.1 Formen internationalen Schutzes

Das italienische Recht kennt drei verschiedene Formen internationalen Schutzes: Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz und Aufnahme aus humanitären Gründen. Bis 2008 waren nur der Flüchtlingsstatus und die Aufnahme aus humanitären Gründen vorgesehen. Durch die Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie wurde danach der subsidiäre Schutzstatus in das italienische Recht übernommen.¹¹⁹ Personen, die vor dieser Änderung aus humanitären Gründen aufgenommen wurden, können ihren humanitären Schutzstatus in einen subsidiären umwandeln lassen.¹²⁰

4.2.2 Flüchtlingsstatus

Personen mit Flüchtlingsstatus erhalten eine fünf Jahre gültige, bei Ablauf verlängerbare Aufenthaltsbewilligung. Sie erhalten auch ein Reisedokument, welches Reisen ausserhalb Italiens ermöglicht. In Bezug auf Arbeit, Zugang zu Berufsverzeichnissen, Schule und Berufsausbildung, Lehrstellen, Zugang zu öffentlichen Anstellungen, Gesundheitsversorgung und Sozialhilfe sind sie italienischen Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt. Ein anerkannter Flüchtling kann ausserdem seine Familie (Ehepartner, Kinder und Eltern) ohne Einschränkung bezüglich des verfügbaren Einkommens oder der Wohnsituation nachziehen lassen.¹²¹

4.2.3 Subsidiärer Schutz

Eine Person mit subsidiärem Schutzstatus erhält eine drei Jahre gültige Aufenthaltsbewilligung. Diese kann verlängert werden, sofern die Gründe, die zu ihrer Gewährung führten, weiterhin bestehen. Ein Reisedokument wird ausgestellt, sofern die betreffende Person von den heimatlichen Behörden keinen Reisepass beantragen kann. Personen mit subsidiärem Schutz sind italienischen Bürgern in Bezug auf Arbeit, Ausbildung, Gesundheitsversorgung und Sozialhilfe gleichgestellt. Sie haben auch das Recht auf Familiennachzug sofern gewisse Voraussetzungen bezüglich Einkommen und Wohnung erfüllt sind.¹²²

4.2.4 Humanitäre Gründe

Aus humanitären Gründen aufgenommene Personen erhalten eine für ein Jahr gültige Aufenthaltsbewilligung. Sie kann verlängert werden, sofern die Gründe, die zu ihrer Gewährung führten, weiterhin bestehen. Humanitär Aufgenommene können

¹¹⁹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, 30. September 2004, L 304/12: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF>.

¹²⁰ EMN European Migration Network, Italian National Contact Point, The practices in Italy concerning the granting of non-EU harmonized protection statuses, 2009, S. 25: www.emnitaly.it/down/rs-01-02.pdf.

¹²¹ Ebenda, S. 24.

¹²² Ebenda, S. 24.

Reisedokumente beantragen, aber die Gesuche werden normalerweise mit der Aufforderung, sich an die diplomatische Vertretung des Heimatlandes zu wenden, abgelehnt. Es besteht kein Recht auf Familiennachzug. Die Bewilligung gilt nicht als Status, sondern als «einfache Aufenthaltsbewilligung».¹²³ Menschen mit dieser humanitären Aufenthaltsbewilligung leben in ständiger Ungewissheit, weil davon auszugehen ist, dass die Gründe, die zur Gewährung geführt haben, nicht unbeschränkt lange bestehen werden.

4.3 Integration

Im Unterschied zur Schweiz und zu Norwegen sieht Italiens Integrationskonzept Integrationsmassnahmen nur während des Asylverfahrens vor. Sobald Asylsuchende einen Status erhalten haben und ihre staatliche Unterkunft verlassen müssen, gibt es für sie keine offiziellen Integrationsprogramme mehr. Es wird allgemein anerkannt, dass sechs Monate in einem SPRAR für eine wirksame Integration nicht genügend sind. Statistiken zeigen, dass die Zahl der als integriert geltenden Personen seit 2007 nicht zugenommen hat.

Wie in Kapitel 3.3.1.3 beschrieben, sind die Anzahl Plätze im SPRAR-System begrenzt; in ganz Italien stehen nur 3000 Plätze zur Verfügung. Integrationsprogramme werden aber nur in SPRAR-Zentren angeboten. Der Umstand, dass die meisten Asylsuchenden gar nie in einem SPRAR Aufnahme finden, hat zur Folge, dass viele der in Italien lebenden Personen mit Asylhintergrund keinerlei Integrationshilfe bekommen haben. Entsprechend gross ist die Zahl der Personen, die auf Unterstützung für eine erfolgreiche Arbeits- und Wohnungssuche sowie Niederlassung angewiesen sind.

Nach Gewährung eines Schutzstatus sind die lokalen Behörden für die Unterstützung von Asylsuchenden zuständig.¹²⁴ Dabei gibt es in Italien riesige Unterschiede zwischen den Regionen mit erheblicher Auswirkung auf die Situation der betroffenen Menschen. Die Situation ist in den wohlhabenderen Regionen Norditaliens im Allgemeinen besser als in anderen Landesteilen. Turin gilt als führend in den sozialen Unterstützungsmöglichkeiten. Rom weist infolge der grossen Zahl Asylsuchender, die aufgenommen werden müssen, zusammen mit den wirtschaftlich schwachen südlichen Regionen die schlechtesten Unterstützungsmöglichkeiten auf.¹²⁵ Die Situation kann auch von Stadt zu Stadt innerhalb einer Region unterschiedlich sein. Weil einheitliche Modelle und verbindliche Richtlinien fehlen, hängt die Qualität und das Ausmass der Unterstützung Asylsuchender und Personen mit Schutzstatus stark vom Einsatz der lokalen Behörden ab.¹²⁶ Akteure bestätigen, dass das System sehr unterschiedlich und komplex ist.

¹²³ Ebenda, S. 3.

¹²⁴ Interview mit Jürgen Humburg, UNHCR Italien, Rom, 21. September 2010.

¹²⁵ Interview mit Lara Olivetti und Stefania De Nicolais, Save the Children Italien, Rom, 16. September 2010 und Dezember 2010.

¹²⁶ Interview mit Marita Bevilacqua, Präfektur Turin, Turin, 23. September 2010.

4.3.1 Arbeit

Verfügbare Arbeitsplätze sind häufig temporär und bestehen zu einem grossen Teil aus körperlicher Arbeit. Viele Flüchtlinge finden im Sommer saisonale Arbeit im landwirtschaftlichen Sektor in Süditalien (Tomaten pflücken etc.). Es ist bekannt, dass Flüchtlinge wie auch illegal anwesende Personen dabei ausgebeutet werden und unter unmenschlichen Bedingungen leben müssen (siehe auch Kap. 3.3.3).¹²⁷

Viele werden im Winter entlassen und kehren in den Norden zurück, wodurch die angespannte Unterkunftssituation gerade während der kalten Jahreszeit verschärft wird.¹²⁸ Viele Flüchtlinge versuchen deshalb, in andere Länder zu reisen, um dort im Winter ein Dach über dem Kopf zu haben.

Ein andere Art Arbeit, die Flüchtlinge noch finden können, ist die Betreuung älterer Menschen. Dabei sind sie meistens im Haus der betreuten Person untergebracht. Der Nachteil ist, dass die Flüchtlinge vollständig von dieser temporären und unsicheren Arbeit abhängig sind. Ausserdem stehen solche Jobs fast ausschliesslich Frauen offen.

4.3.2 Unterkunft

4.3.2.1 Aufnahmezentren der zweiten Stufe

Wie oben besprochen (siehe Kap. 3.3.1.3), können Flüchtlinge und Personen mit einem anderen Schutzstatus nur für eine begrenzte Zeit in einem SPRAR bleiben. Einige lokale Projekte der Behörden oder von NGOs bieten zusätzlich Unterkünfte an. Wie bereits dargelegt, war das SPRAR-System ursprünglich nur für die Unterbringung Asylsuchender im laufenden Verfahren vorgesehen, aber durch das neue Verfahren seit 2008, welches die Verfahrensdauer verkürzte, haben vermehrt anerkannte Flüchtlinge oder andere Personen mit einem Schutzstatus einen Platz erhalten.

65 % der in den SPRAR-Zentren untergebrachten Personen haben ihren Platz nach ihrer Schutzgewährung erhalten. Davon sind 74 % verletzte Personen, viele davon Rückkehrende aus anderen europäischen Ländern. Unter ihnen befinden sich viele alleinerziehende Mütter mit Kindern und Personen, die an traumatischen Störungen leiden. Die Mehrheit wird nie einen Platz im SPRAR-System bekommen, auch nicht, wenn es sich um eine verletzte Person handelt.

Die Praxis, die maximale Aufenthaltsdauer in einem SPRAR für verletzte Personen auf bis zu zwölf Monate auszudehnen (siehe Kap. 3.3.1.4) wirkt sich nachteilig aus für alle anderen, die noch auf der Warteliste für die begehrten Plätze stehen.

4.3.2.2 Aufnahmezentren der dritten Stufe

In grösseren Städten gibt es gravierende Unterkunftsprobleme. Da sich Asylsuchende während des Verfahrens frei in Italien bewegen können, reisen viele nach Rom

¹²⁷ Ärzte ohne Grenzen, Violence in Southern Italy Exposes Extreme Neglect and Exploitation of Seasonal Migrant Workers, 12. Januar 2010: www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=4146&cat=press-release.

¹²⁸ Interview mit Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rom, 16. September 2010.

und Mailand. Sie hoffen, dort einfacher Arbeit zu finden, um sich ihren Lebensunterhalt verdienen zu können.¹²⁹ In den letzten Jahren hat das Innenministerium in städtischen Ballungszentren gross angelegte Projekte gestartet (Centri polifunzionali, Progetto Morcone), um zusätzliche Einrichtungen zur Verfügung zu stellen und die lokalen Behörden zu entlasten.

In Rom wurde 2007 das als Aufnahmezentrum der dritten Stufe angelegte Centro Enea gegründet.¹³⁰ Es bietet 320 Plätze und steht ausschliesslich Personen offen, die in keinem SPRAR waren. Eine weitere Zugangsvoraussetzung ist ein vorgängiger Aufenthalt in einem anderen lokalen Zentrum in Rom. Es werden verschiedene Integrationsprogramme wie Sprachkurse angeboten, um die Selbstständigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner zu fördern.

In Rom bietet ausschliesslich das Centro Enea 80 reservierte Plätze für Dublin-Rückkehrende, die am Flughafen Fiumicino ankommen, an.¹³¹ Verletzte Personen werden dabei bevorzugt behandelt. Verletzte Dublin-Rückkehrende, die sich nach ihrer Rückkehr bei der zuständigen Questura irgendwo in Italien melden müssen, können ebenfalls zwei bis drei Tage im Centro Enea bleiben, bevor sie sich auf den Weg zu ihrer Questura machen müssen.¹³²

Das Centro Enea ist als kurzfristige Lösung (maximal zwei Wochen) für Rückkehrende gedacht, für welche die Questura Rom verantwortlich ist. Sofern im Zentrum Plätze verfügbar sind, können Rückkehrende, deren Verfahren noch läuft,¹³³ kurze Zeit dort warten, bis allenfalls ein Platz in einem CARA frei wird oder sie – bei einem positiven Entscheid – in einem SPRAR unterkommen. Rückkehrende, die bereits während sechs (allenfalls zwölf) Monaten in einem SPRAR waren, bekommen keine Plätze mehr.

4.3.2.3 Besetzte Häuser

Italiener sind generell zurückhaltend, Migrantinnen und Migranten Wohnungen zu vermieten.¹³⁴ Die Folge ist, dass diese Menschen – sozial benachteiligt und ohne Aussicht auf eine reguläre Unterkunft – regelmässig verlassene Häuser in den grossen Städten besetzen.¹³⁵ Viele besetzte Häuser, zum Beispiel unbenutzte Schulhäuser, sind sehr grosse Gebäude mit vielen Stockwerken, die normalerweise nicht zum Wohnen geeignet sind. Sie werden von 300 bis 400, manchmal von bis zu 700 Men-

¹²⁹ Interview mit Alessandro Triulzi und verschiedenen weiteren Personen, Asinitas, Rom, 15. September 2010; Treffen mit Asylsuchenden und Flüchtlingen (darunter auch unbegleitete Minderjährige) auf der Strasse zusammen mit Vertretern von MEDU als Teil des Projekts «un camper per i diritti», 21. September 2010.

¹³⁰ Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

¹³¹ 2009 wurden insgesamt 2658 Asylsuchende nach Italien zurückgeschafft (siehe Kap. 1.5.2), die meisten von ihnen nach Rom. Wenn man diese Zahl mit den begrenzten Aufnahmekapazitäten in Italien vergleicht, ist offensichtlich, dass bei weitem nicht genügend Unterkünfte für Zurückkehrende bereitstehen.

¹³² Interview mit der Präfektur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

¹³³ Der Platz in einem CARA geht aber unwiderruflich verloren, wenn eine Person das Zentrum ohne Bewilligung verlassen hat (siehe Kap. 3.3.1.2).

¹³⁴ Interview mit Carla Martoglio, Regione Piemonte, Immigration Department, Turin, September 2010.

¹³⁵ Zur Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Italien siehe auch: Maria Bethke & Dominik Bender, Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, 28. Februar 2011: www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2011/Italienbericht_FINAL_15MAERZ2011.pdf.

schen, die meist eine Aufenthaltsbewilligung besitzen und keine andere Wohnmöglichkeit haben, bewohnt. Menschen aus derselben Herkunftsregion wie beispielsweise aus Eritrea, Äthiopien und Somalia leben häufig zusammen in einem Gebäude.

Obwohl die Betroffenen es vorziehen, in besetzten Häusern statt auf der Strasse zu hausen, sind die Lebensbedingungen dort unmenschlich. Insbesondere Frauen und Jugendliche berichten, Opfer sexueller Gewalt geworden zu sein.¹³⁶ Trinkwasser ist nur beschränkt verfügbar, und mehrere hundert Menschen teilen sich dieselbe Toilette. Die Hausbesetzung ist in der Regel illegal, so dass keine Miete oder Elektrizität bezahlt wird. Die Elektrizität wird daher oft monatelang und auch im Winter abgestellt. Ausserdem wird von Überschwemmungen und Bränden berichtet. Die schlechten Lebensbedingungen kombiniert mit der grossen Anzahl Bewohnerinnen und Bewohner führen zu unerträglichen Spannungen, die von Zeit zu Zeit zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen, in denen die Machtverhältnisse neu verteilt werden. Während des Besuches eines dieser Häuser wurde der Delegation von einem Zwischenfall berichtet, bei dem eine Person aus dem vierten Stockwerk geworfen wurde. Die Polizei habe die Situation von aussen beobachtet, ohne aber einzugreifen.¹³⁷

4.3.3 Zugang zu Gesundheitsversorgung

Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus haben dieselben Rechte wie italienische Bürger. Genau wie Asylsuchende während des Verfahrens werden jedoch aus sie von den Behörden völlig unzureichend über die mit ihrem Status verbundenen Rechte informiert (siehe Kap. 3.3.2.2).¹³⁸

4.3.4 Soziale Unterstützung

Auch mit Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung ist der Zugang zu sozialer Unterstützung nicht garantiert. Ein zentrales Problem ist die Trennung von Aufenthaltsbewilligung und Wohnsitz. Eine Aufenthaltsbewilligung gibt den Asylsuchenden zwar das Recht, sich in Italien aufzuhalten, nicht aber das Recht, sich in einer beliebigen Gemeinde niederzulassen. Die Aufenthaltsbewilligung vermittelt zwar die gleichen Rechte, wie sie auch italienischen Staatsbürgern zukommen. Um jedoch die Dienstleistungen einer Gemeinde in Anspruch nehmen zu können, bedarf es einer offiziellen Wohnsitznahme in der jeweiligen Gemeinde.¹³⁹

Für Asylsuchende, die eine Bewilligung erhalten haben, ist die Gemeinde verantwortlich, in der sie zuerst ihr Asylgesuch eingereicht haben. Normalerweise hält sich die Person während des Asylverfahrens jedoch in einem Zentrum in einem anderen Ort auf. Nach Abschluss des Verfahrens gehört sie allerdings administrativ wieder zu der Gemeinde, in welcher das Asylverfahren in Gang gesetzt wurde. Dies bedeutet, dass die Betroffenen gezwungen sind in derjenigen Region zu verbleiben, in der sie das Asylgesuch gestellt haben. Sofern sie in einem anderen Ort oder Landesteil

¹³⁶ Interview mit Donatella D'Angelo, Cittadini del Mondo, Rom, 16. September 2010.

¹³⁷ Ebenda.

¹³⁸ Interview mit Petri Rosely, MEDU, Rom, 21. September 2010.

¹³⁹ Interview mit Roberto Samperi, Stadtverwaltung Turin, Turin, 22. September 2010.

Fuss fassen wollen, stossen sie auf Schwierigkeiten, da sie dort keinerlei Hilfe von den örtlichen Behörden erwarten können.¹⁴⁰

5 Abgelehnte Asylsuchende

Abgelehnte Asylsuchende müssen das Land verlassen. Sie haben kein Recht auf Unterstützung. Der italienische Staat gewährleistet weder Unterkunft, noch deckt er grundlegende Bedürfnisse wie Nahrung und Kleidung ab. Im Vergleich dazu bieten die Schweiz und Norwegen abgelehnten Asylsuchenden, die das Land verlassen müssen, eine Unterkunft und sichern ihre grundlegenden Lebensbedürfnisse.

Abgelehnte Asylsuchende, die aus verschiedenen Gründen in Italien bleiben, erhalten einen Ausweisungsentscheid und riskieren, in ein CIE gebracht zu werden. Dort müssen sie nach sechs Monaten entlassen werden, sofern es der Regierung während dieser Zeit nicht gelingt, sie in ihre Heimat zurückzuführen.

6 Italienisches Asylverfahren und Aufnahmebedingungen im Lichte des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts

Italien ist an die im EU-Asyl-Acquis festgelegten rechtlichen Rahmenbedingungen gebunden und muss zumindest die in den entsprechenden Richtlinien definierten Mindeststandards einhalten (Richtlinie 2003/9, «Aufnahmerichtlinie»; Richtlinie 2005/85, «Verfahrensrichtlinie»; Richtlinie 2004/83, «Qualifikationsrichtlinie»). Des Weiteren hat Italien die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet und ratifiziert und muss die in diesen Abkommen gewährten Rechte garantieren.

Die Europäische Kommission hat festgehalten, dass das Dublin-System nur funktionieren kann, wenn alle Mitgliedstaaten vereinheitlichte und angemessene Schutzstandards gewährleisten.¹⁴¹ Aufgrund des normativen Zusammenhanges zwischen dem Dublin-System und dem EU-Asyl-Acquis sollten sich Dublin-Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen, ihren in den genannten Richtlinien aufgeführten Verpflichtungen nachzukommen.¹⁴² Die von der Delegation nach dem Besuch mehrerer Städte und nach zahlreichen Gesprächen mit Akteuren und Betroffenen des Asylwesens beschriebene Situation zeigt auf, dass die italienischen Standards in vielerlei Hinsicht deutlich unter den im EU-Asyl-Acquis festgehaltenen Vorgaben liegen. Es bestehen ernsthafte Zweifel, ob Italien der aus der Flüchtlingskonvention fliessenden Verpflichtung nachkommt, Flüchtlinge zu schützen, zu unterstützen und ihnen ein Leben in Würde zu ermöglichen sowie ihre Eingliederung zu erleichtern. Ein Staat, welcher Asylsuchende unter dem Dublin-System nach Italien zurückschicken will, ist daher

¹⁴⁰ Interview mit Mitgliedern von Mosaico und verschiedenen anderen von NGOs koordinierten Projekten, Turin, 23. September 2010.

¹⁴¹ Europäische Kommission, SEC(2008) 2962, 15.

¹⁴² Francesco Maiani, Fitting EU asylum standards in the Dublin equation: recent case law, legislative reforms, and the position of Dublin «associates», in ASYL 2/10, S. 9ff.

verpflichtet, die Lebensbedingungen, welche die Betroffenen nach ihrer Überstellung antreffen werden, sorgfältig zu prüfen. Folgende Analyse, welche nicht abschliessend ist, zeichnet die Hauptkenntnisse auf und setzt diese in Bezug zu den rechtlichen Rahmenbedingungen.

1. Beschränkter Zugang zu Unterkunft und Unterstützung in der ersten Phase des Verfahrens

Die ersten Probleme entstehen dadurch, dass Asylsuchende zwischen der Phase des Erstkontaktes mit den italienischen Behörden und der formellen Registrierung ihres Asylgesuches (Verbalizzazione) keinen Zugang zu Unterkünften erhalten. Diese Periode kann, je nach Kapazitäten der Behörden, zwischen wenigen Wochen und, im schlechtesten Fall, einigen Monaten dauern. Im Jahr 2010 betrug dieser Prozess in grösseren Städten bis zu zwei Monate. Viele Antragstellende verlassen Italien bereits in dieser Zeit, weil sie weder Unterkunft noch Unterstützung erhalten. Dies legt die Vermutung nahe, dass Italien die Aufnahmerichtlinie nicht korrekt umsetzt, da Asylsuchende nicht vom Moment ihrer Antragstellung an Unterstützung erhalten. Vielmehr werden verschiedene administrative Schritte zwischen die Antragstellung und die formelle Registrierung des Gesuches und damit den offiziellen Verfahrensbeginn eingeschoben. Die Richtlinie ist in diesem Punkt nicht ganz eindeutig, als Anwendungsbereich sieht jedoch Artikel 3 Absatz 1 «alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlose, die *an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Asyl beantragen*», vor. Und weiter statuiert die Richtlinie in Artikel 13 Absatz 1, dass «die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Asylbewerber *ab Antragstellung* materielle Aufnahmebedingungen gewährt werden.» Es könnte also argumentiert werden, dass die Aufwartung einer Person vor den offiziellen Behörden genügt, um das Asylgesuch als gestellt zu betrachten.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Umsetzung dieser Bestimmung in das italienische Recht falsch oder zumindest sehr kompliziert und verwirrend und entspricht bei weitem nicht dem Ziel der Aufnahmerichtlinie, Asylsuchenden während des Verfahrens angemessene Aufnahmebedingungen zu gewährleisten.

2. Hindernisse beim Zugang zu Gesundheitsversorgung aufgrund fehlender Informationen

Beim Zugang zu Gesundheitsversorgung während und nach dem Verfahren wurden grosse Kommunikations- und Informationsdefizite festgestellt. Die Behörden versäumen es, die Asylsuchenden gebührend über ihre Rechte zu informieren. Obwohl sie zwar berechtigt wären, das öffentliche Gesundheitssystem in Anspruch zu nehmen, tun sie dies aufgrund mangelnder behördlicher Informationen nicht. Diese Praxis stellt eine ungenügende Umsetzung von Artikel 5 der Aufnahmerichtlinie dar, wonach Mitgliedstaaten die Asylsuchenden innerhalb von 15 Tagen nach Antragstellung über ihre Rechte informieren müssen.

3. Ungenügende Behandlung von traumatisierten und psychisch kranken Personen

Viele befragte Akteure betonten, dass die Behandlung und Unterstützung von traumatisierten oder psychisch kranken Personen völlig unzureichend und unbefriedigend ist. Die Aufnahmerichtlinie schreibt jedoch in Artikel 15 Absatz 2 vor, dass

Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche Unterstützung bekommen sollen.

4. Mangel an Unterkünften während des Asylverfahrens

Theoretisch haben alle Asylsuchenden das Recht auf eine Unterkunft, bis der Entscheid der ersten Instanz vorliegt.¹⁴³ In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die italienischen Behörden bisher nicht in der Lage waren, allen Asylsuchenden einen Platz zur Verfügung zu stellen. Viele Asylsuchende landeten in der Obdachlosigkeit – mit schwerwiegenden Folgen nicht nur für ihre grundlegenden Menschenrechte, sondern auch für ihr Asylverfahren. Da es äusserst unsicher ist, ob eine nach Italien zurückgeschaffte Person angemessen aufgenommen, unterstützt und untergebracht wird, ist jeder Staat, der eine Überstellung nach Italien plant, verpflichtet, vorgängig sicherzustellen, dass die betroffene Person – solange ihr Verfahren nicht abgeschlossen ist – gebührend aufgenommen wird. Andernfalls riskiert der überführende Staat nicht nur eine Verletzung von EU-Recht, sondern auch von Artikel 3 EMRK.¹⁴⁴ Die unsicheren Lebensbedingungen sowie der generelle Mangel an Unterkünften für Asylsuchende während des Verfahrens sowie die ungeeignete Verteilung der Plätze in Italien – die oft nicht der Anzahl, der durch die Questura zu bearbeitenden Fälle entspricht – könnte die Bestimmungen der Aufnahme richtlinie verletzen, nach welcher alle Asylsuchenden angemessen untergebracht werden sollen (Artikel 14 Absatz 1). Die EU-Kommission kritisierte das Problem bereits 2007 in ihrem Bericht zu den Aufnahmebedingungen wie folgt: «In einigen Mitgliedstaaten stehen hingegen noch immer nicht ausreichend Plätze für Asylbewerber zur Verfügung (nämlich CY, IT, FR)».¹⁴⁵

Die Delegation wurde während der Abklärungsreise mit den Folgen dieser Mankos konfrontiert. Viele Asylsuchende standen in Warteschlangen für Essenspakete an, die von kirchlichen Organisationen und NGOs in Bahnhöfen und anderen Orten verteilt wurde. Darunter waren alte und kranke Asylsuchende sowie Minderjährige. Viele schliefen auf Kartonunterlagen im und um den Bahnhof herum oder an anderen unbeobachteten Orten, in der Hoffnung, nicht von der Polizei vertrieben zu werden. Es standen ihnen weder Toiletten noch Wasser zur Verfügung, und sie trugen ihre gesamten Habseligkeiten in Plastiksäcken mit sich, in der ständigen Angst, nachts ausgeraubt oder vergewaltigt zu werden.¹⁴⁶

¹⁴³ Dies ist durch den Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, festgelegt: www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/sinottico-normativa-24.html.

¹⁴⁴ Siehe EGMR, Entscheid der grossen Kammer in M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011: www.statewatch.org/news/2011/jan/echr-judgment-mss-v-belgium-greece.pdf.

¹⁴⁵ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Brüssel, 26. November 2007, KOM(2007) 745 endgültig, S. 5, 6: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:EN:PDF> (englische Version), <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,de&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=460175:cs&page=1&hwords=> (deutsche Übersetzung).

¹⁴⁶ Treffen mit Asylsuchenden und Flüchtlingen (darunter auch unbegleiteten Minderjährigen) auf der Strasse zusammen mit Vertretern von MEDU als Teil des Projekts «un camper per i diritti», 21. September 2010; beim Verteilen von Nahrungsmitteln an Asylsuchende und Flüchtlinge mit Mitarbeitenden von Sant'Egidio vor einem Bahnhof in einem Vorort von Rom, 21. September 2010. Siehe auch Maria Bethke und Dominik Bender, a.a.O., S. 19.

Da sich auch Dublin-Rückkehrende in der beschriebenen Situation befinden, ist der entsendende Staat verpflichtet sicherzustellen, dass den Personen, deren Asylgesuch nach italienischem Recht noch nicht entschieden wurde und die unter Dublin dorthin zurückgeschickt werden sollen, alle Rechte, die in der Aufnahmerichtlinie vorgesehen sind, gewährt werden.

5. Unterkunft in der Praxis nur während des erstinstanzlichen Verfahrens

Das italienische Recht beachtet die Bestimmung der Aufnahmerichtlinie, die in Artikel 2 lit. c besagt: «Asylbewerber bezeichnet einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Asylantrag gestellt hat, *über den noch nicht endgültig entschieden wurde.*» In der Praxis jedoch werden – aufgrund fehlender Kapazitäten – Unterkunft und Unterstützung nur bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährt. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der Aufnahmerichtlinie, welche die materielle Versorgung während des ganzen Verfahrens sicherstellen will. Dies sollte beachtet werden, insbesondere wenn andere Staaten Personen gemäss dem Dublin-Verfahren zurückschicken.

6. Elende Lebensbedingungen für Menschen mit Schutzstatus

Die schwerwiegendsten Probleme gewärtigen Menschen, die einen Schutzstatus erhalten haben. Das italienische System unterstützt diese Personen, die nach sechs Monaten meist die Unterkunft verlassen müssen, nicht angemessen. Personen mit einem Schutzstatus, die aus dem System fallen, erhalten vom Staat keine genügende soziale Unterstützung und keine Integrationshilfe mehr.

Die Betroffenen landen auf die Strasse, zwar im Besitz einer Arbeitsbewilligung, die für die meisten von ihnen jedoch nutzlos ist, da sie keine Arbeit finden können. Dies ist das grösste Problem im italienischen System und gründet darin, dass das italienische Sozialwesen generell ungenügend ausgestattet und daher in keiner Weise darauf angelegt ist, Menschen, welche Trauma und Verfolgung erlebt haben und nun einen Platz in einer fremden Gesellschaft finden müssen, nachhaltig zu unterstützen. Viele Betroffene leben auf der Strasse ohne echte Perspektive, ihre Situation verbessern zu können.

Weil die meisten Personen mit einem Schutzstatus keine Unterkunft haben und ihnen die Möglichkeiten fehlen, ihre grundlegenden Bedürfnisse wie Nahrung, Duschmöglichkeiten, Hygiene, Wäschewaschen zu befriedigen, können sie auch keine Arbeitsstelle suchen. Stattdessen leben sie auf der Strasse auf der ständigen Suche nach Übernachtungsmöglichkeiten, die fast nicht zu finden sind, und müssen in Warteschlangen ausharren, um etwas zu essen zu erhalten. Kirchliche Organisationen und NGOs verteilen Essen und stellen an verschiedenen Orten in grösseren Städten andere wichtige Dinge wie Waschmaschinen zur Verfügung. Wie erwähnt, verbringen diese bedürftigen Menschen den ganzen Tag damit, von einem Ort zum anderen zu eilen, um ihre grundlegenden Lebensbedürfnisse zu decken. Italienischkurse zu besuchen, wie sie manchmal von kirchlichen Organisationen und NGOs angeboten werden, und eine Arbeit zu suchen, um sich selber versorgen zu können, ist unter diesen prekären Umständen nahezu unmöglich.

Diese Situation birgt vor allem für verletzte Personen die konkrete Gefahr, unmenschlicher oder unwürdiger Behandlung ausgesetzt zu sein. Es ist offensichtlich,

dass Italien Flüchtlingen und subsidiär aufgenommenen Personen nicht ein Schutzniveau gewährt, wie es die Qualifikationsrichtlinie festlegt. Schutz, wie es die Flüchtlingskonvention und die Qualifikationsrichtlinie vorsehen, umfasst mehr als den blossen Schutz vor *Refoulement*. Es verpflichtet das Gastland, Flüchtlingen, die auf seinem Territorium leben, ein Leben in Sicherheit und Würde zu ermöglichen und ihnen die Chance zu geben, sich niederzulassen und zu integrieren. Die Qualifikationsrichtlinie enthält ferner Bestimmungen, die die Unterstützung von Kindern und anderen verletzlichen Flüchtlingen festschreiben, sowie eine klare Verpflichtung, den speziellen Bedürfnissen dieser Personengruppen Rechnung zu tragen (Artikel 20 Absatz 3, 4, 5 der Qualifikationsrichtlinie).

Nichtsdestotrotz schicken Dublin-Mitgliedstaaten Personen mit einem Schutzstatus – meist im Rahmen von bilateralen Rückübernahmeabkommen – zurück nach Italien. Dies wirft nicht nur gewichtige rechtliche Fragen bezüglich des Schengen-Acquis auf (da sich Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in einem Mitgliedstaat im Prinzip zumindest während einer bestimmten Zeit frei in anderen Mitgliedstaaten bewegen dürfen), sondern ist auch aus menschenrechtlicher Sicht höchst problematisch. Jede staatliche Behörde, die beabsichtigt, Flüchtlinge oder Menschen mit einem Bedürfnis auf internationalen Schutz nach Italien zurückzuschaffen, sollte sich der Tatsache bewusst sein, dass dies zu einer Situation führen kann, bei der die Menschenrechte der Betroffenen verletzt werden.

Die Verpflichtung, diese Erwägungen in Betracht zu ziehen, ist sich nicht nur aus dem EU-Asyl-Acquis abzuleiten, sondern auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Am klarsten wird dies bisher im aktuellen Urteil *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* festgehalten.¹⁴⁷ Obwohl es in diesem Fall um die Situation eines Asylsuchenden in Griechenland ging, sind die folgenden grundlegenden Überlegungen des EGMR auch im italienischen Kontext relevant.

Auch wenn der EGMR festhält, dass Artikel 3 EMRK nicht als Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgelegt werden kann, allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet eine Unterkunft oder allen Flüchtlingen finanzielle Unterstützung zur Sicherung eines gewissen Lebensstandards¹⁴⁸ zukommen zu lassen, stellt er gleichzeitig fest, dass die Situation, in welcher sich der Antragsteller M.S.S. befunden habe, besonders schwer gewesen sei. Er habe monatelang in extremer Armut gelebt und sei nicht in der Lage gewesen, seine grundlegendsten Lebensbedürfnisse (Nahrung, Hygiene, Unterkunft) zu decken. Hinzu gekommen sei die ständige Angst, angegriffen und ausgeraubt zu werden, und das vollständige Fehlen jeglicher Wahrscheinlichkeit, seine Lage verbessern zu können. Um dieser unsicheren Situation und um der materiellen und psychischen Not zu entkommen, habe er mehrere Male versucht, Griechenland zu verlassen.¹⁴⁹

Der EGMR war daher der Auffassung, dass der Antragstellende M.S.S. Opfer demütigender Behandlung geworden sei, welche den Mangel an Respekt für seine Würde erkennen liess. Diese Situation habe zweifellos Gefühle der Angst, Qual und Unter-

¹⁴⁷ Siehe FN 144.

¹⁴⁸ Siehe *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, § 249, mit Verweis auf den Fall *Muslim gegen Türkei*, Nr. 53566/99, § 85, 26. April 2005.

¹⁴⁹ Ebenda, § 254.

legenheit geweckt, welche geeignet gewesen seien, Verzweiflung hervorzurufen. Der Gerichtshof hielt fest, dass solche Lebensumstände kombiniert mit der anhaltenden Unsicherheit, in welcher er gelassen wurde, und dem vollständigen Fehlen einer Aussicht auf eine Verbesserung seiner Situation, in ihrer Schwere das nötige Ausmass erreiche, um in den Anwendungsbereich von Artikel 3 EMRK zu fallen.¹⁵⁰

Die gerade beschriebene Situation ist derjenigen, wie sie der Delegation von Flüchtlingen und Personen mit Schutzstatus anlässlich der Abklärungsreise in Italien geschildert wurde, sehr ähnlich. Das mangelhafte soziale System für die Betroffenen wurde auch von verschiedenen Akteuren des Asylsystems bestätigt. Solange Personen mit Schutzstatus keinen Zugang zu ausreichender Unterstützung erhalten, welche ihnen hilft, ein Leben in Würde zu führen, riskieren sie, in Not und Elend zu enden – ohne eine reelle Chance auf Verbesserung ihrer Lebensumstände. Da die italienischen Behörden keine Bemühungen zur Verbesserung der Situation erkennen lassen, ist es sehr wahrscheinlich, dass die äusserst schwache Position der Betroffenen weiterbestehen wird und unter diesen Vorzeichen eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellt.

7. Integrationslotterie – nur lokale Konzepte

Die Verantwortung für die Integration anerkannter Asylsuchender ist in Italien dezentral organisiert. Das Engagement und die Ressourcen der lokalen Behörden sind daher ausschlaggebend. Diese Regelung verursacht grosse regionale Unterschiede der angebotenen Unterstützung und bedeutet eine grosse Unvorhersehbarkeit für die Betroffenen. Dank der Arbeit von NGOs erhalten die Betroffenen an vielen Orten neben der staatlichen Hilfe zusätzliche Unterstützung. Diese beruht aber meist auf dem Einsatz von Freiwilligen und ist deshalb weder zuverlässig noch vorhersehbar. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern werden Integrationsmassnahmen in Italien nur für die Zeit während des Verfahrens und in Ausnahmefällen für eine kurze Zeit nach Anerkennung angeboten. Integrationsprogramme werden in Unterbringungszentren durchgeführt. Sie bestehen aus Italienischkursen, die in sehr grossen Klassen abgehalten werden; an einigen Orten wird Beratung bezüglich Stellensuche angeboten. Abgesehen davon sind die Betroffenen bei der Suche nach Unterkunft und der Sicherung des Lebensunterhalts auf sich selber gestellt.

7 Fazit

Die Dublin-II-Verordnung legt eine gemeinsame Verantwortung der beiden an einer Überstellung beteiligten Länder für das Wohlergehen der asylsuchenden Person fest. Der entsendende Staat ist deshalb verpflichtet sicherzustellen, dass die betroffene Person angemessene Betreuung und Unterstützung erhält.

Die Dublin-Kooperation hatte zudem zum Ziel, jedem Asylsuchenden ein faires Verfahren zur Feststellung seines Schutzbedürfnisses zu gewährleisten, unabhängig vom Land, in welchem der Asylantrag gestellt wurde. Solange jedoch nicht alle Mitgliedstaaten die Mindeststandards bezüglich Verfahren und Aufnahme sicherstellen

¹⁵⁰ Ebenda, § 263.

können, sollten es die Mitgliedstaaten unterlassen, Asylsuchende ohne weitere Abklärungen in Länder zurückzuschicken, die diese Standards nicht einhalten.

Die während der Abklärungsreise gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass in Italien nach wie vor erhebliche Mängel bestehen, obwohl das Land in den letzten 20 Jahren eine grosse Entwicklung beim Aufbau eines funktionierenden Asylsystems gemacht hat. Diese sind sicher teilweise, aber nicht ausschliesslich, die Folge von Italiens exponierter geografischer Lage an der Schengen-Aussengrenze. Italien ist nicht erst seit Frühling 2011 eines der wichtigsten EU-Erstaufnahmeländer. Infolge dieser konstant angespannten Situation gehört Italien zurzeit zu den Ländern, welche die Rechte und den Schutz der Betroffenen, wie sie die EU-Mindestrichtlinien vorsehen, nicht garantieren können. Insbesondere wurde deutlich, dass Italien den Anforderungen in Bezug auf die Bedürfnisse traumatisierter, psychisch kranker oder von anderen Krankheiten betroffener Personen sowie von Menschen mit speziellen Bedürfnissen nicht nachkommen kann.

Dieser Umstand sollte von den schweizerischen, den norwegischen und auch von allen anderen europäischen Behörden in Betracht gezogen werden, wenn sie die Überstellung von Asylsuchenden nach Italien gemäss der Dublin-II-Verordnung oder von Flüchtlingen gemäss den Rückübernahmeabkommen erwägen. Angesichts der grossen Zahl neuankommender Asylsuchender in Italien infolge der Ereignisse in Nordafrika sollten die Dublin-Partnerstaaten die individuelle Situation der betroffenen Personen vor ihrer Überstellung nach Italien gemäss der Dublin-II-Verordnung oder gemäss einem Rückübernahmeabkommen besonders sorgfältig abklären.

In der Realität klärt keiner der entsendenden Staaten (Schweiz, Norwegen) die Situation in Italien vor einer Überstellung genügend ab. Ebenso sind die italienischen Behörden nicht in der Lage zu gewährleisten, dass Dublin-Rückkehrende *nach ihrer Rückkehr* angemessene und würdige Lebensbedingungen vorfinden. Die italienische Dublin-Unit ist von der grossen Anzahl an Aufnahme- beziehungsweise Wiederaufnahmegesuchen überfordert. Dies zeigt sich auch in der geringen Zahl der von den italienischen Behörden ausdrücklich zugestimmten Aufnahmegesuchen. In der Mehrzahl der Fälle wird Italien für einen Dublin-Fall aufgrund Verfristung verantwortlich – dies nachdem die zweimonatige Antwortfrist unbeantwortet verstrichen ist. Die Behörden sind nicht in der Lage, die Gesuche in der vorgesehenen Zeit zu bearbeiten. Dies führt dazu, dass viele Dublin-Rückkehrende am Flughafen landen, ohne dass die Flughafenpolizei über ihre Ankunft informiert worden ist, geschweige denn über allfällige spezielle Bedürfnisse Kenntnis hat. Diese Praxis hat einen äusserst negativen Einfluss auf die Aufnahme von verletzlichen Personen, da die italienischen Behörden nicht in der Lage sein werden, die besonderen Bedürfnissen dieser Personen bei ihrer Ankunft angemessen zu berücksichtigen.¹⁵¹

Die Untersuchung vor Ort hat gezeigt, dass nicht nur NGOs, sondern auch die während der Abklärungsreise befragten Behördenvertreter andere Mitgliedstaaten ersuchen, verletzte Personen nicht nach Italien zurückzuschicken.

Eine weitere Auffälligkeit ist die Tatsache, dass viele Gesuchstellende, die im Dublin-System enden, Personen sind, die in Italien bereits einen Schutzstatus erhalten

¹⁵¹ Interview mit Franca Zappacosta, Questura Rom, Rom, 21. September 2010: Interview mit der Präфекtur Rom / Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone, Flughafen Fiumicino Rom / Centro Enea / Norwegisches Dublin-Büro, Rom, 16. September 2010.

haben. Im 2010 wurde in Italien 38 % aller Asylsuchenden in der ersten Instanz internationaler Schutz gewährt, davon wurden 14,26 % als Flüchtlinge anerkannt.¹⁵² Statistiken zeigen jedoch, dass die meisten Asylsuchenden, die Italien verlassen, bereits eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Aufgrund der ungenügenden Unterbringungskapazitäten und der fehlenden Integrationsmöglichkeiten entscheiden sie sich zu diesem Schritt. Tatsache ist, dass viele anerkannte Flüchtlinge keinen Zugang zur italienische Gesellschaft erhalten und sehr geringe Chancen haben, ein normales Leben führen zu können. Sie enden häufig als Obdachlose auf der Strasse oder leben in besetzten Häusern unter unhaltbaren Lebensbedingungen. Während der Reise nach Rom, Mailand und Turin traf die Delegation viele Personen, die täglich verzweifelt darum kämpfen, in Italien ein würdiges Leben führen zu können.

Die Dublin-II-Verordnung schützt bis anhin Personen nur vor Kettenabschiebung in das Land, in dem sie verfolgt wurden, und nicht vor einem unwürdigen Leben in einem anderen Mitgliedstaat. Der EGMR hat allerdings in seinem aktuellen Entscheid *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*¹⁵³ festgehalten, dass zwar keine generelle Verpflichtung der Staaten bestehe, Flüchtlingen einen bestimmten Lebensstandard zu sichern, es jedoch für den übernehmenden Staat eine Verpflichtung gebe – auch im Hinblick auf den EU-Asyl-Acquis – sicherzustellen, dass die betroffene Person keiner andauernden Notsituation und Ungewissheit bezüglich ihrer Lebensumstände und ihrer Sicherheit ausgesetzt sei. Die diesem Bericht zugrundeliegenden Erkenntnisse werfen zumindest grosse Zweifel auf, ob Italien seinen Verpflichtungen nach internationalem und europäischem Recht nachkommt.

Im selben Urteil hält der EGMR zudem fest, dass der entsendende Staat verpflichtet ist, sich vor der Überstellung über die zu erwartenden Lebensbedingungen der asylsuchenden Personen im Empfängerland zu informieren. Angesichts der vorliegenden grossen Lücken betreffend Unterkunft und sozialer Unterstützung empfiehlt die Delegation, bei Überstellungen nach Italien Zurückhaltung zu üben, da Rückkehrende konkret Gefahr laufen, früher oder später einer untragbaren Lebenssituation ausgesetzt zu werden, nachdem sie aus den italienischen Asylstrukturen ausgeschlossen wurden. Wenn Staaten weiterhin Asylsuchende und Flüchtlinge nach Italien zurückschicken, besteht die Gefahr der Verletzung fundamentaler Menschenrechte, wie sie in Artikel 3 EMRK statuiert sind.

Gestützt auf die Ergebnisse der Untersuchung und auf die Befragungen italienischer Partnerorganisationen und Behördenvertretenden empfiehlt die schweizerisch-norwegische Delegation folgende Punkte:

- Solange es die Regel ist, dass **Asylsuchende** während der ersten Phase des Verfahrens (bis zur Verbalizzazione ihres Asylgesuches) Schwierigkeiten haben, angemessen untergebracht zu werden, und gezwungen sind, unter unmenschlichen Bedingungen auf der Strasse oder in besetzten Gebäuden zu leben, bis sie Zugang zum italienischen Aufnahmesystem erhalten, sollten Mitgliedstaaten vor der Überstellung der Betroffenen deren Situation sorgfältig abklären und dafür sorgen, von den italienischen Behörden eine verbindli-

¹⁵² Eurostat-Meldung, Asylum in the EU27, 29. März 2011: www.cir-onlus.org/eurostat%202010-newsrelease.pdf.

¹⁵³ Siehe FN 144.

che Zusage zu erhalten, dass sie in der Lage sind, die Rückkehrenden ab ihrer Ankunft angemessen zu unterstützen.

- **Die Behörden sollten bei verletzlichen Personen von einer Rücküberstellung in unsichere und unwürdige Lebensbedingungen absehen.** Solange die entsendende Behörde nicht gewährleisten kann, dass den Bedürfnissen von verletzlichen Asylsuchenden, Familien mit minderjährigen Kindern und alleinstehenden Frauen¹⁵⁴ in Italien genügend Rechnung getragen wird und es kein formelles Verfahren zu ihrer Identifizierung gibt,¹⁵⁵ sollten die Mitgliedstaaten von der Rücküberstellung der Betroffenen in unsichere und unwürdige Lebensbedingungen absehen. Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Artikel 3 der Dublin-II-Verordnung (Souveränitätsklausel) anzuwenden, um eine Verletzung von Artikel 3 EMRK zu verhindern.
- **Asylsuchende, bei welchen *prima facie* die Flüchtlingseigenschaft oder ein subsidiäres Schutzbedürfnis als erstellt betrachtet werden kann, sollten überhaupt nicht rücküberstellt werden,** da der Schutz, den sie in Italien nach Zuerkennung eines Status möglicherweise bekommen, nicht ausreicht für ein Leben in Würde. Die Souveränitätsklausel der Dublin-II-Verordnung sollte ähnlich wie die immer noch gültige Ausnahmeklausel des Schweizerischen Asylgesetzes in Bezug auf die Drittstaatenregelung nach Artikel 34 Absatz 3 lit. b Asylgesetz angewendet werden. Diese Bestimmung verhindert, dass Asylsuchende mit klarem Schutzbedürfnis, die «offensichtlich Flüchtlinge» sind, in Drittstaaten geschickt werden. In einer frühen Phase des Implementierungsprozesses von Dublin im Jahr 2006 schlug der Bund diese Ausnahmebestimmung als mögliche Konkretisierung von Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-II-Verordnung vor. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Gesetzgeber nicht weiterverfolgt. In Bezug auf den italienischen Kontext könnte diese Argumentation jedoch dazu dienen, dem Risiko, für ernsthafte Menschenrechtsverletzungen nach Artikel 3 EMRK verantwortlich zu werden, vorzubeugen.
- Solange die meisten **Personen mit Flüchtlingsstatus oder einem anderen Schutzstatus** nach einer bestimmten Zeit keine staatliche Unterstützung und Betreuung mehr erhalten und gezwungen sind, in besetzten Gebäuden oder auf der Strasse unter unmenschlichen Bedingungen zu leben, sollten die Mitgliedstaaten die Verantwortung für diese Gruppe übernehmen und **davon absehen, sie in unsichere und unwürdige Bedingungen zurückzuschicken**, um so eine Verletzung von Artikel 3 EMRK zu verhindern. Solche Überstellungen können nicht nur bezüglich des Schengen-Visa-Systems problematisch sein, sondern sind in erster Linie unzulässig, da Italien das konkrete Risiko, dass die betroffenen Personen in einer Situation von Not und Elend landen, nicht verhindern kann.

¹⁵⁴ Familien mit minderjährigen Kindern und alleinstehende Frauen werden nicht als besonders verletzlich angesehen (siehe Kap. 3.3.1.4).

¹⁵⁵ Siehe auch den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Brüssel, 26. November 2007, KOM(2007) 745 endgültig, der auf Seite 10 besagt, dass in Italien kein Verfahren existiert, um Asylsuchende mit speziellen Bedürfnissen zu identifizieren.

- Dublin-Mitgliedstaaten sollten die Harmonisierung angemessener Standards für den Flüchtlingsschutz im ganzen Dublin-Raum aktiver fördern. Die aktuelle Situation ist keineswegs zufriedenstellend und führt zu Sekundärmigration von Personen mit einem Schutzstatus. Auch im Lichte des jüngsten Entscheides, den Anwendungsbereich der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auszuweiten, ist es wichtig, gemeinsame Standards anzustreben.
- Der Entscheid, von einer Überstellung in einen Mitgliedstaat wie Italien abzu-
sehen, ist auch ein **Zeichen von Solidarität und ein Bekenntnis zur Lastenteilung** mit Mitgliedstaaten, die aus geografischen Gründen besonders belastet sind. Italien braucht daher die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ist Italien verpflichtet, das Asylwesen mit genügenden Mitteln auszustatten, um so langfristig nachhaltige Verbesserungen zu erreichen.

