

# **Bewegungsfreiheit in Italien für mittellose Personen mit Schutzstatus**

**Abklärungen im Nachgang zum Urteil des  
Bundesverwaltungsgerichts vom 14. November  
2013, D-4751/2013**

Muriel Trummer, Rechtsdienst SFH

Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

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

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto  
PC 30-1085-7



Bern, 4. August 2014



# 1 Vorbemerkung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH hat in zwei Abklärungsreisen die Situation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien bezüglich ihrer Aufnahmebedingungen untersucht.<sup>1</sup> Dabei standen die Situationen in Rom und Mailand im Fokus, da die überwiegende Anzahl der Rückführungen in diese zwei Städte vollzogen werden.

Die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts im seinem Urteil vom 14. November 2013<sup>2</sup> hat weitere Fragen aufgeworfen, welche die SFH zu weiteren Abklärungen veranlasst haben.

Im genannten Urteil führt das Bundesverwaltungsgericht aus, dass es zwar zutrefte, dass in Italien strukturelle Defizite namentlich in Bezug auf die Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus bestünden und dass als Folge davon zahlreiche dieser Personen in Italien unter den im Wiedererwägungsgesuch respektive der Beschwerde dargelegten desolaten Bedingungen leben müssten. Diese Probleme bestünden indessen primär in Anlandungsregionen (zum Beispiel in Lampedusa, Sizilien, Kalabrien) sowie in den grösseren Städten, namentlich in Rom und Mailand. Als anerkannte Flüchtlinge würden jedoch die Beschwerdeführer (alleinerziehende Mutter mit kleinem Kind) in Italien Bewegungsfreiheit geniessen und könnten sich grundsätzlich am Ort ihrer Wahl niederlassen.<sup>3</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hält weiter fest, dass zweifellos aufgrund der Schilderungen der Beschwerdeführenden als auch mit Blick auf die von ihnen eingereichten Beweismittel davon auszugehen sei, dass in Rom unhaltbare Zustände für Personengruppen herrschten, welche nicht in der Lage seien, ihre Grundbedürfnisse (namentlich Unterkunft und Nahrung) aus eigener Kraft zu decken und auf staatliche oder private Hilfestellungen angewiesen seien. Aufgrund dieser Sachlage erscheine es nicht unwahrscheinlich, dass die Beschwerdeführenden bei einer Rückkehr nach Rom erneut mit den bekannten Schwierigkeiten zu kämpfen hätten. (...) Das erhebliche Risiko, in Rom erneut auf der Strasse zu enden, könne nicht von der Hand gewiesen werden. Jedoch sei nicht ganz Italien von diesen strukturellen Mängeln betroffen, zumal diese Defizite und Kapazitätsengpässe häufig auf gemeindespezifische, begrenzte finanzielle Möglichkeiten und lokal herrschende politische Machtverhältnisse zurückzuführen seien, welche sich nicht in ganz Italien gleich präsentierten. Es sei daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführenden in anderen Regionen Italiens durchaus bessere Möglichkeiten hätten, ein Leben unter menschenwürdigen Umständen zu führen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Bern und Oslo, Mai 2011: [www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at\\_download/file](http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at_download/file) und Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Italien: Aufnahmebedingungen, Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bern, Oktober 2013: [www.fluechtlingshilfe.ch/1310-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/1310-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen.pdf).

<sup>2</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.11.2013, D-4751/2013:

[www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=b65014a8-d99d-4d88-b438-d26309fb97d9](http://www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=b65014a8-d99d-4d88-b438-d26309fb97d9).

<sup>3</sup> S. 10 des Urteils.

<sup>4</sup> S. 10 f. des Urteils.

Es sei ihnen nach dem Gesagten ohne weiteres zuzumuten, sich anderswo in Italien um eine Unterkunft zu bemühen. In vielen Gemeinden existierten von kirchlichen oder privaten Trägern unterhaltene Noteinrichtungen für Obdachlose, welche auch obdachlosen (anerkannten) Flüchtlingen Unterschlupf bieten würden. Oftmals würden diese Institutionen auch Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie allgemeine Integrationshilfen bieten.

Beispielsweise betreibe die Caritas in mehreren italienischen Gemeinden Unterkünfte für Personen ohne festen Wohnsitz. Exemplarisch – keineswegs abschliessend – sei sodann auf folgende Einrichtungen zu verweisen:

- Das *Haus Margareth für obdachlose Frauen* in Bonzano
- Das *Haus der Solidarität* in Brixen
- Das *Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta* in Bologna
- Sowie die auf [www.triesteabile.it/voglioinformarmi/lacasa/strutturediaccoglienza](http://www.triesteabile.it/voglioinformarmi/lacasa/strutturediaccoglienza) genannten Einrichtungen.

Es erscheine daher überwiegend wahrscheinlich, dass es der Mutter mit ihrem Kind im Falle einer Rückkehr nach Italien bei zumutbarer Eigeninitiative gelingen würde, eine angemessene Unterkunft zu finden und ein Leben in Würde zu führen, wenn auch eher nicht in einem der grösseren Ballungszentren, da die sozialen Aufnahme- und Unterstützungsstrukturen dort offensichtlich überlastet seien.

## 2 Fragestellungen

Gestützt auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im oben genannten Urteil ergeben sich folgende Fragestellungen:

1. Besteht für mittellose Flüchtlinge / Personen mit Schutzstatus Bewegungsfreiheit in Italien? Falls ja, können sie sich demnach bei einer anderen Gemeinde als derjenigen am ursprünglichen Wohnsitz (*residenza attuale*) registrieren lassen und somit einen neuen Wohnsitz begründen?
2. Falls eine Wohnsitzbegründung an einem neuen Wohnort nicht möglich ist, besteht trotzdem Zugang zu Unterstützungsleistungen bei den vom Bundesverwaltungsgericht genannten privaten Institutionen für eine Mutter mit ihrem Kind? Ist ein Sozialdienst einer im Urteil genannten Gemeinde bereit, die Frau und das Kind bei sich anzumelden?
3. Falls nein, welche Unterstützung erhält eine Mutter mit ihrem Kind am ursprünglichen Wohnort in Kalabrien?
4. Falls die Frau und ihr Kind ihren ursprünglichen Wohnort nicht wechseln können und am ursprünglichen Wohnort keine angemessenen Unterstützungsleistungen gewährt werden, welche Möglichkeiten bleiben übrig?

**Zu 1: Besteht für mittellose Flüchtlinge / Personen mit Schutzstatus Bewegungsfreiheit in Italien? Falls ja, können sie sich demnach bei einer anderen Gemeinde als derjenigen am ursprünglichen Wohnsitz (*residenza attuale*) registrieren lassen und somit einen neuen Wohnsitz begründen?**

Die *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)* führt detailliert aus, dass trotz der Gleichstellung von italienischen Bürgerinnen und -bürgern und Schutzberechtigten keineswegs der gleiche Zugang zu sozialen Dienstleistungen gewährt werde. Sie gibt an, dass sich das Dienstleistungssystem nur an Ortsansässige («*residents*») richte und es himmelschreiend («*blatant*») sei, dass sich Schutzberechtigte kaum je in einer Gemeinde registrieren lassen könnten. Die grundsätzlich geltende Wohnsitzfreiheit führe daher trotzdem dazu, dass jede von der schutzberechtigten Person aufgesuchte italienische Gemeinde systematisch eine Wohnsitznahme verweigere.<sup>5</sup>

Wie dem *Gutachten von Borderline Europe* sowie dem Bericht von *bordermonitoring.eu* zu entnehmen ist, müssen sich die betroffenen Personen, die ihren ursprünglichen Wohnsitz (*residenza attuale*) verlegen möchten, um sich in einer anderen Gemeinde neu anmelden zu können, persönlich beim Einwohneramt melden. Für eine erfolgreiche Wohnsitzanmeldung an neuen Ort benötige die Person eine Anschrift in dieser Gemeinde. Demzufolge müsse sie über eine Wohnadresse verfügen, welche im Zeitpunkt der Anmeldung auf dem Einwohneramt als gewöhnlicher Aufenthalt angegeben werden müsse. Von den örtlichen Behörden werde überprüft, ob die Person wirklich an der von ihr angegebenen Wohnadresse wohnhaft sei.<sup>6</sup> Dies habe zur Folge, dass ohne eine Wohnung eine Anmeldung und somit eine Wohnsitznahme (*residenza*) in einer neuen Gemeinde ausgeschlossen sei. Mittellose Personen, darunter auch obdachlose Flüchtlinge, hätten aufgrund ihrer Notlage keine Möglichkeit, eine Wohnung zu mieten. Daher könnten obdachlose Flüchtlinge keine *residenza* beim Einwohneramt eintragen lassen.<sup>7</sup>

Auch der *Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe vom Mai 2011* hält fest, dass mit Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung der Zugang zu sozialer Unterstützung nicht garantiert ist. Ein zentrales Problem sei dabei die Trennung von Aufenthaltsbewilligung und Wohnsitz. Eine Aufenthaltsbewilligung gebe den Asylsuchenden zwar das Recht, sich in Italien aufzuhalten, nicht aber das Recht, sich in einer beliebigen Gemeinde niederzulassen. Die Aufenthaltsbewilligung vermittele zwar die gleichen Rechte, wie sie auch italienischen Staatsbürgern zukämen. Um jedoch die Dienstleistungen einer Gemeinde in Anspruch nehmen zu können, bedürfe es einer offiziellen Wohnsitznahme in der jeweiligen Gemeinde. Für Asylsuchende, die eine Bewilligung erhalten hätte, sei die Gemeinde verantwortlich, in der sie zuerst ihr Asylgesuch eingereicht hätten. Normalerweise halte sich die Person während des Asylverfahrens jedoch in einem Zentrum in einem anderen Ort auf. Nach Abschluss des

---

<sup>5</sup> ASGI et al., *Il diritto alla protezione, La protezione internazionale in Italia: Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Projekt des Europäischen Flüchtlingsfonds, mitfinanziert vom Italienischen Innenministerium, 2011, S. 463 f., Nr. 6.6.

<sup>6</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten zum Beweisbeschluss des VG Braunschweig vom 28.09.2012, Dezember 2012, S. 44: [www.fnrw.de/index.php/inhaltliche-themen/eu-fluechtlingspolitik/item/download/3083\\_f0d8bbb2d3870112bfd487d63c698d5a](http://www.fnrw.de/index.php/inhaltliche-themen/eu-fluechtlingspolitik/item/download/3083_f0d8bbb2d3870112bfd487d63c698d5a), Italien: Vai Vai!, Zur Situation der Flüchtlinge in Italien, Ergebnisse einer einjährigen Recherche, S. 17: <http://content.bordermonitoring.eu/bm.eu--italien.2012.pdf>.

<sup>7</sup> *bordermonitoring.eu*, a.a.O., S. 17.

Verfahrens gehöre sie allerdings administrativ wieder zu der Gemeinde, in welcher das Asylverfahren in Gang gesetzt worden sei. Dies bedeute, dass die Betroffenen gezwungen seien in derjenigen Region zu verbleiben, in der sie das Asylgesuch gestellt hätten. Sofern sie in einem anderen Ort oder Landesteil Fuss fassen wollten, würden sie auf Schwierigkeiten stossen, da sie dort keinerlei Hilfe von den örtlichen Behörden erwarten könnten.<sup>8</sup>

Die Recherchen von *bordermonitoring.eu* haben ergeben, dass selbst Personen, die in Mailand und Florenz in einem besetzten Haus wohnen, die Adresse dieser Gebäude nicht angeben können, da die Behörden sie nicht als Wohnsitz akzeptieren.<sup>9</sup> Einzig in Rom sei die sogenannte «virtuelle Wohnsitznahme», bei welcher es sich um eine fiktive Meldeadresse handle, möglich. Hierbei handle es sich aber um ein höchst prekäres Arrangement.<sup>10</sup>

Die Wohnsitznahme (*residenza*) spielt jedoch eine zentrale Rolle. Wie *bordermonitoring.eu* und das Gutachten von *Borderline Europe* festhalten, ist die Wohnsitznahme unter anderem erforderlich für die Ausstellung eines Gesundheitsausweises (*tessera sanitaria*) oder einer Steuernummer (*codice fiscale*). Wer keine virtuelle Wohnsitznahme beantragen könne, erhalte auch keinen Gesundheitsausweis. Damit bestehe kein Zugang zu medizinischer Versorgung. Zudem bleibe man ohne Steuernummer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.<sup>11</sup> So wird im *Gutachten von Borderline Europe* ausgeführt:

«Obdachlose scheitern bei der Arbeitsfindung wieder an den Hürden des Wohnsitzes: Wer keinen festen Wohnsitz nachweisen kann, hat große Schwierigkeiten, eine legale, sozialversicherungspflichtige Arbeit zu finden. Die Betroffenen arbeiten deshalb, wenn sie Arbeit finden, grösstenteils in unsicheren, vertragslosen Verhältnissen und finden sich nicht selten in einer Ausbeutungssituation durch den Arbeitgeber wieder. Im Fall von Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfällen sind sie nicht abgesichert.»<sup>12</sup>

Es ist festzuhalten, dass prinzipiell zwar alle Schutzberechtigten gesetzlich freien Zugang zur staatlichen medizinischen Versorgung haben.<sup>13</sup> Hingegen führt die *Schweizerische Flüchtlingshilfe in ihrem Bericht vom Oktober 2013* aus, dass für den Zugang zu einem Hausarzt und weiteren medizinischen Leistungen eine Gesundheitskarte (*tessera sanitaria*) nötig ist. Diese sei grundsätzlich dort zu beziehen, wo man seinen Wohnsitz (*residenza*) habe. Bei Asylsuchenden im Verfahren reiche es, wenn sie eine virtuelle Adresse bei einer NGO wie Centro Astalli in Rom angeben würden. Sobald die Person aber einen Schutzstatus erhalten habe, werde die Wohnadresse auf der Aufenthaltsbewilligung festgehalten. Wenn die Person dann den Ort wechsele, bleibe sie bezüglich Hausarztwahl an den ursprünglichen Ort gebunden, bis sie sich offiziell am neuen Ort registriert habe. Dafür brauche sie eine Wohnung, die auf ihren Namen laute. Dies kann laut *SaMiFo* grosse Probleme verursachen.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> SFH/Juss-Buss, a.a.O., S. 35.

<sup>9</sup> *bordermonitoring.eu*, a.a.o., S. 17.

<sup>10</sup> *borderline-europe*, a.a.o., S. 46.

<sup>11</sup> *bordermonitoring.eu*, a.a.o., S. 17. und *borderline-europe*, a.a.o., S. 60.

<sup>12</sup> *borderline-europe*, a.a.o., S. 57.

<sup>13</sup> *borderline-europe*, a.a.o., S. 58.

<sup>14</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 49.

Wie *Borderline Europe* festhält, gehen daher sehr viele Flüchtlinge nach Rom, da sie dort ihren Wohnsitz im Centro Astalli/Jesuitenflüchtlingsdienst und einigen anderen Einrichtungen anmelden können.<sup>15</sup>

#### **Fazit:**

Obwohl Schutzberechtigte italienischen Bürgerinnen und Bürgern rechtlich gleichgestellt sind und sie Bewegungsfreiheit geniessen, sind sie bei Mittellosigkeit an ihren ursprünglich eingetragenen Wohnort gebunden. Aufgrund ihrer Mittellosigkeit bleibt ihnen die Möglichkeit der Wohnsitznahme an einem von ihnen ausgewählten Ort in Italien verwehrt. Sie können demnach ihren Wohnsitz nicht wechseln, da ihnen eine Neuregistrierung in einer anderen Gemeinde aufgrund ihrer Hilfsbedürftigkeit verweigert wird.

Wer keinen Wohnsitz begründen kann, erhält auch keinen Gesundheitsausweis. Damit bleibt der Zugang zu medizinischer Versorgung verwehrt. Zudem können Schutzberechtigte, die ihren Wohnsitz nicht registrieren lassen können, keine legale Arbeitstätigkeit aufnehmen, da sie eine Steuernummer nur mit der Wohnsitznahme erhalten. Ohne diese Steuernummer bleibt ihnen jedoch der legale Arbeitsmarkt verschlossen.

Die vom Bundesverwaltungsgericht genannte Bewegungsfreiheit führt im Ergebnis nicht dazu, dass Personen mit Schutzstatus ihren Wohnsitz frei wählen können. Insbesondere mittellose Schutzberechtigte bleiben an ihren ursprünglichen Wohnort gebunden. *In casu* wurde die Beschwerdeführerin einer Gemeinde in Süditalien zugewiesen. Sie hat daher ihren ursprünglichen Wohnsitz nach wie vor in dieser Gemeinde. Eine Wohnsitznahme in einer anderen Gemeinde bleibt ihr verwehrt.

**Zu 2: Falls eine Wohnsitzbegründung an einem neuen Wohnort nicht möglich ist, besteht trotzdem Zugang zu Unterstützungsleistungen bei den vom Bundesverwaltungsgericht genannten privaten Institutionen für eine Mutter mit ihrem Kind? Ist ein Sozialdienst einer im Urteil genannten Gemeinde bereit, die Frau und das Kind bei sich anzumelden?**

Die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgeführten und von der SFH Ende November 2013 kontaktierten Institutionen geben an, dass eine Wohnsitznahme in ihren Gemeinden nicht möglich sei und daher auch kein Zugang zu ihren Unterstützungsleistungen gewährt werden könne. Die Mutter und ihr Kind müssten sich an ihren ursprünglichen Wohnort begeben.<sup>16</sup> Die verantwortliche Person der Gemeinde Triest<sup>17</sup> bekräftigt, dass sie sich die Mutter und ihr Kind an ihren ursprünglichen Wohnort begeben müssten. Eine Wohnsitznahme in Triest sei nicht möglich. Nur mit einer Wohnsitznahme bestehe jedoch auch Zugang zu Unterstützungsleistungen ihrer Gemeinde in Triest. Die Mittel der Gemeinde Triest seien leider erschöpft. Es herrsche chronische Knappheit von bezahlbaren Wohnungen und von Arbeitsstellen. Die Unterstützungsleistungen der Gemeinde seien auf sechs Monate (zuzüglich eventueller weiterer sechs Monate) begrenzt. Auch diejenigen Asylsuchenden und

<sup>15</sup> *borderline-europe*, a.a.o., S. 58.

<sup>16</sup> Schriftliche Auskunft Caritas Triest (das erwähnte Haus Margareth für obdachlose Frauen in Bolzano wird von der deutschen Sektion der Caritas geleitet) vom 27.11.2013. Schriftliche Auskunft Haus der Solidarität in Brixen vom 25.11.2013. Schriftliche Auskunft Poveri Vergognosi in Bologna (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) vom 26.11.2013.

<sup>17</sup> Schriftliche Bestätigung Gemeinde Triest vom 03.12.2013.

Flüchtlinge, die in der Region Wohnsitz hätten und es geschafft hätten, sich zu integrieren, seien heute gezwungen, sich woanders Arbeit zu suchen. Die Familien, welche in Projekten hätten unterkommen können, hätten nicht mehr die Möglichkeit, sich zu integrieren und selbständig zu werden. Bei ihrer Auskunft stützt sich die verantwortliche Person der Gemeinde Triest auf das anwendbare Regionalgesetz,<sup>18</sup> worin beschrieben wird, wer die Empfänger von Sozialleistungen sind. Demnach haben diejenigen Personen Anrecht auf Fürsorge und Serviceleistungen des integrierten Systems, die in der Region ihren *Wohnsitz (residenza)* haben. Personen *ohne den verlangten Wohnsitz* (in der Region) können die Hilfeleistungen des integrierten Systems *nur* in folgenden Fällen in Anspruch nehmen: Minderjährige Ausländer, schwangere Frauen, Frauen bis zu sechs Monate nach der Geburt des Säuglings. Personen, die sich auf dem regionalen Territorium und in einer Situation befinden, in der Hilfeleistungen notwendig sind, können die Serviceleistungen des integrierten Systems in Anspruch nehmen, wenn es nicht möglich ist, sie an die entsprechenden Sozialämter ihrer Herkunftsregion oder ihres Herkunftsstaates zu verweisen. Die Unterstützung von Personen, bei denen eine permanente Unterbringung in Unterakunftsstrukturen notwendig ist, *bleibt in der Kompetenz der Gemeinde, in der die Person vor ihrer (Sozial-) Unterbringung gemeldet war*. Für Unterstützung und Serviceleistungen an Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Region haben, wird eine Ausgleichszahlung seitens der Wohngemeinde erhoben.

Wie obige Ausführungen zeigen und wie auch im zitierten Regionalgesetz wiedergegeben wird, bedingt der Zugang zu Unterstützungsleistungen einen Wohnsitz in der betreffenden Region. Gemäss dem erwähnten Regionalgesetz verbleibt der Unterstützungsauftrag für Personen, die auf eine permanente Unterbringung in einer Unterbringungsstruktur angewiesen sind, in der Kompetenz der Gemeinde, in der die betreffende Person gemeldet war. Das Regionalgesetz sieht vor, dass Antragssteller an die entsprechenden Sozialämter der Herkunftsregion verwiesen werden. Ausnahmsweise könnten Personen ohne den verlangten Wohnsitz in der Region Hilfeleistungen erhalten, sofern es sich um unbegleitete Kinder, schwangere Frauen oder Frauen bis zu sechs Monaten nach der Geburt des Säuglings handelt.

Dies zeigt auf, dass eine Mutter mit ihrem Kind keine Möglichkeit hat, sich in Triest anzumelden und Hilfeleistungen zu erhalten. Wie von der zuständigen Person ausgeführt, verfügt die Gemeinde Triest über keinerlei Mittel mehr, so dass die Gemeinde sogar Personen, für welche die Gemeinde *zuständig* ist, nicht genügend unterstützen kann. Das Regionalgesetz sieht zwar vor, dass für geleistete Unterstützungsleistungen, welche die Gemeinde an Personen ausrichtet, die nicht ihren Wohnsitz in der Region haben, Ausgleichszahlungen seitens der Wohngemeinde erheben kann. Laut Auskunft der Gemeinde Triest wird dies jedoch nie gemacht, da noch nie eine zuständige Wohngemeinde die Ausgleichszahlungen geleistet habe.<sup>19</sup> Zudem fällt eine alleinerziehende Mutter mit Kind nicht unter die erwähnte Ausnahmeregelung des Regionalgesetzes, bei welchen trotz fehlendem Wohnsitz Hilfeleistungen ausgerichtet werden können.

---

<sup>18</sup> Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, Art. 4: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2006&legge=6&ART=000&AG1=00&AG2=00&fx=lex>.

<sup>19</sup> Telefonauskunft Gemeinde Triest vom 27.11.2013.

Die namentliche Nennung von Organisationen, welche gemäss Bundesverwaltungsgericht für Unterstützung angefragt werden können, hat bei den genannten Organisationen zu grosser Empörung geführt. Sie sind bereits so überlastet, dass sie sich ausserstande sehen, für Personen, welche in ihrer Gemeinde keinen Wohnsitz haben, auch noch Unterstützung zu leisten. Sie wünschen, dass keine solchen Fehlinformationen in öffentlich zugänglichen Urteilen verbreitet werden.<sup>20</sup>

Die angefragten Organisationen geben an, dass sie grundsätzlich nur handeln können, wenn der Sozialdienst ihnen den Auftrag dazu gibt. Ohne Überweisung durch den Sozialdienst könnten sie höchstens ein paar wenige Tage Überbrückung bieten, jedoch würden die Mutter und ihr Kind danach in jedem Fall aufgefordert werden, nach Kalabrien zurückreisen, da sie dort angemeldet sind. Zudem bestünde die Gefahr, dass der Frau ihr Kind weggenommen werde und dieses in ein Heim käme, da aufgrund nationalen Rechts der Staat verpflichtet sei, für minderjährige Kinder zu sorgen, nicht jedoch für Erwachsene.<sup>21</sup> Doch da die erwähnte Frau und ihr Kind in Kalabrien angemeldet seien, sei eine Neuanmeldung bei ihnen sehr unwahrscheinlich. Alle führen aus, dass die Situation in Kalabrien äusserst prekär ist und die Mutter und ihr Kind dort auf keine Hilfe zählen könnten.<sup>22</sup>

#### Fazit:

Die alleinerziehende Mutter und ihr Kind können bei den vom Bundesverwaltungsgericht aufgeführten Organisationen keine Unterstützung erhalten. Dies würde nur gehen, wenn sie sich beim für die Organisation zuständigen Sozialdienst anmelden könnten. Dies wird jedoch von allen als unwahrscheinlich erachtet, da die Betroffenen in einer Gemeinde in Kalabrien gemeldet sind und sie sich aufgrund ihrer Hilfsbedürftigkeit trotz Bewegungsfreiheit nicht in einer anderen Gemeinde anmelden können. Die Organisationen selber könnten höchstens ein paar Tage Überbrückung bieten, danach würde die Frau und das Kind aufgefordert werden, zurück nach Kalabrien in die Gemeinde zu gehen, wo sie Wohnsitz (*residenza attuale*) haben. Die Mutter riskiert zudem, dass ihr das Kind weggenommen und in einem Heim untergebracht wird, da der Staat die rechtliche Verpflichtung hat, für das Kind zu sorgen, nicht jedoch für die Frau. Die verantwortliche Person der Gemeinde Triest bestätigt, dass sie die Frau und das Kind bei ihnen nicht anmelden können, da sie selber heillos überlaufen sind. Der Sozialdienst würde die Frau und das Kind nach Kalabrien schicken, eine Wohnsitznahme bei ihnen ist ausgeschlossen. Alle führen aus, dass die Verhältnisse in Kalabrien so prekär sind, dass die Frau und ihr Kind dort keine Hilfe erwarten können. Auch weisen die angefragten Institutionen darauf hin, dass auch bei ihnen lange Wartelisten bestünden und Unterstützungsleistungen sogar für Personen, die bei ihren Gemeinden gemeldet seien, nicht garantiert werden könnten.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Telefonauskunft Caritas Triest (das erwähnte Haus Margareth für obdachlose Frauen in Bolzano wird von der deutschen Sektion der Caritas geleitet) vom 25.11.2013. Telefonauskunft Haus der Solidarität in Brixen vom 25.11.2013. Telefonauskunft Poveri Vergognosi in Bologna (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) vom 25.11.2013.

<sup>21</sup> Explizit wird dies in der schriftliche Auskunft der Haus der Solidarität in Brixen vom 25.11.2013 erwähnt. Vgl. dazu auch Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 34 f. und S. 53.

<sup>22</sup> Schriftliche Auskunft Caritas Triest (das erwähnte Haus Margareth für obdachlose Frauen in Bolzano wird von der deutschen Sektion der Caritas geleitet) vom 27.11.2013. Schriftliche Auskunft Haus der Solidarität in Brixen vom 25.11.2013. Schriftliche Auskunft Poveri Vergognosi in Bologna (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) vom 26.11.2013.

<sup>23</sup> Schriftliche Auskunft Caritas Triest (das erwähnte Haus Margareth für obdachlose Frauen in Bolzano wird von der deutschen Sektion der Caritas geleitet) vom 27.11.2013. Schriftliche Auskunft Haus der

### Zu 3: Falls nein, welche Unterstützung erhält eine Mutter mit ihrem Kind am ursprünglichen Wohnort in Kalabrien?

Die *Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH* hat sich in den erwähnten Berichten ausführlich zum fehlenden Sozialhilfesystem in Italien geäußert. So wird ausgeführt:

«Wie erwähnt gewährt das italienische Asylsystem den Asylsuchenden am Anfang Unterstützung. Sobald sie einen Schutzstatus erhalten, sind sie jedoch auf sich alleine gestellt; es wird erwartet, dass sie für sich selber sorgen können.

Schutzberechtigte sind formal den Einheimischen gleichgestellt in Bezug auf soziale Rechte. Zahlreiche Interviewpartner sowohl von NGO - als auch Behördenseite bestätigten, dass das Sozialsystem auch für italienische Staatsangehörige sehr schwach ist und den Bedarf nicht decken kann. Anders als im Schweizer System gibt es keine regelmässigen monatlichen Sozialhilfeleistungen, die das Existenzminimum garantieren. Das italienische System stützt sich stark auf die Unterstützung durch die Familie ab. Während Italiener bei Bedürftigkeit auf die Unterstützung ihrer Angehörigen zählen können, fehlt Flüchtlingen gerade ein solches tragfähiges familiäres Netz. Daher sind sie faktisch schlechter gestellt als Einheimische. Dies betont auch der Menschenrechtskommissar des Europarates in seinem Bericht zu Italien.»<sup>24</sup>

«Wie auch Einheimische haben Schutzberechtigte kein Recht auf Sozialhilfebeiträge, die ihre Existenz sichern könnten. Das Sozialsystem in Italien besteht hauptsächlich aus der privaten Unterstützung durch die Familie. Genau diese fehlt aber den Schutzberechtigten. Die Wartezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Die Leute bleiben somit sich selbst überlassen.»<sup>25</sup>

Zur Situation in Süditalien führt *Borderline Europe* mit Verweis auf einen Bericht der Organisation *Ärzte ohne Grenzen (MSF)* aus:

«Die Arbeits- und Lebenssituationen von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen in der Landwirtschaft Süditaliens, unter ihnen sehr viele Asylsuchende und Schutzberechtigte, die versuchen, ein wenig Geld zu verdienen, wurde über Jahre ausführlich von der Organisation *Ärzte ohne Grenzen (MSF)* untersucht. In der Pressemitteilung zu dem Bericht «A season in Hell. Bericht über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigranten in der Landwirtschaft in Süditalien» von MSF heißt es: «*Wenig hat sich geändert für die Tausenden von ausländischen Landarbeitern in Italien, seit wir 2003 begonnen haben. Jahr für Jahr kommen unsere Mitarbeiter in die gleichen Regionen und werden Zeugen der gleichen grauenhaften Bedingungen, die wir zu lindern versuchen, indem wir medizinische humanitäre Hilfe leisten. Es ist Zeit, dass die italienischen Behörden Massnahmen ergreifen, um die Bedingungen dieser Arbeiter zu verbessern, ihre Würde zu respektieren und ihren Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verbessern.*» Im Bericht werden unwürdige Unterkünfte, der Mangel an sanitären Einrichtungen, miserable Be-

---

Solidarität in Brixen vom 25.11.2013. Schriftliche Auskunft Poveri Vergognosi in Bologna (Centro polifunzionale Madre Teresa di Calcutta) vom 26.11.2013.

<sup>24</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 47ff.

<sup>25</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 49.

zahlung, Misshandlungen durch Vorgesetzte und der völlige Mangel an sozialer Absicherung beschrieben. 90 % der interviewten Arbeiter verfügten nicht über einen Arbeitsvertrag und somit auch nicht über die geringste rechtliche oder soziale Absicherung, 71 % verfügten über keinerlei Krankenversicherung.»<sup>26</sup>

Die *Schweizerische Flüchtlingshilfe* führt zur Situation in Süditalien aus:

«Einige Flüchtlinge gehen im Sommer in den Süden, um dort beim Obstpflücken etwas Geld zu verdienen. Dabei werden sie von den Arbeitgebern ausgebeutet: sie verdienen ungefähr 20 Euro pro Tag – ein Drittel des normalen Lohnes bei einer legalen Anstellung. Gemäss dem UN-Ausschuss gegen Rassismus fehlt ein angemessener Rechtsschutz für Migranten gegen Ausbeutung und missbräuchliche Arbeitsbedingungen. Andere verkaufen auf der Strasse Schirme, Sonnenbrillen und ähnliches. Es ist äusserst fraglich, ob dies ausreicht, um die Existenz zu sichern. Es ist anzunehmen, dass einige Frauen sich angesichts der ausweglosen Situation prostituieren. Ein aktueller Artikel im *Spiegel* zitiert Frauen, die sich in einem Bordell in einem Slum in Apulien prostituieren und von Freiern misshandelt wurden. Der Slum ist ein praktisch rechtsfreier Raum, wo der Bordellbetreiber nicht mit Kontrollen rechnen muss. Frauenhandel ist ein gravierendes Problem, insbesondere betroffen sind Frauen aus Nigeria. Die Frauen müssen während fünf Jahren ihre Schulden von 10'000 Dollar abarbeiten. Frauenhandel findet auch in den grossen CARAs Mineo und Crotone im Süden Italiens statt.»<sup>27</sup>

Zur verheerenden Situation von Flüchtlingen und Personen mit Schutzstatus in Süditalien hat der *Spiegel* einen eindrücklichen Artikel geschrieben, welcher die elenden und ausbeuterischen Verhältnisse in Süditalien beschreibt. Neben Prostitution und Ausbeutung sind die Betroffenen auch rechtsradikalen Angriffen ausgesetzt.<sup>28</sup>

In einem Zeitungsartikel der *Repubblica* vom 16.10.2013<sup>29</sup> wird ausgeführt, dass die Unterbringungscentren für Asylsuchende (CARA) in Regionen gebaut wurden, wo bereits vor der Wirtschaftskrise allgemeine Arbeitslosigkeit herrschte. Es wird das CARA di Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto genannt und darüber berichtet, dass dieses eine offizielle Aufnahmekapazität von 729 Personen habe, jedoch 1'600 Menschen dort untergebracht seien. Nur gerade 250 Personen hätten Platz in einem Gebäude, die anderen würden zusammengepfercht in Containern schlafen.

Die *Huffington Post* vom 15.10.2013<sup>30</sup> meldet, dass nicht nur Lampedusa, sondern auch andere Regionen wie Kalabrien vor dem totalen Kollaps stünden und wegen ungenügender geeigneter Strukturen nicht für Migranten und MigrantInnen sorgen könnten.

<sup>26</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, a.a.o., S. 58.

<sup>27</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 45.

<sup>28</sup> *Der Spiegel* 25/2013, Mogadischu in Apulien, S. 35ff.

<sup>29</sup> *La Repubblica*, Il grande business dei Centri accoglienza, La loro gestione diventa una miniera d'oro, 16.10.2013: [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-2013/10/16/news/clandestini\\_il\\_grande\\_business\\_da\\_lampedusa\\_a\\_roma-68743833/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/).

<sup>30</sup> *L'Huffington Post*, Migranti, in Calabria è emergenza minori non accompagnati. Da gennaio 500 arrivi a Reggio. Struture al collasso, 15.10.2013: [http://www.huffingtonpost.it/2013/10/15/migranti-calabria-emergenza-minori\\_n\\_4099701.html](http://www.huffingtonpost.it/2013/10/15/migranti-calabria-emergenza-minori_n_4099701.html).

Die *Repubblica* vom 11.10.2013<sup>31</sup> schreibt, dass Asylsuchende, welche sich für die Identifizierung bei der Questura in Crotona meldeten, weggeschickt würden, da es keinen Platz in den Aufnahmezentren gebe. Sie könnten daher kein Asylgesuch stellen. Es herrschten chaotische Zustände im Aufnahmesystem. Die Zentren seien hoffnungslos überfüllt, umfassten meistens das Doppelte der erlaubten Kapazität. Die Aufnahmebedingungen seien unmenschlich, teilweise müssten die Menschen direkt auf dem Boden im Regen schlafen. Die Situation in ganz Italien gleiche einem Ausnahmezustand, obwohl dies kein neues Phänomen sei. Es gebe Berichte, dass sich afghanische Flüchtlinge von den Flüchtlingsbooten ins Meer geworfen hätten, als sie sahen, dass sie in Kalabrien landen würden.

Die *CIROMA*<sup>32</sup> berichtet, wie in Süditalien Gelder versickern, welche eigentlich für die Asylstrukturen gebraucht werden müssten. Auch wer einen Schutzstatus erhalten habe, werde aufgrund der Zustände trotzdem zu einem «*clandestini*». Die Menschen seien gefangen, sie könnten nicht von Italien weg, aber auch nicht in ihre Heimat zurück. Ein Artikel mit den Namen «*Why Are You Here?*» vom 30.10.2013 beschreibt die Situation im Santa Anna Aufnahmezentrum in Isola di Capo Rizzuto. Die Lebensbedingungen sind furchtbar, es herrscht Hoffnungslosigkeit und Gewalt. Davon sind auch Flüchtlinge betroffen:

«I go to the washhouse and find that most of the doors are missing from the five toilet cubicles. The locks are smeared with excrement and urine. It stinks. This washhouse is shared by up to 500 people. I go to the basin to wash my hands. "Forget about it," one man calls from where he's sitting against the fence with a friend. "There's no water again." Sometimes the refugees go for three days without running water. They each get three small pieces of soap, three portions of shampoo and one toothbrush per month.

Those who are granted asylum don't fare much better. They have no work, no housing subsidy and no support.»<sup>33</sup>

Die Anzahl neu ankommender Bootsflüchtlinge in Italien betrug im laufenden Jahr etwa 73'000 Personen. Damit wird die Zahl von 63'000 Bootsflüchtlingen, welche im Zuge des Arabischen Frühlings 2011 nach Italien geflüchtet sind, bereits heute weit übertroffen.<sup>34</sup> Die italienische Regierung ruft die Europäische Union zu Solidarität und Unterstützung auf, da sie diese Situation nicht mehr bewältigen könne.<sup>35</sup> Es wird damit gedroht, dass die Neuankommenden in Missachtung europarechtlicher Ver-

<sup>31</sup> La Repubblica, Il fallimento del sistema di accoglienza, Contraddizioni sui rifugiati politici, 11.11.2014: [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/11/news/scafisti\\_il\\_caos\\_del\\_sistema\\_d\\_accoglienza\\_che\\_costa\\_miliardi\\_-68391226/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/11/news/scafisti_il_caos_del_sistema_d_accoglienza_che_costa_miliardi_-68391226/).

<sup>32</sup> CIROMA.info, CALABRIA – Per la DIA la 'ndrangheta macina 500 milioni dell'accoglienza Vengono dal Nordafrica, oggi sono reclusi in un residence a Falerna:

<http://www.ciroma.info/appunti/sopravvivenza/photography/1481-calabria-per-la-dia-la-ndrangheta-macina-500-milioni-dellaccoglienza-vengono-dal-nordafrika-oggi-sono-reclusi-in-un-residence-a-falerna>.

<sup>33</sup> Worldcrunch, «*Why Are You Here?*» Undercover Inside Italy's Wretched Immigrant Detention Center: <http://www.worldcrunch.com/culture-society/-quot-why-are-you-here-quot-undercover-inside-italy-039-s-wretched-immigrant-detention-center/isola-di-capo-rizzuto-immigration-lampedusa-guantanamo-human-rights/c3s13889/#.U8-Y1P6KDCM>. Von der fehlenden Unterstützung berichtet auch die *Wiener Zeitung* am 30.10.2013 unter dem Titel «Im Lager der verlorenen Hoffnung»: [www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europachronik/?em\\_cnt=584135&em\\_cnt\\_page=2](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europachronik/?em_cnt=584135&em_cnt_page=2).

<sup>34</sup> Deutsche Welle, Italien greift 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer auf, 18.07.2014: [www.dw.de/italien-greift-1500-fluechtlinge-im-mittelmeer-auf/a-17793171](http://www.dw.de/italien-greift-1500-fluechtlinge-im-mittelmeer-auf/a-17793171).

<sup>35</sup> Der Tagesspiegel, Flüchtlinge – Italien fordert EU-Hilfe, 23.05.2014: <http://video.tagesspiegel.de/3583592078001>.

pflichtungen nicht mehr registriert würden und die Weiterwanderung ermöglicht werde. Die Überforderung zeigte sich deutlich, als im Juni 2014 Flüchtlinge ohne Verpflegung, ohne Schuhe und in einem verwirrten Zustand ausserhalb von Milano und Rom in Parkhäusern aufgegriffen wurden, nachdem sie dort von italienischen Behörden ausgesetzt worden waren. Der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen zeigte sich schockiert über diese Vorfälle.<sup>36</sup>

#### **Fazit:**

Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil ausgeführt hat und obige Berichte zeigen, herrschen in Kalabrien desolate Bedingungen. Anders als vom Bundesverwaltungsgericht angenommen, können sich die betroffenen Personen nicht an einen anderen Ort in Italien begeben. Aufgrund der Mittellosigkeit haben Personen mit Schutzstatus keine Möglichkeit, einen neuen Wohnsitz zu begründen. Deshalb besteht nur die Möglichkeit der Anmeldung in der zuständigen Gemeinde am ursprünglichen Wohnsitz in Kalabrien.

Aufgrund des fehlenden Sozialhilfesystems wird die Frau mit ihrem Kind als anerkannte Flüchtlinge keine Unterstützungsleistungen erhalten, welche ihre Existenz garantieren könnten. In vorliegendem Fall ist die Mutter mit ihrem Kind in einer Gemeinde in Kalabrien gemeldet (die Gemeinde ist der SFH bekannt). Die Lebensbedingungen dort sind für Personen mit Schutzstatus verheerend. Dies umso mehr, wenn es sich im vorliegenden Fall um eine alleinerziehende Mutter mit ihrem kleinen Kind handelt. Ohne Recht auf Sozialhilfe und in Anbetracht der immensen Arbeitslosigkeit und der fehlenden Unterstützungsstrukturen, ist der Weg in die Obdachlosigkeit und Verelendung vorgezeichnet. Aufgrund der enormen Armut und des grossen Flüchtlingsandrangs in Süditalien ist es unwahrscheinlich, dass die zuständigen Behörden, eine kirchliche Institution oder eine Nichtregierungsorganisation den Betroffenen eine nachhaltige Lösung bieten könnten. AGORÀ Kroton in Crotona fügt an, dass die im vorliegenden Fall zuständige Gemeinde über absolut keine finanziellen Mittel verfügen würde, weshalb jegliche Unterstützung ausgeschlossen sei.<sup>37</sup>

#### **Zu 4: Falls die Frau und ihr Kind ihren ursprünglichen Wohnort nicht wechseln können und am ursprünglichen Wohnort keine angemessenen Unterstützungsleistungen gewährt werden, welche Möglichkeiten bleiben übrig?**

Aufgrund der fehlenden Möglichkeit in einer selber gewählten Gemeinde einen neuen Wohnsitz zu begründen und auf diese Weise allenfalls Zugang zu Unterstützungsleistungen zu erhalten und aufgrund der desolaten Situation in Süditalien, wird der Frau mit ihrem Kind nichts anderes übrig bleiben, als wiederum nach Rom zu gehen. Dort kann sie sich gegebenenfalls auf die Warteliste für eine von der Gemeinde geführten Unterkünfte setzen lassen. Die Warteliste ist jedoch immens. Im Juni 2013 waren 1'000 Personen auf der Warteliste, es gab in den letzten Monaten über 3'000 neue Anfragen.<sup>38</sup> Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die Frau und ihr Kind einen Platz erhalten werden. Deshalb wird ihr wiederum nichts anderes übrig bleiben, als zurück in das besetzte Gebäude Selam Palace zu gehen. Die Ge-

<sup>36</sup> RT, Italy leaves hundreds of refugees stranded without food - UN, 11. Juni 2014: <http://rt.com/news/165296-italy-abandon-refugees-un/>.

<sup>37</sup> Telefonauskunft AGORÀ Kroton in Crotona vom 27.11.2013.

<sup>38</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 27ff.

meinschaft organisiert sich dort autonom und versucht so zu überleben.<sup>39</sup> Die Verhältnisse sind jedoch äusserst prekär und insbesondere für alleinstehende und alleinerziehende Frauen mit Kindern grauenvoll. Auch im Selam Palace sind die Schlafplätze meist belegt und zudem kostenpflichtig, daher ist die Gefahr gross, dass die Betroffenen nur im Korridor schlafen dürfen, wo sie Übergriffen meist schutzlos ausgeliefert sind.<sup>40</sup>

Wegen der hohen Arbeitslosigkeit sind die Aussichten auf eine legale Erwerbstätigkeit äusserst gering. Zudem kann ohne Wohnsitznahme (*residenza*) keine Steuer Nummer erlangt werden, welche jedoch für die Aufnahme einer legalen Arbeitstätigkeit zwingend erforderlich ist.<sup>41</sup>

**Fazit:**

Zwar erachtet das Bundesverwaltungsgericht das Leben einer Flüchtlingsfrau mit ihrem Kind in einer Metropole wie Rom aufgrund der desolaten Zustände für unhaltbar. Doch wie obige Ausführungen zeigen, verbleiben keine anderen Alternativen.

---

<sup>39</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 36.

<sup>40</sup> Vgl. dazu Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, a.a.O., S. 37 f., 57.

<sup>41</sup> Vgl. FN 11.