

Impressionen aus dem Arbeitsalltag mit Flüchtlingen in Sizilien Gespräch mit dem Rechtsanwalt Daniele Papa, Palermo

Ich habe vor sechs Jahren, 2004, angefangen, mich überwiegend mit Asylsuchenden zu beschäftigen, da sie die schwächsten Glieder in der Kette sind und bis vor einigen Jahren die zahlenmäßig am meisten Vertretenen hier waren. Fast jeder Anwalt, der sich mit Migranten beschäftigt, fängt bei den Asylsuchenden an. Doch die Arbeit hat sich in den letzten Jahren sehr verändert. Früher haben wir mehr Zeit gehabt und investiert, die Klienten auf das Verfahren, das Interview vorzubereiten, denn früher gab es nur eine anhörende Asylkommission in Italien. Daher lag die Hauptarbeit auf der Vorbereitung der Verfahren, die durchschnittlich drei bis vier Jahre dauerten. Weiterhin habe ich mich dann um die medizinische Versorgung und um den Zugang zum Arbeitsmarkt gekümmert. Die andere Seite der Medaille war: wenn die Verfahren negativ ausgingen, konnte man nur beim Gericht in Rom Klage einreichen, das war sehr schwierig und es gab fast nie Prozesskostenhilfe.

2004-2005, als die Modifikationen im Migrationsgesetz Bossi-Fini, die sich auf die Asylanerkennung bezogen, rechtskräftig wurden, änderte sich die Situation schlagartig. Es gab nicht mehr nur eine Asylkommission, sondern sieben. Daher verkürzte sich auch die Zeit zwischen Anhörung und Entscheidung erheblich. Das Problem ergab sich aus der neuen Bestimmung, dass die Asylsuchenden einer Asylbehörde zugewiesen wurden und eigentlich auch dort in der Nähe in Zentren für Asylsuchenden untergebracht werden sollten. Diejenigen unter den Asylsuchenden, die aber schon mal einen negativen Bescheid erhalten hatten, vielleicht auch schon eine Ausreiseaufforderung, sollten in einer Abschiebungshaft untergebracht werden, damals CPT (Centro di permanenza contemporanea – Zentrum für den zeitweiligen Aufenthalt), heute CIE (Centro d'identificazione ed espulsione – Identifikations- und Abschiebungszentrum). In Sizilien gab und gibt es zwei Asylkommissionen, in Trapani und Syrakus, und gerade hier wurde es schwierig, die Asylsuchenden auf die Anhörungen vorzubereiten, denn diese beiden Kommissionen, gemeinsam mit denen in Foggia und Crotona (Apulien und Kalabrien) verhandelten alle über die See gekommenen Asylgesuche. Von Lampedusa, wo sie, kaum angekommen, identifiziert wurden, wurden die Flüchtlinge dann auf die Zentren verteilt und es war schwer, sie zu erreichen.

Früher konnte man mit den Flüchtlingen alles gemeinsam vorbereiten, ggf. auch Material zusammen stellen. Nach der Änderung kamen sie in die Mission [Biagio Conte, das einzige inoffizielle Aufnahmezentrum in Palermo], wo ich ehrenamtlich berate, und hatten oft schon die Asylentscheidung, negativ wie positiv, in der Hand. So hat sich also hier die Beratungssituation sehr stark verändert. Auch ist die neue Gesetzeslage wenig hilfreich, hier heißt es: gegen die Entscheidung der Kommission muss man Klage beim zuständigen Gericht einlegen. Es gibt dort aber keinen Hinweis, *welches* denn das zuständige Gericht zu sein hat. Das Gericht in Catania sieht sich z.B. als kompetent für die Entscheidungen der Kommission in Trapani an, das Gericht in Palermo, das eigentlich für Trapani zuständig sein könnte, interpretiert die Gesetzeslage anders und sieht sich als nicht zuständig. Das Gericht in Catania ist ein sehr fortschrittliches, es hält auch eine Asylanerkennung über die italienische Verfassung für möglich. Diese sieht tatsächlich eine mögliche Asylanerkennung vor, die sich aber von der normalen Anerkennung als politischer Flüchtling unterscheidet. In der Verfassung heißt es, es können alle anerkannt werden, die in ihrer Heimat keine demokratische Freiheit genießen, denn diese gesteht die Verfassung ihren eigenen, italienischen Bürgern auch zu. Das bedeutet, es handelt sich hier um eine sehr viel weitergehende Definition des Flüchtlings. Das Gericht in Palermo sieht das aber ganz anders als jenes in Catania. Es meint, dass man ein Klageverfahren am Ort des Geschehens, also dort, wo die Kommission tagt, durchführen muss. In diesem Falle also Trapani. Ein Gerichtsurteil des Kassationsgerichts hat diese Ansicht bestätigt. Ich teile sie absolut nicht. Natürlich ist es aber für den Klienten einfacher, dort die Klage einzureichen, wo er auch angehört wurde, da die Fristen – 15 Tage – sehr knapp sind. Unschön nur, dass das Gericht in Trapani, nun plötzlich damit befasst, sich auch nicht als kompetent ansah. Es kam also zu einem Hin und Her in den Klageverfahren, ein richtiger Affentanz.

Inzwischen hat sich die Situation erneut verändert, musste ich früher dadurch noch viel reisen so ist es jetzt nicht mehr so. Seit 2007, 2008, als Italien die zwei EU-Richtlinien umsetzen musste, die Qualifikationsrichtlinie und die zum Asylverfahren, hat es sich erneut verändert. Ich muss sagen, für Italien war die Umsetzung dieser Richtlinien sehr positiv, denn die Gerichtsbarkeit steckte in diesem Feld vorher einfach in den Kinderschuhen. Jetzt gibt es sehr viel mehr Klarheit in den Verfahren und dessen Fristen, aber auch in den Zuständigkeiten. Jetzt gibt es auch einen neuen Schutztitel, den subsidiären Schutz, den es vorher nicht gab, daher hat sich die Situation erheblich verbessert. So interessieren sich jetzt auch die Gerichte in Palermo und Catania mehr für den Klienten, rufen auch mal Zeugen auf und verlangen Dokumente, die das Gesagte belegen können. Auch die territorialen Asylkommissionen funktionieren inzwischen besser, sie sind gemischt zusammen gesetzt: ein Regierungsmitglied (Präfektur oder Ausländerbehörde z.B.), jemand vom UNCHR, ein kommunaler Vertreter und ein Vertreter der Polizei. Sie arbeiten kontinuierlicher und konnten so auch Erfahrungen sammeln und besser entscheiden. Von 2000 – 2008 gab es da wirklich eine Verbesserung.

Jetzt ist das Problem eher, dass niemand mehr ankommt. Das zweite Problem ist das der „Zweitunterbringung“, der Unterbringung von Menschen, die das Verfahren durchlaufen (haben). Für Asylsuchende gibt es das so genannten SPRAR-System, eine Form der Unterbringung, bei dem jede Kommune selber entscheidet, ob sie daran teilnimmt (es gibt also keine staatliche Verpflichtung zur Unterbringung). Für alle Asylsuchenden gibt es aber nur gut 3000 Plätze in ganz Italien, also eine sehr limitierte Aufnahmemöglichkeit.

Palermo hat das Glück, Strukturen wie Biagio Conte, Santa Chiara, die Caritas zu haben, die diesen staatlichen Mangel abfangen. Das ist das echte Problem. Wenn sie von der Ausländerbehörde rauskommen, so erinnere ich mich, hat man ihnen als Unterkunft eben diese genannten Einrichtungen auf einem Zettel aufgeschrieben. Diese erhalten aber keinerlei staatliche Kompensation für die erbrachte Unterbringung.

Auch ich verdiene faktisch nicht mit meinen Klienten. Drei oder vier zahlen, die anderen nicht. Ich habe ca. 300-400 Fälle in den Jahren bearbeitet. Am Anfang hatte man noch die Möglichkeit mit der Ausländerbehörde zu reden, zu verhandeln, es war nicht so schwierig. Vielleicht nicht über den Status, aber über alle möglichen anderen wichtigen Dinge. Heute ist das nicht mehr möglich, mit der Ausländerbehörde Palermo kann man nicht kommunizieren.

Das Neueste, was sie sich ausgedacht haben, war, dass sie die Aufenthaltserlaubnisse für subsidiären Schutz nicht mehr verlängern wollten, wenn der Flüchtling nicht seinen Pass vorlegte. So haben wir hier Klienten, die formal den subsidiären Schutz erhalten haben, aber über keine Aufenthaltserlaubnis verfügen, weil die Ausländerbehörde ihnen keine ausstellt. Alle diese Fälle sind vor Gericht gelandet, das war vorher nur ganz selten der Fall. Da gab es runde Tische, an denen verschiedene Behörden teilnahmen und man hat das Problem gelöst.

Warum sich das so verändert hat....Diese Welt funktioniert über Hörensagen. So hat sich auch in der Community der Tamilen verbreitet, dass man in Sizilien einfacher Aufenthaltserlaubnisse als Tamile erhält. So sind viele Tamilen aus Sri Lanka aus ganz Italien, auch aus Frankreich und Deutschland nach Palermo gekommen. Das hatte einen enormen Anstieg der Anfragen zu Folge. Hier in Palermo gibt es eine der größten Tamilen-Communities in Europa. Die Ausländerbehörde wollte dem Ansturm Herr werden und hat gar keine Erlaubnisse mehr erteilt, sie haben die Asylanträge als nicht Annahme fähig abgelehnt. Das war natürlich nicht legal und betraf Hunderte von Personen. Die Ausländerbehörde hat da gar nichts zu melden, sie haben die Asylanträge anzunehmen und sie an die Kommission weiter zu leiten. Sie haben diese Kompetenz früher nicht gehabt und jetzt haben sie sie auch nicht. So sind ungefähr 100-150 Fälle vor Gericht in Palermo gelandet. Dieses hat die Entscheidung der Ausländerbehörde annulliert und angeordnet, die Asylanträge nach Trapani an die Kommission weiter zu leiten. Zudem musste die Ausländerbehörde die Anwaltskosten der Anwälte der Tamilen tragen. Ich weiß nicht, ob die Haltung der Ausländerbehörde Palermo einer politischen Richtung folgt, ich weiß nur, dass andere Ausländerbehörden nicht so handeln. In Palermo sind sie mit allem sehr restriktiv, seien es Aufenthaltserlaubnisse von Minderjährigen, Erlaubnisse aus

Krankheitsgründen, aus familiären Gründen... So haben sie sich z.B. geweigert, den Minderjährigen, deren Pflegschaft bis zum 21. Lebensjahr verlängert wurde, die Aufenthaltspapiere zu verlängern. Es gibt eine Reihe von Problemen von denen ich nicht weiß, ob sie mit einer anderen Regierung anders geregelt würden, aber bei denen die Behördenleitung jedenfalls einfach nicht abweicht, es wird so gemacht, wie sie es will. Und das Gericht hebt es dann auf.

Die Tamilen haben es geschafft, ungesehen bis hier zu kommen, mit dem Zug, aus Frankreich, Deutschland.... Aber es gibt eine Menge Probleme, vor allem wegen der Dublin II Verordnung. Die Ausländerbehörde, die in so vielem falsch handelt, hat auch hier nicht nach Gesetz gehandelt: sie hat die Tamilen nicht in der Dublin II Behörde gemeldet, um eine Zurückschiebung nach Frankreich, Deutschland, England zu beantragen. Sie sagen nur, man könne keines der Asylgesuche annehmen, fertig. Wir sagten, das können sie so nicht entscheiden, dann sollen sie wenigstens Meldung bei der Dublin II Behörde machen, die dann die Behörden in den Ländern kontaktieren, woher sie gekommen sind, damit sie da wieder ins Verfahren kommen. Aber so hat man sie hier ohne jegliche Chance auf ein Verfahren und ohne Papiere gelassen. Sie haben sich einfach als nicht kompetent erklärt, der Flüchtling sei z.B. in Venedig angekommen, also habe er sich dahin zu begeben, um einen Asylantrag zu stellen. Hier sei er nicht annehmbar, der Antrag. Ein unglaubliche Reaktion und bar jeder Richtigkeit, sie haben keinerlei Kompetenz, so zu handeln.

Die Tamilen, die vor Gericht gezogen sind, haben alle erreicht, dass man sie vor der Kommission anhören musste, auch die Dublin – Fälle. Das hat natürlich gekostet. Wir hier in der Kanzlei hatten 15 Fälle, in ganz Palermo waren es aber 150 Fälle. Ein Klageverfahren vor Gericht kostet 2000 €, das heißt 2000 € bei 150 Fällen, ein enormer Kostenfaktor, den die Ausländerbehörde verursacht hat.

Und mit den Ausweisen, die man für die Verlängerung vorlegen muss, passiert nun dieselbe Geschichte, man klagt, man zieht vor Gericht, das Gericht sagt der Ausländerbehörde so geht das nicht. Dies ist allerdings ein generelles Problem in Italien, wie ich in Gesprächen mit Kollegen festgestellt habe.

Ein weiteres Problem war die Ausländerbehörde in Agrigento (Südsizilien). Damit sie ihre Aufnahmezentren leer bekamen haben sie einfach allen eine Ausreiseverfügung in die Hand gedrückt. Das heißt, wenn z.B. auf Lampedusa jeden Tag ein Boot mit 200 Flüchtlingen ankam, und 199 von denen haben einen Asylantrag gestellt, dann füllten sich die Zentren Lampedusa, Syrakus und Trapani schnell. Da hat die Ausländerbehörde mal eben 500 Leute mit einem „fogli di via“ , einer Ausreiseverfügung, Italien innerhalb von fünf Tagen zu verlassen, auf die Straße gesetzt.

Die Kommission hat ja nicht mehr so viel Arbeit (weniger Ankünfte). Sie haben immer einigermaßen gut gearbeitet, da ein UNCHR-Mitglied anwesend war. Darum gab es seltene schwerwiegende Fälle von Ablehnungen. Die Kommission macht ja erst mal einen „Test“ auf Glaubwürdigkeit des Antragstellers. Sie gucken aber auch sehr nach dem Herkunftsland. Das bedeutet, Somalis, Eritreer, Äthiopier erhalten sehr viel leichter die Anerkennung oder einen subsidiären Schutz. Das Gleiche gilt für Afghanen. Insgesamt wird deutlich mehr subsidiärer Schutz erteilt, die Anerkennung erhalten nicht so viele.

Es gibt sehr viele Klageverfahren, aber ich überlege sehr genau, wo es Sinn macht zu klagen und wo nicht, sonst „verbrennt“ man sich vor Gericht. Wenn der Richter dich als Einen sieht, der klagt weil man eben klagt und nicht der Sache wegen, dann schadet das dir und dem Klienten. Man wird unglaubwürdig. Manche tauschen nur die Namen aus und präsentieren eine Klage nach der anderen, das mache ich nicht.

Manchmal nehme ich mich auch anderer Fälle an, um zu verdienen, Trennungen, Unfälle, aber das gefällt mir nicht, schon gar nicht, wenn ich mich mit den Versicherungen rumschlagen muss.

Aber hier erhält man sein Geld, z.B. auch die Bezahlung, die vor Gericht angeordnet wurde, sehr spät. Heute bekomme ich das Geld aus 2008, 2011 werde ich das von den Fällen aus dem letzten Jahr erhalten... Wir sind ja froh, dass uns die Ausländerbehörde Palermo so viel Arbeit verschafft und immer verliert!

Nein, aber ernsthaft, es ist inzwischen richtig peinlich, in die 50ste Verhandlung zugehen, bei der dich der Richter fragt, könnt ihr nicht mal mit der Ausländerbehörde reden und ihnen sagen, sie sollen damit aufhören?!

Das Innenministerium ist der Vorgesetzte der Ausländerbehörden. Aber dieses ganze Migrationssystem ist dafür aufgebaut, Kosten und Arbeit zu verursachen. Das sind unkontrollierbare Kosten, so viel wird ausgegeben.

Als das neue Sicherheitspaket eingeführt werden sollte gab es viele Debatten darüber. Der Kardinal von Palermo schien ein Linksextremer, so wie er sich äußerte! Sie haben so viele Dinge einführen wollen, die unnötige Härten bedeutet hätten. So z.B. sollten Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis nicht mehr heiraten dürfen. Hier geborene Kinder konnten anfangs nicht registriert werden, wenn ihre Eltern „illegal“ sind, denn die Kommunen werden angehalten, jegliche Papiere zu verweigern, wenn sich die Personen nicht legal hier aufhalten. Das Ministerium ist dann schließlich eingeschritten und hat festgelegt, wer hier geboren wird muss auch registriert werden. Das ist nur dem Eingreifen der Kirche zu verdanken. Noch ein paar andere Dinge konnten zum Glück gekippt werden, wie z.B. das Denunziationsgebot der Ärzte, Illegale zu melden. In seiner ersten Fassung war das Sicherheitspaket wirklich ein Albtraum.

Das Gespräch mit Daniele Papa führten Elisabeth Zoll, Thomas Seiterich, Judith Gleitze und Margarita Pusch im Juli 2010