

Aktuelle Situation für Asylsuchende in Italien

Auskunft Bereich Recht
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Datum: 8. Mai 2019
Margarite Zoetewij und Adriana Romer

Inhalt

1	Einschätzung der SFH	3
2	Das Salvini-Gesetz und seine Auswirkungen	4
2.1	Was hat sich mit dem Salvini-Gesetz geändert im italienischen Asylsystem?	4
2.1.1	Keine Asylsuchenden mehr in SPRAR-Zentren.....	4
2.1.2	Abschaffung humanitärer Schutzstatus	6
2.1.3	Liste sicherer Herkunftsländer	6
2.1.4	Binnenflucht	7
2.1.5	Verlängerung Administrativhaft	7
2.1.6	Keine Aufenthaltserlaubnis während Asylverfahren	7
2.1.7	Das neue Vergabeverfahren	7
2.2	Kritik am Salvini-Gesetz	9
3	Aktuelle Situation des Asylsystems in Italien	11
3.1	Unterbringung	11
3.1.1	Unterbringung für Dublin-Rückkehrende.....	12
3.1.2	Verlust des Rechtes auf Unterbringung	13
3.2	Zugang zur medizinischen und psychiatrischen Versorgung	14
4	Aktuelle internationale und nationale Rechtsprechung	17
4.1	Entscheidungen des UNO-Ausschusses gegen Folter (CAT) gegen die Schweiz	17
4.2	Rechtsprechung Bundesverwaltungsgericht Schweiz	18
4.2.1	Positive Urteile 2019	18
4.2.2	Negative Urteile 2019	20
4.2.3	Einschätzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes	20
4.3	Rechtsprechung Europa	22
4.3.1	Deutschland	22
4.3.2	Frankreich.....	24
4.3.3	Die Niederlande	24
5	Fazit	25

Abkürzungen

ASGI	<i>Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione</i> ; italienische Vereinigung für rechtswissenschaftliche Studien zur Immigration
AsylG	Asylgesetz Schweiz, SR 142.31
CARA	<i>Centri di accoglienza per richiedenti asilo</i>
CAS	<i>Centri di accoglienza straordinari</i>
CAT	UNO-Ausschuss gegen Folter
CDA	<i>Centro di accoglienza</i>
CPSA	<i>Centro di soccorso e prima accoglienza</i>
BVGer	Bundesverwaltungsgericht Schweiz
NEE	Nichteintretensentscheid (i.S.v. Art. 31a AsylG)
SEM	Staatssekretariat für Migration (Schweiz)
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SIPROIMI	<i>Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati</i>
SSN	<i>Sistema Sanitario Nazionale</i> ; nationales Gesundheitssystem
SPRAR	<i>Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati</i>
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

1 Einschätzung der SFH

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH rät von Überstellungen nach Italien ab. Das italienische Asylsystem weist aus Sicht der SFH gravierende Mängel auf. Selbst wenn diese nicht als systemisch angesehen werden sollten, erlauben sie den Behörden der anderen Dublin-Staaten nicht, sich auf abgegebene Garantien zu verlassen oder von adäquaten Aufnahmebedingungen auszugehen.

Die SFH weist schon lange darauf hin, dass Italien die Bedürfnisse von Asylsuchenden nicht angemessen berücksichtigt.¹ Dies gilt umso mehr für verletzte Asylsuchende, die nach EU-Recht Anspruch darauf haben, mit besonderer Sorgfalt behandelt zu werden.²

Die Lage hat sich nach den Wahlen im Frühjahr 2018 und insbesondere seit Inkrafttreten des sog. Salvini-Dekrets im Oktober 2018 weiter verschlechtert. Berichte von lokalen NGOs und italienischen Anwälten bestätigen, dass die sich aus dem Salvini-Dekret ergebenden Änderungen des italienischen Rechts die Situation vor Ort erheblich beeinträchtigt haben. Budgetkürzungen wirken sich so stark auf die Aufnahmebedingungen in den Aufnahmezentren der ersten Stufe aus, dass der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Rechtshilfe noch stärker eingeschränkt wird als bis anhin. Asylsuchende in Italien befinden sich oft in einer Situation extremer materieller Armut, die es ihnen nicht ermöglicht, ihre grundlegendsten Bedürfnisse wie etwa Nahrung, Körperhygiene und Wohnraum zu befriedigen. Dies hat negative Auswirkungen auf die körperliche oder/und geistige Gesundheit – und in letzter Konsequenz auch auf die Menschenwürde.

Die Schweiz sollte sich aus Sicht der SFH der jüngsten Rechtsprechung einiger EU-Mitgliedstaaten anschliessen, die sich aufgrund der politischen Entwicklungen in Italien und den damit verbundenen Verschärfungen im Asylbereich gegen Dublin-Überstellungen nach Italien ausgesprochen haben.

Vor allem von Überstellungen von verletzlichen Personen nach Italien sollte aus Sicht der SFH abgesehen werden – insbesondere wegen des fehlenden Zugangs zu einer angemessenen Unterbringung und adäquater Unterstützung. Aber auch in Fällen von nicht-verletzlichen Personen vertritt die SFH die Meinung, dass eine Einzelbewertung durchzuführen und zu prüfen ist, ob im jeweiligen Fall Gründe vorliegen, die einer Überstellung entgegenstehen. Die Anwendung der humanitären Klausel (Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO) sollte in jedem Fall geprüft und eine Nicht-Anwendung individuell begründet werden.

¹ www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1.html

² EU Richtlinie 2013/33 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Art. 2(k): «Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme»: eine schutzbedürftige Person gemäß Art. 21, die besondere Garantien benötigt, um die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können», und Art. 21: «...schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.»

Die vorliegende Auskunft soll einen kurzen Überblick über die jüngsten Entwicklungen in Italien sowie die sich darauf beziehende Rechtsprechung geben. Die Auskunft erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2 Das Salvini-Gesetz und seine Auswirkungen

Nach dem Wahlsieg der rechten politischen Parteien im März 2018 setzte der Innenminister Matteo Salvini (Lega) alles daran, seine Wahlkampfversprechen einzulösen und die Ausgaben für das italienische Asylsystem zu senken. Daher wurden direkt nach den Wahlen diverse Unterkünfte geschlossen und Stellen in der Verwaltung nicht mehr besetzt, die für das Funktionieren des Asylsystems notwendig wären.

Am 24. September 2018 hat die italienische Regierung das **Salvini-Dekret** zu Sicherheit und Einwanderung verabschiedet. Nachdem der Präsident das Dekret unterschrieben und an das Parlament weitergeleitet hat, ist der Text des Dekrets am **5. Oktober 2018** im Amtsblatt erschienen³ und **in Kraft getreten**.

2.1 Was hat sich mit dem Salvini-Gesetz geändert im italienischen Asylsystem?

Vorbemerkung: Das Aufnahmesystem besteht grundsätzlich aus der Erst- und der Zweitaufnahme. Bei direkten Ankünften, insbesondere über das Meer, werden die Menschen zuerst in einem CPSA versorgt und untergebracht. Die Erstaufnahme besteht aus den CDA und CARA. SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem. Da es jedoch sowohl in den CDA, den CARA als auch in den SPRAR-Zentren zu wenig Kapazität gibt, werden die CAS als Alternative benutzt. Diese stellen ein Parallelsystem dar, welches ebenfalls noch als Erstaufnahme betrachtet werden kann.

2.1.1 Keine Asylsuchenden mehr in SPRAR-Zentren

Die sog. SPRAR-Zentren, welche im italienischen Aufnahmesystem als vergleichsweise gute Unterkünfte zu bezeichnen sind und in denen Familien gemäss den von Italien ausgesprochenen Garantien (nach dem Urteil *Tarakhel*⁴) und andere verletzte Personen im Asylverfahren untergebracht werden konnten, stehen seit dem 5. Oktober 2018 nur noch Minderjährigen und Personen mit Schutzstatus offen.⁵

Nur diejenigen asylsuchenden Personen und Inhaber eines humanitären Status, denen vor dem 4. Oktober 2018 ein Platz in einem SPRAR-Zentrum zugesagt wurde, werden noch in einem SPRAR-Zentrum untergebracht.⁶

³ www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sq, aufgerufen am 12. November 2018.

⁴ EGMR, *Tarakhel v. Switzerland*, Application no. 29217/12, 14. November 2014.

⁵ Art. 12, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

⁶ Brief der italienischen Behörden an die SPRAR-Zentren vom 25. Oktober 2018, Rif.DDCmb/n.9343/18.

Seit dem 5. Oktober 2018 sind sämtliche Asylsuchende und Inhaber des humanitären Status nur noch zur Aufnahme in den grösseren Kollektivzentren (CDA oder CARA) oder Notaufnahmezentren (CAS) berechtigt.⁷

Diese Informationen wurden am 8. Januar 2019 durch **eine E-Mail der italienischen Dublin Unit an alle anderen europäischen Dublin Units** bestätigt.⁸ In dieser E-Mail teilt die italienische Dublin Unit mit, dass auf der Grundlage der «Bemühungen der italienischen Regierung, die Migrationsströme stark zu reduzieren», künftig **nur noch Personen mit internationalen Schutzstatus und unbegleitete minderjährige Asylsuchende in den SPRAR-Zentren untergebracht werden** und dass deswegen «alle Asylsuchenden im Rahmen des Dublin-Verfahrens in den anderen Zentren untergebracht werden, die im Dekret Nr. 142/2015 genannt werden.»⁹ Das bedeutet, dass alle Asylsuchenden, inklusive vulnerable Personen, die unter der Dublin-Verordnung aus einem anderen europäischen Land nach Italien überstellt werden, nur noch zur Aufnahme in den grösseren Kollektivzentren (CDA oder CARA) oder Notaufnahmezentren (CAS) berechtigt sind.¹⁰

In den grösseren Kollektivzentren und Notaufnahmezentren fehlt es nach wie vor an adäquater medizinischer und psychologischer Versorgung. Die Aufnahmebedingungen entsprechen oft nicht den rechtlichen Mindestanforderungen.¹¹

Die Aufnahmezentren der ersten Stufe sind am stärksten vom Salvini-Gesetz betroffen, sie müssen nun alle Asylsuchenden – einschliesslich der verletzlichen – mit Ausnahme der UMA aufnehmen. Hinzu kommt, dass einige der CAS kürzlich vom Staat geschlossen wurden.¹² Dies hat die Kapazität des CAS-Systems reduziert und den Druck auf die Aufnahmezentren der ersten Stufe erhöht.

Die SPRAR-Zentren heissen nun SIPROIMI. Im Gegensatz zu den grossen Aufnahmezentren (CARA, CDA, CPSA und CAS) umfasste SIPROIMI bis Januar 2019 über 875 kleinere dezentrale Projekte. Insgesamt wurden 35'650 Unterkunftsplätze finanziert im Jahr 2019.¹³ Diese Plätze sind für Asylsuchende jedoch nicht mehr zugänglich.

⁷ ASGI, Short overview of the Italian reception system, in AIDA Country report: Italy, updated March 2018, www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system, aufgerufen am 12. November 2018.

⁸ Eine Kopie dieses Schreibens liegt der SFH vor.

⁹ Die aktuelle Version des Dekrets: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-08-18:142, aufgerufen am 12. März 2019.

¹⁰ ASGI, Short overview of the Italian reception system, in AIDA Country report: Italy, updated March 2018, www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system, aufgerufen am 15. März 2019.

¹¹ ECRE, Italy: Latest Immigration Decree Drops Protection Standards, 26. September 2018, www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards, aufgerufen am 12. November 2018.

¹² AIDA Country Report Italy, Update 2018, S. 94.

¹³ www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar, aufgerufen am 24. April 2019.

2.1.2 Abschaffung humanitärer Schutzstatus

Der humanitäre Schutzstatus – der Status, den die meisten Personen mit Schutzstatus in Italien haben¹⁴ – wurde abgeschafft.¹⁵

Der humanitäre Schutzstatus wurde bis zum 5. Oktober 2018 aus diversen humanitären Gründen wie z.B. bei ernsthaften gesundheitlichen Problemen oder Naturkatastrophen im Herkunftsland zuerkannt. Er war die wichtigste Form des Schutzes in Italien und wird nun nicht mehr erteilt. Stattdessen wurde eine Aufenthaltserlaubnis für «Sonderfälle» eingeführt mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr. Dieser Aufenthaltstitel kann nur an eng definierte Personengruppen erteilt werden: an Opfer häuslicher Gewalt oder Opfer schwerer Ausbeutung der Arbeitskraft, an Pflegebedürftige oder an Menschen, die aus einem Land in einer Situation einer sogenannten vorübergehenden und aussergewöhnlichen Katastrophe kommen.¹⁶

Personen, die heute im Besitz eines humanitären Status sind, werden diesen bis zu dessen Ablaufdatum behalten dürfen (Erneuerung alle zwei Jahre). Der Status wird nach Ablauf nicht mehr erneuert. Die Personen bekommen stattdessen auf Antrag und bei Erfüllung der relevanten Kriterien eine einjährige Aufenthaltserlaubnis für «Sonderfälle» oder werden ausgewiesen. «Nach Angaben des Instituts für Internationale Politische Studien (Ispi)¹⁷ wird es zwischen Juni 2018 und Dezember 2020 in nur 30 Monaten mindestens 140'000 Menschen geben, die auf der Strasse landen.»¹⁸

«[Dublin-] Rückkehrer, die im Besitz eines humanitären Aufenthaltes waren, der nicht fristgerecht umgeschrieben werden konnte in einen der neuen Aufenthaltstitel (was an sich schon sehr schwierig ist), müssen damit rechnen, sich von nun an irregulär in Italien aufzuhalten. Damit erhalten sie keinerlei Versorgung und Unterbringung.»¹⁹

2.1.3 Liste sicherer Herkunftsländer

Eine Liste sicherer Herkunftsländer wurde eingeführt.²⁰ Laut dem Salvini-Gesetz müssen Asylsuchende, die aus einem Land der Liste kommen, den Beweis erbringen, dass ihnen in ihrem Heimatland Gefahren drohen. Das Gesetz führt zudem eine neue Beurteilungskategorie ein, Asylanträge können damit als «offensichtlich unbegründet» abgelehnt werden.

¹⁴ InfoMigrants, 17 September 2018, www.infomigrants.net/en/post/10520/minister-salvini-propose-tougher-policy-on-asylum-claims aufgerufen am 12. Februar 2019.

¹⁵ Art. 1, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

¹⁶ Borderline-Europe, 25. September 2018 (Fn. 17).

¹⁷ s://valori.it/laccoglienza-modello-salvini-triplichera-i-costi-azzerando-i-servizi/, aufgerufen am 5. Mai 2019.

¹⁸ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

¹⁹ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

²⁰ Art. 7-bis, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

2.1.4 Binnenflucht

Das «Prinzip der Binnenflucht» wurde eingeführt.²¹ Wenn Asylsuchende in Regionen des Herkunftslandes zurückgeführt werden können, in denen es nach Einschätzung der italienischen Behörden kein Verfolgungsrisiko (interne Fluchtalternative) gibt, wird der Antrag auf internationalen Schutz automatisch und ohne individuelle Prüfung abgelehnt.

2.1.5 Verlängerung Administrativhaft

Die Voraussetzungen für Administrativhaft zur Feststellung der Identität wurden gelockert.²² Neu können Personen auch in Polizeistationen inhaftiert werden. Die Haft kann neu²³ 30 Tage bis zu sechs Monaten dauern.²⁴

Die Dauer der Abschiebehaft wurde von 90 auf 180 Tage verdoppelt.²⁵

Die Bedingungen und die Dauer der Administrativhaft in Italien gemäss Gesetz verstossen gegen verbindliche europäische²⁶ Rechtsbestimmungen.

2.1.6 Keine Aufenthaltsbewilligung während Asylverfahren

Asylsuchende erhalten keine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung mehr während des Asylverfahrens, sondern lediglich eine Bescheinigung, dass sie sich in einem laufenden Asylverfahren befinden.²⁷

Aufgrund der fehlenden vorübergehenden Aufenthaltsbewilligung wird es Asylsuchenden nicht mehr möglich sein, ein Bankkonto zu eröffnen oder eine SIM-Karte zu kaufen.

2.1.7 Das neue Vergabeverfahren

Die CDA, CARA und CAS Zentren werden – im Auftrag des italienischen Staates – von Vereinen oder Organisationen betrieben, die an öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen, die regional von den zuständigen Präfekturen in Italien organisiert werden. Die Zuschläge werden für eine begrenzte, oft nur kurze Dauer (sechs Monate) vergeben.

²¹ Art. 1, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²² Art. 2 und 3, Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²³ ECRE, Italy: Latest Immigration Decree Drops Protection Standards, 26. September 2018, www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards, aufgerufen am 12.11.2018.

²⁴ Auskunft per Email von der italienischen ELENA-Koordinatorin, 8. Oktober 2018.

²⁵ Borderline-Europe, 25. September 2018, Italien: Salvinis Dekret der Asylrechtsverschärfungen, www.borderline-europe.de/sites/default/files/projekte_files/2018_09_25_Italien-Salvinis%20Dekret%20der%20Asylrechtsversch%C3%A4rfungen_JIAN_0.pdf, aufgerufen am 12. November 2018.

²⁶ Relevante Artikel in der EU-Gesetzgebung: Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2013/33/EU), Art. 8, 9, 10 und 11; Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG, Art. 15, 16, 17, und 18; und die Dublin III Verordnung, Art. 28. Die Bestimmungen zur Haft in der Dublin Verordnung und in der Rückführungsrichtlinie sind auch verbindlich für die Schweiz.

²⁷ Auskunft eines italienischen Rechtsanwaltes, E-Mail vom 4. November 2018.

Am Vergabeverfahren nehmen nicht nur Organisationen und NGOs teil, die Erfahrung im Asylbereich haben. Viele Empfangszentren werden auch von fachfremden Unternehmen verwaltet. Ein Beispiel ist Multicons in der Toskana, ein Unternehmen, das zurzeit hunderte von Aufnahmeplätzen in der Toskana verwaltet, nachdem es früher auf die Abfallsammlung spezialisiert war. Auch Hotels, die am Rande des Konkurses standen, haben damit begonnen, Aufnahmezentren für Asylsuchende zu verwalten, da das System leicht gewinnbringend genutzt werden kann.²⁸ Es gibt keine Kontrolle darüber, wohin das Geld fließt, das zu Finanzierung von Dienstleistungen für Asylsuchende bestimmt wäre.

Die Vergabeverfahren basieren auf den vom Innenministerium veröffentlichten Vergabebedingungen, dem sog. **Capitolato**. Ein neues (und im Moment gültiges) *Capitolato* für den CAS wurde zusammen mit dem Salvini-Dekret veröffentlicht.

Das neue *Capitolato* will die Kosten des italienischen Aufnahmesystems drastisch senken. **Der Beitrag des Staates an die Kosten für die Aufnahme von Asylsuchenden wurde mit dem neuen Capitolato von 35 Euro pro Tag auf rund 20 Euro pro Tag gesenkt.**²⁹ Die Bewerber sind deshalb gezwungen, kleinere Beträge für die Dienstleistungen zu berechnen, die das Personal in den Zentren für Einzelpersonen erbringt. Organisationen, die im Flüchtlingschutz tätig sind, rechnen mit einer **entsprechend starken Abbau des im Aufnahmesystem beschäftigten Personals: von 36'000 Arbeitsplätzen im Jahr 2018 auf 18'000 im Jahr 2019.**³⁰ Die Zeit, die das Personal pro Asylsuchenden aufwenden kann, wird dadurch stark verkürzt. Dienstleistungen wie Italienischkurse, Unterstützung bei der Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen sowie die positive Gestaltung der Freizeit (Freiwilligenarbeit, Sozialisation mit der Gastgemeinde, sportliche Aktivitäten) werden künftig nicht mehr angeboten. Und für die Betreuung von Personen mit Vulnerabilitäten werden in Zukunft kaum mehr Ressourcen vorhanden sein.³¹ «Die Anzahl der Mitarbeiter in den CAS ist von einem Mitarbeiter pro zehn Asylsuchende auf einen Mitarbeiter pro 50 Asylsuchende gesunken.»³²

Dies hat zur Folge, dass **kleinere Strukturen geschlossen** werden – sie sind aufgrund der Senkung des staatlichen Beitrags finanziell nicht mehr tragbar. Stattdessen werden **grössere, kostensenkende (Kollektiv-)Zentren geschaffen**. Diesbezüglich hat die regionale Vertretung des UNHCR in Südeuropa kürzlich eine Mitteilung publiziert.³³ Das UNHCR warnt darin, dass «[...] die Änderung des Dekrets 142 die zentrale Rolle der grossen kollektiven Einrichtungen wieder herstellt. In diesem Zusammenhang zeigen die Erfahrungen des UNHCR [...],

²⁸ Stellungnahme von Dr. Ilaria Sommaruga, Rechtskonsultantin CSD – Diaconia Valdese, Milano, zu den Aufnahmebedingungen in Italien, 6. Mai 2019, (Übersetzung der SFH).

²⁹ www.repubblica.it/cronaca/2018/11/07/news/viminale_tagli_dell_accoglienza_per_i_migranti_da_35_a_20_euro_a_giorno-211025426/, aufgerufen am 12. März 2019.

³⁰ www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-sicurezza-18mila-posti-a-rischio, und www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/09/migranti-con-il-taglio-dei-35-euro-addio-allintegrazione-centri-saranno-svuotati-del-personale-ce-un-rischio-sicurezza/4752240/, und www.corriere.it/cronache/18_dicembre_03/immigrazione-decreto-sicurezza-tagli-35-euro-pocket-money-3740ad04-f6f0-11e8-bd62-81aafd946bf7.shtml?refresh_ce-cp, alle aufgerufen am 13. März 2019.

³¹ In Migrazione, 'La nuova (mala) accoglienza, S. 4, publiziert am 8. November 2018, www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf, aufgerufen am 13. März 2019.

³² Stellungnahme von Dr. Ilaria Sommaruga, Rechtskonsultantin CSD – Diaconia Valdese, Milano, zu den Aufnahmebedingungen in Italien, 6. Mai 2019, (Übersetzung der SFH).

³³ www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf, aufgerufen am 12. März 2019.

dass solche Einrichtungen aufgrund einer Reihe von Faktoren, einschliesslich Überdimensionierung, abgelegener Standorte und struktureller Bedingungen, schwerwiegende Mängel in der Verwaltung aufweisen [...]. Es wäre ratsam, eine strengere Regulierung der Dienstleistungen für Asylsuchende, die in solchen Zentren untergebracht sind, vorzusehen, insbesondere Rechtsbeistand, Gesundheitsversorgung und psychologische Unterstützung sowie einen effektiven Zugang zu Dienstleistungen auf dem Territorium [...]. Das Dekret legt fest, dass auch Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen in den (grossen kollektiven) Zentren verbleiben und nicht mehr den SPRAR-Zentren zugewiesen werden, [...] Das Dekret schafft keinen rechtlichen Rahmen für Aufnahmezentren und hinterlässt somit eine erhebliche Lücke in Bezug auf die Aufnahmemodalitäten und -bedingungen sowie auf die Garantien für die dort untergebrachten Personen.»³⁴

Die Aufnahme von verletzlichen Asylsuchenden in grossen kollektiven Zentren, wie sie seit Oktober 2018 üblich ist, gilt laut UNHCR als besonders problematisch.

Auch *borderline-europe* sieht die Unterbringungssituation kritisch: «Die massiven Einschnitte im Unterbringungssystem, die angeblich zu Einsparungen führen sollten, sowie die Abschaffung des humanitären Aufenthaltstitels (auf die noch im Kapitel des Widerrufs eingegangen wird) führen [...] zur Verschlechterung der Lage der Geflüchteten: weniger oder gar keine Integrationsangebote, keinerlei psychologische Betreuung in den nun für Asylsuchende vorgeschriebenen *Centri di accoglienza straordinaria* (CAS), eigentlich als Notfallzentren gegründet, als Italien mehr Ankünfte über See zu verzeichnen hatte. Statt das System komplett auf die integrationsausgerichteten Zweitunterkünfte SPRAR zu konzentrieren ist genau das Gegenteil der Fall: die CAS mit ihren mangelhaften Angeboten werden zu grösseren Zentren zusammengelegt, da es sich aufgrund der Kürzungen für die Betreiber*innen nicht mehr lohnt, kleine Zentren zu leiten. [...] Ziel der Regierung ist, nur noch wenige Zentren in Italien geöffnet zu halten.»³⁵

2.2 Kritik am Salvini-Gesetz

Das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) äusserte sich im November 2018 sehr negativ über das Dekret und warnte, die Anwendung des Dekrets führe mit Sicherheit zur **Verletzung der internationalen Menschenrechtsnormen**.³⁶ Das OHCHR forderte die italienische Regierung auf, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen und legislative Änderungen zu verabschieden. Auch die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatovic, kritisierte das Dekret und warnte davor, dass es das italienische Aufnahmesystem weiter in Schwierigkeiten bringen werde.³⁷

³⁴ Übersetzung der SFH.

³⁵ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

³⁶ «The abolition of humanitarian protection status, the exclusion of asylum seekers from access to reception centres focusing on social inclusion, and the extended duration of detention in return centres and hotspots fundamentally undermine international human rights principles, and will certainly lead to violations of international human rights law», OHCHR, 21. November 2018, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=E, aufgerufen am 9. Januar 2019.

³⁷ www.ansa.it/english/news/2018/11/15/salvini-hit-back-at-council-of-europe-over-security-decree_1a525736-193c-411b-a253-b161af27ba2e.html

ASGI (der italienische Verein für Rechtsstudien über Einwanderung und Asyl; *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*) hat in einer Stellungnahme argumentiert, der Text des Dekrets sei verfassungswidrig, es verstosse gegen verfassungsrechtliche, europäische und internationale Verpflichtungen.³⁸ Daneben wurden im Oktober und November 2018 in Italien landesweit Demonstrationen gegen das Dekret veranstaltet, und einige Gemeinderäte ersuchten die Regierung und den Innenminister offiziell, die Anwendung des Dekrets auszusetzen.³⁹

Trotzdem wurde der Text am **1. Dezember 2018** in einer leicht veränderten Fassung vom italienischen Parlament verabschiedet und **dauerhaft in die Gesetzgebung aufgenommen**.⁴⁰ Obwohl sich der Papst gegen das Gesetz ausgesprochen hat⁴¹, der Bürgermeister von Palermo die Gemeindeämter beauftragt hat, das Gesetz nicht anzuwenden, und die Bürgermeister von Neapel, Florenz und Reggio Calabria sich bereit erklärt haben, seinem Beispiel zu folgen,⁴² wird das Salvini-Gesetz heute in den meisten Regionen Italiens angewendet.⁴³ Vor Weihnachten 2018 wurden bereits ein paar hundert Bewohner und Bewohnerinnen aufgefordert, die SPRAR-Zentren zu verlassen.⁴⁴ Darunter waren auch vulnerable Personen wie z.B. schwangere Frauen und Personen mit psychischen Erkrankungen.⁴⁵

«Die Caritas sowie andere Verbände und Vereine, die Unterbringungscentren in Apulien betreiben, ziehen sich aus der Betreiberschaft zurück. Grund ist einerseits die massive Kürzung der Mittel, vor allem aber, so Don Attilio Mesagne, Direktor der Diözesan-Caritas von Lecce und Bischofsvikar, wolle man nicht einfach nur „Hotelier“ sein, sondern sich wirklich um die Menschen kümmern. Das sei mit den neuen Ausschreibungen nach dem Sicherheitsgesetz nicht mehr möglich und somit beteilige sich die Caritas wie auch andere nicht an der neuen Ausschreibung für 600 Plätze. Mehrere CAS in der Region Apulien haben somit schon ihre Pforten geschlossen, weitere werden folgen. [...] Auch die Caritas der Diözese Como will sich nicht mehr an der Ausschreibung beteiligen. Grund seien die Kürzungen, da diese vor allem zur Abschaffung des Sprachunterrichts, der psychologischen Unterstützung, der Ausbildung und von sozialen Aktivitäten führen. Man könne die Aufnahme nicht auf eine Überwachung der Personen reduzieren. Die Caritas sieht ein weiteres Problem der Absenkung der Standards in der Frage nach der Rechtmässigkeit der Arbeitsbedingungen

³⁸ ASGI, www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf, aufgerufen am 10. Januar 2019.

³⁹ Zu den Demonstrationen www.quicosenza.it/news/le-notizie-dell-area-urbana-di-cosenza/cosenza/261324-cosenza-in-piazza-contro-il-decreto-salvini-i-migranti-anche-noi-abbiamo-paura und www.meltingpot.org/Roma-10-novembre-Manifestazione-nazionale-Uniti-e-solidali.html#.XDS9bVVKg-U; zum Verfahren im Gemeinderat von Torino www.vita.it/it/article/2018/10/23/immigrazione-e-sicurezza-torino-sospende-il-decreto-salvini/149489/, alle aufgerufen am 8. Januar 2019.

⁴⁰ Legge 1 dicembre 2018, n. 132 (L.n 132/2018). Für die definitive Version der neuen Gesetzgebung: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sq, aufgerufen am 7. Januar 2019.

⁴¹ www.liberoquotidiano.it/news/italia/13411812/papa-francesco-attacca-matteo-salvini-immigrati-no-discorsi-politici-accusano-tutto.html, aufgerufen am 12. Dezember 2018.

⁴² www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml?refresh_ce_cp, aufgerufen am 11. November 2018.

⁴³ www.meltingpot.org/Cara-di-Mineo-Con-l-entrata-in-vigore-della-legge-Salvini-i.html#.XDSd2IVKq-U, aufgerufen am 8. Januar 2019.

⁴⁴ www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-christmas-migrants-shelters-christmas-salvini-decree-charity-a8669051.html?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+2nd+story+the+independe&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20181206, aufgerufen am 9. Januar 2019.

⁴⁵ Oliviero Forti, Caritas Italien, zitiert in www.irinnews.org/news-feature/2018/12/07/new-italian-law-adds-unofficial-clampdown-aid-asylum-seekers, aufgerufen am 10. Januar 2019.

der Sozialarbeiter*innen in den Unterkünften. [...] Auch in Venetien weigert sich die Caritas, an der Ausschreibung teilzunehmen. Das führte in Treviso dazu, dass die Geflüchteten wieder in alten Kasernen untergebracht werden mussten, ein Zustand, der als überwunden galt.»⁴⁶

3 Aktuelle Situation des Asylsystems in Italien

3.1 Unterbringung

Der Druck auf das italienische Asylsystem ist schon lange bekannt. Die regulären Zentren und die Notaufnahmezentren sind überfüllt, Personen im Asylverfahren, aber auch Personen mit Schutzstatus leben oft unter prekären Bedingungen. Die SFH beobachtet die Situation in Italien schon länger und hat dazu mehrere Berichte veröffentlicht.⁴⁷

Die Zahl der Neuankünfte von Asylsuchenden in Italien ist im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr stark zurückgegangen, unter anderem aufgrund der fragwürdigen Zusammenarbeit zwischen italienischen und libyschen Behörden im Rahmen der Vereinbarung vom Februar 2017.⁴⁸ Laut UNHCR wurden zwischen Januar und September 2018 nur 21'000 Neuankünfte registriert in Italien, gegenüber 105'400 in der gleichen Periode im Jahr 2017.⁴⁹ Insgesamt registrierte das italienische Innenministerium 2018 53'596 neue Asylanträge. Das heisst aber nicht, dass der Druck auf das italienische Asylsystem abgenommen hätte. Italien erhält nach wie vor sehr viele *take back* oder *take charge* Anfragen im Rahmen der Dublin-III-VO (über 31'000 in 2018).⁵⁰ Italien antwortet meist nicht innerhalb der gesetzten Frist und wird somit automatisch für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Darüber hinaus gibt es einen immensen Rückstau anhängiger Verfahren, durchschnittlich vergehen zwei Jahre bis zur erstinstanzlichen Entscheidung über ein Asylgesuch.⁵¹ Deswegen ist die Zahl von Personen mit einem hängigen Asylverfahren noch immer sehr hoch. Gleichzeitig werden Aufnahmezentren geschlossen und diejenigen, die nicht geschlossen werden, verschmelzen zu grösseren (und anonymen) Zentren.⁵² «Die Bedingungen in CAS und CARA sind oft äusserst schlecht und unzureichend, so dass sie als unmenschlich und erniedrigend bezeichnet werden müssen.»⁵³

⁴⁶ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁴⁷ www.fluechtlingshilfe.ch/news/mediendossiers/dublin.html.

⁴⁸ www.eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf, aufgerufen am 9. Januar 2019.

⁴⁹ UNHCR, 30. September 2018, *Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2018 (Jan – Sep 2018)*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66580>, aufgerufen am 10. Januar 2019.

⁵⁰ AIDA, *The implementation of the Dublin III Regulation in 2018*, p. 5, März 2019.

⁵¹ Die Zahl der anhängigen Verfahren ist vom Anfang bis Ende 2017 gestiegen von 105'000 auf mehr als 150'000, www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20The%20Italian%20Magnet%20-%202013%20March%202018.pdf, aufgerufen am 5. Mai 2019.

⁵² www.borderlinesicilia.org/de/des-integration/, aufgerufen am 5. Mai 2019.

⁵³ Stellungnahme von Dr. Ilaria Sommaruga, Rechtskonsultantin CSD – Diaconia Valdese, Milano, zu den Aufnahmebedingungen in Italien, 6. Mai 2019, (Übersetzung der SFH).

3.1.1 Unterbringung für Dublin-Rückkehrende

Die SFH beobachtet nach wie vor, dass Personen, die aus der Schweiz oder aus anderen Dublin-Mitgliedstaaten unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, dort oftmals keine oder keine ausreichende Unterstützung erhalten. Die Erfahrungen und Dokumentationen der SFH im Rahmen der ersten Berichtsperiode des «Dublin Returnee Monitoring Project» (DRMP)⁵⁴ zeigen auf, dass auch in Fällen, in denen die italienischen Behörden individuelle Garantien bezüglich Aufnahmebedingungen von Familien gemäss dem Tarakhel-Urteil⁵⁵ des EGMR abgegeben haben, die überstellten Asylsuchenden nicht immer diesen Garantien entsprechend aufgenommen wurden. Sie werden – wenn überhaupt – häufig in grossen Kollektivzentren untergebracht, welche für verletzte Personen ungeeignet sind und deren besonderen Bedürfnissen nicht Rechnung tragen.

Am 12. Dezember 2018 hat die SFH den zweiten Bericht des Projektes veröffentlicht. In der zweiten Berichtsperiode wurde nebst der Situation von Familien auch die Situation von verletzlichen Personen, die im Rahmen eines Dublin-Verfahrens nach Italien überstellt wurden, über einen längeren Zeitraum dokumentiert. Der zweite Bericht veranschaulicht, dass überstellten verletzlichen Personen nur mangelhaft oder mit Verzögerung Zugang zu Unterbringung und Versorgung gewährt und in gewissen Fällen sogar verweigert wurde.⁵⁶ Die zweite Berichtsperiode wurde abgeschlossen, bevor die Auswirkungen des neuen Salvini-Gesetzes beobachtet und dokumentiert werden konnten. Das Projekt läuft 2019 weiter.⁵⁷

In Bezug auf Überstellungen nach Milan berichtet Dr. Ilaria Sommaruga, dass die überwiegende Mehrheit der Dublin-Rückkehrenden nach der Überstellung keine Informationen von den italienischen Behörden erhält und lediglich aufgefordert wird, den Flughafen zu verlassen und sich innerhalb von drei Tagen bei der Questura in Varese zu melden. Nachdem sie sich bei der Questura für diesen ersten Besuch gemeldet haben, erhalten sie einen ersten Termin zur offiziellen Einreichung des Asylgesuchs, normalerweise einige Wochen später. Die Zeitspanne kann aber je nach Praxis und Verfügbarkeit der jeweiligen Questura variieren. Beim zweiten Termin wird das C3 Formular ausgefüllt. In der Regel erhält die asylsuchende Person erst nach dem Ausfüllen des C3 Formulars Anspruch auf Zugang zum Aufnahmesystem. Die Organisation NAGA hört täglich von Personen, die sich bei der Mailänder Questura für die Registrierung ihres Asylantrags melden, dann aber mit ausweichenden Aufforderungen wie "kommen Sie an einem anderen Tag zurück" oder "bringen Sie eine Wohnsitzbestätigung" weggeschickt werden, ohne dass ihr Asylantrag registriert wurde.⁵⁸

«Zurückkehrende Asylantragsteller*innen können laut dem [neuen] Gesetz nur noch in CAS untergebracht werden, das bedeutet, dass es keinerlei Integrationshilfen oder Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen (Familien, alleinreisende Frauen (mit Kindern), Kranke...) mehr gibt. Es gibt keine Italienischkurse, keine psychologische Betreuung, auf das Minimum reduzierte ärztliche Betreuung und keine Sprachvermittlung. Die Anwesenheit der Sozialarbeiter*innen ist auf das Minimum reduziert, so dass die Bewohner*innen vor allem

⁵⁴ www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html.

⁵⁵ EGMR, Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12, 14. November 2014.

⁵⁶ www.osar.ch/assets/herkunftslander/dublin/italien/monitoringsrapport-2018.pdf.

⁵⁷ Weitere Informationen unter: www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html

⁵⁸ Idem.

nachts meist auf sich selbst gestellt sind – eine nicht selten gefährliche Situation, da sich die Geflüchteten sprachlich nicht verständigen und somit auch z.B. keine medizinischen Notfälle melden können.»⁵⁹

3.1.2 Verlust des Rechtes auf Unterbringung

Bezüglich dem Verlust des Rechtes auf Unterbringung gelten noch immer die Regeln aus dem Dekret 142/2015: Verlässt eine Person ohne Meldung das Zentrum, so wird von einer freiwilligen Abreise ausgegangen und die Person verliert ihren Anspruch auf Unterbringung.⁶⁰

Für Dublin-Rückkehrende gibt es folglich zwei Möglichkeiten:

- Die Person hat in Italien bereits ein Asylgesuch gestellt und ist vor Abschluss des Verfahrens weitergereist: «Wenn der/die Geflüchtete schon in einer Unterkunft wie einem CAS oder einem SPRAR untergebracht wurde und dies damit unerlaubt verlassen hat, hat er/sie kein Anrecht mehr auf Unterbringung bei Rückkehr und ist auf wohltätige Einrichtungen der Kirche, der Kommune oder sonstige Obdachlosenunterkünfte angewiesen. Diese aber, wie alle zeitlich begrenzten Obdachlosenunterkünfte, können keinerlei Lebensqualität und -kontinuität leisten, sondern dienen nur der Stellung eines Daches über dem Kopf.»⁶¹
- Die Person hat vor der Weiterreise kein Asylgesuch in Italien gestellt: «Bei der Rückkehr wird ein Asylantrag gestellt, damit besteht das Recht auf Unterbringung. Da die Antragstellung sich oftmals über Wochen hinzieht, bedeutet das in der ersten Zeit bis zur endgültigen Antragsabgabe oftmals Obdachlosigkeit.»⁶²

«Für Geflüchtete, die sich aus der Unterbringung entfernt haben, bleibt es [...] dabei: ist einmal ein Widerruf der Behörden ergangen, so erhalten sie bei Rückkehr keinen Zugang mehr zu einer Unterkunft. Dieses Verbot kann nur mit einer sehr guten Begründung ausgehebelt werden. Das Gesetz 142/2015 bleibt auch mit dem neuen Sicherheitsgesetz in Kraft und das Problem der Widerrufe bleibt bestehen. Verliert einE GeflüchteteR die Unterkunft, so verliert er/sie nat. auch die sonstige Versorgung.»⁶³

«Das unerlaubte Verlassen der Aufnahmezentren wird auch als Grund für den Entzug des Zugangs zum Aufnahmesystem verwendet, so dass der Dublin-Rückkehrer nach der

⁵⁹ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁶⁰ Dekret 142/2015 vom 18. August 2015, Art. 13 resp. Art. 23; vgl. dazu auch den Bericht der SFH vom August 2016 «Aufnahmebedingungen in Italien. Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden in Italien», S. 28 f.

⁶¹ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁶² borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁶³ borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

Überstellung nach Italien in der Regel an einem erneuten Zugang zu den Aufnahmezentren gehindert werden.»⁶⁴

3.2 Zugang zur medizinischen und psychiatrischen Versorgung

Verletzliche Asylsuchende haben nach EU-Recht Anspruch darauf, mit besonderer Sorgfalt behandelt zu werden.⁶⁵ Darunter fallen auch Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter und sonstige schwere Formen psychischer oder physischer Gewalt erlitten haben. «Im Rahmen der durch das Salvini-Dekret eingeführten neuen Regelung werden jedoch die individuellen Bedürfnisse und Bedingungen der Asylsuchenden nicht berücksichtigt, da das neue *Capitolato* keine Mittel vorsieht, die zur Bewältigung spezifischer psychischer und gesundheitlicher Probleme erforderlich sind.»⁶⁶

Nach italienischem Recht haben Asylsuchende sowie irreguläre Migranten Zugang zu Notfallversorgung und lebensrettenden Behandlungen.⁶⁷ Was den Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung (SSN, oder *Sistema Sanitario Nazionale*) betrifft, schrieb das Innenministerium in den FAQ, den es als Antwort auf die vielen durch das Salvini-Gesetz aufgeworfenen Fragen online veröffentlicht hat, dass sich mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes nichts geändert hat.⁶⁸ Das Innenministerium betont, dass «die neuen Bestimmungen wie in der Vergangenheit ausdrücklich den Zugang zu Dienstleistungen erlauben, die auf dem Territorium erbracht werden, einschliesslich der Gesundheitsversorgung, an dem in der Aufenthaltsgenehmigung angegebenen Wohnsitz».

Das heisst, dass in der Praxis das Recht auf medizinische Hilfe erst zum Zeitpunkt der Registrierung des Asylantrags bei der Questura erlangt wird. Das wiederum bedeutet, dass die Verzögerung im Zugang zur medizinischen Versorgung die Verzögerung bei der Registrierung des Asylantrags widerspiegelt, die in bestimmten Regionen mehreren Monaten entspricht.⁶⁹ Ein reibungsloser Zugang zur medizinischen Versorgung nach der Ankunft von Asylsuchenden in Italien ist daher nicht gewährleistet.⁷⁰ Dies ist besonders problematisch bei Asylsuchenden in medizinischer Behandlung, deren Gesundheitszustand sich im Falle einer Unterbrechung dieser Behandlung verschlechtern würde.

⁶⁴ Stellungnahme von Dr. Ilaria Sommaruga, Rechtskonsultantin CSD – Diaconia Valdese, Milano, zu den Aufnahmebedingungen in Italien, 6. Mai 2019, (Übersetzung der SFH).

⁶⁵ EU Richtlinie 2013/33 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Art. 2(k): «Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme»: eine schutzbedürftige Person gemäß Art. 21, die besondere Garantien benötigt, um die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können», und Art. 21: «...schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.»

⁶⁶ Stellungnahme von Lorenzo Vianelli, ASYFAIR, University of Exeter, zu den jüngsten Änderungen im Aufnahmesystem, 6. Mai 2019.

⁶⁷ Art. 35, Legislative Decree no. 286/1998 «Consolidated Act on provisions concerning the Immigration regulations and foreign national conditions norms».

⁶⁸ www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_immigrazione_e_sicurezza_definitivo.pdf, S. 30.

⁶⁹ AIDA Country Report Italy, Update 2018, S. 104.

⁷⁰ In diesem Sinne auch ein neueres Urteil des BVGer, D-1214/2019 vom 1. April 2019.

Eine Einschreibung in das SSN garantiert ausserdem noch keine angemessene Gesundheitsversorgung für Asylsuchende. Zunächst einmal gibt die Einschreibung im SSN nur das Recht auf den Zugang zu einer Hausärztin (für Erwachsene) und auf Wunsch des Hausarztes auch zu einem Spezialisten. Daher ist es wichtig, dass die Allgemeinmedizinerin und die asylsuchende Person gut kommunizieren können, um überhaupt eine Diagnose zu ermöglichen. Allerdings sprechen erstens die italienischen Ärzte meist nur Italienisch, und Dolmetscherinnen und kulturelle Vermittler stehen nicht zur Verfügung (dieses Problem wird durch die Budgetkürzungen im Aufnahmesystem verschärft, Erläuterungen unten). Zweitens ist die spezialisierte Betreuung nur dann kostenlos, wenn die asylsuchende Person von der Zahlung eines Teils der Behandlung befreit ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn sie als arbeitslos gilt oder ein geringes Einkommen erzielt.⁷¹ Einige Provinzen in Italien betrachten Asylsuchende nach einer bestimmten Zeit (nämlich der Zeit, in der die Asylbewerber vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, d.h. in den ersten zwei Monaten nach ihrem Asylantrag) als «inaktiv» (und nicht arbeitslos), was bedeutet, dass sie sich an den Kosten einer medizinischen Behandlung beteiligen müssen. Um zu beweisen, dass eine Person nur ein geringes Einkommen erzielt, benötigt sie ausserdem eine Bescheinigung des örtlichen Fiscal Assistance Center, was sich in der Praxis jedoch oft als unmöglich erweist, da solche Unterlagen nur an ansässige Personen ausgegeben werden.⁷² Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ausserhalb der Aufnahmezentren ist für Asylsuchende deshalb mit entsprechend hohen administrativen Hürden verbunden und problematisch.

Die Gesundheitsversorgung in den Aufnahmezentren war bereits zuvor problematisch und ist stark vom neuen **Capitolato** (vgl. Kapitel 2.1.7) betroffen. In vielen Fällen bestand die «medizinische Versorgung» in den Aufnahmezentren vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes und des neuen Vergabeverfahrens in der Praxis aus der Verabreichung von Aspirin, unabhängig von den Beschwerden der asylsuchenden Person. Die Erfahrungen der «Dublin Returnees» (Asylsuchende, überstellt nach Italien mit einem Dublin Entscheid), die die SFH und der Danish Refugee Council in ihrem Bericht «Mutual Trust is still not enough» aufgezeigt haben, zeigen, dass es sich um eine Praxis handelt, die in Aufnahmezentren in ganz Italien vorkommt.⁷³ Der neue AIDA-Bericht (2018) zu Italien gibt dazu auch ein paar Beispiele:

- «Sant'Anna, Crotona, Kalabrien. LasciateCiEntrare besuchte das Zentrum am 28. Oktober 2018. Das Zentrum befindet sich in einer ehemaligen militärischen Luftfahrtbasis entlang einer Autobahn [...] Im Inneren des Zentrums dienen zwei grosse Schuppen zur Identifizierung neu angekommener Personen. Die Delegation berichtete, dass der für Familien reservierte Bereich zwar vom ausschliesslich männlichen Bereich getrennt ist, es jedoch keine Türen gibt, die geschlossen werden können, und dass die Badezimmer gemeinsam genutzt werden. Die Bewohner berichteten über die Anwesenheit zahlreicher unbegleiteter Kinder, aber die Leitung des Zentrums erklärte, dass sie begleitet seien. Die Asylsuchenden berichten auch, dass sie jedes Mal, wenn sie in die Krankenstation gehen, nur Beruhigungspillen erhalten.»⁷⁴

Sant' Anna ist ein CARA, ein reguläres Aufnahmezentrum der ersten Stufe. Nach dem italienischen Aufnahmedekret sind die in temporären, ausserplanmässigen Aufnahmezentren (CAS) garantierten Dienstleistungen die gleichen wie die in den regulären Aufnahmezentren. Zu den Bedingungen im CAS hat der AIDA-Bericht Folgendes festgehalten:

⁷¹ AIDA Country Report Italy, Update 2018, S. 104-105.

⁷² Idem, S. 106.

⁷³ www.osar.ch/assets/herkunftslaender/dublin/italien/monitoreingsrapport-2018.pdf.

⁷⁴ AIDA Country Report Italy, Update 2018, S. 97.

- «Roggiano Gravina, Cosenza, Kalabrien: LasciateCIEntrare besuchte das CAS im Jahr 2017 dreimal. Die Bewohner gaben an, dass ihnen keine Gesundheitskarte ausgestellt wurde und dass sie das gleiche Medikament erhalten für jeden gemeldeten Gesundheitszustand.»⁷⁵

Mit den neuen Budgetkürzungen wird sich die medizinische Versorgung von Asylsuchenden innerhalb des Aufnahmezentrums weiter verschlechtern.

Das sog. *Capitolato* wurde von der Kooperative «In Migrazione» eingehend analysiert.⁷⁶ Ihre Analyse zeigt, welche Auswirkungen die Kürzung des staatlichen Beitrags konkret auf das Versorgungsniveau in den kleinen, mittleren und grösseren Notaufnahmезentren (CAS)⁷⁷ haben wird: In Aufnahmezentren mit bis zu 50 Plätzen ist die Anwesenheit eines Sozialarbeiters für lediglich sechs Stunden pro Woche vorgesehen. Jede Person kann die Sozialarbeiterin demnach durchschnittlich 28,8 Minuten pro Monat (vorher 86,4 Minuten pro Monat) treffen. Je grösser das CAS-Zentrum, desto geringer wird die Chance, Unterstützung durch den Sozialarbeiter zu erhalten. In Einrichtungen mit bis zu 150 Plätzen liegen die Durchschnittszeiten bei 12,8 Minuten pro Person und Monat.

Bei den **Gesundheitsdienstleistungen** ist ein **enormer Abbau** der erforderlichen Mindestleistungen zu beobachten. In Aufnahmezentren mit bis zu 50 Plätzen sind durchschnittlich nur noch vier Stunden ärztliche Betreuung pro Person und Jahr gewährleistet, Pflegepersonal ist in den Zentren keines mehr vorgesehen. In grossen Zentren (bis zu 300 Plätzen) muss eine Ärztin neu lediglich 24 Stunden pro Woche anwesend sein (früher war die Anwesenheit einer Arztperson rund um die Uhr vorgesehen).

Auch die **psychologische/psychiatrische Unterstützung** wurde **stark abgebaut**. Die Zentren sehen in Zukunft keine Unterstützung durch interne Psychologen/Psychiater mehr vor. Ebenfalls **reduziert** wurde die **soziale Unterstützung**, auf sechs Stunden pro Woche für Zentren mit bis zu 50 Plätzen (7,2 Minuten pro Person und Woche) oder 24 Stunden pro Woche für Zentren mit bis zu 300 Plätzen (4,8 Minuten pro Person und Woche).

Im Rahmen des neuen *Capitolato* wurden bereits erste Vergabeverfahren eröffnet, da die Verträge für viele CAS auslaufen. Die Ausschreibung der Präfektur von Mailand im Februar 2019 wurde vom Vizepräsidenten von ASGI⁷⁸ in diversen Punkten kritisiert.⁷⁹ Er kritisiert unter anderem, dass das *Capitolato* nur sehr allgemein von Asylsuchenden spricht, ohne eine Unterscheidung zwischen verletzlichen und nicht verletzlichen Personen. Es sind keine spezifischen Dienstleistungen für ältere Menschen, Kinder, Opfer von Menschenhandel etc. vorgesehen.

⁷⁵ Idem, S. 99.

⁷⁶ www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf, aufgerufen am 14. März 2019.

⁷⁷ In den CAS werden fast 90% der Asylsuchenden untergebracht. Die Analyse der Kooperative «In Migrazione» beschränkt sich auf die Auswirkungen des neuen *Capitolato* auf die Versorgung in den CAS, ist aber auch anwendbar auf die Versorgung in den anderen Zentren, die direkt vom Staat geführt werden, aber unter dasselbe *Capitolato* fallen.

⁷⁸ *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione*, italienische Vereinigung für rechtswissenschaftliche Studien zur Immigration.

⁷⁹ www.vita.it/it/article/2019/02/13/accoglienza-nei-nuovi-bandi-via-psicologi-e-trasporti-tagliati/150670/, und hier www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/620425/Accoglienza-nei-nuovi-bandi-21-euro-a-migrante-Via-psicologi-trasporti-tagliati?UA-11580724-2, beide aufgerufen am 14. März 2019.

Seitens anderer Organisationen wird darauf hingewiesen, dass das *Capitolato* keine psychologische/psychiatrische Unterstützung in den Aufnahmezentren vorsieht, in den Rückkehrzentren jedoch schon: Der Psychologe/die Psychiaterin ist somit dort tätig, wo sich in 99% der Fälle Menschen aufhalten, die einen negativen Asylentscheid erhalten haben und Italien verlassen müssten. In den Aufnahmezentren für Asylsuchende sind jedoch keine psychologisch/psychiatrischen Leistungen vorgesehen.⁸⁰

«Um als Statusinhaber*in eines internationalen Schutztitels auch Anspruch auf die Gesundheitsversorgung zu haben muss er/sie sich in der Kommune registrieren (Einwohnermeldeamt). Aber oftmals brauchen auch Statusinhaber*innen die Hilfe von Verbänden und Anwäl*tinnen, um ihre Rechte durchzusetzen. Seit dem neuen Gesetz weigern sich viele Einwohnermeldeämter, die Registrierung vorzunehmen, weil sie nicht unterscheiden, wer sich melden darf und wer nicht.»⁸¹

4 Aktuelle internationale und nationale Rechtsprechung

4.1 Entscheide des UNO-Ausschusses gegen Folter (CAT) gegen die Schweiz

In August 2018 traf der UNO-Ausschuss gegen Folter (CAT) einen Entscheid⁸² im Fall eines Asylsuchenden aus Eritrea. Der Mann war in Eritrea jahrelang gefoltert, misshandelt und aus politischen Gründen inhaftiert worden. Er kam – via Italien – 2015 in die Schweiz und stellte ein Asylgesuch. Trotz ärztlicher Berichte, die den Bedarf an medizinischer Behandlung belegten, wurde die Überstellung nach Italien vom Staatssekretariat für Migration (SEM) angeordnet und vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bestätigt. Der Mann wurde nach Italien überstellt, erhielt dort jedoch weder Unterstützung noch Unterkunft. Er kehrte in die Schweiz zurück und stellte erneut ein Asylgesuch. Auch auf dieses Gesuch wurde nicht eingetreten. Mit der Begründung, dass die Person in Italien mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut keinen Zugang zu spezialisierter medizinischer Behandlung gemäss UNO-Antifolterkonvention⁸³ erhalten werde, wurde im April 2016 eine Beschwerde beim CAT eingereicht.

Das CAT folgte den Argumenten der Beschwerde im August 2018 und stellte fest, dass eine Überstellung nach Italien gegen Art. 3 und 16 der Antifolterkonvention (Verletzung des *non-refoulement*-Gebotes) verstossen würde.

Ein weiterer Entscheid folgte im Dezember 2018, im Falle eines äthiopischen Opfers von Folter, der 2009 in Italien als Flüchtling anerkannt wurde und trotz seines Status in Italien keine angemessene spezialisierte Betreuung erhielt.⁸⁴ Er lebte drei Jahre lang in Grosseto

⁸⁰ www.linkiesta.it/it/article/2019/02/14/migranti-ora-il-business-si-chiama-detenzione-e-rimpatrio-e-a-fare-i-s/41082/, aufgerufen am 14. März 2019.

⁸¹ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁸² *A.N. v. Switzerland*, Communication No. 742/2016, 3. August 2018.

⁸³ UNO *Übereinkommen* gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105, insbesondere Art. 14.

⁸⁴ *A.H. gg. die Schweiz*, Communication Nr. 758/2016, 6. Dezember 2018.

auf der Strasse. Ihm wurde immer wieder die notwendige Versorgung im örtlichen Krankenhaus verweigert, da er keinen Wohnsitz vorweisen konnte. 2012 reiste er nach Norwegen weiter und stellte erneut ein Asylgesuch. Nach einer intensiven medizinischen Behandlung in Norwegen wurde er dann nach Italien überstellt, die norwegischen Behörden ersuchten dafür um Garantien von den italienischen für eine angemessene Versorgung. Bei seiner Ankunft in Rom wurde er jedoch wieder nach Grosseto geschickt, wo er trotz der Garantien der italienischen Behörden keine Behandlung erhielt. Aus diesem Grund reiste er in die Schweiz weiter, wo er erneut Asyl beantragte. Bei seiner Ankunft erhielt er eine intensive medizinische Versorgung. Trotz medizinischer Berichte über den fragilen Zustand seiner körperlichen und geistigen Gesundheit erhielt er 2014 vom SEM einen Dublin-NEE, der 2016 vom BVGer bestätigt wurde. Als Begründung wurde ausgeführt, dass Italien über eine ausreichende medizinische Infrastruktur verfüge, um ihn angemessen zu versorgen. Darauf wurde eine Beschwerde beim CAT eingereicht.

Das CAT entschied, dass die Schweizer Behörden gegen ihre Sorgfaltspflicht verstießen, indem sie sich nur auf die Bereitschaft Italiens zur Rücknahme der Person und die Möglichkeit, in Italien Rechtsbehelfe einzulegen, beriefen, falls die ihm zustehenden Aufnahmebedingungen verweigert würden. Eine Überstellung nach Italien würde einen Verstoss gegen Art. 3 der Antifolterkonvention darstellen.

Die zwei CAT-Entscheide bestätigen die Erkenntnisse der SFH, die seit Jahren auf die mangelnde Unterstützung von verletzlichen Personen in Italien hinweist. Dies betrifft sowohl Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, als auch Personen, die einen Schutzstatus in Italien erhalten haben.

4.2 Rechtsprechung Bundesverwaltungsgericht Schweiz

4.2.1 Positive Urteile 2019

Im Jahr 2019 ist das BVGer in einer Reihe von Fällen davon ausgegangen, dass sich die rechtlichen Grundlagen in Bezug auf die Aufnahmebedingungen in Italien erheblich verändert haben und dass die Dublin-Entscheide des SEM auf Annahmen beruhen, die diese Änderungen nicht angemessen berücksichtigen.

- Im Falle einer schwangeren alleinstehenden Frau mit Kind hat das Gericht am 15. April 2019 einen Dublin-NEE des SEM aufgehoben und an das SEM zurückgewiesen. Die Frau und ihr Kind hatten eine humanitären Status in Italien, der bis 2019 gültig war. Die Frau verlor diese Bewilligung im Herbst 2018 und erhielt keinen Ersatz. Sie wurde ausserdem während ihres Aufenthalts in Italien vergewaltigt und war im dritten Monat schwanger, als sie in die Schweiz einreiste. Das BVGer stellte fest, dass die SEM von den italienischen Behörden konkrete Garantien für eine angemessene Aufnahme verlangen müsse, da die allgemeinen Garantien angesichts der derzeitigen Situation in Italien nicht ausreichen.⁸⁵

⁸⁵ BVGer, D-1689/2019 vom 15. April 2019.

- Am 1. April 2019 stellte das BVGer fest, dass das SEM im Fall einer asylsuchenden Frau mit Kindern nicht ausreichend geprüft habe, ob es Umstände gebe, die einen Selbst-eintritt der Schweiz erfordern. Die Frau war mit ihren Kindern bereits zuvor aus der Schweiz nach Italien überstellt worden. Trotz eingeholter Garantien von Italien hatte sie nach der Überstellung keinen Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung. Das SEM hat am 8. Februar 2019 von den italienischen Behörden die Bestätigung eingeholt, dass die Familie nach der Überstellung als Kernfamilie in einem Heim in einem bestimmten Ort in Italien aufgenommen würde. Das SEM argumentiert, dass dies Garantien i.S.d. Tarakhel-Urteils entspräche. Das BVGer ist jedoch der Ansicht, dass das SEM in «textbausteinartigen, inhaltlosen Formulierungen ausgeführt hat, dass im vorliegenden Fall "keine begründeten Anhaltspunkte" dafür vorliegen, dass die Beschwerdeführerinnen nach einer Rückkehr nach Italien in eine existenzielle Notlage geraten könnten. [...] Dabei lässt das SEM völlig ausser Acht, dass sich im vorliegenden Fall konkrete Hinweise verdichten, wonach es sich bei der zugewiesenen Unterkunft nicht um eine familiengerechte Unterbringung im Sinne eines SPRAR-Projekts gehandelt hat und der Zugang zur erforderlichen medizinischen Versorgung nicht gewährleistet war». Die Beschwerde wurde gutgeheissen und der Fall wurde an das SEM zurückgewiesen.⁸⁶
- In einem Urteil hiess das BVGer am 13. März 2019 eine Beschwerde gegen einen NEE des SEM gut und wies den Fall eines kranken Mannes zurück ans SEM. Der HIV-positive Mann war bereits im August 2018 nach Italien überstellt worden. Da er nach der Überstellung kein Asylgesuch stellte, erhielt er von den italienischen Behörden umgehend eine Aufforderung, das Land zu verlassen. Entsprechend hatte er keinen Anspruch auf Unterkunft und Zugang zum Gesundheitssystem, obwohl er sowohl wegen seines HIV-Virus als auch wegen seiner psychischen Probleme auf eine regelmässige Behandlung angewiesen war. Das SEM hat in seiner Entscheidung den Zugang zur Gesundheitsversorgung im Nachgang des Salvini-Gesetzes nicht ausreichend berücksichtigt.⁸⁷
- Das BVGer urteilte am 6. März 2019, dass das SEM einen kranken Beschwerdeführer aus Kamerun nicht nach Italien überstellen konnte, ohne zuvor eine detaillierte Beurteilung vorgenommen zu haben auf der Grundlage konkreter Beweise, ob diese Person Zugang zu einer wirksamen Gesundheitsversorgung haben würde in Italien. Das SEM muss die Anwendung von Art. 17 Dublin-III-VO prüfen. Die Beschwerde wurde gutgeheissen und der Fall zurück ans SEM gewiesen.⁸⁸
- Am 4. März 2019 hiess das BVGer eine Beschwerde gegen den Dublin-Entscheid im Falle einer Familie aus Nigeria gut, die in Italien einen humanitären Aufenthaltstitel (*Permesso di Soggiorno per Motivi Umanitari*) besessen hatte, diesen jedoch aufgrund des Salvini-Dekretes nicht hatte verlängern können. Das SEM hat keine Garantien i.S.d. Tarakhel-Urteils eingeholt. Die Sache wurde zurückgewiesen an das SEM.⁸⁹

⁸⁶ BVGer, D-1214/2019 vom 1. April 2019.

⁸⁷ BVGer, D-7170/2018 vom 13. März 2019.

⁸⁸ BVGer, D-835/2019 vom 6. März 2019.

⁸⁹ BVGer E-857/2019 vom 4. März 2019.

4.2.2 Negative Urteile 2019

Das BVGer hat 2019 jedoch auch Dublin-Italien-Entscheide des SEM bestätigt. Eine Einschätzung der in diesen Urteilen vorgebrachten Argumente findet sich im nächsten Kapitel (4.2.3).

- Am 21. Januar 2019 wies das BVGer eine Beschwerde gegen einen NEE eines guineischen Asylsuchenden ab und stellte fest: «Gemäss den bisherigen Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. dazu insb. das nach wie vor Gültigkeit beanspruchende Urteil E-6883/2016 vom 28. November 2016 E. 6.1 m.w.H.) werden indes gerade Dublin-Rückkehrende und verletzte Personen bezüglich Unterbringung von den italienischen Behörden bevorzugt behandelt [...] Die Einschätzung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe⁹⁰ und noch nicht umgesetzte Zukunftspläne der italienischen Regierung sind zurzeit nicht geeignet, an der konstanten Rechtsprechung etwas zu ändern.»⁹¹
- In einem Urteil vom 18. Februar 2019, welches eine Person betraf, die angab, Opfer von Folter geworden zu sein, und die während des Aufenthaltes in der Schweiz mehrmals medizinisch behandelt wurde, wiederholte das Gericht, dass Dublin-Rückkehrende in Italien mit einer besseren Behandlung rechnen könnten als andere Asylsuchende. Darüber hinaus bezweifelte das Gericht, dass es sich bei der Person um ein Opfer von Folter handelt und sah deshalb keine Notwendigkeit, das Fehlen angemessener Aufnahmebedingungen für Folteropfer in Italien entsprechend den CAT-Entscheiden (vgl. Kapitel 4.1) weiter zu prüfen.⁹²
- Das BVGer verwies in einem Urteil vom 3. April 2019 erneut auf sein Urteil E-6883/2016 vom November 2016, in welchem es die Ansicht vertrat, dass Personen, die unter der Dublin-VO nach Italien überstellt würden, dort bevorzugt behandelt würden.⁹³

4.2.3 Einschätzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes

Für die SFH ist nicht nachvollziehbar, auf welchen Informationen das Gericht seine Erkenntnis basiert, dass Dublin-Rückkehrende von den italienischen Behörden bevorzugt behandelt würden. Gemäss einstimmiger Informationen der SFH vorliegen, werden Dublin-Rückkehrende ab dem Moment der Ankunft in Italien gleich wie andere Asylsuchende in Italien behandelt.

Die von der SFH dokumentierten Fälle von Dublin-Rückkehrenden in Italien zeigen auf, dass betroffene Personen nach der Überstellung nach Italien oft keinen unmittelbaren Zugang zu Unterkünften und angemessene Aufnahmebedingungen haben.⁹⁴

⁹⁰ Der Beschwerdeführer verwies in seiner Beschwerde auf die Italien-Notiz der SFH vom 12. November 2018.

⁹¹ BVGer, E-253/2019 vom 21. Januar 2019, Zitat aus E.5; gleiche Formulierung in BVGer, E-1021/2019 vom 14. März 2019.

⁹² BVGer, F-663/2019 vom 18. Februar 2019.

⁹³ BVGer, E-1489/2019 vom 3. April 2019.

⁹⁴ «Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy. OSAR/DRC. Bern/Copenhagen 9th February 2017» und «Mutual trust still not enough: The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation» OSAR/DRC, Bern/Copenhagen, 12 December 2018.

Auf eine andere Aussage des BVGer bezieht sich eine Passage aus der Stellungnahme von *borderline-europe*: «Bezüglich der Aussage des Bundesverwaltungsgerichts der Schweiz „In Bezug auf die Einschätzung der Situation in Italien kann eine mögliche Auswirkung des sog. Salvini-Dekrets auf einzelne Kategorien von Asylsuchenden noch nicht abgeschätzt werden“: Sehr viele Betreibergenossenschaften ziehen vor die italienischen Verwaltungsgerichte und klagen gegen die neuen Verordnungen. Ebenso haben einige italienische Regionen gegen das Sicherheitsdekret Salvinis geklagt. Die Aussage, die Situation könne noch nicht eingeschätzt werden, kann also nicht bestätigt werden, da inzwischen mehr als deutlich wurde, dass die Unterbringung von Geflüchteten nicht den Standards einer vor allem für vulnerable Personen benötigten Unterbringung entsprechen.»⁹⁵

Zur Umsetzung der Pläne der italienischen Regierung⁹⁶ stellt die SFH fest, dass diese weitgehend bekannt sind: Die von der neuen Regierung angekündigten Verschärfungen im italienischen Asylsystem wurden kurz nach dem Amtsantritt von Matteo Salvini in Angriff genommen. Das Salvini-Dekret ist bereits am 5. Oktober 2018 in Kraft getreten. Der Rahmen für das für die CAS geltende Vergabeverfahren wurde bereits zusammen mit dem Salvini-Dekret veröffentlicht. Das Schreiben der italienischen Dublin-Unit an alle anderen europäischen Dublin Units mit der Mitteilung, dass gemäss dem Salvini-Dekret alle Asylsuchenden mit Ausnahme von UMA in den grossen Kollektivzentren (CDA oder CARA) oder Notaufnahmezentren (CAS) untergebracht würden und dass der Zugang zu SPRAR/SIPROIMI-Zentren künftig nur noch Personen mit internationalen Schutzstatus und UMA gewährt würde, wurde am 9. Januar 2019 verschickt.

Nicht nur die von der SFH überwachten Fälle sind bei der Rückkehr nach Italien auf Schwierigkeiten gestossen. Im AIDA-Bericht 2017⁹⁷ finden sich mehrere Hinweise auf die Notlage der Dublin-Rückkehrenden in Italien. Der AIDA-Bericht erwähnt beispielsweise, dass Médecins Sans Frontières (MSF) einen Anstieg der Dublin-Rückkehrer unter den obdachlosen Migrantinnen und Migranten, die sie 2017 in Rom unterstützt haben, meldete.⁹⁸ «Das Hauptproblem, mit dem die Dublin-Rückkehrenden nach ihrer Überstellung nach Italien konfrontiert sind, betrifft die Aufnahmebedingungen und mögliche Hindernisse für den Zugang zum Asylverfahren».⁹⁹

In Bezug auf Folteropfer stellt der AIDA-Bericht fest, dass diese von den Behörden nicht frühzeitig identifiziert werden.¹⁰⁰ Folterüberlebende werden in der Regel erst in einer späteren Phase als solche erkannt, was dazu führt, dass ihre Verletzlichkeit und spezifischen Bedürfnisse nur unzureichend berücksichtigt werden. Die Dublin-Überstellungen von Asylsuchenden, bei denen die gesundheitlichen Bedingungen den Verdacht auf Folter wecken, ist daher äusserst fragwürdig, angesichts der Tatsache, dass es an einer angemessenen Betreuung dieser Asylsuchenden mangelt, wie auch vom CAT bestätigt wurde.

⁹⁵ *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

⁹⁶ BVGer, E-253/2019 vom 21. Januar 2019, Zitat aus E.5; gleiche Formulierung in BVGer, E-1021/2019 vom 14. März 2019.

⁹⁷ AIDA Country Report Italy, Update 2017, www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2017update.pdf, aufgerufen am 3. Mai 2019.

⁹⁸ AIDA Country Report Italy, Update 2017, S. 14, (Übersetzung der SFH).

⁹⁹ *Idem*, S. 48.

¹⁰⁰ AIDA Country Report Italy, Update 2017, S. 34, und AIDA Country Report Italy, Update 2018, S. 38.

Dublin-Rückkehrende werden nach ihrer Ankunft in Italien gleich wie neu eingetroffene Asylsuchende behandelt. Sie werden – wenn überhaupt – in grossen Kollektivzentren untergebracht, Asylsuchende haben keinen Anspruch auf Unterbringung in einem SPRAR-Zentrum. Die Aufnahmebedingungen in diesen Kollektivzentren haben sich durch die Änderungen des Salvini-Gesetzes und des neuen *Capitolato* erheblich verschlechtert.

4.3 Rechtsprechung Europa

Bereits vor Inkrafttreten des Salvini-Dekrets haben die Gerichte einiger EU-Mitgliedstaaten Beschwerden gegen Überstellungen nach Italien gutgeheissen und den Fall entweder zurück an die Behörden gewiesen oder direkt die Durchführung des nationalen Asylverfahrens angeordnet.¹⁰¹ Die Lage in Italien hat sich für Asylsuchende seit dem Regierungswechsel im Frühjahr 2018 und insbesondere seit dem Inkrafttreten des Salvini-Dekrets erneut deutlich verschlechtert.

4.3.1 Deutschland

- Am 2. April 2019 stellte das Verwaltungsgericht Berlin fest, dass ernstliche Zweifel bestehen, dass die Dublin-Überstellung eines kranken Antragstellers nach Italien nicht gegen Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU (eine Bestimmung ähnlich Art. 3 EKMR) verstossen würde, und setzt deswegen die Überstellung aus.¹⁰² Das Verwaltungsgericht weist darauf hin, dass obwohl «das Recht auf medizinische Versorgung in Italien formell im Moment der Registrierung eines Asylantrages [besteht], in der Praxis müssen sich Asylsuchende jedoch noch beim italienischen nationalen Gesundheitsdienst registrieren lassen und haben erst danach tatsächlichen Zugang zu medizinischer Versorgung. Die Registrierung wiederum kann mehrere Monate in Anspruch nehmen, [...]. Bis dahin haben die betroffenen Asylsuchenden nur Zugang zu medizinischen Basisleistungen, wie etwa einer Notfallversorgung».
- Das Verwaltungsgericht Würzburg urteilte am 17. Januar 2019 im Fall einer schwangeren Asylsuchenden aus Nigeria, dass aufgrund des Salvini-Dekretes in Italien keine für sie geeignete Einrichtung zur Verfügung steht.¹⁰³ «...aus Sicht des Gerichts [kann] eine Verletzung von Art. 3 EMRK zu Lasten der Antragstellerin nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Antragsgegnerin vor einer Überstellung nach Italien eine entsprechende individuelle Zusicherung der italienischen Behörden einholt, dass die Antragstellerin einen sicheren Platz in einer Unterkunft erhält, die für schwangere Frauen eine spezielle Versor-

¹⁰¹ Urteil VG Düsseldorf vom 2. Oktober 2018, 29 L 2445/18.A; Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, Numéro [41401](#) du rôle, 3. August 2018; Urteil vom Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber, London, Vereinigtes Königreich), Mai 2018, www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2018/429.html, aufgerufen am 8. Januar 2019; Tribunal Administratif de Paris, No. [1807362/8](#), Urteil vom 25. Juni 2018; Tribunal Administratif de Melun, Nos. [1807266](#) und [1807354](#), Urteil vom 18. September 2018.

¹⁰² VG 32 L52.19 A.

¹⁰³ Urteil VG Würzburg, Nr. W 10 E 19.50027, ähnlich auch Urteil VG Würzburg, Nr. W 10 K 18.50484 vom 11. Januar 2019.

gung [...] gewährleistet [...] welches wohl nur in SPRAR-Unterkünften sichergestellt werden kann. [...] Im vorliegenden Fall fehlt es zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung an einer solchen konkreten und einzelfallbezogenen Zusicherung Italiens».

- Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat am 19. Dezember 2018¹⁰⁴ im Eilverfahren bezüglich einer Familie mit zwei Kindern entschieden, dass «...die aktuellen Änderungen im italienischen Asylsystem [...] eine Verschlechterung der Verhältnisse in Italien für Familien erwarten [lassen]. Das [Salvini] Dekret, dem mittlerweile sowohl der italienische Senat als auch die italienische Abgeordnetenversammlung zugestimmt haben, sieht einem Bericht zufolge vor, dass ab dem 5. Oktober 2018 Asylsuchende und Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels von der Aufnahme im SPRAR-System ausgeschlossen sind; dies gilt auch für besonders schutzbedürftige Personen [...]. Zwar hat Italien mit Schreiben vom 14. November 2018 mitgeteilt, dass die Antragsteller in Übereinstimmung mit dem Rundschreiben vom 8. Juni 2015 untergebracht werden. In diesem Rundschreiben gaben die italienischen Behörden gegenüber der Europäischen Kommission eine allgemeine Zusicherung zur altersgerechten Unterbringung von Familien mit minderjährigen Kindern in Form einer Liste mit Aufnahmeprojekten des SPRAR [...] Angesichts der aktuellen Änderungen des italienischen Asylsystems [...] ist zu bezweifeln, dass sich die italienischen Behörden weiterhin an diese allgemeine Zusicherung gebunden fühlen und die Antragsteller familiengerecht unterbringen werden».
- Am 13. November 2018 urteilte das Verwaltungsgericht Meiningen¹⁰⁵ im Fall einer Frau mit zwei Kindern im Alter von 15 und 16 Jahren, denen in Italien bereits internationaler Schutz gewährt wurde, dass es «hinreichende Anhaltspunkte dafür [gibt], dass die Aufnahmebedingungen in Italien mit systemischen Mängeln behaftet sind, die die Gefahr einer den Antragstellern drohenden unmenschlichen Behandlung im Sinne von [...] Art. 3 EMRK im Falle ihrer Überstellung nach Italien nach sich ziehen. [...] Es sprechen damit erhebliche Gründe dafür, dass Personen, denen in Italien bereits internationaler Schutz gewährt wurde und die vollständig auf staatliche Hilfe angewiesen sind, im Falle ihrer Überstellung nach Italien mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Gefahr laufen, aufgrund der dortigen Lebensbedingungen einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne [...] des [...] Art. 3 EMRK ausgesetzt zu werden, weil ihnen dort über einen längeren Zeitraum von nicht absehbarer Dauer Obdachlosigkeit und einhergehend damit kein gesicherter Zugang zu weiteren die menschliche Existenz sichernden Leistungen, insbesondere Nahrung, droht.». Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Dublin Entscheidung wurde angeordnet.
- Am 29. November 2018 hat auch das Verwaltungsgericht Arnberg¹⁰⁶ entschieden, dass «Italien, [...] nach derzeit verfügbaren Erkenntnissen erst kürzlich beschlossen hat, seine bisherige Praxis zur Aufnahme und Unterbringung (noch) nicht anerkannter Asylbewerber grundlegend zu verändern», und dass «bei summarischer Prüfung gegenwärtig nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit davon ausgegangen werden [kann], dass Italien allein aufgrund der im Jahre 2015 allgemein erklärten Zusicherungen seines Innenministeriums in hinreichender Weise dafür Sorge tragen wird, dass Familien mit minderjährigen Kindern oder aber schwangeren Frauen – wie hier der Antragstellerin – ohne weiteres

¹⁰⁴ Beschluss vom VG Düsseldorf, [29 L 3504/18.A.](#)

¹⁰⁵ VG Meiningen, 13. November 2018, 2 E 1439/18 Me.

¹⁰⁶ VG Arnberg, Beschluss vom 29. November 2018, [5 L 1831/18.A.](#)

eine der besonderen Schutzbedürftigkeit angemessene Unterbringung nach erfolgter Rückführung zur Verfügung steht». Das Gericht urteilt demzufolge, dass «solange der Kammer daher keine weiteren belastbaren Informationen darüber zur Kenntnis gelangen, welche geeignet sind, die derzeit erkennbare Unsicherheit in den künftigen Aufnahme und Unterbringungspraktiken der italienischen Behörden auszuräumen und einen hinlänglich sicheren Aufschluss darüber ermöglichen, dass rücküberführte vulnerable Personengruppen im Einklang mit den oben dargelegten Anforderungen aus der Rechtsprechung des [...] EGMR eine angemessene Unterbringung und Versorgung erhalten, ist in Ansehung einer für die Antragstellerin nicht auszuschliessenden unmenschlichen Behandlung die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gerechtfertigt.»

4.3.2 Frankreich

Am 15. Oktober 2018 hiess das Verwaltungsgericht Pau¹⁰⁷ eine Beschwerde gegen eine Dublin-Überstellung nach Italien gut. Das Verwaltungsgericht kam aufgrund neuer Berichte von Ärzte ohne Grenzen, Amnesty International und OHCHR über die Aufnahme und Haftbedingungen zum Schluss, dass ‚systemische Mängel‘ im italienischen Asylverfahren und Aufnahmesystem vorlägen, die vor allem die gesundheitliche Versorgung und Unterbringung von Personen im Asylverfahren beeinträchtigen würden. Eine Überstellung nach Italien würde die zu überstellende Person dem Risiko einer menschenwürdigen Behandlung aussetzen.

4.3.3 Die Niederlande

Am 18. Oktober 2018 hat der Gerichtshof in Den Haag zwei Beschwerden gegen die Dublin-Überstellung verletzlicher Asylsuchenden nach Italien gutgeheissen.¹⁰⁸

Die Urteile betreffen zwei alleinstehende Frauen aus Eritrea (verletzliche Personen). In beiden Fällen wollte die niederländische Asylbehörde die Frauen nach Italien überstellen, weil Italien gemäss Dublin-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig war. Die Frauen hatten bereits im Sommer 2018 Beschwerde erhoben, die zu diesem Zeitpunkt jedoch abgelehnt wurden. Die (erneuten) Beschwerden wurden gegen die ablehnenden Entscheide auf die gestellten Mehrfachgesuche eingereicht.

Die Frauen argumentierten im Mehrfachgesuch, dass mit dem Salvini-Dekret die Aufnahme in ein SPRAR-Zentrum nicht garantiert werden könne, und dass sie sehr wahrscheinlich stattdessen in einem CAS leben müssten bis sie einen Aufenthaltstitel erhalten würden.

Der Gerichtshof hat in beiden Fällen entschieden, dass – auch wenn das italienische Asylsystem keine systemischen Mängel aufweise – die Frauen nicht überstellt werden dürften, da – aufgrund des Salvini Dekrets – die Aufnahmebedingungen gemäss EU-Recht nicht garantiert werden könnten.

¹⁰⁷ Tribunal administratif de Pau, No 1802323.

¹⁰⁸ [ECLI:NL:RBDHA:2018:12421](#) und [ECLI:NL:RBDHA:2018:12420](#).

5 Fazit

Gestützt auf Berichte von NGOs, Auskünfte von Kontaktpersonen in Italien, internationale Medien und eigene Beobachtungen (inkl. Dokumentation der Situation von überstellten Personen) geht die SFH von einer zunehmenden Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien aus.

Verletzliche Asylsuchende – inkl. Personen, die unter der Dublin-III-VO nach Italien überstellt werden – werden in «normalen» Aufnahmezentren untergebracht. Die Aufnahmezentren der ersten Stufe (für Asylsuchende) haben infolge der neuen Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen mit erheblichen Budgetkürzungen zu kämpfen. Diese Kürzungen führen zu einer enormen Verringerung des Personalbestands und der Betreuung der Asylsuchenden. Der Mangel an medizinischem und psychologischem (Fach-)Personal erlaubt weder die Identifizierung vulnerabler Personen noch deren angemessene Betreuung und Behandlung. Der Zugang zu adäquater medizinischer und psychologischer Versorgung gemäss den rechtlichen Vorgaben ist in Italien nicht sichergestellt.

Insbesondere verletzte Asylsuchende sollten deshalb aus Sicht der SFH nicht nach Italien überstellt werden, da die Aufnahmebedingungen nicht den rechtlich vorgegebenen Mindeststandards entsprechen.

Das Salvini-Gesetz, das am 5. Oktober 2018 vorübergehend als Dekret in Kraft getreten und am 1. Dezember 2018 in der italienischen Gesetzgebung aufgenommen wurde, macht es den italienischen Behörden unmöglich, Garantien bezüglich den Aufnahmebedingungen für die im Rahmen der Dublin-Verordnung zu überstellenden Asylsuchenden abzugeben. Ohne den Erhalt entsprechender Garantien ist die Überstellung von Familien nach Italien nicht rechtmässig.

Konkrete Fragen können gerne an den Bereich Recht der SFH ([Adriana Romer](#) oder [Margarite Zoetewij](#)) gerichtet werden.