

Aufnahmebedingungen in Italien

Aktuelle Entwicklungen

Ergänzung zum Bericht zur Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, in Italien vom Januar 2020

Bern/Palermo, 10. Juni 2021

Angaben zu den Autorinnen

Judith Gleitze gründete 2007 *borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. mit und ist seit 2009 Leiterin der Aussenstelle Sizilien.

Adriana Romer arbeitet seit 2014 bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe als Juristin mit Schwerpunkt Europa, sie ist Vorstandsmitglied des europäischen Dachverbandes ECRE (European Council on Refugees and Exiles) und ELENA-Koordinatorin für die Schweiz.

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

Sprachversionen
Deutsch

COPYRIGHT
© 2021 Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Aufnahmesystem	5
2.1	Änderungen durch das Lamorgese-Dekret	5
2.1.1	Erstaufnahmesystem	5
2.1.2	Zweitaufnahmesystem	7
2.1.3	Entzug des Rechts auf Unterbringung und damit verknüpfte Leistungen	8
2.2	Covid-19-Pandemie	9
3	Situation für Asylsuchende, die nach Italien überstellt werden	10
3.1	Zugang zum Asylverfahren	10
4	Personen mit Schutzstatus in Italien	11
4.1	Unterbringung	11
4.1.1	SAI-Projekte	11
4.1.2	Obdachlosigkeit	12
4.1.3	Gemeindeunterkünfte	13
4.1.4	Notschlafstellen	13
4.2	Erwerbsmöglichkeiten	13
4.3	Sozialleistungen	14
5	Weitere Änderungen	14
5.1	Nationaler Schutzstatus	14
5.2	Registrierung im Melderegister	14
5.3	Seenotrettung	15
6	Empfehlungen	16

1 Einleitung

Es ist ruhiger geworden um den ehemaligen italienischen Innenminister Matteo Salvini, aber die Konsequenzen seiner kurzsichtigen und menschenfeindlichen Flüchtlingspolitik wirken nach: Anfang 2020 legte die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) in einem umfassenden Bericht detailliert die drastischen Folgen der im Oktober 2018 vorgenommenen Änderungen in der Asylgesetzgebung dar. Einige von diesen wurden inzwischen auf dem Papier bereits wieder geändert und teilweise rückgängig gemacht durch Salvinis parteilose Nachfolgerin Luciana Lamorgese. Dies behebt aber weder die Probleme, die bereits vor der Ära Salvini existierten, noch vermag ein gesetzgeberischer Akt den Status quo ante umgehend wiederherzustellen. Umso wichtiger ist die Frage, wie sich die Aufnahmebedingungen für Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung oder in Anwendung eines Rückübernahmeabkommens nach Italien zurückgeschickt werden, im Moment und unter Berücksichtigung der Covid-19-Pandemie darstellen.

Die SFH beobachtet die Situation in Italien seit Jahren. Neben den Berichten zu den Aufnahmebedingungen in Italien veröffentlichte die SFH zwei Berichte¹ über dokumentierte Fälle des noch laufenden *Dublin Returnee Monitoring Projektes*.² Der vierte und jüngste Bericht³ der SFH zu den Aufnahmebedingungen in Italien beinhaltet eine umfassende Darstellung des italienischen Asyl- und Aufnahmesystems, für grundlegende Erläuterungen wird auf diesen Bericht verwiesen. Dieser beschreibt zudem ausführlich die Auswirkungen der Gesetzesänderungen von Salvini auf das ohnehin bereits stark fragmentierte und überlastete Asylsystem. Unter Vorbehalt der im vorliegenden Papier angesprochenen Anpassungen durch das Lamorgese-Dekret sind die im Bericht 2020 gemachten Ausführungen noch immer gültig.

Für Abklärungen bzgl. der Situation in Italien sowie für das Dublin Returnee Monitoring Projekt arbeitet die SFH eng mit dem Verein *borderline-europe*⁴ zusammen, der seit 2007 die Situation an den Grenzen Europas beobachtet und seit 2009 auch eine Außenstelle auf Sizilien führt.

Um die jetzige Situation zu verstehen, ist ein Blick auf die von Matteo Salvini veranlassten Gesetzesänderungen notwendig. Dieser hatte – im Bestreben, sein Wahlversprechen einzulösen, die Zahl der Migrant_innen in Italien sowie die Kosten im Asylbereich zu senken –

1 Swiss Refugee Council (Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH) and Danish Refugee Council, Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy, 9 February 2017, und Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12 December 2018, beide zu finden unter: www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/dublin-laenderberichte.

2 Das Projekt läuft noch und nimmt gerne weitere Fälle auf, weitere Informationen finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.

3 SFH, Aufnahmebedingungen in Italien - Aktualisierter Bericht über die Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrern, in Italien, Januar 2020, www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/dublin-laenderberichte, der Bericht ist auf Englisch (Original), Deutsch und Französisch verfügbar.

4 www.borderline-europe.de.

mehrere Änderungen der Migrations- und Asylgesetze initiiert, die 2018 und 2019 umgesetzt wurden. Das sogenannte Salvini-Dekret⁵, welches am 4. Oktober 2018 verabschiedet wurde, traf Asylsuchende besonders hart.

Im Folgenden wird auf die jüngsten Gesetzesänderungen durch das sogenannte Lamorgese-Dekret eingegangen. Es wird nur dort auf die Salvini-Gesetzgebung verwiesen, wo deren Konsequenzen noch spürbar und deswegen relevant sind. Dies betrifft insbesondere die finanziellen Kürzungen in den temporären Unterbringungszentren der ersten Aufnahmestufe und die Registrierung beim Personenmeldeamt. Hier ist ein Blick in die Vergangenheit wichtig, um die nach wie vor herrschenden Probleme und Mängel zu verstehen.

2 Aufnahmesystem

Die finanziellen Mittel für die Aufnahmezentren wurden durch das Salvini-Dekret drastisch gekürzt, was zur Schliessung von Unterkünften und zur Reduzierung der angebotenen Dienstleistungen in den noch offenen Zentren führte.

Das Gesetzesdekret von Luciana Lamorgese (*decreto legge*) Nr. 130/2020 vom 21. Oktober 2020, bestätigt durch das Gesetz (*legge*) Nr. 173/2020 vom 18. Dezember 2020 hat zahlreiche Restriktionen aus der Ära Salvini wieder rückgängig gemacht. Lamorgese hat die Bedingungen für die Ausschreibung der CAS-Zentren (*strutture temporanee*) dahingehend geändert, dass die finanzielle Grundlage nicht mehr ganz so prekär ist. Zudem haben Asylsuchende zumindest theoretisch wieder Zugang zum Aufnahmesystem der zweiten Stufe SAI.⁶ Die dort angebotenen Dienstleistungen unterscheiden bei den Integrationsmassnahmen zwischen Personen mit Schutzstatus und Personen im Verfahren. Diese beiden Punkte sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen und die Auswirkungen abzuwarten. Die Veränderung existiert bislang nur auf dem Papier, bis zum jetzigen Zeitpunkt gibt es keine spürbare Verbesserung.⁷

2.1 Änderungen durch das Lamorgese-Dekret

2.1.1 Erstaufnahmesystem

Zwar sieht Art. 4 Absatz 1 Buchstabe c des Dekrets 130/2020, mit dem Art. 10 des Gesetzesdekrets Nr. 142/2015 geändert wurde, eine Anpassung der Dienstleistungen der ausserordentlichen Erstaufnahmezentren (CAS) an die regulären Zentren der ersten Stufe vor. Dazu wurde das der Ausschreibung für die CAS-Zentren zugrundeliegende sog. *Capitolato*

⁵ Dekret 113/2018, 4. Oktober 2018.

⁶ *Sistema Accoglienza Integrazione* (ehemals SIPORIMI, vorher SPRAR), www.retesai.it.

⁷ Auskunft von Bordeline Sicilia vom 6. Mai 2021.

geändert,⁸ dieses sieht nun wieder einen psychologischen Betreuungsdienst und Italienischkurse vor. Dabei handelt es sich jedoch um eine sehr bescheidene Verbesserung.⁹ Anschaulich wird dies, wenn man die Vorgaben für die Sprachvermittlung betrachtet: Die Anzahl der Übersetzungsstunden für eine Einrichtung von 100 Plätzen entspricht 1,02 Minuten pro Tag und Person. Damit kann kein sinnvolles Gespräch mit einem Arzt, einer Anwältin oder einer Psychiaterin oder einem Psychologen geführt werden. Betrachtet man die Anzahl der Stunden für die rechtliche Unterstützung, ebenfalls für eine Einrichtung mit 100 Personen, kommt man auf 4,2 Minuten pro Woche und Person, resp. 16 Minuten pro Monat. Unter diesen Vorgaben ist keine adäquate Rechtsberatung möglich.¹⁰ Es wäre deshalb verfehlt, anzunehmen, dass die Situation vor der Ära Salvini wieder hergestellt ist (wobei die Erstaufnahmezentren bereits vorher in der Kritik standen und deren Qualität stark variierte¹¹).

Eine weitere Problematik liegt bei den Betreiber_innen der Zentren: Wenn ein Leistungsvertrag ausläuft, hat die zuständige Präfektur die Wahl, die Zentrumsleitung neu ausschreiben zu lassen oder mit der bisherigen Betreiberfirma den Vertrag unter Berücksichtigung der aktuell geltenden Bedingungen zu verlängern. Aufgrund des deutlich geringeren Aufwandes und vor dem Hintergrund der starken Belastung der Gemeinden durch die Covid-19-Pandemie wird meist die zweite Option gewählt. Dies bedeutet, dass diejenigen Organisationen, die einen ideellen, wohltätigen Hintergrund haben und aufgrund der schlechten Voraussetzungen unter dem Salvini-Dekret aus dem Unterbringungssektor ausgestiegen sind,¹² kaum Möglichkeiten haben, sich wieder für den Betrieb eines Zentrums zu bewerben und weiterhin meist fachfremde und gewinnorientierte Institutionen mit der Leitung der CAS-Zentren betraut sind.

Aus unserer Sicht reichen die Veränderungen in den Vorgaben für die CAS-Zentren nicht aus, um diesen das Erfüllen von Mindeststandards zu ermöglichen. Die Bedingungen variieren nach wie vor sehr stark zwischen den Regionen und Zentren.

Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen im SFH-Bericht vom Januar 2020¹³, Seite 41 ff.

⁸ Das neue *Capitolato* wurde am 24. Februar 2021 publiziert und ist mitsamt seinen Anhängen hier zu finden: www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri.

⁹ Art. 14 des Gesetzesdekrets Nr. 130/2020 besagt, dass die neuen Regeln keine Ausgabenerhöhungen für den Staat vorsehen dürfen, sondern die damit verbundenen Lasten den lokalen Behörden zufallen.

¹⁰ Gianfranco Schiavone, Vorsitzender des Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS) Bereich Geflüchtete, ONLUS, Triest, Mitglied des italienischen Anwaltsvereins Studien zur Migration, ASGI, übersetzt von borderline-europe e.V., Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

¹¹ Vgl. dazu insb. den Bericht der SFH zu den Aufnahmebedingungen in Italien vom August 2016.

¹² Vgl. dazu SFH, Aufnahmebedingungen in Italien, Aktualisierter Bericht zur Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, in Italien, Januar 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien, S. 43.

¹³ SFH, Aufnahmebedingungen in Italien, Aktualisierter Bericht zur Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, in Italien, Januar 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien.

2.1.2 Zweitaufnahmesystem

Das im Dezember 2020 in Kraft getretene Gesetz 173/2020 hat den Kreis der für eine Aufnahme in das Zweitaufnahmesystem SAI (ehemals SPRAR, dann SIPROIMI) berechtigten Personen auf Asylsuchende erweitert. Eine Aufnahme ist aber nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Plätze möglich, eine Erhöhung der Anzahl Plätze ist nicht vorgesehen. Die Anzahl Plätze reicht bei Weitem nicht aus, um der Nachfrage gerecht zu werden. Priorität haben vulnerable Personengruppen.¹⁴

Diese Erweiterung ist begrüssenswert, ändert jedoch nichts am Mangel an Plätzen. Bereits vor dem Inkrafttreten des sog. Salvini-Dekretes hatten Asylsuchende grundsätzlich Anspruch auf einen Platz im Zweitaufnahmesystem für eine Zeitspanne von sechs Monaten. Die Warteliste, besonders für spezialisierte Plätze wie diejenigen für psychisch oder physisch erkrankte Personen oder Familien, ist lang. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen im SFH-Bericht vom Januar 2020, die dort ausgeführte Problematik beim Zugang zu SIPROIMI-Plätzen besteht auch unter der neuen Regelung für SAI-Plätze weiter.

Das SAI-System hat zwei Dienstleistungs-Ebenen, Personen mit Schutzstatus haben im Unterschied zu asylsuchenden Personen zusätzlich Zugang zu Integrations-Leistungen. Dies wird kritisiert, vgl. den folgenden, von borderline-europe übersetzten Ausschnitt aus dem Artikel «La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale»¹⁵ von Monia Giovannetti (ASGI) vom Januar 2021:

«Schliesslich ist es bei der zweifellos positiven Reform durch die Gesetzesverordnung Nr. 130/2020 rätselhaft, dass unter den Aufnahmemassnahmen keine Arbeitsorientierungs- und Ausbildungsdienste für Personen, die internationalen Schutz beantragen, vorgesehen sind, da, wie bereits erwähnt, sowohl die lange Zeit, die für die Festlegung des Rechtsstatus (administrativ oder gerichtlich) benötigt wird, als auch die weitreichende Neudefinition des besonderen Schutzes (*protezione speciale*), die durch dieselbe Gesetzesverordnung eingeführt wurde, eine einheitliche Behandlung hätte nahelegen müssen. Es ist heute ja möglich, von einem Rechtsstatus in einen anderen zu wechseln, wenn die subjektiven Bedingungen geändert werden. (...)»

¹⁴ Diese entsprechen den in Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie erwähnten Personengruppen.

¹⁵ www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/saggi/703-giro-di-boa-la-riforma-del-sistema-di-accoglienza-e-integrazione-per-richiedenti-e-titolari-di-protezione-internazionale/file.

Aus dem Italien-Bericht der SFH vom Januar 2020, Seite 55:

«Anträge für eine Unterbringung in einem SIPROIMI-Projekt müssen an den Servizio Centrale gerichtet werden. Die Anträge mit dem entsprechenden Formular werden hauptsächlich von der Präfektur oder der Questura eingereicht, manchmal auch von Anwält_innen. Sie füllen das entsprechende Formular aus und schicken es. Dann beurteilt der Servizio Centrale den Antrag und – falls die Person, für die der Antrag gestellt wurde, ein Anrecht auf Unterkunft im SIPROIMI hat – sucht einen freien Platz in einem der Projekte. Wenn ein Platz frei ist, wird die Person sofort dort einquartiert. Der Servizio Centrale ist der einzige Akteur, der einen Überblick über die Projekte und die freien Plätze in den Projekten hat. Die freien Plätze ändern beinahe täglich und werden nicht öffentlich kommuniziert.

Während dem Gespräch mit dem Servizio Centrale in Rom im September 2019 gaben dessen Mitarbeiterinnen an, dass für «reguläre» Fälle, deren Asylgesuch positiv entschieden wurde (neue Schutzstatusinhaber) normalerweise Plätze zur Verfügung stehen würden, dies jedoch nicht garantiert werden könne. Es gibt keine Warteliste. Wenn ein Antrag auf Unterbringung in einem SIPROIMI bewilligt wurde und es keinen freien Platz gibt, wird diese Person nicht auf eine Warteliste gesetzt. Der/die Anwält_in/Questura/Präfektur muss einen Monat später einen neuen Antrag stellen, und zwar so lange, bis ein Platz für die jeweilige Person frei wird. In dieser Wartezeit steht der Person keine Unterkunft zur Verfügung.»

Aufgrund dessen, dass die Schaffung von neuen und adäquaten Aufnahmeeinrichtungen an eine freiwillige Entscheidung der lokalen Behörden gebunden ist, ist eine homogene Planung unmöglich. Zudem enthält die neue Gesetzgebung eine finanzielle Unveränderlichkeitsklausel, die vorsieht, dass die neuen Aufnahmemassnahmen mit den nach geltendem Recht verfügbaren personellen, finanziellen und instrumentellen Ressourcen umgesetzt werden, ohne dass damit neue oder erhöhte Belastungen für die öffentlichen Finanzen verbunden sind. Die Reform ist durch die finanzielle Unveränderlichkeit gelähmt, d.h. es gibt keine neuen SAI-Projekte und es sind auch keine geplant. Die SIPROIMI-Projekte sind zwar weiterhin aktiv, aber sie decken nur einen kleinen Teil der benötigten Plätze ab, und sie werden weiterhin für die Aufnahme von Statusinhaber_innen genutzt. Der Mangel an Plätzen hat zur Folge, dass es für Asylsuchende momentan fast unmöglich ist, Zugang zu einem SAI zu erhalten. Dieser Zugang, den das neue Gesetz vorsieht, existiert deshalb bislang nur auf dem Papier.¹⁶

2.1.3 Entzug des Rechts auf Unterbringung und damit verknüpfte Leistungen

Es wurde keine neue Regelung eingeführt, um die italienische Gesetzgebung über den Entzug von Aufnahmemassnahmen mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen. In Bezug auf den Verlust des Rechtes auf Zugang zu Unterbringung hat sich nichts geändert. Die Ausführungen im Bericht 2020 treffen nach wie vor zu.

¹⁶ Gianfranco Schiavone, Vorsitzender des Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS) Bereich Geflüchtete, ONLUS, Triest, Mitglied des italienischen Anwaltsvereins Studien zur Migration, ASGI, übersetzt von borderline-europe e.V., Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

Aus dem Italien-Bericht der SFH vom Januar 2020, Seite 44:

Das italienische Gesetz sieht in bestimmten Fällen den Entzug von Aufnahmebedingungen vor:

Decreto legislativo 142/2015, Artikel 23: Entzug von Aufnahmebedingungen

1. Der Präfekt der Provinz, in der die Aufnahmezentren wie in Artikel 9 und 11 genannt liegen, kann die Aberkennung von Betreuungsmassnahmen mit einer begründeten Verfügung in den folgenden Fällen anordnen:

- a) wenn der Gesuchsteller im zugeteilten Empfangszentrum nicht erscheint oder es ohne vorherige begründete Mitteilung an die Präfektur, dem Territorialbüro der zuständigen Verwaltung, verlässt;
- b) der Gesuchsteller nicht zur Anhörung vor dem zuständigen Organ für die Prüfung des Asylgesuchs erscheint;
- c) der Gesuchsteller einen weiteren Antrag stellt unter Artikel 29 des Gesetzes Nr. 25 vom 28. Januar 2008 in der geänderten Fassung;
- d) wenn der Gesuchsteller über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt;
- e) wenn die Regeln des Aufnahmezentrums wiederholt oder ernsthaft verletzt werden, einschliesslich der mutwilligen Zerstörung von beweglichen oder nicht beweglichen Besitzes oder bei ernsthaftem gewalttätigen Verhalten.

Artikel 23 des Dekrets 142/2015 bezieht sich auf die *centri governativi di prima accoglienza* (CARA, Artikel 9) und *strutture temporanee* (CAS, Artikel 11). Ein Entzug der Aufnahmebedingungen ist auch für SIPROIMI vorgesehen.

Die praktische Anwendung des möglichen Entzugs ist sehr streng. Asylsuchende werden schon für kleine Vergehen auf die Strasse gesetzt. Ein häufiges Problem für Dublin-Rückkehrende entsteht, wenn sie in einem staatlichen Erstaufnahmezentrum oder einer Notunterkunft untergebracht (oder lediglich zugeteilt) wurden und dort nicht erschienen oder das Zentrum ohne Benachrichtigung wieder verlassen haben. Diese Personen haben damit ihr Recht auf Unterkunft verloren.

2.2 Covid-19-Pandemie

In Zeiten der Pandemie werden neu ankommende Asylsuchende, zu denen auch Rückkehrende aus anderen Ländern zählen, zu einer Quarantäne-Zeit verpflichtet, die Umsetzung der Quarantäne-Unterbringung variiert stark innerhalb Italiens.¹⁷ Vielfach werden ankommende Geflüchtete auf Quarantäneschiffen untergebracht, die Zeit der Unterbringung zum Zwecke der Quarantäne wird teilweise massiv überzogen, die Problematik der Schiffe ist im Bericht «Die Problematik der Quarantäne-Schiffe für Migrant_innen: Analyse und Forderungen» vom 10. Dezember 2020 ausführlich dargestellt.¹⁸

¹⁷ Positives Beispiel: www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS711338; negatives Beispiel mit Unterbringung über mehr als 20 Tagen in Bussen: www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/udine-dopo-piu-di-20-giorni-e-finita-per-i-migranti-la-quarantena-nei-bus/.

¹⁸ www.borderline-europe.de/sites/default/files/projekte_files/DOC%20-%20DE_Die%20Problematik%20der%20Quarant%C3%A4ne-Schiffe%20f%C3%BCr%20Migrant_innen-%20Analyse%20und%20Forderungen.pdf.

3 Situation für Asylsuchende, die nach Italien überstellt werden

Asylsuchende, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, werden mit grosser Wahrscheinlichkeit in einem CAS untergebracht, da es keine neuen Projekte im SAI-System gibt und die verfügbaren Plätze in diesem ehemaligen SPRAR-System unzureichend sind. Viele Organisationen zum Schutz der Rechte von Asylsuchenden haben jedoch darauf hingewiesen, dass der Zugang zu einem CAS für Asylsuchende, die nach Italien zurückkehren, nicht immer gewährleistet ist, da es häufig vorkommt, dass diese bei der Ankunft in den Flughäfen einfach sich selbst überlassen werden und ohne jegliche Unterbringung zurückbleiben.¹⁹

Die Situation stellt sich gleich dar wie für alle Asylsuchenden in Italien: sobald die überstellten Personen aus einem anderen Dublin-Land in Italien ankommen, gelten sie als Asylsuchende und werden wie neu ankommende Asylsuchende behandelt. Sie erhalten gemäss dem Innenministerium keine prioritäre Behandlung und es sind keine spezifischen Unterkunftsplätze für Dubliner reserviert.²⁰ Allerdings besteht die grosse Gefahr bei den Rückkehrenden, dass sie ihr Recht auf Unterbringung verloren haben (siehe dazu Kapitel 2.1.3 oben).

3.1 Zugang zum Asylverfahren

Hinsichtlich des Zugangs zum Asylverfahren haben sich keine Änderungen ergeben, die Ausführungen im Bericht der SFH vom Januar 2020 sind nach wie vor gültig. Allerdings bestehen aufgrund der Pandemie längere Wartezeiten.²¹

Der Zugang zum Asylverfahren für diejenigen, die aus verschiedenen Gründen vom öffentlichen Aufnahmesystem ausgeschlossen oder nicht darin aufgenommen sind, ist sehr schwierig, weil die Polizeidienststellen (*Questure*), wenn auch im Gegensatz zu dem, was das Gesetz vorsieht, den Nachweis einer Wohnung verlangen, in der sie privat leben. In Ermangelung einer gültigen Adresse wird der Asylantrag nicht registriert und die Person bleibt für unbestimmte Zeit in einem irregulären Zustand.²² Personen, die in der Zeit des Salvini-Dekrets in Italien asylsuchend waren, hatten keine Möglichkeit, einen Wohnsitz zu beantragen. Dieses Gesetz ist zwar nicht mehr in Kraft, die Nachwirkungen jedoch noch immer deutlich spürbar.

¹⁹ Gianfranco Schiavone, Vorsitzender des Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS) Bereich Geflüchtete, ONLUS, Triest, Mitglied des italienischen Anwaltsvereins Studien zur Migration, ASGI, übersetzt von borderline-europe e.V., Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021; vgl. dazu auch die zwei Berichte des Dublin Returnee Monitoring Projekts der SFH aus den Jahren 2017 («Is mutual trust enough?») und 2018 («Mutual trust is still not enough»), www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.

²⁰ Auskunft der italienischen ELENA-Koordinatorin vom 3. Mai 2021 («The Ministry of Interior confirms that there are no reserved places for Dublined asylum seekers in the Italian reception system»).

²¹ Auskunft von Borderline Sicilia vom 21. April 2021.

²² Gianfranco Schiavone, ICS und ASGI, im Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

Ein weiteres Problem stellt sich für Personen, die Italien für länger als zwölf Monate verlassen haben und deren Asylverfahren bereits angelaufen ist. Verlässt eine asylsuchende Person ohne Grund vor der Anhörung bei der Territorialkommission ein Unterbringungszentrum oder/und erscheint nicht zur persönlichen Anhörung vor der Territorialkommission, wird der Asylantrag ausgesetzt.

Wenn nicht innerhalb von zwölf Monaten nach der Aussetzung des in Italien eingeleiteten Verfahrens die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt wird (unter Angabe der Gründe für das unentschuldigte Fernbleiben), wird das Verfahren eingestellt (Art. 23 bis, Gesetzesdekret Nr. 25/2008). Wenn die betroffene Person nach Abschluss des Verfahrens nach Italien zurückkehrt und einen neuen Antrag stellt, wird dieser neue Antrag als Folgeantrag betrachtet (Art. 2, Abs. 1, Buchstabe b) bis, Gesetzesdekret Nr. 25 von 2008), sofern keine neuen Asylgründe vorgebracht werden. Das heisst, damit der neue Antrag nicht als identisch angesehen (und daher für unzulässig erklärt, d.h. ohne Prüfung zurückgewiesen) wird, muss er durch neue Gründe und Beweismittel gestützt sein.

Sollte der zweite Antrag als Folgeantrag aufgrund der identischen Asylgründe betrachtet werden, kann dagegen zwar eine Beschwerde eingereicht werden, dieser Einspruch hat jedoch keine automatische aufschiebende Wirkung, vorläufige Massnahmen müssen beantragt werden. Erteilt das Gericht diese nicht, so ist es der antragstellenden Person nicht erlaubt, den Abschluss des Gerichtsverfahrens in Italien abzuwarten und es besteht die Gefahr, dass die Person bereits vor dem Gerichtsurteil in ihr Heimatland abgeschoben wird.²³

4 Personen mit Schutzstatus in Italien

4.1 Unterbringung

4.1.1 SAI-Projekte

Theoretisch werden die in Italien anerkannten Schutzberechtigten im Falle einer Überstellung nach Italien in den SAI-Zentren untergebracht, sofern es freie Plätze gibt und die Person nicht bereits zuvor in einem System der Zweitaufnahme untergebracht war. Für Personen mit internationalem Schutzstatus hat sich insofern hinsichtlich des Zugangs zu den Zweitaufnahmeeinrichtungen (SAI, vorher SIPROIMI, noch vorher SPRAR) nichts verändert.

Die Ausführungen im Italien-Bericht²⁴ der SFH vom Januar 2020, Seite 52 ff. sind nach wie vor gültig.

Das gesetzliche Regelwerk (Gesetz 173/2020, Art. 4) sieht vor, dass der Zugang zu den Zweitunterkünften für Personen mit einem internationalen Schutzstatus in Italien «im Rahmen der verfügbaren Plätze» erfolgt. Es handelt sich also keineswegs um ein verbrieftes

²³ borderline-europe e.V., im Gespräch vom 7. Mai 2021.

²⁴ SFH, Aufnahmebedingungen in Italien, Aktualisierter Bericht zur Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, in Italien, Januar 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien.

Recht, das Inhaber_innen des internationalen Schutzes, garantiert wird, sondern um eine blosser Möglichkeit, die von weiteren Bedingungen abhängig ist.²⁵

Für Personen mit internationalem Schutzstatus sieht Art. 5 des Gesetzesdekrets Nr. 130/2020, umgewandelt in das Gesetz Nr. 173/2020, zusätzliche Integrationsmassnahmen vor, die am Ende des Aufnahmezeitraums im SAI-Netzwerk umgesetzt werden. Diese Angebote werden den zuständigen Verwaltungen anvertraut, und zwar im Rahmen der jeweiligen personellen und finanziellen Ressourcen. Diese Angebote bestehen aus

- Sprachtraining mit dem Ziel, die italienische Sprache mindestens auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu beherrschen;
- Kenntnis der Grundrechte und -pflichten, die in der Verfassung der Italienischen Republik verankert sind;
- Orientierung an wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen;
- Orientierung zur Arbeitsvermittlung.

All diese Dienstleistungen sind den lokalen Behörden anvertraut, die sich derzeit in einer ernstesten wirtschaftlichen Situation befinden, so dass die Gefahr besteht, dass das, was auf dem Papier angeboten wird, nicht umgesetzt wird.²⁶ Ohne die notwendigen wirtschaftlichen Mittel gelten daher de facto die Regeln des Dekretes vom 18. November 2019.²⁷

Es ist zu erwarten, dass neue Richtlinien zur Regelung des neuen SAI-Systems herausgegeben werden, aber diese wurden bis anhin noch nicht veröffentlicht.²⁸ Es kann davon ausgegangen werden, dass die Dauer der Aufnahme in den Zweitaufnahmesystemen auf eher kurze Zeiträume (sechs Monate, möglicherweise verlängerbar bei Vorliegen spezifischer und dokumentierter Bedürfnisse) beschränkt sein wird. Diese Dauer ist nicht geeignet, um einen Weg der sozialen Eingliederung zu unterstützen, der auf das Erreichen von Autonomie bzgl. Arbeit und Wohnen abzielt.²⁹

Hinsichtlich des Verlustes des Zugangs zu Unterbringungsleistungen ist die Situation unverändert und wir verweisen auf die Ausführungen im SFH-Bericht vom Januar 2020, Seite 55 ff.

4.1.2 Obdachlosigkeit

Die Wahrscheinlichkeit, dass die zurücküberstellten Personen ohne Unterkunft bleiben, ist sehr hoch und hat sich im Zuge der Covid-19-Pandemie noch zusätzlich erhöht.³⁰ Italien hat keinen nationalen Plan, der eine Erhöhung der Anzahl von Plätzen für die vorübergehende Unterbringung von Obdachlosen vorsieht und überlässt das Problem den Gemeinden. Letztere haben aufgrund der Wirtschaftskrise im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie einen starken Anstieg an Unterstützungsanfragen von Bedürftigen zu verzeichnen, und die

²⁵ Gianfranco Schiavone, Vorsitzender des Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS) Bereich Geflüchtete, ONLUS, Triest, Mitglied des italienischen Anwaltsvereins Studien zur Migration, ASGI, übersetzt von borderline-europe e.V., Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

²⁶ Siehe www.ilpost.it/2021/04/12/soldi-comuni-bilanci-perdite/.

²⁷ Borderline Sicilia, 6. Mai 2021.

²⁸ Gianfranco Schiavone, im Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

²⁹ Gianfranco Schiavone, im Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

³⁰ Gianfranco Schiavone, im Interview mit borderline-europe, 10. Mai 2021.

Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mit Schutzstatus (die nach dem Gesetz die gleichen Rechte wie italienische Staatsbürger_innen hätte) beachtet und unterstützt wird, ist gering.³¹

Auch der Zugang zu alternativen Unterkunftsmöglichkeiten gestaltet sich schwierig, darauf wird in den folgenden Unterkapiteln eingegangen.

4.1.3 Gemeindeunterkünfte

Um Zugang zu minimalen Hilfeleistungen durch die Gemeinde zu erhalten, muss die betroffene Person ihren Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde haben. Aufgrund des durch das Salvini-Dekret (Nr. 113/2018) verhängten Verbots der Registrierung von Asylsuchenden im Personenmelderegister haben Asylsuchende, die ihr Gesuch in den letzten drei Jahren gestellt haben, keinen registrierten Wohnsitz (*residenza*). Diese verfassungswidrige Regelung hatte das Ziel, den Zugang zu Sozialleistungen von Asylsuchenden zu behindern, sie wurde erst im Dezember 2020 durch das Gesetz Nr. 173/2020 aufgehoben. Bei der nachträglichen Registrierung muss ohnehin mit längeren Wartezeiten gerechnet werden, andere Prioritäten der Gemeinden und verkürzte Öffnungszeiten im Zuge der Covid-19-Pandemie führen zu einem zusätzlichen Rückstau bei der Registrierung.

Zusätzlich haben Personen, die Italien verlassen haben, ihre *residenza* verloren. Unterstützungsleistungen für obdachlose Personen sind in Italien nicht obligatorisch und bestehen hauptsächlich aus den Notfallprogrammen im Winter (*emergenza freddo*, jeweils Dezember bis April). Keine andere italienische Gemeinde als die zugeteilte Wohnsitzgemeinde ist verpflichtet, Unterstützungsleistungen zu erbringen.³²

4.1.4 Notschlafstellen

Die Anzahl Plätze in den Notunterkünften, welche nicht spezifisch für Personen aus dem Migrationsbereich reserviert sind, hat sich im Zuge der Pandemie halbiert.

4.2 Erwerbsmöglichkeiten

In Anbetracht der derzeit hohen Arbeitslosigkeit in Italien ist es für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus äusserst schwierig, Arbeit zu finden. Wenn es ihnen dennoch gelingt, so geschieht dies in der Regel auf dem Schwarzmarkt, wo sie ausgebeutet werden.

Im Allgemeinen sind die wenigen Arbeitsplätze, die Asylsuchenden und Schutzberechtigten zur Verfügung stehen, schlecht bezahlt und zeitlich begrenzt. Der Lohn reicht in der Regel nicht aus, um eine Wohnung zu mieten oder einer Familie ein sicheres Einkommen zu bieten.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich im Zuge der Covid-19-Pandemie und der Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage 2020 und 2021 zusätzlich verschärft, viele

³¹ Gianfranco Schiavone, im Interview mit *borderline-europe*, 10. Mai 2021; vgl. hierzu auch den Artikel www.uil.it/Documents/focus1-2021.pdf.

³² Gianfranco Schiavone, im Interview mit *borderline-europe*, 10. Mai 2021.

Personen mit Status, die eine Arbeit gefunden hatten, haben diese inzwischen verloren. Gemäss Auskunft der italienischen ELENA-Koordinatorin vom 3. Mai 2021 wurden zahlreiche Arbeitsverträge mit Statusinhabern aufgrund der Pandemie nicht mehr verlängert. Die bereits zuvor schwierige Arbeitsmarktsituation in Italien hat sich im Verlauf des letzten Jahres erneut verschlechtert. Die Prognosen zeigen einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit bis 2023.³³ Von der Pandemie besonders betroffen ist der Tourismussektor mit einem Rückgang von 69% im letzten Jahr, welcher Migrant_innen zumindest saisonal gewisse Arbeitsmöglichkeiten bot.³⁴

4.3 Sozialleistungen

Es haben sich keine Änderungen ergeben bezüglich der Gewährung von Sozialleistungen.³⁵

Die Situation stellt sich gleich dar wie im Italien-Bericht der SFH vom Januar 2020 auf Seite 62 ff. beschrieben.

5 Weitere Änderungen

5.1 Nationaler Schutzstatus

Das Salvini-Dekret beinhaltete die Abschaffung des humanitären Schutzstatus³⁶ quasi über Nacht.

Zwar wurde der einstige humanitäre Schutzstatus nicht eins zu eins wiederbelebt. Aber der Anwendungsbereich der sogenannten *protezione speciale* wurde ausgeweitet, so dass sich nun bestimmte Geflüchtete, die früher unter den humanitären Schutzstatus fielen, möglicherweise darauf berufen können. Die praktische Anwendung der Bestimmung bleibt indes abzuwarten.

5.2 Registrierung im Melderegister

Erfreulich ist, dass die sog. *iscrizione anagrafica* (Registrierung beim Melderegister) für Asylsuchende wieder möglich ist, da damit eine Voraussetzung für den Zugang zu grundlegenden wieder erfüllt werden kann. Noch immer sind viele von ihnen ohne Wohnsitz (*residenza*), weil sich Asylsuchende während der Zeit der Salvini-Gesetzgebung nicht registrieren lassen konnten (siehe dazu auch Kapitel 4.1.3). Obwohl diese Regelung nicht mehr in Kraft ist, sind die Nachwirkungen noch immer sichtbar, das Nachholen der Registrierungen

³³ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/17316/umfrage/arbeitslosenquote-in-italien/#:~:text=Im%20Jahr%202020%20lag%20die,rund%2010%2C3%20Prozent%20prognostiziert.>

³⁴ www.htr.ch/story/italien-verzeichnet-touristenrueckgang-um-69-prozent-29984.html; vgl. auch: www.ismu.org/immigrati-e-pandemia-contagi-e-impatto-sul-lavoro-durante-il-primi-lockdown-comunicato-stampa-31-3-2021/.

³⁵ Borderline Sicilia, 6. Mai 2021.

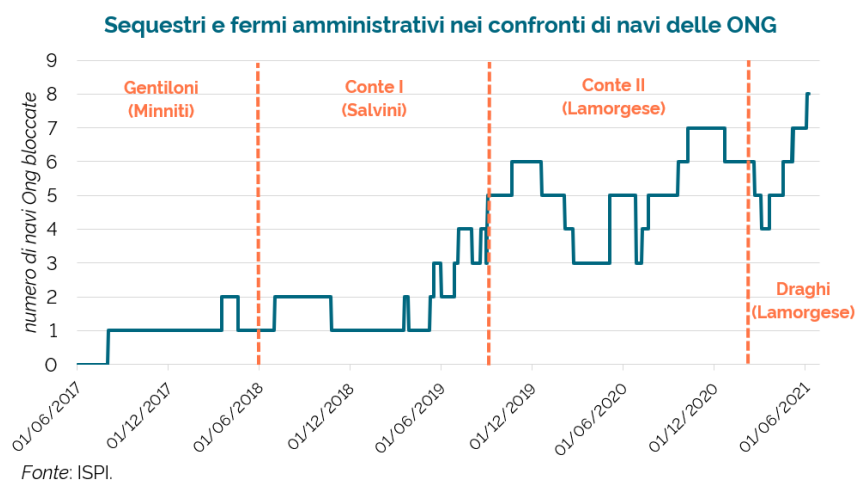
³⁶ Nationaler Schutzstatus, keine Form des internationalen Schutzes; der humanitäre Schutzstatus war bis zu dessen Abschaffung die am häufigsten erteilte Form eines Schutzstatus.

dauert lange und aufgrund der Pandemie sind die Behörden ausgelastet und deren Öffnungszeiten zusätzlich eingeschränkt. Für die betroffenen Personen ist die mangelnde Registrierung mit erheblichen Einschränkungen verbunden.

Wir verweisen dazu auf den SFH-Bericht 2020, S. 79 ff.

5.3 Seenotrettung

Salvini drängte auch auf eine generelle Schliessung der italienischen Häfen für Schiffe mit Schutzsuchenden, die aus Seenot gerettet wurden. Das stellt eine eklatante Missachtung verbindlicher Bestimmungen des internationalen Seerechts dar. Mit der Gesetzesänderung, die am 8. August 2019 vom italienischen Parlament verabschiedet wurde, stiegen die Bussgelder für private Rettungsschiffe auf maximal eine Million Euro. Die Bussgelder für die unerlaubte Einfahrt in italienische Hoheitsgewässer wurden von Luciana Lamorgese auf den früheren Betrag von maximal 50'000 Euro reduziert. Darüber hinaus wurden unter Matteo Salvini die zivilen Rettungsschiffe beschlagnahmt. Dies sollte nun nicht mehr der Fall sein, dennoch zeigt sich, dass die Festlegung von zivilen Seenotrettungsschiffen unter Innenministerin Lamorgese auch in der Regierung Draghi fortgeführt werden.³⁷ Das Institut Ispi hat dazu am 7. Juni diese Grafik herausgegeben³⁸:



Dies zeigt eine deutliche Erhöhung der administrativen Festlegungen der Konfiszierungen der zivilen Schiffe seit der Amtszeit der Innenministerin. Die Taktik der italienischen Regierung hat sich geändert: wurden unter Salvini die Häfen für die Einfahrt geschlossen, lässt man die Rettungsschiffe nun ein-, aber nicht mehr ausfahren und blockiert somit die zivile Seenotrettung in Gänze.

³⁷ Vgl. z. B. www.tagesschau.de/ausland/europa/sea-eye-palermo-101.html, Meldung vom 5. Juni 2021.

³⁸ <https://twitter.com/emmevilla/status/1401783983625498625>.

6 Empfehlungen

Aufgrund der beschriebenen nach wie vor existierenden Mängeln und den zusätzlich durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schwierigkeiten in Italien bleiben die SFH und borderline-europe bei ihren Empfehlungen:

- Überstellungen vulnerabler asylsuchender Personen nach Italien müssen unterbleiben und die Souveränitätsklausel der Verordnung (Selbsteintrittsrecht) sollte proaktiv in Fällen angewendet werden, in denen eine Rückkehr einer vulnerablen asylsuchenden Person nach Italien das Risiko einer Verletzung ihrer Menschenrechte mit sich bringen würde.
- Die Aufnahmebedingungen sind für Asylsuchende, die nach Italien abgeschoben werden sollen, weiterhin sehr prekär. Daher sollte generell von einer Überstellung abgesehen werden, wenn nicht detailliert und im Einzelfall geklärt werden kann, ob eine Unterbringung der Person außerhalb einer Notunterkunft gewährleistet werden kann. Insbesondere bei der Überstellung von vulnerablen Asylsuchenden müssen bei den italienischen Behörden individuelle Garantien dafür eingeholt werden, dass die Aufnahmebedingungen mit den einschlägigen Bestimmungen des internationalen und europäischen Rechts in Einklang stehen.
- Bei Inhabern und Inhaberinnen eines internationalen Schutzstatus in Italien sollte ebenfalls eine detaillierte Einzelbewertung der Bedingungen vorgenommen werden, die diese Personen in Italien im Fall der Abschiebung erwarten, um über die Rechtmässigkeit der Rückführung im Einzelfall zu entscheiden.
- Überstellungen, die in die Obdachlosigkeit führen, da keine Unterbringungsgarantien gegeben werden können, müssen unterbleiben, da die Betroffenen – verstärkt durch die Covid-19-Pandemie und die allgemeine schlechte wirtschaftliche Lage Italiens – in extreme materielle Not geraten und kaum eine Chance auf eine Selbstversorgung durch Arbeit und ein selbst gestaltetes Leben haben.

SFH-Publikationen zu Italien und anderen Dublin-Staaten finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/dublin-laenderberichte.

Der SFH-Newsletter informiert Sie über aktuelle Publikationen. Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter-abonnieren.

borderline-europe-Publikationen zu Italien finden Sie unter www.borderline-europe.de/projekte/newsletter-italien und unter www.borderline-europe.de/projekte/central-med-info-20

Das Streiflicht können Sie unter www.borderline-europe.de/newsletter abonnieren.