



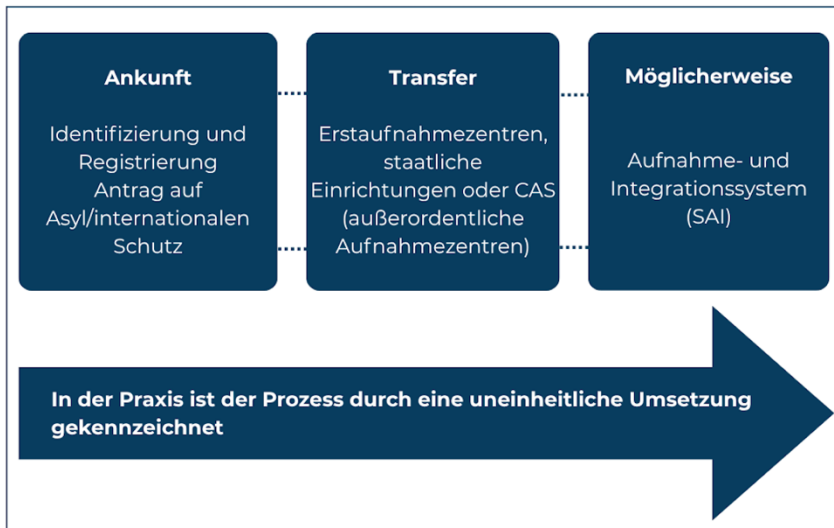
Vulnerabilität und Widersprüche im Aufnahmesystem Siziliens

Key Insights

- **Das italienische Aufnahmesystem umfasst verschiedene Stufen**, folgt jedoch nicht immer einer einheitlichen Abfolge. Nach der Ausschiffung als Einstieg in das System können Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen, CAS (außerordentliche Aufnahmezentren) oder in das Aufnahme- und Integrationssystem SAI gelangen, die jeweils unterschiedliche Leistungen, Schutzformen und integrationsbezogene Unterstützung bieten.
- Es lässt sich ein **deutlicher Widerspruch** zwischen dem erklärten Anspruch des Schutzsystems erkennen, auf Situationen von „Vulnerabilität“ zu reagieren und Unterstützung zu leisten, und einem System, das in eine andere Richtung wirkt und letztlich zur Verschärfung eben dieser Bedingungen beiträgt.
- **Vulnerabilität wird entlang des Migrationsverlaufs hervorgebracht** und reproduziert, häufig als direkte Folge systemischer Defizite.
- **Das Aufnahmesystem vernachlässigt die intersektionalen Erfahrungen von Vulnerabilität.** Sein Umgang mit Vulnerabilität stützt sich tendenziell auf vordefinierte Kategorien, die nicht ausreichen, um die Komplexität und Fluidität realer Lebenssituationen zu erfassen.
- **Insbesondere fungiert es als ein komplexer Knotenpunkt.** Es ist ein Ort des Ankommens, aber auch der Rückkehr, an den Menschen zurückkehren, nachdem sie anderswo gescheiterte Migrationserfahrungen gemacht haben und nun erneut nach neuen Möglichkeiten suchen.
- Durch ein **zunehmend restriktives Aufnahme- und Migrationssystem** wird Vulnerabilität immer stärker zur letzten verbleibenden Schwelle für den Zugang zu Schutz. Gerade weil sie jedoch als selektives Kriterium fungiert, besteht zugleich die Gefahr, dass jene ausgeschlossen werden, die ihre Vulnerabilität nicht nachweisen können oder bei denen sie nicht anerkannt wird.

Das Aufnahmesystem

Die Ankunft ist erst der Anfang. Sie markiert nicht den Endpunkt, sondern den Eintritt in ein komplexes und oft undurchsichtiges System, das von unsicheren Übergängen, Selektionsmechanismen und Verläufen geprägt ist, die sich selten linear oder vorhersehbar entwickeln. Auf Sizilien – und insbesondere in Palermo – wird dieser Prozess besonders deutlich. Hier überschneiden sich Ankunft, Niederlassung und Mobilität, wodurch die Grenzen zwischen Aufnahme und Integration verschwimmen und die strukturellen Spannungen, die das italienische Migrationssystem prägen, offengelegt werden.



Bei ihrer Ankunft werden Migrant*innen umgehend in ein umständliches Aufnahmesystem eingebunden. Sie werden identifiziert, registriert und einer ersten gesundheitlichen sowie persönlichen Prüfung unterzogen. Für Schutzsuchende sollte dies auch der Zeitpunkt sein, an dem der Antrag auf internationalen Schutz formal gestellt wird – ein wesentlicher

Abbildung 1: Italiens Aufnahmesystem

Schritt, der den Rechtsstatus und den Zugang zu Rechten bestimmt. Doch während der Rechtsrahmen diese Phase als standardisiert darstellt, ist sie in der Praxis von Variabilität, Verzögerungen und einer uneinheitlichen Umsetzung gekennzeichnet.

Nach dieser ersten Phase werden die Betroffenen in Erstaufnahmeeinrichtungen überstellt, darunter sogenannte Hotspots, staatliche Einrichtungen oder CAS (Außerordentliche Aufnahmezentren). Diese Einrichtungen sollen während der Bearbeitung des Asylantrags grundlegende Dienstleistungen wie Nahrung, Unterkunft, medizinische Versorgung und Rechtsberatung bieten. Im Laufe der Zeit wurden die Mittel für diese Leistungen jedoch erheblich gekürzt. Die Wartezeiten sind oft lang, Informationen sind lückenhaft, und die Gesamterfahrung ist von einem allgegenwärtigen Gefühl der Unsicherheit geprägt.

Der Übergang zur zweiten Aufnahmestufe – dem Aufnahme- und Integrationssystem (SAI) – ist theoretisch als Wendepunkt gedacht. Im Gegensatz zur Erstaufnahme sollen SAI-Projekte die Betroffenen durch individuell zugeschnittene Integrationsprogramme unterstützen, darunter Sprachkurse, Berufsorientierung und Zugang zu lokalen Dienstleistungen. Der Zugang zum SAI ist jedoch weder automatisch noch garantiert. Er hängt von verfügbaren Plätzen, der Einreichung von Zuweisungen und, ganz entscheidend, der Anerkennung der Vulnerabilität ab.

Im Kontext von Palermo ist der Zugang zum SAI-System eher zufällig und top-down. Es gibt keinen standardisierten Übergang von der Erstaufnahme zu integrationsorientierten Angeboten. Der Zugang wird über ein Netzwerk von Akteuren – Aufnahmezentren, Sozialdienste, NGOs, Gesundheitsanbieter – vermittelt, die Anfragen an die zentrale Vermittlungsstelle (Servizio

Centrale) in Rom weiterleiten. Die endgültige Entscheidung wird jedoch durch die begrenzte Anzahl an Plätzen eingeschränkt.

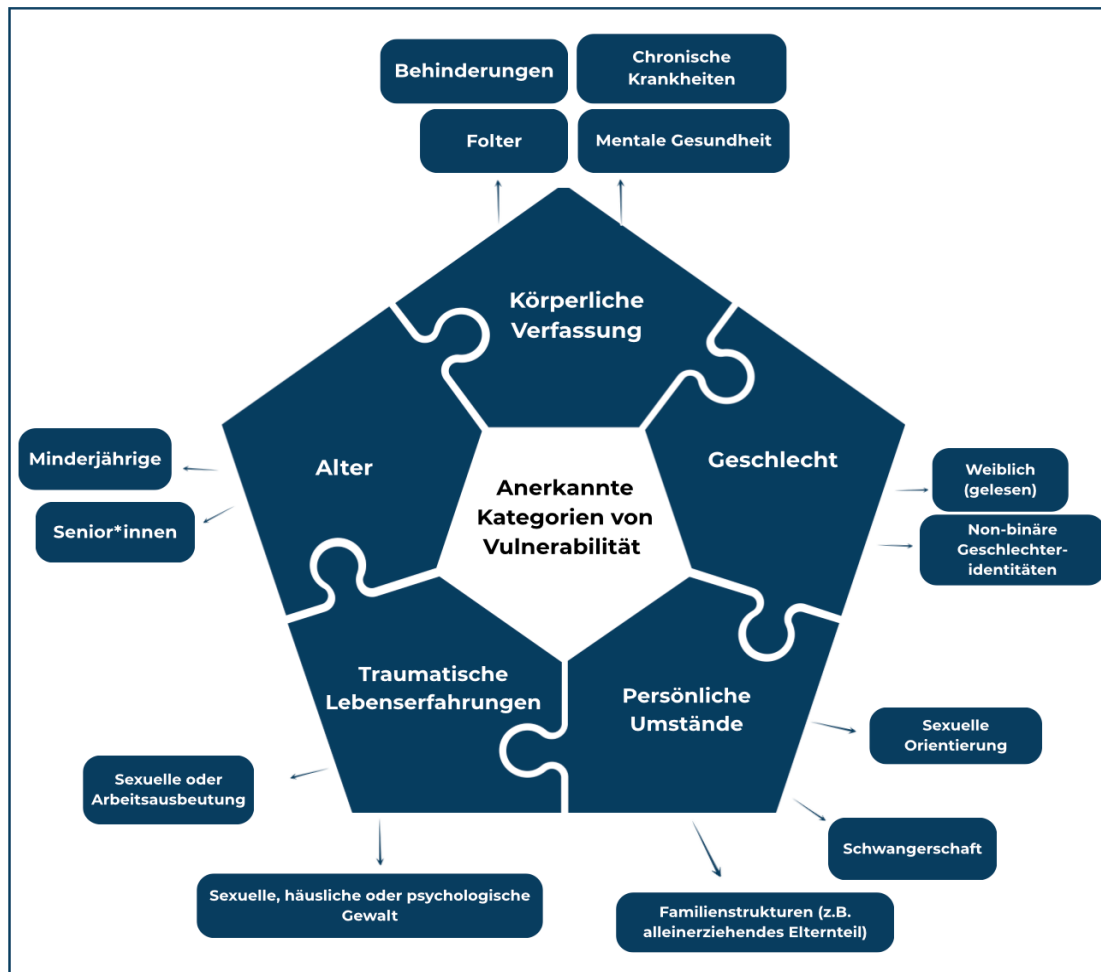


Abbildung 2: Anerkannte Kategorien von Vulnerabilität

Mangels klarer und einheitlicher Kriterien erfolgt die Auswahl häufig anhand der wahrgenommenen Vulnerabilität oder schlichtweg nach der chronologischen Reihenfolge der Anfragen. Dies führt zu einem paradoxen Ergebnis: Ein System, das eigentlich Schutz gewährleisten soll, wirkt letztendlich als Selektionsfilter und gewährt nur einem begrenzten Teil der Migrant*innen Zugang zu strukturierten Integrationswegen.

Da es weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene eine klare und eindeutige rechtliche Definition von Vulnerabilität gibt – also der Zustand, in dem eine Person einem erhöhten Risiko ausgesetzt ist, Schaden zu erleiden –, wird sie derzeit anhand oft stereotypisierter Kategorien (siehe Abb. 2) definiert. Dazu gehören Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Menschen mit schweren Erkrankungen oder psychischen Störungen sowie Menschen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlebt haben, einschließlich Opfer weiblicher Genitalverstümmelung (Richtlinie 2013/33/EU).

Im vergangenen Jahrzehnt hat das italienische Aufnahmesystem bedeutende rechtliche und institutionelle Veränderungen durchlaufen. Das Gesetzesdekret 142/2015 legte den grundlegenden Rahmen für Aufnahme- und Asylverfahren fest. Später wurde mit dem Gesetzesdekret 130/2020 (umgewandelt in Gesetz 173/2020) durch das SAI-System ein

integrationsorientierter Ansatz wieder eingeführt, der den Zugang formal erweiterte und die Rolle der Gemeinden stärkte.

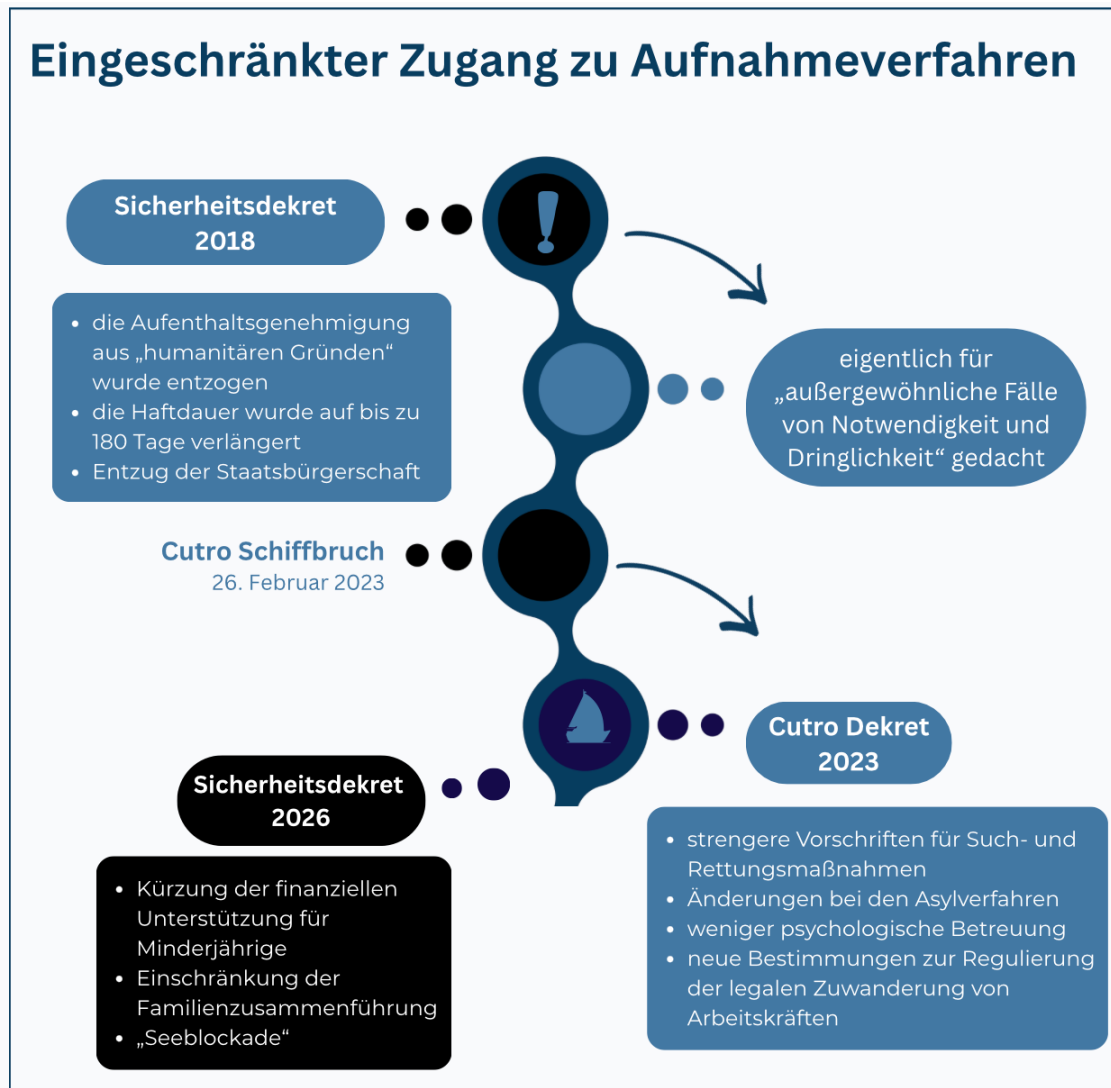


Abbildung 4: Migrationspolitische Einschränkungen

Nachfolgende Reformen haben das System jedoch zunehmend restriktiver gestaltet. Maßnahmen wie die „Sicherheitsdekrete“¹ und das „Cutro-Dekret“² (siehe Abb. 3) haben den Zugang zu Aufnahmeverfahren eingeschränkt, indem sie Schutzberechtigte mit internationalem Status priorisierten und gleichzeitig die Möglichkeiten für Asylsuchende begrenzten. Anstatt Kohärenz zu schaffen, haben diese Veränderungen zu dessen Fragmentierung beigetragen und viele Menschen von strukturierten Integrationsprozessen ausgeschlossen.

Gleichzeitig wurde den tiefgreifenden strukturellen Mängeln der Aufnahmezentren – insbesondere der CAS – nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Diese sind häufig überfüllt,

¹ Das „Sicherheitsdekret“ (Decreto Sicurezza) bezeichnet eine Reihe von in Italien verabschiedeten Rechtsmaßnahmen, insbesondere das Gesetzesdekret Nr. 113/2018 (umgewandelt in Gesetz Nr. 132/2018) und nachfolgende Änderungen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Stärkung der öffentlichen Sicherheit, die Regulierung der Einwanderung und die Neudefinition von Aspekten der Asylpolitik.

² Das „Cutro-Dekret“ (Decreto Cutro) bezeichnet das Gesetzesdekret Nr. 20 vom 10. März 2023, das die italienische Regierung nach einem tödlichen Schiffsunglück vor der Küste von Cutro erlassen hat. Das Dekret führte dringende Maßnahmen zum Migrationsmanagement ein, darunter strengere Regeln für Such- und Rettungsaktionen, Änderungen im Asylverfahren, die Ausdehnung der Inhaftierung irregulärer Migrant*innen und neue Bestimmungen zur Regulierung der legalen Einreise zur Arbeitsaufnahme. Es wurde aufgrund seiner Auswirkungen auf den humanitären Schutz und die Migrationspolitik in Italien vielfach diskutiert.

geografisch isoliert und mit Personal in prekären Arbeitsbedingungen ausgestattet. Dies spiegelt ein System wider, das Schwierigkeiten hat, angemessene Integrationsmaßnahmen bereitzustellen. Darüber hinaus sind die Lebenswege nach der Aufnahme häufig durch institutionelle Distanzierung sowie soziale, wohnungs- und arbeitsmarktbezogene Ausgrenzung gekennzeichnet, wodurch die Betroffenen schwerer Ausbeutung am Arbeitsmarkt ausgesetzt sind. Es bestehen auch Bedenken hinsichtlich mangelnder Transparenz und fehlender systematischer Evaluation der Aufnahmeleistungen³.

Dieser Artikel basiert auf mehr als zehn Interviews mit Sozialarbeiter*innen, medizinischem Fachpersonal, Psycholog*innen sowie weiteren Fachkräften, die mit migrantischen Gemeinschaften auf Sizilien arbeiten. Er stützt sich zudem auf relevante Gesetzgebung und offizielle Berichte von Universitäten und öffentlichen Institutionen.

Es zeigt sich der starke Widerspruch zwischen dem erklärten Ziel des Schutzsystems, Situationen von „Vulnerabilität“ zu adressieren und unterstützen, und einem System, das in der Praxis in eine entgegengesetzte Richtung arbeitet und letztlich zur Verschärfung dieser Bedingungen beiträgt⁴.

Vulnerabilität als dynamischer Zustand

In diesem Kontext erweist sich Vulnerabilität als zentraler und zugleich zutiefst ambivalenter Begriff. Sie ist nicht bloß ein vorgegebener Zustand, der mit persönlichen Merkmalen verknüpft ist, sondern eine dynamische Dimension, die durch die Interaktion zwischen Individuen und institutionellen Strukturen geprägt wird. Vulnerabilität entsteht und reproduziert sich entlang des Migrationsweges, oft als direkte Folge systemischer Mängel.

Sie betrifft diejenigen, die Monate – oder sogar Jahre – auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag warten und in einem Zustand anhaltender rechtlicher und existenzieller Unsicherheit leben. Sie betrifft diejenigen, die ihre Aufenthaltserlaubnis und damit den Zugang zu Arbeit, Wohnraum und sozialer Absicherung verlieren. Sie betrifft diejenigen, die trotz Beschäftigung in prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen gefangen bleiben, insbesondere in Bereichen wie Landwirtschaft, Hausarbeit und gering qualifizierten Dienstleistungen. Das Asylverfahren selbst und die Interaktion mit dem Verwaltungssystem können als belastend oder traumatisierend erlebt werden.

Konkrete Fälle zeigen, wie Vulnerabilität oft unzureichend erkannt oder behandelt wird. Schwerkranke Menschen, die aus Krankenhäusern in ungeeignete Aufnahmeeinrichtungen verlegt werden, verdeutlichen die Diskrepanz zwischen formalen Rechten und tatsächlicher Praxis. Auch LGBTQ+-Personen, die vor Verfolgung fliehen, können in Aufnahmezentren auf neue Formen der Diskriminierung stoßen, bevor sie Zugang zu spezialisierten Unterstützungsnetzwerken erhalten. Verwaltungsfehler – wie etwa eine fehlerhafte Registrierung – können den Zugang zu wichtigen Leistungen verhindern und die Marginalisierung weiter verschärfen.

Generell entsteht Vulnerabilität häufig im Zusammenspiel rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Faktoren. Menschen mit psychischen Erkrankungen verlassen Aufnahmezentren ohne ausreichende Unterstützung und geraten in die Obdachlosigkeit. Arbeitnehmer*innen

³ Vulnerabilität und das italienische Schutzsystem: Eine ethnografische Untersuchung der Perspektiven von Schutzsuchenden Dany Carnassale, Sabrina Marchetti | Universität Ca' Foscari Venedig 2022

⁴ Idem.

können in eine „administrative Falle“ geraten und auf prekäre Beschäftigungen angewiesen sein, um ihren Aufenthaltsstatus zu sichern. Frauen mit Kindern stehen oft vor doppelten Herausforderungen, da sie die Betreuung von Kindern mit dem Erlernen einer neuen Sprache und der Integration in den Arbeitsmarkt vereinbaren müssen, ohne dass ihnen angemessene Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen.

Der Umgang des Systems mit Vulnerabilität stützt sich tendenziell auf vordefinierte Kategorien, die der Komplexität und Dynamik realer Lebenssituationen nicht gerecht werden. Daher bleiben viele Menschen, deren Situation nicht eindeutig in diese Kategorien passt, von gezielten Unterstützungsmaßnahmen ausgeschlossen.

Dieser Ansatz schließt nicht nur von vornherein diejenigen aus, die nicht in solche Kategorien passen, sondern übersieht auch die intersektionalen Erfahrungen von Vulnerabilität – die von Menschen, die sich „zwischen“ Kategorien befinden, mehreren Kategorien angehören oder deren Lebenswege nicht vollständig mit einer einzelnen vordefinierten Kategorie übereinstimmen und diese Kategorien sogar explizit oder implizit in Frage stellen können. Ein Beispiel hierfür wäre eine Pflegeperson, die zusammen mit einem schwer erkrankten Angehörigen nach Italien kommt.

Grundsätzlich trägt dieses System dazu bei, die Prozesse unsichtbar zu machen, durch die Vulnerabilität entsteht. Diese Prozesse sind sozialer, kultureller, politischer und wirtschaftlicher Natur und umfassen insbesondere das Schutzsystem selbst, das Vulnerabilitätssituationen mitunter verschärfen oder sogar erst erzeugen kann.

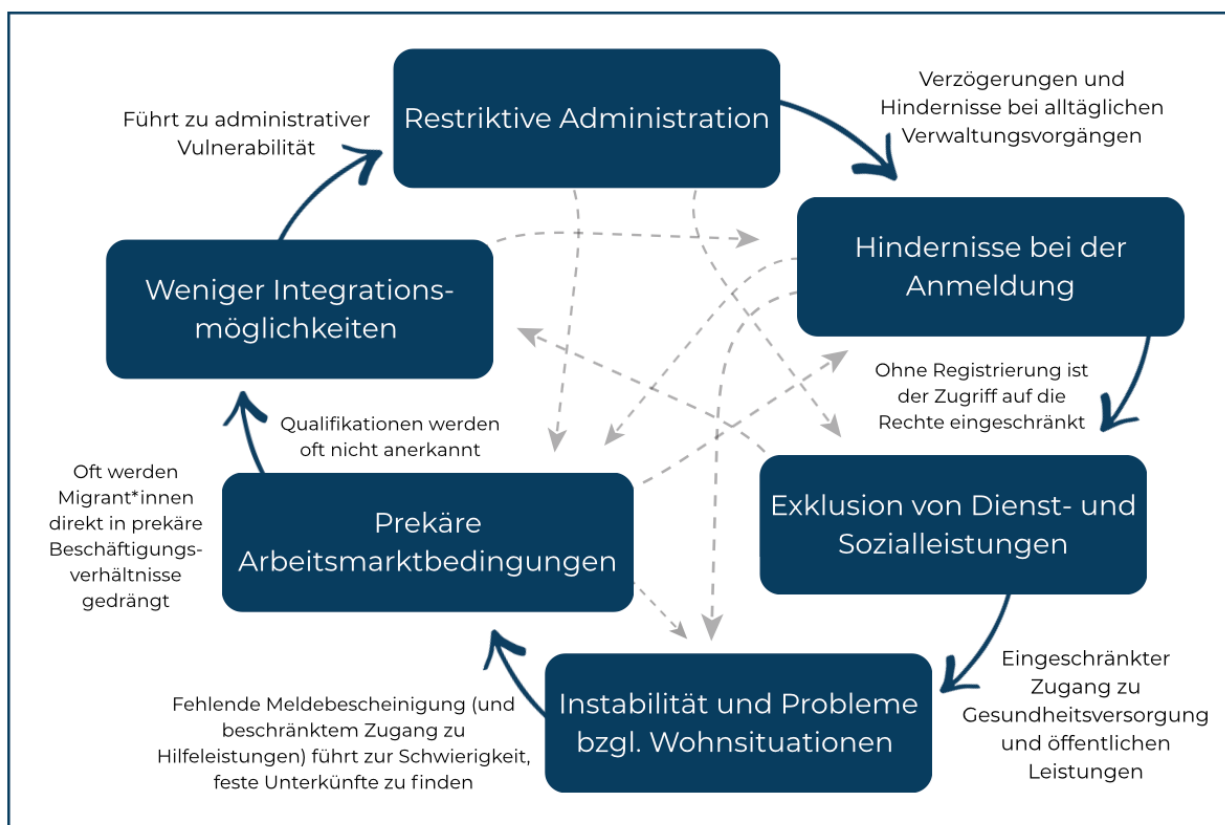


Abbildung 4: Wechselwirkung aus restriktiver Verwaltung, Exklusion vom Wohnungsmarkt und Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt

Die Herausforderungen der Integration zeigen sich besonders deutlich in drei Schlüsselbereichen: Gesundheitsversorgung, Arbeitsmarkt und Wohnen. Obwohl der Zugang zur Gesundheitsversorgung formal gewährleistet ist, ist er in der Praxis oft fragmentiert und durch

bürokratische Hürden erschwert. NGOs spielen eine entscheidende Rolle bei der Schließung dieser Lücken, was jedoch zugleich die Defizite des öffentlichen Systems offenlegt.

Verwaltungspraktiken sind zunehmend restriktiver geworden. Einschränkungen bei der Selbstzertifizierung erschweren es beispielsweise eine Meldebescheinigung zu erlangen – eine zentrale Voraussetzung für den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen. In diesem Sinne lässt sich der Systemwandel nicht allein auf der Ebene der Gesetzgebung verstehen: Er muss auch anhand der alltäglichen Praxis der Institutionen analysiert werden, wo Regeln interpretiert und angewendet werden.

Auf dem Arbeitsmarkt sind Migrant*innen unabhängig von ihren Qualifikationen überwiegend in gering qualifizierten und prekären Sektoren beschäftigt. Selbst Hochqualifizierte stoßen auf erhebliche Hindernisse beim Zugang zu entsprechenden Arbeitsplätzen, was zu Dequalifizierung und sozialem Abstieg führt.

Die Wohnungssuche stellt wohl die größte Herausforderung dar. Ohne offizielle Meldebescheinigung ist der Zugang stark eingeschränkt, wodurch ein sich selbst verstärkender Kreislauf der Ausgrenzung entsteht. Bürokratische Verzögerungen und administrative Hürden tragen zusätzlich zur Instabilität der Integrationswege bei.

Palermo als komplexes Migrationszentrum

In diesem Kontext stellt Sizilien sowohl eine Grenze als auch einen Ort der Ansiedlung dar. Im Januar 2024 betrug die ausländische Bevölkerung auf Sizilien rund 184.605 Personen, was 3,8 % der regionalen Bevölkerung entspricht. Obwohl dieser Wert unter dem nationalen Durchschnitt



liegt, spiegelt er eine stabile und strukturierte Präsenz wider. Die Verteilung ist ungleichmäßig über die Provinzen verteilt, mit höheren Konzentrationen in wirtschaftlich dynamischen Gebieten und urbanen Zentren wie Palermo.

Der Anteil Minderjähriger – etwa 9 % der Gesamtbevölkerung – zeigt, dass Migration auf Sizilien nicht mehr nur aus der Ankunfts-dynamik besteht, sondern auch aus Familienansiedlung und

langfristiger Integration. Palermo ist dabei ein komplexes Zentrum: ein Ort der Ankunft, aber auch der Rückkehr, wo Menschen, deren Migrationsversuche anderswo gescheitert sind, auf der Suche nach neuen Chancen zurückkehren.

Palermo ist auch ein Ort der Rückkehr. Viele Migrant*innen ziehen zunächst nach Frankreich, Deutschland oder Norditalien, um später nach Palermo zurückzukehren. Diese Dynamik ist eng mit den spezifischen Merkmalen des lokalen Kontextes verknüpft: Die Stadt zeichnet sich durch ein dichtes und aktives Netzwerk von NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren, sowie formellen und informellen Gruppen aus, die Unterstützung leisten. Dieses Netzwerk spielt eine entscheidende Vermittlungsrolle zwischen Migrant*innen und Institutionen, indem es den Zugang

zu Dienstleistungen, Rechten und Chancen erleichtert und Prozesse der Inklusion und gesellschaftlichen Teilhabe fördert. Wie aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, sind diese Formen gesellschaftlichen und vereinsorientierten Engagements nicht nur unterstützend, sondern stellen eine zentrale Dimension der Integration selbst dar und ermöglichen es Migrant*innen, sich aktiv in der Gesellschaft einzubringen. In diesem Sinne kann das Netzwerk Palermos als besonders stark und relativ einzigartig betrachtet werden und trägt dazu bei, dass die Stadt selbst inmitten fragmentierter und unsicherer Migrationspfade zu einem Orientierungspunkt wird.

Schlussfolgerungen

Die in den letzten Jahren von der italienischen Regierung eingeschlagene Politik hatte weitreichende Auswirkungen auf dieses System. Reformen haben zunehmend Kontrolle und Eindämmung in den Vordergrund gestellt und damit nicht nur den Rechtsrahmen, sondern auch institutionelle Praktiken verändert. Beamt*innen und Verwaltungsakteure neigen dazu, Vorschriften restriktiver auszulegen und den Zugang zu Rechten selbst dann einzuschränken, wenn die Rechtslage inklusivere Ansätze zulassen würde.

Reformen haben auch die Verfahrenssicherungen beeinflusst, indem sie den Einsatz von Haft ausgeweitet und Asylverfahren beschleunigt haben. Maßnahmen wie die Ausdehnung der Inhaftierung auf neue Personengruppen und die Möglichkeit von Überstellung in Rückführungszentren außerhalb des Staatsgebiets spiegeln eine Verschiebung hin zu einem stärker auf Sicherheit ausgerichteten Ansatz im Migrationsmanagement wider.

Die Debatte um „sichere Herkunftsstaaten“⁵ verdeutlicht zudem das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und dem Schutz der Grundrechte. Während die Regierung durch breitere Kategorisierungen Verfahren vereinfachen will, betonen die Gerichte die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung, insbesondere in Situationen, die von Vulnerabilität geprägt sind.

In diesem Kontext wird Vulnerabilität zunehmend zur letzten verbleibenden Schwelle für den Zugang zu Schutz – ein residualer Schutzmechanismus für grundlegende Menschenrechte. Doch gerade weil sie als Selektionskriterium dient, besteht die Gefahr, dass diejenigen ausgeschlossen werden, die ihre Vulnerabilität nicht nachweisen können oder deren Vulnerabilität nicht anerkannt wird.

Das italienische Aufnahmesystem erscheint somit als hybride Struktur, geprägt von konkurrierenden Logiken der Inklusion und Kontrolle. Rechtliche Veränderungen beschränken sich nicht auf formale Rahmenbedingungen, sondern durchdringen die Alltagspraxis und vergrößern die Kluft zwischen formalen Rechten und ihrer tatsächlichen Umsetzung.

Sizilien – und insbesondere Palermo – bietet einen privilegierten Blickwinkel, um diese Dynamiken zu beobachten. Hier treten die Widersprüche des Systems am deutlichsten auf und zeigen, dass Vulnerabilität keine Ausnahme, sondern eine strukturelle Bedingung ist.

⁵ Der Begriff der „sicheren Herkunftsstaaten“ ist in der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU, Art. 36–37) definiert. Er ermöglicht es den Mitgliedstaaten, bestimmte Länder als allgemein sicher einzustufen, was bedeutet, dass Staatsangehörige dieser Länder voraussichtlich keinen internationalen Schutz benötigen. Folglich werden ihre Asylanträge häufig in beschleunigten Verfahren bearbeitet und können als offensichtlich unbegründet gelten, es sei denn, der oder die Antragsteller*in kann besondere Umstände darlegen, die Schutz rechtfertigen. Dieser Mechanismus wurde kritisiert, da er eine gründliche individuelle Prüfung potenziell einschränkt und Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Non-Refoulement-Grundsatzes aufwirft.

Um Migration heute zu verstehen, muss man daher über den Fokus auf Migrationsströme und Rechtskategorien hinausgehen und sich stattdessen mit den gelebten Erfahrungen der Menschen auseinandersetzen – ihrem Warten, ihren Unterbrechungen und ihren oft begrenzten Möglichkeiten, sich ein selbstbestimmtes Leben aufzubauen. In dieser Kluft zwischen dem, was formal garantiert ist, und dem, was tatsächlich erlebt wird, muss die wahre Fähigkeit des Aufnahmesystems bewertet werden, Rechte zu wahren und Inklusion zu fördern.

Aus dem Englischen übersetzt von Alexa Vittur

Kontakt:
Sitz Palermo
Borderline-europe
Menschenrechte ohne Grenzen e.V.
<https://www.borderline-europe.de>
italia@borderline-europe.de