

## Italien: Aufnahmebedingungen

**Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutz-  
berechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden**

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH



Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

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

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto  
PC 30-1085-7



Bern, Oktober 2013

**Angaben zur Organisation:** Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Non-Profit-Organisation und der Dachverband der anerkannten Schweizer Flüchtlingshilfswerke Caritas Schweiz, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Schweizer Arbeiterhilfswerk (SAH), Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF), Stiftung Heilsarmee Schweiz sowie der Schweizer Sektion von Amnesty International. Als Fachorganisation beteiligt sich die SFH am politischen Konsultationsprozess betreffend Asyl- und Migrationsgesetzgebung. Die SFH bietet ebenfalls rechtliche Beratung an und koordiniert das Schweizer Rechtsberatungsnetzwerk für Asylsuchende. Ausserdem übernimmt die Organisation die Ausbildung und Koordination der Hilfswerksvertretenden, die in Befragungen von Asylsuchenden als neutrale Beobachtende anwesend sind. Die SFH beobachtet systematisch Entwicklungen in Asylrecht und -praxis, erstellt Herkunftsländeranalysen, engagiert sich in Bildungsprojekten und trägt zur öffentlichen Meinungsbildung im Asylbereich bei.

**Danksagungen:** Die SFH bedankt sich bei allen Expertinnen und Experten sowie Behörden des italienischen Asylwesens, bei Vertretenden des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR und bei italienischen Nichtregierungsorganisationen sowie den Betroffenen, die sich während unseres Aufenthaltes in Italien Zeit für uns genommen haben. Wir danken ihnen besonders für den herzlichen Empfang und die Bereitschaft, uns über die Situation der Flüchtlinge in Italien Auskunft zu geben. Speziell bedanken möchten wir uns bei Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel, ohne deren Unterstützung unsere Abklärungsreise in Italien nicht möglich gewesen wäre, und die uns auch beim Erstellen dieses Berichts eine unschätzbare Hilfe war.

Des Weiteren bedankt sich die SFH bei ihren Mitgliederorganisationen Amnesty International, Caritas Schweiz und VSJF sowie dem SEK Fonds für Menschenrechte, verwaltet durch das HEKS, für Ihre grosszügige finanzielle Unterstützung dieses Projekts.

Die Autorinnen danken zudem Christina von Gunten, Fürsprecherin im SFH-Rechtsdienst, für ihre tatkräftige Unterstützung während der Abklärungsreise und beim Erstellen des Berichts, sowie Susanne Bolz, Leiterin der Abteilung Protection der SFH, für ihre Unterstützung bei der Planung, der rechtlichen Analyse und beim Erstellen des Berichts.

## Impressum

### HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH  
Postfach 8154, 3001 Bern  
Tel. 031 370 75 75  
Fax 031 370 75 00  
E-Mail: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
Spendenkonto: PC 30-1085-7

### AUTORINNEN

Seraina Nufer, Muriel Trummer

### FOTO

Christina von Gunten

### SPRACHVERSIONEN

deutsch, französisch, englisch

### COPYRIGHT

© 2013  Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern  
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1	Hintergrund und Ziel .....	1
1.2	Methode .....	1
1.3	Interview- und Kooperationspartner .....	2
1.3.1	Rom .....	2
1.3.2	Mailand .....	3
1.3.3	Bologna .....	4
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Italien und Asyl: Zahlen und Fakten</b> .....	<b>7</b>
3.1	Anzahl Asylgesuche und Schutzquote .....	7
3.2	Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen .....	8
3.3	Anzahl Unterbringungsplätze .....	8
3.4	Notstand Nordafrika .....	9
3.5	EU-Vertragsverletzungsverfahren .....	10
<b>4</b>	<b>Aufnahmesituation von Asylsuchenden</b> .....	<b>11</b>
4.1	Zugang zum Asylverfahren .....	11
4.1.1	Wohnbestätigung .....	11
4.1.2	Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione» .....	12
4.1.3	Fazit .....	13
4.2	Ankunft von Dublin-rücküberstellten Asylsuchenden .....	13
4.3	Unterbringungsmöglichkeiten für rücküberstellte Asylsuchende .....	15
4.3.1	FER-Projekte .....	15
4.3.2	CARA .....	18
4.3.3	Weitere .....	19
4.3.4	Fazit .....	20
<b>5</b>	<b>Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien</b> .....	<b>20</b>
5.1	Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten .....	20
5.2	Unterbringungsmöglichkeiten für rücküberstellte Schutzberechtigte .....	21
5.2.1	SPRAR .....	22
5.2.2	Gemeinde-Unterkünfte in Rom .....	26
5.2.3	Gemeinde-Unterkünfte in Mailand .....	29
5.2.4	Nichtstaatliche Strukturen und Notschlafstellen .....	33
5.2.5	Besetzte Häuser und Slums .....	35
5.2.6	Obdachlosigkeit .....	40
5.2.7	Fazit .....	42
5.3	Arbeit und Integration .....	43
5.3.1	Reguläre Arbeit .....	43
5.3.2	Schwarzarbeit und Ausbeutung .....	45
5.3.3	Wohnung .....	46
5.3.4	Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen .....	46
5.3.5	Fazit .....	47

5.4	Sozialhilfe .....	47
5.4.1	Italienisches System .....	47
5.4.2	Sozialwohnungen .....	48
5.4.3	Finanzielle Beiträge .....	48
5.4.4	Fazit .....	49
5.5	Gesundheitsversorgung .....	49
5.5.1	Zugang zur Gesundheitsversorgung .....	49
5.5.2	Psychologische/psychiatrische Versorgung .....	50
5.5.3	Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit .....	51
5.5.4	Fazit .....	52
<b>6</b>	<b>Situation von Verletzlichen .....</b>	<b>53</b>
6.1	Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter .....	53
6.1.1	Familientrennungen .....	53
6.1.2	Aufnahmebedingungen für Familien und alleinerziehende Mütter .....	54
6.1.3	Schule .....	56
6.2	Frauen .....	56
6.3	Personen mit medizinischen Problemen .....	57
6.4	Alleinstehende Männer .....	57
6.5	Fazit .....	58
<b>7</b>	<b>Rechtliche Beurteilung .....</b>	<b>58</b>
7.1	Zugang zum Verfahren .....	59
7.2	Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens .....	59
7.3	Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende .....	60
7.4	Keine Unterstützung für Schutzberechtigte .....	61
7.5	Gesundheitsversorgung .....	62
7.6	Kinder .....	63
7.7	Familientrennungen .....	65
7.8	Abklärungspflicht .....	66
7.9	Einforderung von Rechten in Italien .....	67
7.10	Fazit .....	68
<b>8</b>	<b>Empfehlungen .....</b>	<b>68</b>
<b>9</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>69</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund und Ziel

Die Schweiz überstellt einen grossen Teil der Asylsuchenden im Dublin-Verfahren sowie anerkannte Flüchtlinge gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen nach Italien. Die SFH hatte im Herbst 2010 zusammen mit den norwegischen Organisationen Juss-Buss und NOAS eine Abklärungsreise nach Italien unternommen und 2011 einen Bericht<sup>1</sup> verfasst, der das italienische Asylsystem, das Asylverfahren sowie die Aufnahmebedingungen beschreibt. Zahlreiche aktuelle Berichte geben Hinweise, dass sich die Situation seither, insbesondere auch durch den Arabischen Frühling, in Italien zusätzlich verschärft hat. Diese Berichte wurden von den Schweizer Asylbehörden bisher jedoch wenig berücksichtigt. Die Praxis ist nach wie vor sehr restriktiv: nur in Ausnahmefällen sehen das Bundesamt für Migration (BFM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) von Überstellungen nach Italien ab. Vor diesem Hintergrund sieht die SFH Handlungsbedarf, die aktuelle Situation erneut abzuklären.

Mit dem vorliegenden Bericht wird der SFH/Juss-Buss-Bericht von 2011 in Bezug auf die Aufnahmesituation aktualisiert. Der Bericht soll einen Überblick geben über die momentane Unterbringungs- und Lebenssituation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Rom und Mailand. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf rücküberstellten Personen mit Schutzstatus sowie auf verletzlichen Personen und Familien. Nicht behandelt wird die Thematik der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, da diese in einem besonderen System untergebracht werden.

## 1.2 Methode

Eine Delegation aus drei Mitarbeiterinnen des Rechtsdienstes der SFH sowie Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel, war vom 27. Mai bis am 7. Juni 2013 auf Abklärungsreise in Italien, und zwar vom 27. Mai bis zum 3. Juni in Rom und vom 3. bis zum 7. Juni 2013 in Mailand. Dazwischen fand ausserdem ein Interview in Bologna statt. Die Delegation führte Interviews mit verschiedenen Vertretenden von NGOs, Behörden und Flüchtlingen. Neben den Erkenntnissen aus diesen Gesprächen werden aktuelle Berichte über die Situation in Italien berücksichtigt.

Die Situation in Italien wird im vorliegenden Bericht anhand der Beispiele von Rom und Mailand aufgezeigt. Aufgrund grosser Differenzen je nach Gemeinde und Region kann kein Überblick über die Situation im ganzen Land gegeben werden.

---

<sup>1</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Bern und Oslo, Mai 2011: [www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at\\_download/file](http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/eu-international/schengen-dublin-und-die-schweiz/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien/at_download/file).

## 1.3 Interview- und Kooperationspartner

Die Delegation dankt speziell folgenden Personen, Organisationen und Behörden für ihre wertvollen Informationen und ihre Zusammenarbeit während des Aufenthaltes in Italien:

### 1.3.1 Rom

- Misericordia, Aurelio Muscarà, bis Ende Mai 2013 Verantwortlicher Ufficio Accoglienza Migranti Flughafen Fiumicino, 27. Mai 2013 (Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino)
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Cristina Laura Cecchini, Loredana Leo, Rechtsanwältinnen, 28. Mai 2013 (ASGI)
- Questura Rom, Ufficio Immigrazione, Via T. Patini, Franca Zappacosta, Chef-Inspektorin, 28. Mai 2013 (Questura Rom)
- Gemeinde Rom, Ufficio Immigrazione, Via Assisi 39A, Alfredo Romani, Verantwortlicher Ufficio Immigrazione, 28. Mai 2013 (Gemeinde Rom)
- Sant'Egidio, Via San Gallicano 25, Cecilia Pani, Maria Quinto, 30. Mai 2013
- Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 28. Mai 2013
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, Rechtsabteilung, Anna Galosi, Verantwortliche Front-Office, Fiorella Rathaus, Verantwortliche Sozial- und Integrationsbereich, 29. Mai 2013 (CIR)
- Carlo Ruggiero, Journalist bei Rassegna.it, 29. Mai 2013 (Carlo Ruggiero)
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Adelaide Massimi, freiwillige Mitarbeiterin, 29. Mai 2013 (MEDU)
- Freiwillige von MEDU, die wir mit dem Camper zur Zeltunterkunft der Gemeinde Rom für afghanische Flüchtlinge Tor Marancia begleiten durften, Gespräch mit verschiedenen afghanischen Flüchtlingen dort, 29. Mai 2013
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri, und SaMiFo (Salute Migranti Forzati), Martino Volpatti, 30. Mai 2013 (Centro Astalli / SaMiFo)
- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, Psychiater und Klinikleiter, Estela Camilo da Silva, Assistentin, 30. Mai 2013 (Ferite Invisibili)
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, Ärztin, Maria Rosaria, Rechtsanwältin, Arianna Cascelli, Koordinatorin Projekt Selam Palace, Arcangelo Patriarca, Verantwortlicher Sozialberatung, 30. Mai 2013 (Cittadini del Mondo)
- Cittadini del Mondo, die wir in das besetzte Bürogebäude Selam Palace (Romana/Anagnina) begleiten durften am 30. Mai 2013

- Italienisches Innenministerium: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione: Angela Pria, Präfektin und Departementsvorsteherin, Carmelita Ammendola, Deputy Prefect, Unit External and International Relations, Roberta Pozzuoli, Questura di Roma, Ufficio Immigrazione, Sonia Boccia, Deputy Prefect, Ufficio Immigrazione Prefettura di Roma, Marina Cestelli, Ufficio Immigrazione Prefettura di Roma, Carmen Cosentino, Deputy Prefect, first reception system, evaluation of reception conditions and structure managements, Antonella Dinacci, Dublin Unit, Martha Matscher, Deputy Prefect, Capo Ufficio Asilo, protezione speciali e subsidiarie, management of ERF and second reception system, Rosetta G. L. Scotto Lavina, Direttore Centrale di servizi civili per l'immigrazione e l'asilo DLCL / Sicherheitsdepartement: Maria Cristina Longarzia, Immigration Unit of the Directorate-central for immigration and border police, Raffaella Navarra, Grenzpolizei Fiumicino, Palazzo Viminale, 31. Mai 2013 (Innenministerium)
- Caritas Rom, Lorenzo Chialastri, Leiter Area Immigrati, Caterina Boca, Rechtsberaterin, 31. Mai 2013 (Caritas Rom)
- Vier Eritreer mit subsidiärem Schutz in Italien, die im besetzten Haus Collatina wohnen, die wir interviewen durften, 1. Juni 2013
- Eritreische Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, die wir in Bern interviewen konnten, 27. Juni 2013
- Augenschein im Ponte Mammolo, ein Slum aus Hütten, welcher vorwiegend von eritreischen Flüchtlingen bewohnt wird, 2. Juni 2013
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini, Cristina Passacantando, Settore Legale, Assistenza tecnica e Monitoraggio, 3. Juni 2013 (SPRAR)
- Fondazione Roma Solidale, Maurizio Saggion, Stiftungsleiter, und Programma Integra, Valentina Fabbri, Koordinatorin, 3. Juni 2013 (Fondazione Roma Solidale / Programma Integra)
- UNHCR, Beat Schuler, Senior Regional Protection Associate, Responsabile Sezione Legale, Héléna Behr, Senior Regional Protection Associate, Fabiola Conti, Funzionario della Protezione, 3. Juni 2013 (UNHCR)

### **1.3.2 Mailand**

- Interview am Flughafen Malpensa: Laura Brambilla, Andrea Polichetti, Präfektur Varese / Valentina Ameta und zwei Mitarbeitende, Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione onlus / Angela de Santi und eine Mitarbeiterin, Grenzpolizei Malpensa, 4. Juni 2013 (Flughafen Malpensa)
- Commissione protezione internazionale Milano, Maria Luisa Inversini, Presidente, 4. Juni 2013
- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), Riccardo Canitano, Koordinator, Elisa Morelini, Coordinamento Legale, Interview und Besuch des Zentrums für Beratung

und Freizeitbeschäftigung von ausländischen Personen, Naga-Har, Via San Colombano 8, 4. Juni 2013 (Naga)

- Naga, Interview mit Dr. Italo Siena, Psychiater und Gründer des Zentrums Naga-Har, 6. Juni 2013 (Psychiater, Naga)
- Farsi Prossimo, Paolo Grassini, Bereichsverantwortlicher, Monica Molteni, Leiterin Rechtsberatung Informationsschalter Via Barabino 8, 5. Juni 2013 (Farsi Prossimo)
- Asnada, Interview mit Sara Honegger, Margherita Giorgio und Anna Brambilla, Avvocato ASGI Milano e Pisa, sowie einem Flüchtling aus Afghanistan und fünf Personen mit humanitärem Schutz aus verschiedenen afrikanischen Ländern, Via Ippocrate 45, 5. Juni 2013 (Asnada)
- Interview mit anerkanntem Flüchtling aus Côte d'Ivoire, 5. Juni 2013
- Caritas Ambrosiana, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, Anwalt und Leiter, Daniela Varisco, Beraterin, 6. Juni 2013 (Caritas Ambrosiana)
- Gemeinde Mailand, Servizio dell'Ufficio Stranieri, Sportello Centri Accoglienza, Giancarla Boreatti, Verantwortliche Ufficio Stranieri, Daniela Donelli, Sozialarbeiterin, Marco Sfirra, Verwaltungsmitarbeiter / Sarah Nocita, Juristin Farsi Prossimo, Via Barabino 8, 6. Juni 2013 (Gemeinde Mailand)
- Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, 7. Juni 2013. Luce Bonzano arbeitet zur Zeit an einer Studie über die Aufnahmezentren in Puglia.

### 1.3.3 Bologna

Bei einem Zwischenhalt auf der Reise von Rom nach Mailand konnte die Delegation eine eritreische Flüchtlingsfrau in Bologna interviewen, 3. Juni 2013.

## 2 Zusammenfassung

Eine Delegation der SFH besuchte vom 27. Mai bis zum 7. Juni 2013 Rom und Mailand. Sie führte Gespräche mit NGOs, Behörden und Flüchtlingen, um die aktuelle Aufnahmesituation von Asylsuchenden und Flüchtlingen abzuklären.

Die grosse Mehrheit (83,9 Prozent) der Dublin-Überstellungen nach Italien kommt aus der Schweiz. Insgesamt 3551 Dublin-Überstellungen nach Italien im Jahr 2012 stehen 8000 staatliche Aufnahmeplätze gegenüber. 64'000 anerkannte Flüchtlinge leben bereits in Italien.

Der sogenannte **Notstand Nordafrika** wurde Ende Februar 2013 beendet. Ungefähr 16'000 Personen mussten die Notstandsunterkünfte verlassen. Etwa 3000 Verletzte konnten noch länger bleiben und sollen ins SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) versetzt werden.

Nach wie vor bestehen **Mängel beim Zugang zum Asylverfahren**. In Mailand wird systematisch eine Wohnbestätigung verlangt, damit man ein Asylgesuch einreichen kann. Auch in Rom müssen die Asylsuchenden eine Adresse vorweisen. Sowohl in Mailand als auch in Rom kann es mehrere Monate dauern bis zur formellen Registrierung des Asylgesuchs (*verbalizzazione*). In dieser Zeit haben die Betroffenen keine Unterkunft.

Für **Asylsuchende, die im Dublin-Verfahren nach Italien überstellt werden**, bieten NGOs an den Flughäfen Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa Beratung an. Zudem können sie ihnen einen Platz in einem FER-Projekt (Fondo europeo per i rifugiati: vom Europäischen Flüchtlingsfonds finanzierte Unterkünfte) vermitteln, wenn dort freie Kapazitäten vorhanden sind und sofern die Präfektur Rom beziehungsweise Varese für die Person zuständig ist. Wenn eine andere Präfektur zuständig ist, kann die Person allenfalls bis zur Weiterreise für ein paar Tage in einem FER-Projekt unterkommen. Die Anzahl der Aufnahmeplätze in den FER-Projekten ist sehr beschränkt, insgesamt sind es nur 220. Sowohl die Aufenthaltsdauer als auch die Projektdauer ist in der Regel beschränkt.

Theoretisch haben Dublin-rücküberstellte Asylsuchende inzwischen auch Zugang zu den Erstaufnahmezentren **CARA** (Centri di accoglienza per richiedenti asilo). Zurzeit sind deren Kapazitäten jedoch ausgelastet.

Anders als rücküberstellte Asylsuchende, erhalten **Rücküberstellte, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben, keine Unterstützung**. Sie haben keinen Zugang zu den Flughafen-NGOs und können nicht in den FER-Projekten unterkommen. Sie können frei nach Italien einreisen, müssen aber für sich selber schauen. Das italienische System sieht vor, dass Schutzberechtigte spätestens ab Erhalt ihres Status arbeiten dürfen, deshalb wird auch erwartet, dass sie sich ab diesem Zeitpunkt selbst versorgen können. Sie haben keinen Zugang mehr zu den CARA. Zum **SPRAR** haben sie Zugang, sofern sie diese Möglichkeit nicht schon vorher ausgeschöpft haben. Die Anzahl der SPRAR-Plätze ist sehr beschränkt (aktuell 4800, ab 2014 sollen sie auf 16'000 erhöht werden), und es befinden sich 5000 Personen auf der Warteliste. Die Aufenthaltsdauer beträgt sechs Monate und kann bis auf zwölf Monate verlängert werden, bei Verletzlichen allenfalls länger. Diese Zeit reicht jedoch in den meisten Fällen nicht aus, um die Selbständigkeit zu erreichen.

Sowohl die Gemeinde Rom als auch die Gemeinde Mailand betreiben Informationsschalter, wo sie **Unterkunftsplätze auf Gemeindeebene** vermitteln. Zu diesen haben auch andere ausländische Personen (nicht nur aus dem Asylbereich) Zugang. In **Rom** gibt es 1300 solche Plätze, die Wartezeit beträgt mindestens drei Monate. Es gibt aber auch Fälle, wobei Personen trotz mehrmaligem Bemühen nie einen Platz erhalten haben. Mehr als die Hälfte der Plätze werden von Asylsuchenden belegt, so dass weniger Platz für Schutzberechtigte zur Verfügung steht. Häufig sind es nur nachts geöffnete Notschlafplätze. Die Aufenthaltsdauer beträgt sechs bis zwölf Monate.

Die Gemeinde **Mailand** betreibt 400 Plätze des Morcone-Systems. Die Zentren für Männer sind nur nachts geöffnet. Man kann dort zehn Monate lang unterkommen. Keinen Zugang hat, wer schon in einem SPRAR-Projekt war. Ebenfalls ausgeschlossen ist die Aufnahme für Personen mit psychiatrischen Problemen, da diese nicht adäquat untergebracht werden können. Familien werden in Mailand systematisch

getrennt untergebracht. Auch in Mailand schaffen es die meisten Personen nicht, nach Ablauf von zehn Monaten auf eigenen Füßen zu stehen.

Hinzu kommen sowohl in Rom als auch in Mailand einige Schlafplätze von **NGOs oder kirchlichen Institutionen**. Deren Kapazitäten sind jedoch äusserst beschränkt, häufig sind es nur Notschlafstellen. Freiwillige von NGOs telefonieren stundenlang herum, um Einzelnen einen Schlafplatz für eine Nacht vermitteln zu können.

Viele Personen landen daher in der **Obdachlosigkeit oder in besetzten Häusern und Slums**. Die Delegation besuchte das besetzte Haus Selam Palace in Rom. Dort leben etwa 800 Personen aus Ostafrika, darunter auch Familien und alleinstehende Frauen mit Kindern. Das Haus wird von einem Komitee selbstverwaltet und strikt hierarchisch geführt. Die sanitären Bedingungen sind prekär, und Frauen sind sexueller Gewalt ausgesetzt. Die Lebensbedingungen sind nicht kindgerecht. Psychisch Kranke finden im besetzten Haus keine Aufnahme, da ihr Verhalten nicht sozialverträglich ist. Auch obdachlose Flüchtlinge sind in Rom zahlreich sichtbar, viele von ihnen schlafen nachts am Bahnhof Termini unter einem Vordach. In Mailand gibt es besetzte Bahnhofsgebäude, wo auch Schutzberechtigte leben.

Angesichts der aktuellen **Wirtschaftskrise und der hohen Arbeitslosigkeit** (12 Prozent beziehungsweise 39,5 Prozent unter jungen Erwachsenen) ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte praktisch unmöglich, eine Arbeit zu finden. Wenn es ihnen gelingt, ist es meist Schwarzarbeit, schlecht bezahlt und auf kurze Zeit befristet. Der Verdienst reicht nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und die Existenz zu sichern. So sind die Betroffenen den ganzen Tag in der Stadt unterwegs, um an Suppenküchen anzustehen, auf der Suche nach einem Schlafplatz oder einer Waschmöglichkeit. Ihr Alltag wird von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. Integrationsbemühungen, etwa durch Besuch eines Sprachkurses, sind so kaum möglich. Noch schwieriger ist dies für alleinstehende Mütter oder Väter, die sich um die Kinder kümmern müssen. Das Integrationsangebot ist ohnehin sehr beschränkt.

Bezüglich **Sozialhilfe** sind anerkannte Flüchtlinge zwar mit Italienern gleichgestellt. Das italienische Sozialhilfesystem ist jedoch sehr schwach und kann kein Existenzminimum garantieren. Die Wartezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Das italienische System beruht stark auf der Unterstützung der Betroffenen durch ihre Familie. Auf ein solches familiäres Netzwerk können Flüchtlinge jedoch nicht bauen.

**Familien mit Kindern** können zwar teilweise länger in einem Zentrum bleiben. Andererseits ist es für sie schwieriger, einen geeigneten Platz zu finden, daher müssen sie häufig längere Wartezeiten in Kauf nehmen. Zudem werden sie teilweise getrennt untergebracht. Obdachlosen Frauen mit Kindern droht ausserdem eine Fremdplatzierung des Kindes. Dies hält manche Mütter von vornherein davon ab, sich für einen Aufnahmeplatz zu bewerben.

Der Zugang zur **Gesundheitsversorgung** wird in der Praxis dadurch beeinträchtigt, dass viele Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht über ihre Rechte und das administrative Verfahren zum Erhalt einer Gesundheitskarte informiert sind. Darüber hinaus gibt es zu wenige geeignete Aufnahmeplätze für psychisch Kranke. Eine ef-

effektive Behandlung von psychischen Krankheiten wie posttraumatischer Belastungsstörung ist nicht möglich, solange die Person auf der Strasse lebt.

Es bestehen **systemische Mängel im italienischen Aufnahmesystem** für Asylsuchende und Schutzberechtigte. Damit verletzt Italien seine internationalen Verpflichtungen. Angesichts dieser Ausgangslage trifft die überstellenden Dublin-Mitgliedstaaten eine verstärkte **Abklärungspflicht** im Einzelfall. Sofern einer Person bei einer Überstellung mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Leben in Obdachlosigkeit droht und sie keine Möglichkeit hat, Selbständigkeit zu erreichen, ist das **Selbsteintrittsrecht** auszuüben.

## 3 Italien und Asyl: Zahlen und Fakten

### 3.1 Anzahl Asylgesuche und Schutzquote

Aufgrund seiner geografischen Lage ist Italien für viele Asylsuchende das erste europäische Land, in dem sie ankommen. Die meisten erreichen Italien mit dem Boot von Nordafrika aus. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat das Recht auf Zugang zum Asylverfahren für Bootsflüchtlinge, die auf See aufgegriffen werden, in seinem wichtigen Urteil *Hirsi Jamaa* 2012 bekräftigt.<sup>2</sup>

Nachdem die Asylgesuchszahlen in Italien im Zuge des Arabischen Frühlings im Jahr 2011 auf 34'115 angestiegen waren<sup>3</sup>, sanken sie im Jahr 2012 auf 15'715.<sup>4</sup> Im Sommer 2013 stieg die Anzahl der Bootsflüchtlinge, die in Süditalien ankommen, erneut stark an.<sup>5</sup>

Mehr als die Hälfte der Asylsuchenden in Italien erhält einen Schutzstatus. So fielen 2012 von total 14'970 Entscheiden (erst- und beschwerdeinstanzliche) 9270 (61,9 Prozent) positiv aus. Davon wurden 2095 als Flüchtlinge anerkannt, 4770 erhielten subsidiären Schutz und 2405 humanitären Schutz.<sup>6</sup> Gemäss Schätzungen von UNHCR leben ungefähr 64'000 Flüchtlinge in Italien.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa* und andere gegen Italien, Beschwerde Nr. 27765/09, Urteil vom 23. Februar 2012.

<sup>3</sup> Eurostat Pressemitteilung 46/2012, 23. März 2012, S. 2:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF).

<sup>4</sup> Eurostat Pressemitteilung 48/2013, 22. März 2013, S. 2:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-22032013-BP/DE/3-22032013-BP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/DE/3-22032013-BP-DE.PDF).

<sup>5</sup> Migration News Sheet, July 2013, S. 17.

<sup>6</sup> Eurostat Pressemitteilung 96/2013, 18. Juni 2013, S. 3:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-18062013-AP/DE/3-18062013-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062013-AP/DE/3-18062013-AP-DE.PDF).

<sup>7</sup> UNHCR, UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy, July 2013, S. 2: [www.refworld.org/docid/522f0efe4.html](http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html).

## 3.2 Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen

Italien erhielt 2012 insgesamt 17'631 Gesuche von anderen europäischen Ländern um Aufnahme oder Wiederaufnahme gestützt auf die Dublin-II-Verordnung<sup>8,9</sup>, davon 6605 allein aus der Schweiz.<sup>10</sup> 3551 Personen wurden nach Italien überstellt,<sup>11</sup> davon 2981 aus der Schweiz.<sup>12</sup> Hinzu kommen die Überstellungen von anerkannten Flüchtlingen, die nicht unter die Dublin-II-Verordnung, sondern unter bilaterale Rückübernahmen fallen. Es gibt dazu keine Statistiken.

Die meisten Dublin-Überstellungen erfolgen per Flugzeug nach Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa, es erfolgen aber auch Überstellungen nach Bari, Florenz, Neapel, Verona und Venedig.<sup>13</sup> 2012 wurden insgesamt 1819 Personen unter Dublin nach Malpensa überstellt, davon 1221 aus der Schweiz. Vom 1. Januar bis zum 2. Juni 2013 gab es 878 Dublin-Überstellungen nach Malpensa, davon 549 aus der Schweiz.<sup>14</sup> Einige Personen werden auch mit Zwischenhalt in Mailand-Linate nach Italien geflogen; häufig verlassen die Personen dann den Flughafen. In diesen Fällen wird die Präfektur Mailand zuständig und nicht Varese wie bei den Ankünften in Malpensa.<sup>15</sup> Nach Rom-Fiumicino gab es 2012 2256 Dublin-Überstellungen.<sup>16</sup>

## 3.3 Anzahl Unterbringungsplätze

Allein im Jahr 2012 fanden 3551 Dublin-Überstellungen,<sup>17</sup> plus Überstellungen von anerkannten Flüchtlingen nach Italien statt. Sie komplettieren die grosse Anzahl von 64'000 Flüchtlingen, die bereits in Italien leben.<sup>18</sup> All diesen Menschen stehen insgesamt 8000 staatliche Unterbringungsplätze gegenüber.<sup>19</sup> Hinzu kommen Plätze der Gemeinden und von NGOs sowie kirchlichen Institutionen. In Rom sind es total 3000 Plätze.<sup>20</sup> In Mailand gibt es ungefähr 500 Plätze.<sup>21</sup> Allerdings ist bei der Anga-

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

<sup>9</sup> Italienische Dublin Unit, Dati relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di immigrati richiedenti asilo effettuati nell'applicazione del Regolamento CE 343/2003 (Dublino II), 27. Mai 2013.

<sup>10</sup> Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2012, S. 63: [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-d.pdf).

<sup>11</sup> Italienische Dublin Unit, Dati Regolamento Dublino II, 27. Mai 2013.

<sup>12</sup> Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2012, S. 63.

<sup>13</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013.

<sup>14</sup> Ebenda. Das Innenministerium nennt 1798 Überstellungen nach Malpensa 2012: Innenministerium, Department for civil liberties and immigration, E-Mail-Auskunft, 3. Oktober 2013.

<sup>15</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>16</sup> Innenministerium, Department for civil liberties and immigration, E-Mail-Auskunft, 3. Oktober 2013. Diese Zahl ergibt zusammen mit der Anzahl Überstellungen nach Malpensa 2012 eine höhere Anzahl als das Total der Dublin-Überstellungen nach Italien gemäss Dublin Unit (siehe FN 11). Das Innenministerium erklärte die Abweichung damit, dass es die Zahlen von unterschiedlichen Stellen erhalten habe. Zukünftig sei vorgesehen, dass jede Grenzpolizei ihre Zahlen selbständig ins Dublinet-System einfügen werde: Innenministerium, Department for civil liberties and immigration, E-Mail-Auskunft, 9. Oktober 2013.

<sup>17</sup> Italienische Dublin Unit, Dati Regolamento Dublino II, 27. Mai 2013.

<sup>18</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 2.

<sup>19</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>20</sup> Ebenda. Diese setzen sich zusammen aus Gemeinde-Plätzen, SPRAR-Plätzen, CARA-Plätzen sowie Plätzen mit staatlicher Finanzierung.

be dieser Zahlen Vorsicht geboten, denn es gibt keine Koordination unter den zahlreichen beteiligten Akteuren und somit ist kein Gesamtüberblick möglich.

Auf Gemeinde-Ebene gibt es zudem einerseits Zentren, die von NGOs geführt und von den Gemeinden finanziert werden. Daneben führen (teilweise dieselben) NGOs sowie kirchliche Institutionen davon unabhängig weitere Aufnahmezentren, die anderweitig (etwa durch Spenden) finanziert werden. Diese Situation macht es schwierig, einen genauen Überblick über die totale Anzahl Plätze zu erhalten. Das bedeutet aber auch, dass nicht sämtliche Plätze von NGOs und Kirchen zusätzlich zum staatlichen System hinzukommen, sondern ein grosser Teil davon dieses staatliche System bildet, beziehungsweise darin integriert wird. Dies ist bedeutsam, denn häufig verweisen die Schweizer Asylbehörden in ihrer Argumentation für eine Rücküberstellung nach Italien auf die Plätze der NGOs und Kirchen. Wichtig zu wissen ist auch, dass viele der Plätze nicht ausschliesslich Personen aus dem Asylbereich zur Verfügung stehen. Siehe dazu 5.2.

### 3.4 Notstand Nordafrika

Im Zuge des Arabischen Frühlings kamen ungefähr 60'000 Personen nach Italien. Italien reagierte auf diesen grossen Zustrom mit dem Konzept des sogenannten «Notstands Nordafrika» und erteilte ca. 24'000 Personen einen humanitären Schutzstatus für ein Jahr.<sup>22</sup> Unter der Führung des Zivilschutzes (*Protezione Civile*) wurden 26'000 zusätzliche Aufnahmeplätze finanziert. Für die Unterbringung dieser Personen wurden verschiedenen Anbietern (NGOs sowie Hotelbesitzern) 46 Euro pro Tag und Person bezahlt.<sup>23</sup> Trotz dieser hohen finanziellen Abgeltung bestand die Notstands-Unterbringung häufig nur aus einem Schlafplatz und Essen; oft gab es weder Sprachkurse noch rechtliche Unterstützung, die Unterkünfte waren teilweise sehr abgelegen.<sup>24</sup> Die meisten Unterkünfte wurden von Organisationen mit wenig oder gar keiner Erfahrung geführt. Die Asylsuchenden hatten keinen Zugang zu vielen der gesetzlich vorgesehenen Leistungen bezüglich Unterbringung.<sup>25</sup> Zahlreiche Interviewpartner äusserten sich kritisch zum Notstandskonzept. Auch der Menschenrechtskommissar des Europarates wies auf die unterschiedlichen Standards und die ungenügende Unterstützung in den Notstandsunterkünften hin.<sup>26</sup> Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass sich durch dieses Konzept vor allem Hotelbesitzer bereichern konnten, anstatt dass Asylsuchenden eine angemessene Unterstützung gewährt wurde.<sup>27</sup> Zudem hat der Notstand das gesamte Aufnahmesystem in Italien stark beeinträchtigt.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> 400 Erstaufnahmeplätze und 102 Zweitaufnahmeplätze: Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>22</sup> Das Einschlusskriterium war die Ankunft in Italien zwischen dem 1. Januar und 5. Februar 2011.

<sup>23</sup> Zum Vergleich: die Vergütung für einen SPRAR-Platz in Mailand beträgt 35 Euro pro Person und Tag: Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013.

<sup>24</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013.

<sup>25</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 9.

<sup>26</sup> Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012 18 September 2012, RZ 143: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2>.

<sup>27</sup> So auch: Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, S. 34ff.

<sup>28</sup> Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013; Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

Das Notstands-Mandat des Zivilschutzes endete am 31.12.2012. Der Notstand wurde jedoch bis Ende Februar 2013 verlängert unter der direkten Führung des Innenministeriums. Als dann die Notstandsunterkünfte geschlossen wurden, erhielten die verbleibenden etwa 16'000 Personen je 500 Euro als Anreiz, die Unterkunft zu verlassen beziehungsweise als Starthilfe für die Integration in Italien. Grundsätzlich ermöglichte es ihnen ihr humanitärer Schutzstatus (zwölf Monate Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung für Italien und ein Reisedokument), während drei Monaten visumsfrei in andere europäische Länder zu reisen. Es ist UNHCR nicht bekannt, wie viele Personen allenfalls von dieser «Reisefreiheit» Gebrauch gemacht haben.<sup>29</sup> Auch gibt es keine offiziellen Daten bezüglich der sozioökonomischen Integration derjenigen, die die Notstandsunterkünfte verlassen mussten. UNHCR äussert diesbezüglich Bedenken angesichts der schlechten Unterbringungsbedingungen sowie der wirtschaftlichen Situation in Italien.<sup>30</sup> Das Innenministerium sagte zwar gegenüber der Delegation, viele dieser Personen hätten eine Arbeitsstelle gefunden.<sup>31</sup> Genauere Informationen dazu wurden jedoch auch auf Nachfrage hin nicht geliefert. Gemäss der Aussage der NGO Naga weiss man nicht, was mit den Leuten passiert ist. In Mailand hätten während des Winters wohl viele in den Obdachlosenstrukturen unterkommen können und seien danach auf der Strasse gelandet.<sup>32</sup> Auch in Rom wurden viele obdachlos.<sup>33</sup> Auch die zahlreichen Berichte über protestierende Flüchtlinge, die nach Deutschland weitergereist sind,<sup>34</sup> lassen daran zweifeln, dass die meisten aus den Notstandsunterkünften eine Arbeitsstelle in Italien fanden.

Verletzliche Personen (Kranke, alleinstehende Frauen, Familien) konnten hingegen noch länger in den Unterkünften bleiben.<sup>35</sup> Diese ungefähr 3000 Personen sollen langsam ins SPRAR<sup>36</sup> transferiert werden.<sup>37</sup> Wie realistisch dies ist, scheint fraglich. Denn das SPRAR verfügt zurzeit über insgesamt 4800 Plätze und eine Warteliste von 5000 Personen<sup>38</sup> (siehe dazu 5.2.1).

### 3.5 EU-Vertragsverletzungsverfahren

Die EU-Kommission hat am 24. Oktober 2012 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien eingeleitet in Bezug auf die Verfahrensrichtlinie<sup>39</sup>, die Aufnahme richtlinie<sup>40</sup>, die Qualifikationsrichtlinie<sup>41</sup> und die Dublin-II-Verordnung.<sup>42</sup> Laut UNHCR und

<sup>29</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>30</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 10.

<sup>31</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>32</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013.

<sup>33</sup> Corriere Della Sera, Rifugiati: il governo chiude i centri, 3 mila richiedenti asilo senza casa nel Lazio, 3 aprile 2013: [http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/13\\_aprile\\_3/chiusura-centri-rifugiati-roma-212459607081.shtml](http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/13_aprile_3/chiusura-centri-rifugiati-roma-212459607081.shtml).

<sup>34</sup> Siehe beispielsweise zur Situation in Hamburg: Die Zeit, Letzte Zuflucht, Flüchtlinge in Hamburg, 19. Juli 2013: [www.zeit.de/2013/30/fluechtlinge-libyen-st-pauli](http://www.zeit.de/2013/30/fluechtlinge-libyen-st-pauli); Lampedusa in Hamburg: <http://lampedusa-in-hamburg.tk/>.

<sup>35</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>36</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

<sup>37</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>38</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>39</sup> Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.

<sup>40</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

ASGI behandelt das Verfahren die Unterbringung, den Zugang zum Asylverfahren, das Dublin-Verfahren und allenfalls die Integration. Aus Sicht von UNHCR ist der Mangel an Unterbringungskapazität der grösste Mangel.<sup>43</sup> Details zum Vertragsverletzungsverfahren sind jedoch nicht zugänglich.

Die Delegation hatte während der Abklärungsreise den Eindruck, dass Vertreterinnen und Vertreter der Behörden sich nur sehr zurückhaltend äusserten. Da häufig das EU-Vertragsverletzungsverfahren erwähnt wurde, liegt die Vermutung nahe, dass dieses der Grund für die spärlichen Auskünfte war.

## 4 Aufnahmesituation von Asylsuchenden

### 4.1 Zugang zum Asylverfahren

#### 4.1.1 Wohnbestätigung

Personen, die bei der Questura<sup>44</sup> in Mailand ein Asylgesuch stellen möchten, müssen dafür eine sogenannte *dichiarazione di ospitalità* vorweisen. Dabei handelt es sich um eine Bestätigung eines Gastgebers, dass die Person bei ihm untergebracht ist. Häufig ist es in Mailand die Casa della Carità, eine kirchlich geführte Notschlafstelle, die solche Bestätigungen ausstellt. Allerdings ist nicht allen Betroffenen bekannt, dass sie sich dorthin wenden können. Einige bezahlen auch Leute dafür, dass sie ihnen eine Wohnbestätigung ausstellen. Die Questura akzeptiert die Bestätigungen der Casa della Carità, obwohl ihr bewusst ist, dass nicht alle Betroffenen tatsächlich dort wohnen. Ohne eine solche Bestätigung kann kein Asylgesuch eingereicht werden. Für das Erfordernis der Bestätigung gibt es zwei Gründe: einerseits haben die Behörden so eine Adresse, wo sie die Asylsuchenden kontaktieren können. Andererseits entbindet es sie aber auch davon, eine Unterkunft für die Person zu finden, denn diese hat ja bestätigt, dass sie bereits untergebracht ist.<sup>45</sup> Laut Farsi Prossimo verhindert eine solche Erklärung allerdings nicht den Zugang zu einer Unterkunft.<sup>46</sup> Gemäss Asnada gibt es aber wegen dieser Regelung weniger SPRAR-Anmeldungen in Mailand. Die Praxis der Questura Mailand, eine Wohnbestätigung zu verlangen, wurde bereits von NGOs angefochten, jedoch vom zuständigen Gericht gestützt.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

<sup>42</sup> EU-Kommission, Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Nr. 2012/2189, 24. Oktober 2012: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements\\_by\\_country\\_italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm).

<sup>43</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013.

<sup>44</sup> Die Questura ist die lokale Polizeibehörde, die unter anderem für die Registrierung des Asylgesuchs zuständig ist.

<sup>45</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013; Interview mit Asnada, Mailand, 5. Juni 2013; Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>46</sup> Farsi Prossimo, E-Mail-Auskunft, 2. August 2013.

<sup>47</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013; Interview mit Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

Offenbar verlangen auch noch andere Städte (aber nicht alle) eine solche Wohnbestätigung.<sup>48</sup> In Rom werden von verschiedenen NGOs virtuelle Adressen zur Verfügung gestellt, insbesondere von Centro Astalli. Gemäss verschiedenen Quellen ist eine Adresse ebenfalls Voraussetzung für das Stellen des Asylgesuchs.<sup>49</sup>

Die Voraussetzung einer Wohnbestätigung stellt eine unzulässige Hürde beim Zugang zum Verfahren und zur Unterbringung am Anfang des Asylverfahrens dar.<sup>50</sup>

#### 4.1.2 Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione»

Nach wie vor besteht eine erhebliche zeitliche Lücke zwischen dem erstmaligen Stellen des Asylgesuchs bei der Questura und dessen formeller Registrierung (*verbalizzazione*). Je nach Ort dauert sie in grösseren Städten oder bei Personalknappheit der Questura länger. In Rom dauert es laut Aussage verschiedener Interviewpartner mehrere Monate bis zur *verbalizzazione*.<sup>51</sup> Behördenvertretende gaben eine Dauer von maximal einem Monat an.<sup>52</sup> In Mailand beträgt die Wartezeit drei Monate.<sup>53</sup> Von den Verzögerungen sind auch Dublin-Rückkehrende betroffen.<sup>54</sup>

Zwar gewährt das italienische Recht bereits ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs Zugang zur Unterbringung für Asylsuchende.<sup>55</sup> In der Praxis wird dies jedoch erst ab dem Zeitpunkt der *verbalizzazione* gewährt. Daher sind die Asylsuchenden in der Zwischenzeit auf sich allein gestellt und häufig obdachlos.<sup>56</sup>

Aufgrund der Vorgaben der EU-Kommission hat das italienische Innenministerium eine neue Weisung an die Questure herausgegeben, wonach die *verbalizzazione* zeitlich mit der Asylgesuchstellung zusammenfallen soll.<sup>57</sup> Dadurch und aufgrund des neuen Informatiksystems Vestanet erhofft man sich eine Verkürzung der Wartezeiten. Jedoch benötigt die Implementierung des neuen Systems landesweit Zeit und leidet unter technischen Anfangsschwierigkeiten.<sup>58</sup> Auch sind nicht viele zusätzliche Arbeitsstellen für die Bearbeitung der Gesuche in den Questure vorgesehen.<sup>59</sup> Es bleibt also abzuwarten, ob diese Massnahmen tatsächlich zu einer Verbesserung führen werden.

<sup>48</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>49</sup> Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013; Centro Astalli, Accettazione, [www.centroastalli.it/index.php?id=201](http://www.centroastalli.it/index.php?id=201). Gemäss UNHCR braucht es die Wohnadresse für die Zuständigkeit der Questura Rom: Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>50</sup> Zur rechtlichen Beurteilung siehe 7.

<sup>51</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013; Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>52</sup> Gemäss dem Innenministerium hat es während des Notstandes Nordafrika länger gedauert, aktuell dauere es nur noch 20 bis 25 Tage: Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013. Gemäss der Questura Rom dauert es höchstens einen Monat: Interview mit Questura Rom, 28. Mai 2013.

<sup>53</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013; Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>54</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 6.

<sup>55</sup> Art. 5 Ziff. 5 Decreto Legislativo Nr. 140 vom 30. Mai 2005, welches die EU-Aufnahmerichtlinie umsetzt, abrufbar unter: [www.cir-onlus.org/Archiviogiuridico.htm](http://www.cir-onlus.org/Archiviogiuridico.htm).

<sup>56</sup> Siehe hierzu auch Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten zum Beweisbeschluss des VG Braunschweig vom 28.09.2012, Dezember 2012, S. 9: [www.borderline-europe.de/sites/default/files/readingtips/2012\\_12\\_02\\_Gutachten\\_Antworten\\_finale\\_anonym.pdf](http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/readingtips/2012_12_02_Gutachten_Antworten_finale_anonym.pdf).

<sup>57</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013; Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale Immigrazione, Circolare Nr. 400, 8. Februar 2013, S. 3.

<sup>58</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>59</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

### 4.1.3 Fazit

Es bestehen nach wie vor unangebrachte administrative Hürden und erhebliche zeitliche Verzögerungen beim Zugang zum Asylverfahren und zu einer Unterkunft zu Beginn des Verfahrens.

## 4.2 Ankunft von Dublin-rücküberstellten Asylsuchenden

Unter diese Gruppe fallen zwei Kategorien:

1. Personen, die in Italien noch kein Asylgesuch gestellt haben: Diese müssen bei Ankunft am Flughafen Fiumicino oder Malpensa ihr Asylgesuch im Büro der Questura am Flughafen stellen. Sie erhalten anschliessend einen Termin, um sich bei der Questura in Rom beziehungsweise in Varese für die *verbalizzazione* zu melden. Bis zu diesem Termin haben sie Zugang zu einer FER-Unterkunft<sup>60</sup>, sofern dort Plätze frei sind. Es ist auch möglich, dass sie in ein CARA<sup>61</sup> irgendwo in Italien geschickt werden.<sup>62</sup> Auch dies ist abhängig von freien Kapazitäten.
2. Personen, die während des laufenden Asylverfahrens in ein anderes europäisches Land weitergereist sind (gemäss Auskunft der Questura Rom sind dies nur wenige Fälle<sup>63</sup>):
  - Wenn für sie die Präfektur Rom beziehungsweise Varese zuständig ist (das heisst, wenn sie zuvor bereits in Rom beziehungsweise Varese im Verfahren waren), können sie in einem FER-Projekt untergebracht werden, wenn es dort freie Plätze hat.<sup>64</sup>
  - Wenn für sie nicht die Präfektur Rom beziehungsweise Varese zuständig ist, erhalten sie von der NGO am Flughafen ein Zugticket, um in die zuständige Region weiterzureisen. Bis zur Weiterreise können sie in Rom ein paar Tage in einer FER-Unterkunft bleiben (nur bei freier Kapazität, und in Varese nur in Ausnahmefällen). Schliesslich müssen sie sich bei der zuständigen Questura melden, und ihr Verfahren wird wieder aufgenommen.<sup>65</sup> Dabei gelten dieselben Wartezeiten wie für andere Asylsuchende.<sup>66</sup> Für den Zugang zur Unterbringung in einem CARA benötigen sie die Berechtigung der zuständigen Präfektur.<sup>67</sup>

Personen beider Kategorien werden nach Ankunft am Flughafen Malpensa beziehungsweise Fiumicino von der Grenzpolizei abgeholt und zur Questura am Flugha-

---

<sup>60</sup> Vom Europäischen Flüchtlingsfonds (Fondo europeo per i rifugiati) finanzierte Unterkünfte speziell für Dublin-rückkehrende Asylsuchende, siehe dazu 4.3.1.

<sup>61</sup> Centro di accoglienza per richiedenti asilo.

<sup>62</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>63</sup> Interview mit Questura Rom, 28. Mai 2013.

<sup>64</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013.

<sup>65</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013; Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013; Cooperativa Intrecci, Telefonauskunft, 23. Juli 2013.

<sup>66</sup> Interview mit Innenministerium, Dublin-Unit, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>67</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, S. 14f.

fen begleitet, wo sie mit Fotos und Fingerabdrücken identifiziert werden. Von dort werden sie zur zuständigen NGO im Transitbereich des Flughafens begleitet, welche im Auftrag der Präfektur Beratung für Asylsuchende anbietet (nicht nur für Dublin-Rückkehrende, sondern auch für Personen, die erstmals ein Asylgesuch einreichen).<sup>68</sup> In Malpensa ist dies die Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione. In Rom-Fiumicino war dies zum Zeitpunkt der Abklärungsreise die Organisation Misericordia (Ufficio Accoglienza Migranti). Gleich nach unserem Besuch fand ein Wechsel statt: Neu ist die NGO Badia Grande zuständig.<sup>69</sup>

Anders als Asylsuchende erhalten Rücküberstellte mit Schutzstatus in Italien keine Unterstützung durch die Flughafen-NGOs, auch nicht wenn es sich um verletzte Personen handelt. Siehe hierzu 5.1.

Laut den NGOs in Malpensa und Rom übernachteten Dublin-Rücküberstellte manchmal ein paar Tage am Flughafen (ohne Schlafplätze), bis für sie eine Unterkunft gefunden werden kann.<sup>70</sup> Auch UNHCR schreibt in seiner neusten Publikation zu Italien, es käme vor, dass Dublin-Rückkehrende nach der Überstellung mehrere Tage an den Flughäfen verbringen, bis sie untergebracht werden.<sup>71</sup>

Sowohl die an den Flughäfen tätigen NGOs als auch die Grenzpolizei Malpensa wies darauf hin, dass sie häufig nur ungenügend über die Ankunft von Dublin-Rückkehrenden und deren Bedürfnisse (zum Beispiel medizinischer Art) informiert seien. Beispielsweise sei es vorgekommen, dass aus anderen europäischen Ländern Personen mit Krücken oder mit Rollstuhl überstellt worden seien, die Fluggesellschaften diese medizinischen Hilfsmittel dann aber zurückgenommen hätten. Das Personal am Flughafen habe dann ad hoc einen Ersatz suchen müssen. Die Grenzpolizei Malpensa informiert sich nun selbständig im System Dublinet über bevorstehende Ankünfte, damit sie sich vorbereiten kann. Offenbar klappt die rechtzeitige Information der anderen europäischen Länder via die italienische Dublin-Unit an die zuständigen Behörden und NGOs am Ankunfts-Flughafen nicht gut.<sup>72</sup>

Ein Mitarbeitender des Ufficio Accoglienza Migranti am Flughafen Rom-Fiumicino wies zudem darauf hin, dass die Rücküberstellten häufig ihr Gepäck nicht finden würden, weil dies in verschiedenen Gepäckräumen untergebracht wird. Es gibt mehrere Betreiber, die dafür zuständig sind, mit unterschiedlichem Prozedere. So müssen die Rücküberstellten den Flughafen oft ohne ihr Gepäck verlassen. Dies macht sie nervös und aufgebracht, insbesondere wenn notwendige Medikamente wie Insulinspritzen darin aufbewahrt werden. Mitarbeitende des Ufficio Accoglienza Migranti müssen unter grossem Zeitaufwand auf dem Flughafenareal die Gepäckstücke suchen.<sup>73</sup> Auch die Cooperativa am Flughafen Malpensa berichtete von Asylsuchenden

<sup>68</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013; Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013; Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 28. Mai 2013.

<sup>69</sup> Caritas Rom weist darauf hin, dass die finanziellen Mittel durch die häufigen Wechsel der Organisationen ineffizient eingesetzt werden. Mit jedem Wechsel läuft es wieder anders; jede Organisation fängt wieder von vorne an: Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013. Auch der ehemalige Verantwortliche des Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino betont, es gebe Qualitätsverluste aufgrund der fehlenden Kontinuität durch den abrupten Mandatswechsel im Juni 2013: ehemaliger Verantwortlicher des Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, E-Mail-Auskunft, 22. September 2013.

<sup>70</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013; Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013.

<sup>71</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013.

<sup>72</sup> Ebenda.

<sup>73</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013.

den, die bei der Überstellung aus der Schweiz ihre Koffer verloren hatten, und stellte die Vermutung auf, dass den Betroffenen am Flughafen Zürich zu wenig Zeit gegeben würde, um ihr Gepäck aufgeben zu können.<sup>74</sup>

**Fazit:** Nur Personen im Asylverfahren haben Zugang zur NGO am Flughafen. Selbst verletzte Personen mit Schutzstatus wie Kranke oder alleinerziehende Mütter mit Kindern haben keinen Zugang zur NGO am Flughafen. Die NGOs können bei Zuständigkeit der betreffenden Präfektur eine Unterkunft vermitteln, bei Zuständigkeit einer anderen Präfektur höchstens eine kurzfristige Unterkunft in einem FER-Projekt sowie ein Zugticket. Die Akteure vor Ort sind häufig ungenügend über die Bedürfnisse der ankommenden Personen informiert. Diese zeigten sich zudem schockiert, in welcher schlechter Verfassung Personen rücküberstellt werden.<sup>75</sup>

### 4.3 Unterbringungsmöglichkeiten für rücküberstellte Asylsuchende

Eine Unterbringung von Asylsuchenden, die unter der Dublin-II-Verordnung nach Italien überstellt werden, ist grundsätzlich in folgenden Zentren möglich:

- FER-Projekte (Fondo europeo per i rifugiati)
- CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo)
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
- Gemeindeunterkünfte

An dieser Stelle werden nur diejenigen Unterkünfte diskutiert, die speziell für Asylsuchende vorgesehen sind. Die anderen Zentren, welche auch Personen mit Schutzstatus offenstehen (SPRAR und Gemeindeunterkünfte), werden unter 5.2 besprochen.

Wenn für die Asylsuchenden die Präfektur Rom beziehungsweise Varese zuständig ist (das heisst wenn sie zuvor bereits in Rom beziehungsweise Varese im Verfahren waren oder dort erstmals ein Asylgesuch stellen), können sie in einem FER-Projekt untergebracht werden, sofern es dort freie Plätze hat.

Für neu ankommende Bootsflüchtlinge gibt es in Italien die Erstaufnahmezentren CSPA (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza) und CDA (Centro di Accoglienza).<sup>76</sup> Dublin-Rückkehrende werden jedoch nicht in diesen Zentren untergebracht, weshalb sie hier nicht berücksichtigt werden.

#### 4.3.1 FER-Projekte

Die EU hat mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds verschiedene Projekte finanziert, die speziell für die Unterbringung von Dublin-rücküberstellten Asylsuchenden vorge-

<sup>74</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013.

<sup>75</sup> Ebenda.

<sup>76</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, S. 12f.

sehen sind. Gemäss EU-Vorgaben haben nur Asylsuchende Zugang zu diesen Unterkünften, also nicht diejenigen Rücküberstellten, die in Italien schon einen Schutzstatus haben. Das Innenministerium hat dies mit einer Weisung an die entsprechenden NGOs, die die Projekte leiten, klargestellt.<sup>77</sup> Personen mit Schutzstatus können laut Innenministerium höchstens ausnahmsweise aufgenommen werden.<sup>78</sup> Im Gespräch mit den an den Flughäfen Fiumicino und Malpensa tätigen NGOs sowie mit der Cooperativa Intrecci<sup>79</sup>, welche die FER-Projekte in Varese leitet, wurde jedoch klar, dass keine Personen mit Status aufgenommen werden. Denn diese haben gar keinen Zugang zu den Flughafen-NGOs: Diese NGOs befinden sich im Transitbereich der Nicht-Schengen-Zone. Nur Personen, die von der Grenzpolizei beim Flugzeug (welches in der Regel in der Schengen-Zone landet) abgeholt und zu den NGOs begleitet werden, gelangen dorthin. Dies geschieht nur bei Asylsuchenden. Personen mit Schutzstatus in Italien werden hingegen nicht zu den NGOs begleitet und können so gar nicht in die FER-Unterkünfte verwiesen werden, siehe hierzu 5.1.

Diese EU-Projekte sind zeitlich befristet. Sie starteten im Sommer 2012 und werden jeweils für ein Jahr verlängert.<sup>80</sup> Für die Periode Sommer 2014 bis Sommer 2015 erfolgte im Juni 2013 eine Ausschreibung durch das Innenministerium.<sup>81</sup>

Die Anzahl Plätze in diesen Projekten ist sehr beschränkt. Centro Astalli gibt überdies zu bedenken, dass die Unterkünfte praktisch von Anfang an bereits voll ausgelastet sein müssen, damit die Kosten vom EU-Fonds vergütet werden.<sup>82</sup>

#### *FER-Unterkünfte in Rom*

- Amici: 80 Plätze für Verletzte, auch Familien mit beiden Elternteilen. Asylsuchende, für die nicht die Präfektur Rom zuständig ist, können maximal fünf Tage dort unterkommen. Bei Zuständigkeit Roms können sie mehrere Monate dort bleiben.<sup>83</sup> Das Zentrum wird vom Italienischen Roten Kreuz und der Katholischen Universität Rom geführt.<sup>84</sup>
- Casa della Solidarietà: 70 Plätze für Nicht-Verletzte.<sup>85</sup> Wenn Rom nicht zuständig ist, können Asylsuchende maximal fünf Tage dort untergebracht werden, wenn Rom zuständig ist mehrere Monate.<sup>86</sup> Das Zentrum wird von der Organisation Consorzio Casa della Solidarietà geführt.<sup>87</sup>

<sup>77</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Cooperativa Intrecci, Telefonauskunft, 23. Juli 2013.

<sup>78</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>79</sup> Cooperativa Intrecci, Telefonauskunft, 23. Juli 2013.

<sup>80</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>81</sup> Innenministerium, Bandi di Gara, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Azione 2A - 3D, 13. Juni 2013:  
[www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi\\_gara/dip\\_liberta\\_civili/2013\\_06\\_12\\_avviso\\_fondo\\_europeo\\_rifugiati.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2013_06_12_avviso_fondo_europeo_rifugiati.html).

<sup>82</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>83</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013. Laut ASGI ist die Aufenthaltsdauer 90 Tage: Interview mit ASGI, Rom, 28. Juni 2013.

<sup>84</sup> Italienisches Rotes Kreuz, E-Mail-Auskunft, 31. Mai 2013.

<sup>85</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>86</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013. Laut ASGI ist die Aufenthaltsdauer 90 Tage: Interview mit ASGI, Rom, 28. Juni 2013.

<sup>87</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

### *FER-Unterkünfte in Varese/Rho*<sup>88</sup>

- Centro di accoglienza, Via Luini 9, Varese: 10 Plätze für schwangere Frauen und Frauen mit Kindern bis 14 Jahre (Jungen) bzw. bis 18 Jahre (Mädchen)
- Casa di accoglienza, Via Conciliazione 2, Varese: 12 Plätze für alleinstehende verletzte Männer
- Casa Futuro, Via Gorizia 27, Rho: 13 Plätze für Männer und Frauen mit schwerer Behinderung

Die Projekte werden von der Cooperativa Intrecci geführt und laufen bis Ende Juni 2014.<sup>89</sup> Sie stehen nur verletzlichen Asylsuchenden offen, für welche die Questura Varese zuständig ist. Wenn eine andere Questura zuständig ist, wird die Person in der Regel direkt vom Flughafen dorthin geschickt. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann es vorkommen, dass die Person für ein paar Tage in einem FER-Zentrum aufgenommen wird. Die Cooperativa Intrecci führt keine Warteliste. Sie erhält jede Woche mehrere E-Mail-Anfragen der Dublin Unit zur Aufnahme verletzlicher Rückübersteller. Sie kann nicht für alle einen Platz anbieten: Ende Juli waren 29 von 30 Plätzen belegt. Die Aufenthaltsdauer in den Projekten variiert je nach Möglichkeit einer Anschlusslösung, es gibt keine maximale Aufenthaltsdauer. Manche bleiben nur drei Wochen dort, schwierigere Fälle über ein Jahr. Das Innenministerium hat die Cooperativa Intrecci angewiesen, die bei ihr Untergebrachten ins SPRAR und nicht in ein CARA zu vermitteln.<sup>90</sup> So fragt die Cooperativa Intrecci bei SPRAR an für einen Anschlussplatz. Es dauert Wochen bis Monate, bis sie von SPRAR eine Antwort erhalten.<sup>91</sup> Wie unter 5.2.1 ausgeführt, ist die Anzahl an SPRAR-Plätzen beschränkt und es stehen 5000 Personen auf der Warteliste. Für Personen mit besonderen Bedürfnissen ist es schwieriger, eine Anschlusslösung zu finden. Dadurch bleiben sie länger in den FER-Zentren und belegen Plätze, die dann nicht mehr für Neuankömmlinge zur Verfügung stehen.

Zusätzliche FER-Projekte gibt es in Bari und Venedig. In Bari sind es 20 Plätze.<sup>92</sup> Das Projekt in Venedig startete am 5. Juli 2013 und wird von CIR geführt. Ab 1. August 2013 können dort 40 nichtverletzte Dublin-Rückkehrende untergebracht werden. Die Plätze stehen Asylsuchenden zur Verfügung. Mit einer speziellen Einzelfallbewilligung des Innenministeriums können ausnahmsweise auch Personen mit subsidiärem Schutzstatus aufgenommen werden, nicht aber Personen mit humanitärem Schutz und anerkannte Flüchtlinge.<sup>93</sup>

Die Projektausschreibung des Innenministeriums für die Periode von Sommer 2014 bis Sommer 2015 enthält teilweise etwas mehr Plätze in den FER-Projekten.<sup>94</sup> Wie dies genau umgesetzt wird und welche Organisationen den Zuschlag erhalten, ist jedoch noch offen.

<sup>88</sup> Cooperativa Intrecci, Progetto FER Play II, [www.coopintrecci.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110&Itemid=104](http://www.coopintrecci.it/index.php?option=com_content&view=article&id=110&Itemid=104).

<sup>89</sup> Ebenda.

<sup>90</sup> Dies bestätigt auch UNHCR bezüglich aller FER-Projekte: Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>91</sup> Cooperativa Intrecci, Telefonauskunft, 23. Juli 2013.

<sup>92</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>93</sup> CIR, E-Mail-Auskunft, 16. Juli 2013.

<sup>94</sup> Innenministerium, Bandi di Gara, Azione 2A - 3D, 13. Juni 2013, jeweils S. 5.

## Fazit

Die FER-Projekte bieten insgesamt 220 Plätze für Dublin-Rückkehrende an.<sup>95</sup> Diesen stehen 3551 Dublin-Rücküberstellte im Jahr 2012 gegenüber.<sup>96</sup> 1819 der Dublin-Überstellten kamen in Malpensa an,<sup>97</sup> während es in Varese nur 35 FER-Plätze gibt. Nach Rom wurden 2256 Personen überstellt,<sup>98</sup> bei 150 FER-Plätzen. Die FER-Plätze stehen der grössten Gruppe der Rücküberstellten – denjenigen mit Schutzstatus in Italien – nicht offen. Zudem ist sowohl die Aufenthalts- als auch die Projektdauer in der Regel zeitlich befristet. Diese Projekte ermöglichen also höchstens eine vorübergehende Unterkunft für einige Dublin-Überstellte; sie führen jedoch klar nicht zu einer signifikanten Erhöhung der Unterbringungskapazitäten in Italien.<sup>99</sup>

### 4.3.2 CARA<sup>100</sup>

Die CARA sind die italienischen Erstaufnahmezentren. Sie sind gross und häufig sehr abgelegen. Es finden kaum Integrationsmassnahmen statt. Die Bedingungen – Massenunterbringung sowie minimale Betreuung – sind nicht geeignet für Familien und andere Verletzliche.<sup>101</sup> In ganz Italien gibt es insgesamt 5000 CARA-Plätze.<sup>102</sup>

In **Mailand** gibt es kein CARA; dort bildet das Morcone-System<sup>103</sup> die Erstaufnahme. Die Delegation erhielt unterschiedliche Auskünfte, ob es trotzdem möglich ist, in ein CARA in einem anderen Landesteil geschickt zu werden, wenn man in Mailand ein Asylgesuch stellt.

Dublin-rücküberstellte Asylsuchende können grundsätzlich in einem CARA untergebracht werden, wenn sie von der zuständigen Präfektur zugewiesen werden<sup>104</sup> und es freie Plätze gibt.<sup>105</sup> Während die CARA eine Zeitlang etwas mehr Kapazität hatten, sind diese in letzter Zeit wieder voll belegt und es ist schwieriger, dort einen Platz zu finden.<sup>106</sup> Während diejenigen, die über das Meer in Süditalien ankommen, schneller direkt in einem CARA untergebracht werden, gibt es für andere Asylsuchende eine Wartezeit.<sup>107</sup> Gemäss UNHCR müssen zurzeit aber auch Ankommende auf Lampedusa manchmal warten, bis ein Platz in einem CARA frei wird.<sup>108</sup> Das In-

<sup>95</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Juni 2013.

<sup>96</sup> Italienische Dublin Unit, Dati Regolamento Dublino II, 27. Mai 2013.

<sup>97</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013. Das Innenministerium nennt 1798 Überstellungen nach Malpensa 2012: Innenministerium, Department for civil liberties and immigration, E-Mail-Auskunft, 3. Oktober 2013.

<sup>98</sup> Innenministerium, Department for civil liberties and immigration, E-Mail-Auskunft, 3. Oktober 2013. Zur Abweichung der Zahlen zu Malpensa und Fiumicino gegenüber dem Total der Dublin-Überstellungen nach Italien siehe FN 16.

<sup>99</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>100</sup> Centri di accoglienza per richiedenti asilo.

<sup>101</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013; Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>102</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>103</sup> Siehe hierzu 5.2.3.

<sup>104</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, S. 14f.

<sup>105</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013; Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013; Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013.

<sup>106</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013; Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>107</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>108</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Cooperativa Intrecci, Telefonauskunft, 23. Juli 2013.

nenministerium nannte gegenüber der Delegation Ende Mai eine Wartezeit von höchstens ein paar Tagen.<sup>109</sup> In einem Schreiben von Juli 2013 an SPRAR hielt es hingegen fest, dass die CARA ausgelastet seien. Daher brauche es zusätzliche SPRAR-Plätze, um die Asylsuchenden zu beherbergen, die neu an den Küsten Italiens ankommen.<sup>110</sup> (Zur geplanten Erweiterung der SPRAR-Plätze siehe 5.2.1.) ASGI hält es für sehr unwahrscheinlich, dass Dublin-Rücküberstellte in einem CARA untergebracht werden.<sup>111</sup>

Die Asylsuchenden bleiben häufig länger in den CARA als vorgesehen, weil sie keinen Platz im SPRAR finden.<sup>112</sup> Weil CARA-Plätze so länger belegt sind, finden nicht alle Asylsuchenden einen Platz in einem CARA.<sup>113</sup> Zum Beispiel ist das CARA in **Rom** (Castelnuovo di Porto) mit 650 Plätzen derzeit voll, da die Leute teilweise länger (mehrere Monate bis zu einem Jahr) dort bleiben als die gesetzlich vorgesehene Maximaldauer von 35 Tagen.<sup>114</sup>

Da nicht alle Asylsuchenden einen Platz in einem CARA finden, tauchen viele von ihnen in den kommunalen Strukturen auf (siehe dazu 5.2.2).

**Fazit:** Theoretisch besteht die Möglichkeit, dass Dublin-rücküberstellte Asylsuchende in einem CARA unterkommen. Dies hängt jedoch immer von den Kapazitäten ab; momentan sind die CARA ausgelastet. Aufgrund ungenügender SPRAR-Plätze belegen die Asylsuchenden länger CARA-Plätze; wegen der dort fehlenden Plätze belegen Asylsuchende wiederum auch einen Grossteil der Gemeindeplätze.

### 4.3.3 Weitere

Die Präfektur **Varese** bietet mit dem sogenannten Hotel Monte Marzio 25 Plätze für nichtverletzliche Dublin-Rücküberstellte und andere Asylsuchende an, die am Flughafen Malpensa ankommen. Zugang haben nur Personen, die noch keinen erstinstanzlichen Asylentscheid erhalten haben. Die Aufenthaltsdauer hängt davon ab, wie schnell ein Platz in einem CARA oder SPRAR gefunden werden kann. Bei Familien ist es schwieriger, einen Platz zu finden, daher dauert es bei ihnen länger (siehe dazu auch 5.2 und 6.1).<sup>115</sup>

<sup>109</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>110</sup> Borderline-europe, E-Mail-Auskunft, 7. August 2013. Siehe hierzu auch: La Repubblica Bari, «Nei Cara non c'è più posto, noi rifugiati lasciati per strada», 3. Juni 2013, <http://bari.repubblica.it/cronaca/2013/07/03/news/rifugiati-60205327/> (mit Bestätigung der Questura, dass wegen Platzmangel keine Unterbringung in einem CARA möglich ist); La Repubblica Bari, «Scandalo rifugiati, sistema al collasso», il CIR: «Garantire subito l'accoglienza», 4. Juni 2013, <http://bari.repubblica.it/cronaca/2013/06/04/news/migranti-60353062/>; Familia Cristiana, Bari, «Al CARA si violano i diritti umani», 15. August 2013, [www.famigliacristiana.it/articolo/bari-al-cara-si-violano-i-diritti-umani.aspx](http://www.famigliacristiana.it/articolo/bari-al-cara-si-violano-i-diritti-umani.aspx); Corriere del Mezzogiorno, Cara di Mineo: sovraffollato e pericoloso, 20. Juli 2013, <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/catania/notizie/cronaca/2013/20-luglio-2013/cara-mineo-sovraffollato-pericoloso-2222253903281.shtml>.

<sup>111</sup> Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013.

<sup>112</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013. Auch der Menschenrechtskommissar des Europarates führt die längere Aufenthaltsdauer in den CARA auf die unzureichende Anzahl Plätze im SPRAR-System zurück: Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 147.

<sup>113</sup> Interview mit Centro Astalli /SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>114</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013.

<sup>115</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013.

In **Rom** hatte zuvor das von Arciconfraternita geführte Centro Enea 80 Plätze für Dublin-Rückkehrende reserviert, die am Flughafen Fiumicino ankamen.<sup>116</sup> Die Projektdauer des Centro Enea läuft Ende 2013 aus. Es ist unklar, ob es weiter verlängert wird. Ob das Projekt aktuell noch immer Plätze für Dublin-Rückkehrende zur Verfügung stellt, blieb unklar. Die Delegation erhielt dazu widersprüchliche Aussagen von verschiedenen Interviewpartnern. Laut einem Mitarbeitenden des Ufficio Accoglienza Migranti am Flughafen Rom-Fiumicino gibt es die Plätze nicht mehr, weshalb sie vom Flughafen aus auch keine Dublin-Rückkehrende dorthin vermittelten.<sup>117</sup>

#### 4.3.4 Fazit

Dublin-Rücküberstellte, die noch im Asylverfahren sind, können theoretisch in den für alle Asylsuchenden vorgesehenen Erstaufnahmezentren CARA untergebracht werden. Allerdings sind diese aktuell ausgelastet und haben nicht einmal mehr Platz für Neuankömmlinge. Weiter gibt es speziell für Dublin-Rückkehrende vorgesehene Projekte wie die FER-Zentren mit einer äusserst beschränkten Anzahl an Plätzen. Zudem gibt es die Plätze, die sowohl für Asylsuchende als auch für Schutzberechtigte vorgesehen sind, siehe dazu 5.2. Alle Angebote sind allerdings stark limitiert. Da die CARA momentan ausgelastet sind, besteht die Gefahr, dass Asylsuchende länger in den Übergangszentren der FER-Projekte bleiben sowie die Aufnahmestrukturen der Gemeinden belasten. Dies beeinträchtigt wiederum die Chance auf einen Unterbringungsplatz für nachkommende Personen.

## 5 Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien

### 5.1 Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten

Aufgrund seiner Beratungserfahrung am Flughafen Rom-Fiumicino bis 2008 sagt CIR, dass die Fälle von Rücküberstellungen viel häufiger Leute betreffen, die in Italien bereits einen Schutzstatus oder eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen haben.<sup>118</sup> 2010 hatten weit über 50 Prozent der Rücküberstellten nach Rom-Fiumicino bereits einen Schutzstatus. Von denjenigen, die nach Mailand-Malpensa geschickt wurden, waren es knapp 27 Prozent.<sup>119</sup>

In Italien gibt es die folgenden drei Schutzstatus: Anerkennung als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention (fünfjährige Bewilligung), subsidiärer Schutz nach EU-Qualifikationsrichtlinie (dreijährige Bewilligung) sowie humanitärer Schutz nach nationalem Recht (einjährige Bewilligung).<sup>120</sup> Personen mit subsidiärem oder humanitä-

<sup>116</sup> SFH/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Mai 2011, S. 34.

<sup>117</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013.

<sup>118</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>119</sup> ASGI et al., Il diritto alla protezione, La protezione internazionale in Italia: Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, Projekt des Europäischen Flüchtlingsfonds, mitfinanziert vom Italienischen Innenministerium, 2011, S. 164f.

<sup>120</sup> Siehe hierzu SFH/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Mai 2011, S. 16.

rem Schutz werden von anderen europäischen Ländern unter der Dublin-Verordnung nach Italien geschickt.<sup>121</sup> Anerkannte Flüchtlinge werden nicht nach der Dublin-II-Verordnung, sondern unter bilateralen Rückübernahmeabkommen überstellt.

Bei der Ankunft in Italien sind jedoch sämtliche Personen mit Schutzstatus in derselben Situation: Aus italienischer Optik gelten sie als Personen mit gültiger Aufenthaltsbewilligung. Als solche können sie unbegleitet in Italien einreisen und sich selbständig irgendwo im Land hinbegeben. Dies bedeutet aber auch, dass sie am Flughafen keinerlei Unterstützung erhalten, beispielsweise bei der Suche nach einer Unterkunft. Zwar sagte eine Vertreterin der Grenzpolizei Fiumicino anlässlich eines Treffens mit diversen Vertreterinnen des Innenministeriums, dass auch Personen mit Aufenthaltsbewilligung nach der Landung abgeholt würden und bei Bedarf zur NGO gehen könnten.<sup>122</sup> Laut UNHCR werden die Flughafen-NGOs auch über die Ankunft von Personen mit Schutzstatus informiert.<sup>123</sup> Hingegen stellten die Flughafen-NGOs gegenüber der Delegation klar, dass nur diejenigen Personen zu ihnen begleitet werden, die noch im Asylverfahren sind. Personen mit Schutzstatus in Italien haben keinen Zugang zu den NGOs am Flughafen; sie fallen nicht in deren Mandat. Dies trifft auch auf verletzte Personen mit Schutzstatus zu.<sup>124</sup> Die beiden NGOs befinden sich in der Nicht-Schengen-Zone der Flughäfen, so dass die aus anderen europäischen Staaten rücküberstellten Schutzberechtigten, die in der Schengen-Zone ankommen, ohne Begleitung durch die Polizei gar nicht zu den NGOs gelangen können.

Die am Flughafen Malpensa tätige NGO Cooperativa Sociale Mediazione Integrazione betreute im Jahr 2012 nur ca. 400 von insgesamt 1819 Personen, die unter Dublin nach Malpensa überstellt wurden.<sup>125</sup> Diese Zahlen zeigen, dass ein grosser Teil der von anderen europäischen Ländern überstellten Personen nicht durch die Flughafen-NGO unterstützt wird. Statistiken zur Betreuung durch die NGO am Flughafen Rom-Fiumicino konnten wir aufgrund des abrupten Mandatswechsels nicht erhalten.

## 5.2 Unterbringungsmöglichkeiten für rücküberstellte Schutzberechtigte

Personen mit Schutzstatus haben grundsätzlich keinen Zugang zu den FER-Unterkünften für Dublin-rücküberstellte Asylsuchende (siehe dazu 4.3.1). Schutzberechtigte können auch nicht mehr in einem CARA unterkommen.<sup>126</sup>

In der Folge werden daher die möglichen Unterkünfte im SPRAR-System sowie diejenigen der Gemeinden Rom und Mailand dargestellt. Diese beiden Arten von Unterkünften stehen nicht nur Schutzberechtigten, sondern auch Asylsuchenden offen. (Zu den Unterkünften, die nur für Asylsuchende vorgesehen sind, siehe 4.3.)

---

<sup>121</sup> Zu beachten ist, dass Personen mit subsidiärem Schutz nicht mehr unter die revidierte Dublin-III-Verordnung fallen, die im Januar 2014 in Kraft tritt. Diese werden ab dann wie heute die anerkannten Flüchtlinge nach bilateralen Rückübernahmeabkommen überstellt.

<sup>122</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>123</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>124</sup> Interview Flughafen Malpensa, 4. Juni 2013; Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 28. Mai 2013.

<sup>125</sup> Ebenda.

<sup>126</sup> Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013.

Generell ist es für Schutzberechtigte, die nach Italien zurückgeschickt werden, äusserst schwierig, eine Unterkunft zu finden. Das italienische System geht davon aus, dass man ab Gewährung des Schutzstatus arbeiten darf, dadurch aber auch selber für sich sorgen muss. Wer wegen fehlender Unterkunft in ein anderes europäisches Land weitergereist ist, landet nach Rücküberstellung wieder in derselben Situation. Schutzberechtigte sind bezüglich Sozialrechten den Italienern gleichgestellt, für die das Sozialsystem ebenfalls sehr schwach ausgestaltet ist. (Siehe hierzu 5.4.)

Schutzberechtigte verfügen rein rechtlich gesehen also über einen besseren Status, erhalten aber deutlich weniger konkrete Unterstützung als Asylsuchende.<sup>127</sup>

### 5.2.1 SPRAR<sup>128</sup>

Das SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem in Italien. Es ist ein Netzwerk von Unterkünften, das auf einer Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium, den Gemeinden und verschiedenen NGOs basiert.<sup>129</sup> Die SPRAR-Projekte umfassen nicht nur eine Wohnmöglichkeit, sondern ein intensives, individualisiertes Integrationsprojekt mit Sprachkursen, Berufsbildung, Unterstützung bei der Arbeitssuche etc.<sup>130</sup>

Zugang zum SPRAR haben Asylsuchende und Schutzberechtigte. 72 Prozent der 2011/2012 dort Untergebrachten waren Schutzberechtigte, 28 Prozent waren Asylsuchende.<sup>131</sup>

#### *Anzahl Plätze*

Der Menschenrechtskommissar des Europarates bezeichnete die SPRAR-Kapazität nach seinem Besuch in Italien im Sommer 2012 als «woefully inadequate» (beklagenswert inadäquat) angesichts der Bedürfnisse.<sup>132</sup> Die Anzahl der ursprünglich 3000 SPRAR-Plätze wurde kürzlich aufgestockt, vor allem um die CARA im Süden Italiens zu entlasten. Im September 2013 erliess das Innenministerium ein Dekret, wonach die SPRAR-Kapazität 2014-2016 auf 16'000 Plätze erhöht werden soll.<sup>133</sup> Im Zeitpunkt der Abklärungsreise der Delegation waren ab 2014 zunächst 5000 Plätze vorgesehen. Dadurch würde das Netz an Gemeinden, die am SPRAR-System teilnehmen, fast verdoppelt. Anfang Juni 2013 waren es bereits 4800 Plätze. Zu beachten ist allerdings, dass die meisten der «zusätzlichen» 2000 Plätze vorher bereits Unterkunftsplätze für Personen im Asylbereich waren (zum Beispiel unter der Verantwortung einer Gemeinde), die nun neu in das SPRAR-System einbezogen und mit Integrationsmassnahmen aufgewertet werden. Die Aufstockung der SPRAR-Plätze führt also nicht zu einer Vergrösserung der totalen Unterbringungskapazität Italiens um 2000 Plätze, sondern um weniger. Gemäss Ansicht von SPRAR sind

<sup>127</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>128</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

<sup>129</sup> Siehe hierzu SFH/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Mai 2011, S. 23.

<sup>130</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>131</sup> SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 19.

<sup>132</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 157.

<sup>133</sup> UNHCR, Soddifazione per l'ampliamento dei posti in accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, Pressemitteilung, 19. September 2013: [www.unhcr.it/news/dir/18/view/1577/soddifazione-per-l-a-ampliamento-dei-posti-in-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-157700.html](http://www.unhcr.it/news/dir/18/view/1577/soddifazione-per-l-a-ampliamento-dei-posti-in-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-157700.html).

5000 Plätze nach wie vor nicht genug.<sup>134</sup> Das Innenministerium forderte im Juli 2013 in einem Brief an SPRAR dringend eine Aufstockung um maximal 3000 Plätze für sechs Monate, um neu ankommende Asylsuchende zu beherbergen. Diese können nicht mehr in den CARA unterkommen, weil diese belegt sind.<sup>135</sup> Schliesslich wurde eine Aufstockung auf 16'000 Plätze angekündigt, wie oben erwähnt.

Wie viele von den künftig 16'000 Plätzen für welche Personengruppen vorgesehen sind, bleibt abzuwarten. Als noch 5000 Plätze für 2014 vorgesehen waren, waren davon 150 für Personen mit psychischen Problemen geplant (aktuell sind es 50). Wichtig ist hier die Differenzierung zwischen psychologischen (z.B. Traumatisierung) und psychiatrischen Problemen (z.B. Schizophrenie): In den SPRAR-Projekten können nur diejenigen mit psychologischen Problemen unterkommen, nicht aber diejenige mit psychiatrischen Problemen, weil das SPRAR keine Kliniken hat.<sup>136</sup> Dies verdeutlicht das Beispiel einer sudanesischen Frau mit Borderline-Syndrom, für die sich die NGO Cittadini del Mondo um einen SPRAR-Platz bewarb. SPRAR empfahl der NGO, in ihrem Bericht das psychiatrische Problem der Frau nicht zu erwähnen, weil sie sonst keinen Zugang zum System hätte.<sup>137</sup>

Laut SPRAR sind diese 150 Plätze für Personen mit psychischen Problemen nach wie vor absolut unzureichend. Im letzten Jahr sei die Zahl der psychisch kranken Personen angestiegen. Die meisten seien durch die Ereignisse auf der Flucht traumatisiert worden. Die SPRAR-Projekte für diese Personen arbeiten eng mit spezialisierten Psychiatern des öffentlichen Gesundheitssystems sowie mit NGOs wie NIRAST (Ärzte gegen Folter), Ferite Invisibili und SaMiFo zusammen.<sup>138</sup> (Siehe hierzu auch 6.3.)

Wie viele Plätze für Familien reserviert sein werden, ist noch nicht klar. 2011 bis 2012 waren von 3000 Plätzen 500 für Verletzte vorgesehen. Darunter fallen aber nur Ein-Eltern-Familien.<sup>139</sup> 2011 waren 24 Prozent der untergebrachten Personen Familien.<sup>140</sup>

In Rom gibt es 170 von SPRAR finanzierte Plätze.<sup>141</sup> Diese Finanzierung fliesst in die von der Gemeinde Rom geführten Zentren (siehe 5.2.2).<sup>142</sup> Es sind also keine zusätzlichen Plätze. In Mailand sind es bloss 62 SPRAR-Plätze, die nur alleinstehenden Männern offenstehen. Davon sind lediglich zwei Plätze für Verletzte mit psychologischen oder körperlichen Beeinträchtigungen vorgesehen,<sup>143</sup> nicht aber für Personen mit psychiatrischen Problemen.

---

<sup>134</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>135</sup> Borderline-europe, E-Mail-Auskunft, 7. August 2013.

<sup>136</sup> Ebenda.

<sup>137</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013. Siehe zu diesem Einzelfallbeispiel auch 5.2.5.

<sup>138</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>139</sup> SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 14.

<sup>140</sup> Ebenda, S. 30.

<sup>141</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>142</sup> Valentina Fabbri/Maurizio Saggion, I rifugiati a Roma. I numeri dell'accoglienza, i percorsi di integrazione, in: Caritas di Roma/Camera di Commercio e Provincia di Roma, Osservatorio Romano Sulle Migrazioni, Nono Rapporto, dicembre 2012, S. 210.

<sup>143</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013; Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

Laut SPRAR kommt nur ein kleiner Teil der Asylsuchenden aus den CARA ins SPRAR-System. Die meisten würden es bevorzugen, eine Arbeitsstelle oder einen Schlafplatz bei religiösen Organisationen zu suchen.<sup>144</sup> Nur 10 Prozent der Personen, die im Erstaufnahmesystem in Mailand untergebracht sind, werden danach im SPRAR untergebracht.<sup>145</sup>

### *Warteliste*

2012 waren 5000 Personen auf der Warteliste für einen SPRAR-Platz. Laut SPRAR waren es auch schon mehr. Verletzliche Personen haben Priorität. Für psychisch Kranke ist die Wartezeit jedoch länger, weil es nur wenige geeignete Plätze für sie gibt.<sup>146</sup> Laut UNHCR ist es zurzeit schwierig, einen Platz im SPRAR zu finden. Es gibt Beispiele verletzlicher Personen, die nicht im SPRAR unterkommen konnten und daher sehr lange in den FER-Unterkünften für Dublin-Rückkehrende bleiben.<sup>147</sup> Die SPRAR-Plätze in Rom sind laut Centro Astalli immer voll, daher sei es unmöglich, sich dort zu bewerben.<sup>148</sup> In Mailand wird keine Warteliste für die SPRAR-Plätze geführt. Die Anfrage erfolgt durch das Personal des Erstaufnahmesystems Morcone. Es ist Glückssache, ob in dem Moment der Anfrage gerade ein Platz frei ist. Zudem haben diejenigen Personen Vorrang bei der Aufnahme ins SPRAR-System, bei denen die Integrationschancen höher sind, weil sie beispielsweise bereits eine Praktikumsstelle haben.<sup>149</sup> In Anbetracht der äusserst begrenzten Anzahl von SPRAR-Plätzen und der immensen Warteliste, liegt es nahe, dass die Betroffenen gar nicht erst versuchen, einen solch raren Platz zu ergattern. Ihnen bleibt nichts anderes übrig, als sich zum Vornherein um einen Schlafplatz bei einer kirchlichen Organisation (meist Notschlafstelle) zu bemühen.

### *Aufenthaltsdauer*

Die Aufenthaltsdauer in den SPRAR-Projekten beträgt sechs Monate. Sie kann bis zu einem Jahr verlängert werden, bei Verletzlichen je nach Einzelfall auch länger. Am längsten blieb mit drei Jahren Aufenthalt ein Mann, der durch eine Bombenexplosion mehrere Finger verloren und Hautverbrennungen erlitten hatte und in medizinischer Behandlung war.<sup>150</sup> In Puglia können Familien bis eineinhalb Jahre im SPRAR-System bleiben.<sup>151</sup>

Die Aufenthaltsdauer ist ungenügend, um nachher selbständig für sich sorgen zu können – dies insbesondere angesichts der aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt (siehe dazu 5.3). Nach Ablauf der Aufenthaltsdauer sind die Betroffenen auf sich selber gestellt.

---

<sup>144</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>145</sup> Farsi Prossimo, E-Mail-Auskunft, 2. August 2013.

<sup>146</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>147</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013. Siehe hierzu auch 4.3.1.

<sup>148</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>149</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>150</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>151</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

### *Zugang für Rücküberstellte aus anderen europäischen Ländern*

Rücküberstellte haben Zugang zum SPRAR-System, wenn sie die maximale Aufenthaltsdauer im SPRAR zuvor noch nicht ausgeschöpft haben und ein Platz frei ist. Die Zuweisung ins SPRAR-System erfolgt durch die Präfektur oder Questura, bei verletzlichen Dublin-Rückkehrenden auch direkt durch das Dublin-Office.<sup>152</sup> In Mailand suchen die Mitarbeitenden des Erstaufnahmesystems Morcone nach einem SPRAR-Platz für ihre Abgänger.<sup>153</sup> Für Personen in den FER-Unterkünften erfolgt die Anfrage durch die zuständige NGO.<sup>154</sup>

Das SPRAR-Personal erfährt häufig erst nachträglich (wenn die Person bereits dort untergebracht ist), dass sie von einem anderen europäischen Land rücküberstellt wurde.<sup>155</sup> Nur 5 Prozent von den im SPRAR-System Untergebrachten sind Dublin-Fälle. Davon wurden nur 6,5 Prozent aus der Schweiz zurückgeschickt.<sup>156</sup> Angesichts der Tatsache, dass Dublin-Überstellungen aus der Schweiz fast 84 Prozent aller Dublin-Überstellungen nach Italien ausmachen,<sup>157</sup> erstaunt diese tiefe Zahl. Sie lässt darauf schliessen, dass nur ein sehr kleiner Teil der von der Schweiz nach Italien unter Dublin Überstellten im SPRAR-System untergebracht wird. Laut SPRAR kommen Personen, die das SPRAR-System verlassen haben und in ein anderes europäisches Land weiterreisen, selten zurück ins SPRAR.<sup>158</sup>

### *Gründe für das Verlassen von SPRAR und Anschlusslösungen*

Gemäss Jahresbericht verliessen 2011 37 Prozent der SPRAR-Abgänger das System wegen sogenannter erfolgreicher Integration. Integration bedeutet für SPRAR, dass man sich selbständig in der italienischen Gesellschaft bewegen kann (durch Sprachkenntnisse, Finden einer Wohnung, eventuell Ausbildung und eine mögliche Arbeitsstelle). Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass für die Person eine konkrete Arbeitsstelle vermittelt wird. Auch sind Arbeits- und Mietverträge häufig nur von kurzer Dauer. Beim Verwenden des Begriffs «Integration» ist also Vorsicht geboten.<sup>159</sup>

Der Anteil der Personen, die SPRAR wegen «erfolgreicher Integration» verlassen haben, ist 2011 gegenüber dem Vorjahr aufgrund der äusserst schwierigen Arbeitsmarktsituation gesunken. 28 Prozent mussten die Projekte verlassen, weil die maximale Zeitdauer abgelaufen war. 30 Prozent gingen aus eigener Entscheidung, 4 Prozent wurden ausgeschlossen und 1 Prozent wählte die freiwillige Rückkehr.<sup>160</sup> Etwas andere Zahlen – allerdings in Bezug auf unterschiedliche Unterkünfte (nicht nur SPRAR) – zeigt eine Studie von Caritas und JRS: Von den Bewohnern der besetzten Häuser und Slums in Rom, Mailand und Florenz haben nur 6 Prozent ihren vorherigen Unterbringungsplatz verlassen, weil sie ihren Integrationsprozess abge-

<sup>152</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>153</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>154</sup> Siehe 4.3.1.

<sup>155</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>156</sup> SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 33f.

<sup>157</sup> Siehe die Statistiken unter 3.

<sup>158</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>159</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, FN 46.

<sup>160</sup> SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 37.

geschlossen hatten. Bei 56,2 Prozent war der Grund die abgelaufene Aufenthaltsdauer.<sup>161</sup>

Der zentrale SPRAR-Dienst macht kein Follow-up, was nach Verlassen des Systems mit den Personen geschieht. Es gibt auch keine Zahlen, wie viele der Personen nach Verlassen des Systems eine Arbeitsstelle haben. SPRAR kann den Abgängern nach dem Verlassen des Systems einen einmaligen Betrag von 250 Euro als Starthilfe (*exit money*) auszahlen und die ersten paar Monatsmieten für eine Wohnung übernehmen. Der SPRAR-Zentraldienst räumt aber ein, dass es vor allem in grossen Städten wie Rom möglich ist, dass Personen nach Verlassen des SPRAR-Systems in besetzten Häusern oder auf der Strasse landen.<sup>162</sup>

### *Fazit*

Das SPRAR-System bietet eine gute Unterstützung für jene, die hineinkommen. Es gibt jedoch viel zu wenige Plätze: die Warteliste ist lang und ob man einen Platz erhält ist Glückssache. Ab 2014 ist eine massgebliche Erhöhung von 3000 auf 16'000 Plätze vorgesehen. Die Umsetzung und inwiefern dies zur Entschärfung des Unterbringungsproblems in Italien beitragen wird, bleibt abzuwarten. Die SPRAR-Plätze sind immer befristet, und die Projektdauer reicht nicht, um danach nachhaltig selbständig zu sein. Dublin-Rücküberstellte machen nur einen kleinen Teil der im SPRAR Untergebrachten aus. Auffallend ist, wie wenige aus der Schweiz Zurückgeschickte im SPRAR untergebracht sind. Die Chancen scheinen somit sehr klein, als rücküberstellte Person mit Schutzstatus einen Platz in einem SPRAR zu finden.

## **5.2.2 Gemeinde-Unterkünfte in Rom**

### *Informationsschalter*

Die Gemeinde betreibt einen Informationsschalter in der Via Assisi, wo sich die Asylsuchenden und Schutzberechtigten dreimal pro Woche melden und auf die Warteliste setzen lassen können. Die Leute müssen sich selbständig dort melden. Dabei erhalten sie keine Unterstützung und die Präfektur vermittelt keine Gemeindeplätze.<sup>163</sup>

Auch Asylsuchende und Schutzberechtigte, die nach Italien zurückgeschickt werden, können sich um einen Gemeindeplatz bewerben. Dies ist auch möglich, wenn man zuvor bereits dort untergebracht war. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation sind in der Gemeinde zurzeit mehrere solche Fälle bekannt.<sup>164</sup> Gemäss Centro Astalli ist eine wiederholte Anmeldung jedoch nur möglich, wenn seit dem letzten Aufenthalt mindestens ein Jahr vergangen ist. Früher waren es sogar drei Jahre. Es handelt sich um eine informelle Regelung, daher ist es Glückssache, ob man nach einem Jahr wieder zugelassen wird.<sup>165</sup> Gemäss der städtischen Stiftung Fondazione

<sup>161</sup> Cooperativa Roma Solidarietà/Caritas Roma/Centro Astalli/Caritas Ambrosiana/Associazione di Volontariato Solidarietà Caritas Onlus Firenze (Hrsg.), *Mediazioni Metropolitane*, Studie mit Finanzierung vom Italienischen Innenministerium und dem EU-Flüchtlingsfonds, Juni 2012, S. 24.

<sup>162</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>163</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integrale, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>164</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>165</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

Roma Solidale ist es aufgrund der langen Wartezeiten und der vielen Personen auf der Warteliste faktisch nur einmal möglich, einen Gemeindeplatz zu erhalten.<sup>166</sup>

### *Anzahl Plätze*

Die Gemeinde Rom betreibt 22 Aufnahmezentren mit 1300 Plätzen.<sup>167</sup> Darunter fallen auch die von SPRAR finanzierten Plätze in Rom (siehe 5.2.1). Die 1300 Plätze stehen nicht nur Personen aus dem Asylbereich, sondern auch anderen obdachlosen Ausländerinnen und Ausländern zur Verfügung. Laut Innenministerium gibt es zusätzlich 1050 Plätze, die durch ein gemeinsames Projekt mit diesem finanziert werden.<sup>168</sup> Nähere Informationen zu diesen Plätzen erhielten wir jedoch auch auf Nachfrage nicht. Zudem wurden diese Plätze von keinem der anderen Interviewpartner in Rom erwähnt. Hinzu kommen 250 Plätze von NGOs oder kirchlichen Institutionen (siehe dazu 5.2.4).<sup>169</sup>

Ungefähr 80 Prozent der 1300 Gemeinde-Zentren werden von Männern belegt. Zwei Zentren sind für Frauen vorgesehen. Geführt werden die Zentren in der Regel von religiösen oder anderen Organisationen im Auftrag der Gemeinde. Zugang haben alle Personen, die sich legal in Rom aufhalten.<sup>170</sup> Es wird nicht vorausgesetzt, dass die Person ihren offiziellen Wohnsitz in Rom hat. Dies ist jedoch eine speziell römische Ausnahme. Andere Gemeinden fordern für den Zugang zu ihren Unterkünften einen Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde.<sup>171</sup>

Weil nicht alle Asylsuchenden wie vom System vorgesehen in den CARA untergebracht werden können, tauchen viele von ihnen in den kommunalen Strukturen auf: Vom 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012 wurden in den Gemeindeunterkünften Roms 1413 Personen untergebracht. Davon waren 872 Asylsuchende.<sup>172</sup> Über 60 Prozent der Gemeindeplätze werden also von Asylsuchenden in Anspruch genommen und stehen damit nicht mehr den Personen mit Schutzstatus zur Verfügung.

### *Warteliste*

Anfang Juni 2013 befanden sich ca. 1000 Personen auf der Warteliste für die kommunalen Plätze.<sup>173</sup> Von Mitte Juni 2012 bis Mitte 2013 erhielt die Gemeinde 3315 Anfragen. Davon konnten nur 1816 untergebracht werden.<sup>174</sup> Die Wartezeit für einen Platz beträgt laut dem Leiter des Ufficio Immigrazione durchschnittlich drei Mona-

<sup>166</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>167</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>168</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>169</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>170</sup> Grundsätzlich haben sämtliche Obdachlose Zugang, zur Zeit sind jedoch 95 Prozent der dort Unterbrachten Asylsuchende und Schutzberechtigte: Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>171</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>172</sup> Fabbri/ Saggion in: Caritas di Roma et al., Osservatorio Romano Sulle Migrazioni, dicembre 2012, S. 210. Ob diese Anteile heute noch gleich sind, ist unklar. In den beiden von Caritas Rom geführten Gemeindezentren waren Ende Mai 2013 ausschliesslich Schutzberechtigte untergebracht: Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013.

<sup>173</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>174</sup> Gemeinde Rom, zitiert in: La Repubblica, Dormitorio Roma-Termini, Aumentano i rifugiati, 13. Juni 2013, [www.repubblica.it/solidarieta/volontariato/2013/06/13/news/dormitorio\\_roma-termini\\_aumentano\\_i\\_rifugiati-61036493/](http://www.repubblica.it/solidarieta/volontariato/2013/06/13/news/dormitorio_roma-termini_aumentano_i_rifugiati-61036493/).

te.<sup>175</sup> Laut CIR sind es drei bis vier Monate, für alleinstehende Männer manchmal auch sechs Monate.<sup>176</sup> Es gibt allerdings auch Fälle, bei denen sich die Leute wiederholt bei der Via Assisi meldeten und auf die Warteliste setzen liessen, ohne jedoch jemals einen Platz zu erhalten.<sup>177</sup> Eine eritreische Frau musste beim ersten Mal über ein Jahr und beim zweiten Mal fünf Monate warten, bis ein Platz frei wurde.<sup>178</sup> Für Familien ist die Wartezeit länger (mindestens sechs Monate), weil es schwieriger ist, für sie einen Platz zu finden. Häufig werden Familien dann auch getrennt.<sup>179</sup> (Siehe hierzu auch 6.1.) Solange die Personen auf der Warteliste stehen, sind sie sich selbst überlassen. Sie versuchen in dieser Zeit einen der raren Notschlafplätze der Kirchen zu erhalten, leben auf der Strasse oder in besetzten Häusern (vgl. 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6).

### *Ausgestaltung der Zentren*

Laut Auskunft der Gemeinde Rom bieten ihre Projekte neben einem Schlafplatz auch Sprachkurse und anderweitige Unterstützung durch Sozialarbeitende, Psychologen und Kulturvermittelnde an. Entgegen dieser Aussage betonten zahlreiche Interviewpartner, dass die meisten der Gemeindeunterkünfte nur nachts geöffnete Notschlafstellen seien. Tagsüber müssten die Personen das Zentrum verlassen.<sup>180</sup> Die Unterkünfte sind teilweise sehr rudimentär ausgestaltet. Es gibt grosse Unterschiede. Der Umfang des Angebots hängt von der Organisation ab, die das jeweilige Zentrum führt. Jedes Zentrum arbeitet mit unterschiedlichen Akteuren zusammen, es gibt kein koordiniertes Vorgehen.<sup>181</sup>

Ein Beispiel einer rudimentären, nur nachts geöffneten Notschlafstelle der Gemeinde ist das Zelt der Afghanen in Tor Marancia, das die Delegation besuchte. In dieses Zelt wurden afghanische Männer – die meisten mit Schutzstatus – umgesiedelt, die zuvor in kleinen Zelten in der Nähe des Bahnhofs Ostiense hausten. Wegen eines Neubaus wurde das Areal geräumt und die Gemeinde stellte ein riesiges Zelt in Tor Marancia zur Verfügung. Betrieben wird es von der Kooperative Osa Mayor. Im Zelt schlafen 150 Männer in Kajütenbetten. Es ist nur von 19h bis 9h zugänglich. Toiletten und Duschen (nur mit kaltem Wasser) sind in Containern neben dem Zelt untergebracht. Jede Person erhält ein Spannbettlaken und eine dünne Bettlaken, welches laut den Bewohnern nicht vor Kälte schützt. Die hygienischen Verhältnisse sind problematisch. Viele der Bewohner leiden unter Krätze. Einmal pro Woche kommen Freiwillige von MEDU mit ihrem Camper vorbei und bieten Beratung sowie medizinische Unterstützung an.<sup>182</sup>

---

<sup>175</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>176</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>177</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013; Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit vier Eritreern mit subsidiärem Schutz in Italien, die im besetzten Haus Collatina wohnen, 1. Juni 2013.

<sup>178</sup> Beim zweiten Mal konnte sie den Platz nicht mehr in Anspruch nehmen, weil sie bereits in ein anderes Land weitergereist war: Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013.

<sup>179</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013. Dass die Wartezeiten für Familien länger sind, bestätigt auch UNHCR: Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>180</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013; Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit einem Eritreer mit subsidiärem Schutz, Rom 1. Juni 2013; Gespräche mit afghanischen Flüchtlingen, Zelt Tor Marancia, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>181</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>182</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013; Besuch Zeltunterkunft Tor Marancia, Rom, 29. Mai 2013. Weitere Gemeindeunterkünfte, die nur nachts geöffnet sind: Casa della Pace (in der Nähe der Via

### *Aufenthaltsdauer*

Die Aufenthaltsdauer in den Gemeindezentren beträgt sechs Monate. Wenn sich jemand in einem Integrationsprojekt engagiert, kann der Aufenthalt um weitere sechs Monate verlängert werden. Frauen und Familien können bis zu zwei Jahren untergebracht werden. Auch Traumatisierte oder Personen mit anderen speziellen Problemen können je nach Einzelfall länger bleiben. Wie SPRAR bestätigt auch die Gemeinde Rom, dass die Anzahl der Traumatisierten zunimmt. Fast 20 Prozent der in den Gemeindezentren Untergebrachten haben psychologische oder psychiatrische Probleme.<sup>183</sup>

### *Gründe für das Verlassen des Systems und Anschlusslösungen*

Die Aufenthaltszeit in den Gemeindezentren reicht oft nicht aus, um unabhängig zu werden. So müssen viele die Zentren verlassen, ohne dass sie integriert sind. Danach sind sie auf sich selber gestellt und erhalten keine weitere Unterstützung.<sup>184</sup>

### *Fazit*

Die Anzahl Plätze auf Gemeindeebene ist angesichts des Bedarfs absolut unzureichend. Dabei werden viele der Plätze von Asylsuchenden belegt und stehen damit nicht mehr den Schutzberechtigten zur Verfügung. Die Wartezeit beträgt in jedem Fall mindestens drei Monate. Es kann aber auch sein, dass sogar alleinstehende Frauen mit kleinen Kindern selbst bei mehrmaligem Bemühen keinen Platz finden. Viele der Zentren sind nur nachts geöffnet. Der Aufenthalt ist zeitlich befristet und reicht nicht für eine nachhaltige Integration und Erreichen einer finanziellen Unabhängigkeit.

## **5.2.3 Gemeinde-Unterkünfte in Mailand**

Da es in Mailand keine CARA gibt, bildet das Morcone-System<sup>185</sup> die Erstaufnahme. Die Finanzierung des Morcone-Projekts läuft Ende 2014 aus, seine Verlängerung ist unklar.<sup>186</sup>

### *Informationsschalter*

Die Gemeinde Mailand betreibt einen Informationsschalter in der Via Barabino. Dort können sich Asylsuchende und Schutzberechtigte täglich von Montag bis Donnerstag melden und erhalten soziale und rechtliche Beratung durch Sozialarbeitende der Gemeinde sowie JuristInnen der Kooperative Farsi Prossimo. Dieser Schalter steht auch Dublin-Rückkehrenden offen. Unter anderem versuchen die Beratenden, Unterkunftsplätze im Morcone-System zu vermitteln. Hingegen werden vom Schalter

---

Casilina, 200 Plätze), Il Faro, Ambillara sowie Arco Travertino (Fremotel): Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013; Interview mit einem Eritreer mit subsidiärem Schutz, Rom, 1. Juni 2013.

<sup>183</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>184</sup> Ebenda; Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>185</sup> Aufgrund ihres höheren Bedarfs an Plätzen schlossen die Grossstädte Mailand, Rom, Turin und Florenz 2007 mit dem Innenministerium ein Abkommen, wonach der Staat für sieben Jahre einen Teil der Zentren finanziert (sogenanntes Morcone-Projekt).

<sup>186</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

aus keine Plätze im SPRAR-System vermittelt – dies geschieht erst nach Aufnahme in einem Morcone-Zentrum direkt durch die Mitarbeitenden dort.<sup>187</sup>

Es werden auch Personen beraten, für die Mailand nicht zuständig ist. Wenn sie noch im Asylverfahren sind, müssen sie dann für das Interview bei der Kommission in den zuständigen Ort fahren. Die meisten der Personen mit Schutzstatus, die sich an den Schalter wenden, haben ihre Bewilligung nicht aus Mailand.<sup>188</sup> Insbesondere bei Verletzlichen versucht die Gemeinde Unterstützung zu bieten, auch wenn die Person ihren Wohnsitz (*residenza*) nicht in Mailand hat. Dies geschieht aber aus eigener Initiative der Gemeinde Mailand und hängt von ihren Finanzierungsmöglichkeiten ab.<sup>189</sup>

2012 wurden 1092 Personen am Schalter beraten. Davon hatten 67,3 Prozent einen Schutzstatus in Italien, 18,7 Prozent waren Asylsuchende und 14 Prozent andere. 46,2 Prozent der Fälle betrafen die Suche nach einer Unterkunft im Erstaufnahmesystem.<sup>190</sup>

#### *Anzahl Plätze*

Die Morcone-Zentren in Mailand verfügen über 400 Plätze in acht verschiedenen Zentren mit 10 bis 70 Personen. Ein Zentrum wird direkt von der Gemeinde Mailand geführt. Es ist eines von mehreren Gebäuden der Notschlafstelle in der Viale Ortles. Fünf der Zentren werden von Farsi Prossimo geführt. Davon sind vier für Männer und eines für Frauen und Frauen mit Kindern vorgesehen (letzteres mit 70 Plätzen, aktuell sind darunter 26 Kinder). Zehn Plätze sind für Verletzte reserviert (je fünf für Männer und für Frauen).<sup>191</sup>

Laut Gemeinde Mailand werden jährlich 800 Personen in den Morcone-Zentren untergebracht.<sup>192</sup> Dies ist jedoch nur möglich, wenn ein Teil der Personen das System vorzeitig verlässt. Denn wenn jede Person zehn Monate bleiben würde, könnten bei 400 Plätzen nicht jährlich 800 Personen untergebracht werden. Zudem bleiben in letzter Zeit viele Personen länger als zehn Monate (siehe unten zu den Gründen für das Verlassen des Systems).

2012 hatten 77,9 Prozent der in den Morcone-Zentren Aufgenommenen einen Schutzstatus in Italien, 14,6 Prozent waren Asylsuchende und 7,5 Prozent andere.<sup>193</sup>

#### *Warteliste*

Die Angaben bezüglich Wartezeit fallen auseinander. Laut Naga beträgt sie drei Monate,<sup>194</sup> laut Farsi Prossimo einen Monat (beziehungsweise praktisch Null für Fami-

<sup>187</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>188</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>189</sup> Ebenda.

<sup>190</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, La rilevazione delle fonti sui Rifugiati, Titolari di protezione Sussidiaria, Umanitaria e dei Richiedenti Asilo in carico ai servizi del Comune di Milano nel 2012, Folie 5, 8, 9.

<sup>191</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>192</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>193</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 18.

<sup>194</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013.

lien; siehe 6.1). Aktuell sind etwa 50 Personen auf der Warteliste.<sup>195</sup> Gemäss Gemeinde variiert die Wartezeit: 2012 seien es zeitweise circa 3 Monate gewesen, während es aktuell (Anfang Juni 2013) freie Plätze habe, so dass Personen innert 2 Tagen aufgenommen werden können.<sup>196</sup>

#### *Voraussetzungen für die Aufnahme*<sup>197</sup>

- Ankunft in Italien vor höchstens vier Jahren.
- Keine Möglichkeit, in einem anderen Zentrum in Italien unterzukommen: Wer bereits einmal in einem SPRAR-Projekt irgendwo in Italien untergebracht war, kann keinen Morcone-Platz mehr erhalten. Ein früherer Aufenthalt in einem CARA schliesst jedoch eine Aufnahme im Morcone-System nicht aus. Wenn jemand bereits in einem Morcone-Zentrum untergebracht war, aber noch nicht die ganzen zehn Monate ausgeschöpft hat, kann er für die restlichen Monate nochmals aufgenommen werden – dies aber nur, wenn er das Zentrum aus legitimen Gründen verlassen hat (wenn er beispielsweise Arbeit fand und diese nachher wieder verlor).
- Kein erstinstanzlich negativer Asylentscheid. Auch Personen im hängigen Beschwerdeverfahren haben keinen Zugang zum Morcone-System.
- Gesundheit, insbesondere keine psychiatrischen Probleme, da die Strukturen für solche Personen nicht geeignet sind. Physisch Behinderte haben theoretisch auch keinen Zugang. Da es für sie aber keine Alternative gibt, werden sie faktisch trotzdem in einem der fünf Zentren aufgenommen, die von Farsi Prossimo geführt werden (das einzige Zentrum, wo es keine physischen Hindernisse für Behinderte gibt). Für Personen mit erkennbaren psychischen Problemen gibt es zehn spezielle Aufnahmeplätze (je fünf für Männer und Frauen) sowie ein von einer Privatorganisation geführtes Tageszentrum mit Aktivitäten, wo sie unterstützt werden. Diese Plätze sind gemäss Farsi Prossimo absolut ungenügend, viele Personen mit psychischen Problemen müssen daher in Notschlafstellen schlafen. (Siehe hierzu auch 5.5.3.)

Werden erst nach Aufnahme im Morcone-System psychische Probleme festgestellt, bleibt die Person im Morcone-Zentrum untergebracht und eine Behandlung wird in Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen organisiert, die auf Ethno-Psychiatrie spezialisiert sind.

#### *Ausgestaltung der Zentren*

Familien werden in Mailand grundsätzlich getrennt untergebracht: die Mutter und die Kinder in einem Zentrum, der Vater in einem anderen.<sup>198</sup> (Dies wird unter 6.1.1 näher erläutert.)

Während das Zentrum für Frauen und Kinder rund um die Uhr geöffnet ist, bleiben die Zentren für Männer von 9h bis 16h geschlossen. Daher gibt es zusätzlich ein

---

<sup>195</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>196</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>197</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>198</sup> Ebenda.

Tageszentrum mit Bildungs- und Freizeitangeboten an der Via San Cristoforo. Dort gibt es Informationsveranstaltungen, Sprachkurse, Berufsbildung, sowie Unterstützung bei der Suche von Arbeitsstellen, Praktika und Wohnungen. Zudem wird soziale und rechtliche Beratung angeboten. Die in den Gemeindezentren Untergebrachten erhalten ausserdem ein Abonnement für den öffentlichen Verkehr.<sup>199</sup>

#### *Aufenthaltsdauer*

In den Morcone-Zentren kann man maximal 300 Tage (10 Monate) bleiben.<sup>200</sup>

#### *Gründe für das Verlassen des Systems und Anschlusslösungen*

38,7 Prozent der Abgänger aus dem Morcone-System 2012 verliessen dieses, weil die Aufenthaltsdauer abgelaufen war (2011: 51,1 Prozent, 2010: 70,6 Prozent). 20,4 Prozent wurden verlegt (die Statistik gibt keine detailliertere Auskunft wohin), 28,5 Prozent verliessen die Einrichtung aus eigener Initiative, 3,1 Prozent verschwanden, und 9,3 Prozent wurden aus anderen Gründen ausgeschlossen.<sup>201</sup>

Laut offizieller Statistik der Gemeinde Mailand wurden 25 Prozent der Abgänger der Morcone-Zentren 2012 in öffentlichen Strukturen untergebracht, 23 Prozent in privaten sozialen Aufnahmeeinrichtungen, zehn Prozent teilten sich mit anderen eine Wohnung und 16 Prozent fallen in die Kategorie «andere». Allerdings basiert diese Statistik auf einer Auskunftsquote von weniger als 20 Prozent und ist damit wenig aussagekräftig.<sup>202</sup>

Gemäss der Gemeinde Mailand und Farsi Prossimo reicht ein zehnmonatiger Aufenthalt in den Gemeindestrukturen heute nicht mehr, um unabhängig zu werden. Denn durch die Wirtschaftskrise wird der Zugang zum Arbeitsmarkt stark erschwert (siehe dazu 5.3). Dieser Umstand ist eine wichtige Veränderung seit 2009, als es für viele einfacher war, nach dem Aufenthalt in einem Gemeindezentrum unabhängig zu werden. 2012 haben die Fälle der Personen zugenommen, die länger als zehn Monate in den Gemeindestrukturen blieben, während nach einer geeigneten Anschlusslösung gesucht wurde. Insbesondere bei Verletzlichen versucht die Gemeinde eine andere Lösung zu finden, wenn sie nach der maximalen Aufenthaltsdauer nicht unabhängig sind.<sup>203</sup>

Die Quote jener, die beim Verlassen des Morcone-Systems eine Arbeitsstelle hatten, ist in den letzten Jahren dramatisch gesunken: von 70,2 Prozent im Jahr 2009 auf 17,6 Prozent im Jahr 2012.<sup>204</sup> Dabei handelte es sich vor allem um unregelmässige Arbeiten und Lehren.

Ein grosser Teil ist offensichtlich nach dem Verlassen des Morcone-Systems nicht in der Lage, den eigenen Unterhalt zu bestreiten. Aus diesem Grund verlassen viele Italien und reisen in andere europäische Länder weiter. Ein Teil kann allenfalls im Zweitaufnahmesystem unterkommen. Ein weiterer Teil landet in den Notschlafstellen

---

<sup>199</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>200</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>201</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 20.

<sup>202</sup> Ebenda, Folie 21.

<sup>203</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>204</sup> Comune di Milano, Settore Statistica, 2012, Folie 24.

oder auf der Strasse. Farsi Prossimo macht kein Follow-up der Personen, die ihre Unterkünfte verlassen. Aber man geht davon aus, dass einige auf der Strasse landen beziehungsweise in prekären Situationen von Schwarzarbeit und Ausbeutung. Seit etwa einem Jahr gibt es viele Leute, die wiederholt zum Informationsschalter der Gemeinde zurückkommen, nachdem sie im Morcone-System untergebracht waren. Trotz Integrationsmassnahmen konnten sie aufgrund der Wirtschaftskrise den Schritt in die Selbständigkeit nicht schaffen. Wenn die Leute wiederholt untergebracht werden, verringert dies auch die Anzahl Plätze für Neuankömmlinge.<sup>205</sup>

### *Fazit*

Die Morcone-Plätze der Gemeinde Mailand sind häufig nur nachts zugängliche Schlafplätze. Obwohl dies das Erstaufnahmesystem darstellt, hat die Mehrheit der dort Untergebrachten einen Schutzstatus. Wer schon in einem SPRAR war, hat keinen Zugang zum Morcone-System. Die zehnmonatige Aufenthaltsdauer reicht nicht aus, um wirtschaftlich unabhängig zu werden. So landen viele Abgänger in der Prekarität oder melden sich erneut bei der Gemeinde. Allerdings ist ein erneuter Zugang zu den Unterkünften schwierig. Deshalb sehen viele keine andere Möglichkeit, als in ein anderes europäische Land weiterzureisen.

### **5.2.4 Nichtstaatliche Strukturen und Notschlafstellen**

Kirchliche und andere NGOs bieten zusätzlich zu den Zentren, die sie im Auftrag der Gemeinden führen, Notschlafstellen an. Zudem gibt es städtische Notschlafstellen für Obdachlose. Diese Angebote sind jedoch nicht spezifisch für Asylsuchende und Schutzberechtigte vorgesehen, sondern für alle Bedürftigen – sämtliche Ausländer und Italiener.

Wie bereits erwähnt, sind auch viele der Gemeinde-Unterkünfte für Asylsuchende und Schutzberechtigte faktisch nur Notschlafstellen. Um Überschneidungen zu vermeiden, werden an dieser Stelle nur diejenigen Strukturen aufgeführt, die nicht bereits unter 5.2.2 und 5.2.3 beschrieben wurden. Es sind nur kurzfristige Notschlafplätze.

Es ist nicht möglich, die Gesamtzahl der kirchlichen und NGO-Plätze in Rom zu beziffern. Jedenfalls sind die Kapazitäten sehr beschränkt.<sup>206</sup> Ein Stadtführer von Sant'Egidio enthält Adressen von Hilfsangeboten wie Schlafplätze, Essen, Waschmöglichkeiten in Rom, Mailand, Genua und Neapel.<sup>207</sup>

### *Rom*

Die kirchliche Organisation Sant'Egidio hat 90 Schlafplätze für Obdachlose, im Winter zusätzliche 20. Dies sind nur Schlafplätze; Essen bieten andere Organisationen an.<sup>208</sup> Centro Astalli betreibt sowohl Notschlafplätze für Alleinstehende und Familien als auch eine Suppenküche.<sup>209</sup>

<sup>205</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>206</sup> Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, S. 21.

<sup>207</sup> Comunità di Sant'Egidio, Orte zum Essen, Waschen und Schlafen, 2011: [www.santegidio.org/index.php%3F%26pageID%3D228](http://www.santegidio.org/index.php%3F%26pageID%3D228).

<sup>208</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>209</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

## *Mailand*

Farsi Prossimo und andere private Organisationen führen mehrere kleinere Zentren und Wohnungen für die Zweitaufnahme mit insgesamt circa 40 Plätzen. Darunter ist auch ein Familienzentrum. Diese Zentren sind notwendig, weil die Aufenthaltsdauer in den Gemeindestrukturen von zehn Monaten nicht ausreicht, um selbständig zu werden. Zudem ist die Anzahl SPRAR-Plätze in Mailand absolut ungenügend.

Weil die Anzahl derjenigen, die die Erstaufnahmezentren verlassen und eine Anschlusslösung brauchen, viel grösser ist als das Angebot, findet eine Triage statt. Diejenigen, die bereits in einem fortgeschrittenen Integrationsprozess sind (Ausbildung, Arbeitssuche, Sprachkurs), haben Vorrang für die Aufnahme im SPRAR oder in den nichtstaatlichen Zentren der Zweitaufnahme (siehe hierzu auch 5.2.1). Die Aufenthaltsdauer hängt vom Projekt ab, manchmal sind es sechs Monate, im Durchschnitt ein Jahr. Vor allem Frauen bleiben häufig länger.<sup>210</sup>

Neben diesen NGO-Zweitaufnahmezentren gibt es verschiedene kirchliche Einrichtungen, die Notschlafplätze anbieten. Diese stehen sämtlichen Obdachlosen offen, also nicht nur Personen im Asylbereich. Beispiele dafür sind die Schwestern von Mutter Theresa und die Fondazione Casa della Carità. Die Aufenthaltsdauer in der Casa della Carità hängt vom Einzelfall ab. Bei den Schwestern von Mutter Theresa kann man für ein paar Nächte bis maximal drei Monate unterkommen.<sup>211</sup> Laut Caritas können es gar sechs Monate bis zwei Jahre sein.<sup>212</sup>

Weiter gibt es am Hauptbahnhof Mailand eine Notschlafstelle, die in Zusammenarbeit der Gemeinde Mailand und einer NGO geführt wird (Centro di aiuto stazione centrale).<sup>213</sup> Während der Wintermonate führt die Gemeinde Mailand zusätzliche Notschlafstellen für sämtliche Obdachlose (Italiener und Ausländer). Im Winter 2011/2012 wurden dort 2506 Personen aufgenommen, davon waren 31 Prozent Asylsuchende oder Schutzberechtigte.<sup>214</sup> Die Notschlafplätze des Winters 2012/2013 wurden für Verletzte bis Ende Juni 2013 verlängert.<sup>215</sup> In diesen Notschlafstellen teilen Asylsuchende und Schutzberechtigte grosse Schlafräume zusammen mit Alkoholikern, Drogenabhängigen und anderen Obdachlosen. Im Winter können sie für drei Monate dort schlafen, in den anderen Jahreszeiten jedoch nur für eine oder eineinhalb Wochen. Es hat nicht genügend Plätze für alle Bedürftigen.<sup>216</sup>

Generell sind die staatlichen Notschlafstellen in Mailand für Männer vorgesehen, Frauen können eher in den kirchlichen Strukturen unterkommen.<sup>217</sup> Für Mütter mit Kindern (alle, nicht nur Personen aus dem Asylbereich) gibt es in Mailand drei Einrichtungen mit insgesamt circa 65 Plätzen. Für Mütter mit Kindern unter drei Jahren ist es einfacher, einen gemeinsamen Platz zu finden. Jedoch kann es auch bei die-

---

<sup>210</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>211</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>212</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>213</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>214</sup> Gemeinde Mailand, zitiert in: Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), *Mediazioni Metropolitane*, Juni 2012, S. 95.

<sup>215</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>216</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>217</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013; Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

sen vorkommen, dass kein Platz gefunden wird (wenn sie bereits einen Schutzstatus haben). Bei Kindern über drei Jahren ist es möglich, dass das Kind in einem Heim untergebracht wird und die Mutter für sich selber schauen muss. Dem widersetzen sich die Frauen in der Praxis meist.<sup>218</sup> Manche Frauen haben Angst, sich überhaupt bei der Gemeinde zu melden und einen Platz zu beantragen, weil sie fürchten, dass man ihnen das Kind wegnimmt.<sup>219</sup> (Zu Familientrennungen in Mailand siehe 6.1.1.)

Da die Gemeindeunterkünfte für Männer in Mailand nur nachts geöffnet sind, bieten die NGOs Naga und Asnada verschiedene Freizeitaktivitäten, Sprachkurse und Beratung an. Es gibt dort keine Schlafplätze, sondern das Ziel ist, den Leuten einen Ort zu geben, wo sie sich tagsüber aufhalten können. Das Angebot bietet den Flüchtlingen eine Tagesstruktur und wird daher stark genutzt und sehr geschätzt. Dies war auch für die Delegation beim Besuch der beiden Projekte spürbar. Es ist für die Flüchtlinge sehr schwierig, den ganzen Tag auf der Strasse verbringen zu müssen. Viele hängen in der Nähe von Einkaufsläden oder Bars herum. Dieser Umstand «mache einen langsam verrückt», sagten Betroffene.<sup>220</sup>

Die Stiftung Fratelli San Francesco bietet mittags und abends Mahlzeiten und eine Duschköglichkeit an, wenn man über eine Karte der Caritas verfügt. Über 2000 Personen essen dort.<sup>221</sup>

### *Fazit*

Aufgrund der starken Fragmentierung des Systems und fehlender Koordination zwischen den einzelnen Akteuren ist es unmöglich, einen Überblick über die gesamte Anzahl an Angeboten und Plätzen von NGOs und kirchlichen Institutionen zu erhalten. Jedenfalls sind die Kapazitäten sehr beschränkt. Im Einzelfall handelt es sich oft nur um einen notfallmässigen Schlafplatz für eine kurze Zeit.<sup>222</sup> Dies ist weit entfernt von einer nachhaltigen Lösung, im Aufnahmeland Italien Fuss zu fassen und schliesslich selbständig zu werden.

### **5.2.5 Besetzte Häuser und Slums**

Aufgrund mangelnder Kapazitäten im offiziellen Aufnahmesystem leben in verschiedenen Städten Italiens Asylsuchende und Schutzberechtigte in besetzten Häusern oder Hüttensiedlungen. Einige Interviewpartner sagten, die Leute würden es teilweise vorziehen, in einem besetzten Haus zu leben, als einen staatlichen Aufnahmeplatz in einer abgelegenen Region in Anspruch zu nehmen. Dies teilweise wegen der strengen Regeln der staatlichen oder kirchlichen Unterkünfte (teilweise nur nachts geöffnet, feste Ausgangszeiten, beschränkte Aufenthaltsdauern). Im Gegensatz dazu können sie im besetzten Haus unbeschränkt lange und auch tagsüber bleiben.<sup>223</sup> Diese Aussagen sind aber mit Vorsicht zu geniessen. Angesichts der bekannten Knappheit an offiziellen Unterbringungsplätzen gibt es offensichtlich sehr viele Leu-

<sup>218</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>219</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>220</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>221</sup> Ebenda.

<sup>222</sup> Siehe hierzu auch Judith Gleitze, *borderline-europe*, Gutachten, Dezember 2012, S. 21.

<sup>223</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

te, die in einem besetzten Haus leben, weil sie keine andere Wahl haben. Dies räumt auch der SPRAR-Zentraldienst ein.<sup>224</sup> Gemäss einer Studie von Caritas und JRS von 2012 befinden sich 80 Prozent der befragten Bewohner der besetzten Häuser und Slums in Rom, Mailand und Florenz auf der Suche nach einer alternativen Wohnmöglichkeit. Nur 14 Prozent sagten aus, sie seien mit ihrer aktuellen Wohnsituation zufrieden.<sup>225</sup>

Die Bewohner haben unterschiedliche Unterbringungsstationen hinter sich: Sie waren zuvor in einer staatlichen oder kommunalen Unterkunft, privat oder bei einer NGO untergebracht oder in einer anderen informellen Unterkunft.<sup>226</sup> 88 Prozent der Bewohner sind nicht erwerbstätig, und nur 6 Prozent haben eine reguläre Arbeit.<sup>227</sup> (Zur aktuellen Arbeitssituation in Italien siehe 5.3.)

Mehrere Interviewpartner betonten, dass die ethnische Community zwar einerseits unterstützend sein könne, andererseits aber auch erdrückend und integrationshemmend. Wenn sich die Leute nur noch im Kreis ihrer Community bewegen, wird es schwierig, Kontakte zur italienischen Gesellschaft zu knüpfen und sich dort zu integrieren.<sup>228</sup>

## Rom

In Rom leben schätzungsweise 1200 bis 1500<sup>229</sup> beziehungsweise 1700 Personen<sup>230</sup> in Slums und besetzten Häusern.

### 1. Selam Palace (Romanina/Anagnina)

Die Delegation besuchte auf ihrer Abklärungsreise zusammen mit der NGO Cittadini del Mondo den Selam Palace. Diese NGO besucht den Palace regelmässig. In dem ehemaligen Universitätsgebäude leben ungefähr 800 Personen aus Ostafrika (Somalia, Eritrea, Äthiopien, Sudan). Darunter sind Asylsuchende, Personen mit Schutzstatus sowie Dublin-Rückkehrende. Die Mehrheit sind Männer, es leben aber auch alleinstehende und alleinerziehende Frauen und Familien mit Kindern dort. Viele Kinder wurden bereits dort geboren. Das besetzte Gebäude gibt es schon seit mehreren Jahren. Die Stadt hat bereits einmal versucht, die Bewohner umzusiedeln, was von diesen jedoch abgelehnt wurde, weil sie nicht in den Prozess einbezogen wurden und getrennt worden wären.<sup>231</sup>

Der Selam Palace bildet ein in sich abgeschlossenes System, das autonom verwaltet wird. Sämtliche wichtigen Entscheidungen werden von einem Komitee gefällt, das paritätisch aus Bewohnern der verschiedenen Herkunftsländer zusammengesetzt ist. Momentan sind im Komitee nur Männer vertreten. Gemäss Auskunft von NGOs führt das Komitee das Haus auf militärische Weise. Die Bewohner haben da-

<sup>224</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>225</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), *Mediazioni Metropolitane*, Juni 2012, S. 24.

<sup>226</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>227</sup> Ebenda, S. 60.

<sup>228</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>229</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), *Mediazioni Metropolitane*, Juni 2012, S. 18.

<sup>230</sup> Interview mit Carlo Ruggiero, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>231</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

her Angst, offen über die Situation im Haus zu sprechen. Dies ist nur ausserhalb des Hauses möglich.<sup>232</sup> Die Zusammenarbeit der NGO Cittadini del Mondo mit dem aktuellen Komitee ist schwierig: Das Komitee zeigt wenig Engagement und es ist unklar, ob es Informationen an die Hausbewohner weiterleitet.<sup>233</sup>

Die Bedingungen dieses selbstverwalteten, nahezu rechtsfreien Raumes begünstigen Fälle von Ausbeutung und Gewalt insbesondere gegenüber **Frauen**. Der Leiter des Ufficio Immigrazione der Gemeinde Rom bestätigt die Gefährdung von Frauen. Laut ihm haben Frauen, die in einem besetzten Haus leben und sich bei der Gemeinde melden, Vorrang bei der Zuteilung eines Gemeindeplatzes.<sup>234</sup> Dass dies aber in der Praxis oft nicht zutrifft, wurde uns von verschiedenen Interviewpartnern bestätigt<sup>235</sup> und liegt angesichts der langen Warteliste auf der Hand.

Das Komitee verlangt für einen Schlafplatz in einem der Schlafsäle im Selam Palace eine monatliche Miete, welche bis zu 300 Euro beträgt. Wer diese Miete nicht bezahlen kann, hat keinen Zugang zu den Schlafsälen und muss im Korridor schlafen. Aufgrund der desolaten Lebensbedingungen im besetzten Haus und der ausweglosen Perspektive ist die Gewaltbereitschaft der Männer sehr gross und wird durch ungebührenden Alkoholkonsum verstärkt.<sup>236</sup> Alleinstehende Frauen sind so insbesondere in der Nacht den betrunkenen und gewalttätigen Männern schutzlos ausgeliefert. Dies betrifft auch alleinerziehende Frauen mit ihren Kindern, die sich keinen Schlafplatz leisten können.<sup>237</sup> Eine eritreische Flüchtlingsfrau, welche diese Situation mit ihrem Kind durchleben musste, bewarb sich wiederholt um einen Gemeindeplatz, ohne je einen zu erhalten.<sup>238</sup>

Die NGO Cittadini del Mondo schilderte gegenüber der Delegation ein weiteres Einzelfallbeispiel einer sudanesischen Frau mit subsidiärem Schutz. Sie hatte schwere psychiatrische Probleme (Borderline-Syndrom), war schwanger und lebte mit ihrem verstörten Kleinkind im Selam Palace, um welches sie sich nicht angemessen kümmern konnte. Auch sie musste manchmal im Korridor übernachten, zusammen mit eritreischen Frauen. Sie war die einzige sudanesischen Frau im besetzten Haus zu der Zeit. Sie wollte ihr Kind abtreiben, was jedoch nicht möglich war, weil sie erst kurz vor Ablauf der legalen Abtreibungsfrist in Kontakt mit Cittadini del Mondo kam. Sie versuchte, sich umzubringen. Cittadini del Mondo schrieb einen Bericht und versuchte, einen Platz für die Frau im SPRAR-System zu finden. SPRAR empfahl, nicht zu schreiben, dass die Frau psychiatrische Probleme habe, weil sie sonst nicht ins System rein dürfe. Einige Tage später war die Frau verschwunden.<sup>239</sup>

<sup>232</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>233</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>234</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>235</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013; Interview mit vier Eritreern mit subsidiärem Schutz in Italien, die im besetzten Haus Collatina wohnen, 1. Juni 2013.

<sup>236</sup> Interview mit einem Komiteemitglied anlässlich des Besuchs im Selam Palace, 30. Mai 2013.

<sup>237</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013.

<sup>238</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013.

<sup>239</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

Eine andere Frau mit Schutzstatus kontaktierte Centro Astalli, weil sie aufgrund der Gewalt im Selam Palace jede Nacht in Gefahr war. Centro Astalli versuchte erfolglos, einen Platz zu finden. Auch sie war auf der Warteliste für einen Gemeindeplatz, den sie nie erhielt.<sup>240</sup> (Siehe zur Situation von Frauen auch 6.2.)

Während der Abklärungsreise der SFH, NOAS und Juss-Buss von 2010 wurde ein Zwischenfall beschrieben, bei dem eine Person aus dem vierten Stockwerk des Selam Palace geworfen wurde. Die Polizei habe nur von aussen zugeschaut, ohne einzugreifen.<sup>241</sup> Gewalt scheint somit ohne adäquate Konsequenzen zu bleiben, selbst wenn die Bewohner die Polizei alarmieren. Dies zeigt den Charakter des besetzten Hauses als «black box», als rechtsfreien Raum.

Die sanitäre Situation ist prekär: Es gibt nur eine Dusche und eine Toilette für 250 Personen. Zeitweise wurde die Wasserversorgung von der Gemeinde unterbrochen und erst durch die Intervention einer NGO wiederhergestellt.<sup>242</sup> Es gibt in dem mehrstöckigen Gebäude keine Heizung. Die Bewohner versuchen daher, mit offenen Feuerstellen die Räume zu heizen. Dies stellt ein grosser Gefahrenherd für kleine **Kinder** dar, da sie sich an den Flammen verbrennen. Zudem ist nur kaltes Wasser verfügbar. Im Winter sind die Kinder oft krank.<sup>243</sup>

Ein grosses Problem ist, dass viele Bewohner nicht über ihre Rechte informiert sind, beispielsweise bezüglich Zugang zur Gesundheitsversorgung. Daher besucht die Organisation Cittadini del Mondo regelmässig das Gebäude und bietet Beratung und medizinische Unterstützung an. Ein Einzelfallbeispiel zeigt drastisch die Risiken von fehlender Information bezüglich des Zugangs zum Gesundheitssystem: Eine Bewohnerin des Salem Palace war im vierten Monat schwanger und hatte bis dahin noch keine Ultraschalluntersuchung. Eine solche brauchte sie dringend, denn sie hatte Blutungen. Da ihre Gesundheitskarte (*tessera sanitaria*) abgelaufen war, musste sie zwei Wochen warten bis zur Untersuchung. Da dies zu lange gedauert hätte, organisierte eine Ärztin von Cittadini del Mondo die Untersuchung privat.<sup>244</sup>

Besonders prekär scheint auch hier die Situation für **psychisch Kranke**: Beim Besuch der Delegation befand sich draussen vor dem Eingang unter einem Vordach des Gebäudes die Schlafstelle eines psychisch kranken Mannes. Er durfte nicht im Gebäude selber übernachten, weil er dort angeblich Probleme verursachen würde. Andere Bewohner bringen ihm jeweils das Essen nach draussen. Das Beispiel führt drastisch vor Augen, dass psychisch Kranke nicht einmal Aufnahme in besetzten Häusern finden, weil sie als nicht tragbar erachtet werden. Dies ist ähnlich wie bei den staatlichen Zentren CARA und SPRAR sowie den Gemeindezentren, die alle nur sehr wenige bis gar keine geeigneten Plätze für psychisch Kranke haben. (Siehe zur Gesundheitsversorgung und kranken Personen auch 5.5 und 6.3.)

Die aktuelle Stimmung im Selam Palace ist erdrückend. Cittadini del Mondo spricht von einer «kollektiven Depression», da die Bewohner keine Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation haben. Dies war auch für die Delegation spürbar bei

<sup>240</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>241</sup> SFH/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Mai 2011, S. 35.

<sup>242</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 159f.

<sup>243</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013.

<sup>244</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

ihrem Besuch im Selam Palace. Im Gespräch mit einem Mitglied des Komitees – einem älteren eritreischen Mann – führte er mit erschöpfter Stimme aus, dass sie alle nur müde seien von diesem Leben ohne Hoffnung und ohne Aussicht auf Besserung. Ihr Tag würde darin bestehen, früh morgens aufzustehen, sich das Gesicht zu waschen, sich zu Fuss auf den Weg in die Stadt zu machen, um rechtzeitig bei einer Suppenküche anstehen zu können. Den ganzen Tag seien sie mit Essensbeschaffung bei karitativen Einrichtungen beschäftigt. Da die Distanzen erheblich seien, müssten sie grosse Distanzen zu Fuss zurücklegen. Am Abend kämen sie zurück in den Selam Palace und am nächsten Morgen ginge es von vorne los. Jeder Tag sehe gleich aus. Sie alle hätten keine Hoffnung mehr und es würde auch niemanden kümmern, wie sie leben müssten.<sup>245</sup> Auch der Menschenrechtskommissar des Europarates betonte die Perspektivlosigkeit in seinem jüngsten Bericht.<sup>246</sup>

## 2. Weitere besetzte Häuser und Slums in Rom

**Collatina:** circa 700 Personen leben in diesem besetzten Gebäude.<sup>247</sup> Die Bewohner kommen aus Eritrea und Äthiopien. Darunter sind auch Frauen und Kinder.<sup>248</sup> Ein Eritreer berichtete von einer Frau, die mit ihren kleinen Kindern dort lebt. Ihre Bemühungen, einen Aufnahmeplatz der Gemeinde zu erhalten, waren bisher erfolglos.<sup>249</sup>

**Ponte Mammolo:** Dies ist ein Slum aus Hütten in der Nähe der gleichnamigen Metrostation. Ungefähr 150 Personen leben dort.<sup>250</sup> Ihre Behausungen sind nach ethnischer Zugehörigkeit in Blocks aufgeteilt: Eritrea (grösste Gruppe, fast alle mit Schutzstatus), Äthiopien, Osteuropa, Lateinamerika, Marokko, Bangladesh, Indien. Es sind fast alles Männer, plus einige wenige Frauen mit Kindern sowie einige ecuadorianische Familien.<sup>251</sup>

**Ararat:** Zweistöckiges Gebäude in der Innenstadt, wo circa 80 Männer leben.<sup>252</sup>

### *Mailand*

In Mailand werden Hausbesetzungen – anders als in Rom – deutlich weniger toleriert. Dennoch gibt es ein Areal von besetzten Bahnhofsgebäuden bei der **Scalo di Porta Romana**, wo ungefähr 80 Personen lebten, bis das Areal im März 2013 geräumt wurde. Laut Auskunft von Freiwilligen von Naga sowie von Flüchtlingen leben aber bereits wieder Leute dort.<sup>253</sup> Darunter sind gemäss Aussagen von Flüchtlingen auch Frauen. Die Situation ist aber auch für alleinstehende Männer gefährlich, es

<sup>245</sup> Interview mit einem Komiteemitglied anlässlich des Besuchs im Selam Palace, 30. Mai 2013.

<sup>246</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 162.

<sup>247</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>248</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), Mediazioni Metropolitane, Juni 2012, S. 33.

<sup>249</sup> Interview mit vier Eritreern mit subsidiärem Schutz in Italien, die im besetzten Haus Collatina wohnen, 1. Juni 2013.

<sup>250</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), Mediazioni Metropolitane, Juni 2012, S. 33.

<sup>251</sup> Ebenda, S. 29f.

<sup>252</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>253</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013; Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

gibt viele gewalttätige Angriffe. Manche versuchen daher, in Gärten zu schleichen und dort zu übernachten. Viele der Personen haben bereits einen Schutzstatus.<sup>254</sup>

Zudem gibt es in Mailand ein **besetztes Spitalgebäude**, wo zwischen 40 und 100 Eritreer leben, darunter auch Familien und Kinder. Mehr Informationen darüber sind nicht bekannt.<sup>255</sup>

Für weitere Informationen verweisen wir auf den Bericht «Mediazioni Metropolitane» von Caritas und JRS von Juni 2012. Dieser beschreibt ausführlich die Situation in den verschiedenen informellen Unterkünften in Rom, Florenz und Mailand.<sup>256</sup>

### *Fazit*

Vor allem in Rom lebt eine überwältigende Zahl von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in besetzten Häusern und Slums. Die meisten haben keine Arbeit und aufgrund der Wirtschaftskrise auch keine Chance, eine solche zu finden. Der Alltag ist daher von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. Unter diesen Umständen ist es unmöglich, einem Sprachkurs oder anderen von NGOs organisierten Aktivitäten zu folgen. Die Abgeschlossenheit des Systems der ethnischen Community kann zwar einerseits zunächst unterstützend wirken, kann aber die Integration in die italienische Gesellschaft auch erschweren. Diese Abgeschlossenheit sowie die militärische Führung des Selam Palace begünstigen die Gewalt innerhalb des Hauses insbesondere gegen Frauen. Die Bedingungen im Haus sind absolut nicht kindgerecht und stellen eine Gefährdung dar für die Entwicklung von Kindern. Das Gewaltpotenzial auch in den anderen besetzten Gebäuden stellt nicht nur für Frauen und Kinder, sondern auch für Männer eine Gefährdung dar. Die Leute haben keine Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation.

### **5.2.6 Obdachlosigkeit**

In Rom sind zahlreiche Asylsuchende und Schutzberechtigte obdachlos. Gemäss einem aktuellen Artikel im Spiegel lebten 2012 circa. 4000 Flüchtlinge auf der Strasse oder in besetzten Häusern.<sup>257</sup> Wenn man von dieser Zahl die 1200 bis 1700<sup>258</sup> abzieht, die schätzungsweise in den besetzten Häusern leben, sind es ca. 2300 bis 2800 Obdachlose in Rom (dabei nicht eingerechnet sind italienische Obdachlose).

Die Obdachlosen sind häufig sichtbar, insbesondere nachts beim Bahnhof Termini. Am späteren Abend breiten Dutzende von Obdachlosen (neben Personen aus dem Asylbereich auch andere Ausländer sowie Italiener) ihre Kartons und Decken aus, um unter dem Vordach entlang des Bahnhofsgeländes zu übernachten. Tagsüber müssen sie das Bahnhofsgelände verlassen, nachts werden sie dort von der Polizei toleriert. Auch an zahlreichen anderen Orten sieht man nachts Obdachlose, die an Strassenecken, auf Trottoirs oder auf vorübergehend stillgelegten Baustellen schlafen. Freiwillige der NGOs Sant'Egidio und MEDU besuchen einmal pro Woche die

<sup>254</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>255</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013; Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), Mediazioni Metropolitane, Juni 2012, S. 97.

<sup>256</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), Mediazioni Metropolitane, Juni 2012.

<sup>257</sup> Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, S. 34ff.

<sup>258</sup> Siehe 5.2.5.

Obdachlosen, verteilen ihnen Essen und geben ihnen Informationen. Ein Mitglied der Delegation begleitete Sant'Egidio dabei.<sup>259</sup>

Auch in Mailand gibt es obdachlose Flüchtlinge, diese sind dort allerdings weniger sichtbar. Wie unter 5.2.5 erwähnt, schlafen einige Flüchtlinge in Gärten oder auf dem besetzten Bahnhofsgelände Scalo di Porta Romana. Am Bahnhof werden Personen, die über kein Zugticket verfügen, abends rausgeworfen.<sup>260</sup> Dort schlafen höchstens Neuankömmlinge für ein paar Tage. Während der Wintermonate gibt es in Mailand zusätzliche Obdachlosenunterkünfte, wo ein Teil der Betroffenen nach dem Ende des Notstands Nordafrika<sup>261</sup> unterkommen konnte. Es ist davon auszugehen, dass nach deren Schliessung im Frühling auch viele auf der Strasse gelandet sind. Die NGO Naga sieht täglich Flüchtlinge, die keinen Schlafplatz haben. Die Freiwilligen telefonieren stundenlang herum, um eventuell irgendwo einen Schlafplatz für eine Nacht zu finden. Naga hat auch einen Raum, wo obdachlose Flüchtlinge ihr Gepäck aufbewahren können, der rege benutzt wird.<sup>262</sup>

Die Gemeinde Mailand bestätigt, dass es Fälle gibt, bei denen sie die Personen am Informationsschalter abweisen mussten, weil sie für sie keinen Platz finden konnten.<sup>263</sup>

Von Obdachlosigkeit sind auch Dublin-Rückkehrende betroffen. Laut Centro Astalli passiert es relativ häufig, dass Personen aus anderen europäischen Staaten zurückgeschickt werden und auf der Strasse landen. Personen mit Schutzstatus haben praktisch keine Chance mehr auf einen Unterbringungsplatz.<sup>264</sup>

Verschiedene Interviewpartner sagten, für Mütter und Kinder würde man eher noch einen Platz finden etwa bei einer kirchlichen Organisation. Aufgrund des allgemeinen gesetzlichen Kinderschutzauftrags würden diese nicht einfach auf die Strasse gestellt. Allerdings hat dies häufig Familientrennungen zur Folge, in Mailand sogar systematisch (siehe dazu 6.1.1). Zudem bestätigen mehrere NGOs, dass es auch Fälle von Familien gibt, für die kein Platz gefunden werden kann. Darunter sind auch alleinerziehende Flüchtlingsfrauen mit Kleinkindern.<sup>265</sup> Laut Sant'Egidio sind Familien mit Kindern höchstens für ein paar Tage obdachlos.<sup>266</sup> UNHCR erhielt auch schon verzweifelte Anfragen von Familien, die sagten, sie seien mit ihren Kindern auf der Strasse. In diesen Fällen könne die Familie einen vorübergehenden Schlafplatz in einer Notschlafstelle finden. Einen geeigneten Platz für Familien zu finden sei aber schwierig, die Wartezeit für einen Gemeindeplatz sei für sie deshalb länger. Wenn die Familie bereits in einer SPRAR- oder in einer Gemeindeunterkunft war, ist es schwierig, einen Platz zu finden.<sup>267</sup> Eine eritreische anerkannte Flüchtlingsfrau musste zusammen mit ihrem vier Monate alten Baby mehrere Nächte am Römer

<sup>259</sup> Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 28. Mai 2013.

<sup>260</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>261</sup> Siehe hierzu 3.4.

<sup>262</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013; Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>263</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>264</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>265</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013; Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013..

<sup>266</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>267</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

Bahnhof Termini übernachten, nachdem sie im Winter aus der Schweiz zurückgeschickt wurde. Es blieb ihr nichts anderes übrig, da sie sich erfolglos auf die Warteliste der Gemeinde gesetzt und bei einer religiösen Einrichtung sowie in den besetzten Häusern angefragt hatte – sogar letztere waren zu dem Zeitpunkt überbelegt.<sup>268</sup> (Weiteres zur Situation von Familien siehe 6.1.)

Wer keinen Platz in einer Unterkunft hat, erhält auch kein Essen von staatlicher Seite. Wie bereits in Bezug auf die Personen in den besetzten Häusern sowie im SFH/Juss-Buss-Bericht von 2011<sup>269</sup> beschrieben, verbringen die Flüchtlinge nach wie vor die meiste Zeit ihres Alltages damit, ihre Mindestbedürfnisse zu decken: Anstehen bei Suppenküchen für Mahlzeiten, Finden einer Dusch- und Waschmöglichkeit und eines Schlafplatzes. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, wie man einem Sprachkurs oder anderen integrationsfördernden Massnahmen folgen kann, wenn sie denn überhaupt angeboten werden.

### 5.2.7 Fazit

Das italienische System geht davon aus, dass Personen mit Schutzstatus selber für sich sorgen müssen. Dementsprechend gibt es nur wenige Aufnahmeplätze für sie, und sie sind zeitlich beschränkt. Vor allem wenn jemand schon die maximale Aufenthaltsdauer in einem Zentrum ausgeschöpft hat, sind die Chancen klein, eine Unterkunft zu finden. Centro Astalli bezeichnet die Chancen in diesem Fall gar als «gleich Null», einen Platz zu finden.<sup>270</sup>

Mehrere Beispiele zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit auch bei mehrmaligem Bemühungen um Aufnahme bei der Gemeinde oder bei einer kirchlichen Organisation gross ist, in einem besetzten Haus oder auf der Strasse zu landen. Dies gilt ebenfalls für Rücküberstellte mit Schutzstatus in Italien. Auch Frauen, alleinerziehende Mütter, Familien und (vor allem psychisch) Kranke sind von diesem Risiko betroffen.

Die Lebensbedingungen der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den besetzten Häusern, Slums und auf der Strasse sind unwürdig. Sie leben am Rande der Gesellschaft ohne jegliche Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation. Ihr Alltag ist durch die Deckung der Elementarbedürfnisse wie Suche nach Nahrung und Schlafplatz bestimmt.

Im Vergleich zur letzten Abklärungsreise bekam die Delegation den Eindruck, dass die Hoffnungslosigkeit unter den Flüchtlingen ein erdrückendes Ausmass angenommen hat. Die Wirtschaftskrise und die damit einhergehende fehlende Möglichkeit, wenigstens auf dem Schwarzmarkt eine Arbeit zu finden, hat jede Aussicht auf eine Verbesserung der Lebenssituation aus eigener Kraft zunichte gemacht (siehe 5.3).

<sup>268</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau mit ihrem kleinen Kind aus dem besetzten Bürogebäude Selam Palace, Bern, 27. Juni 2013.

<sup>269</sup> SFH/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Mai 2011, S. 39.

<sup>270</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

## 5.3 Arbeit und Integration

Asylsuchende dürfen nach sechs Monaten beziehungsweise nach Erteilung eines Schutzstatus arbeiten und müssen ab dann für sich selber sorgen. Dieser Wechsel zur plötzlich geforderten totalen Selbständigkeit nach einem monatelangen Aufenthalt in einem Zentrum, in dem man meist nicht einmal selber kochen konnte, ist für die Flüchtlinge sehr schwierig.<sup>271</sup>

Bereits vor der Wirtschaftskrise gab es in Italien einen Mangel an Unterbringungsplätzen und Integrationsunterstützung. Die Krise hat dieses Problem mit einem stark erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich verschärft.

### 5.3.1 Reguläre Arbeit

Die Arbeitslosenquote in Italien betrug im Juli 2013 insgesamt 12 Prozent beziehungsweise 39,5 Prozent unter den bis 25-Jährigen.<sup>272</sup> Alle Interviewpartner betonten, dass es aufgrund der Wirtschaftskrise auch für Einheimische sehr schwierig sei, eine Arbeitsstelle zu finden.

Noch schwieriger ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte, insbesondere wenn sie über wenig Sprachkenntnisse und eine wenig qualifizierte Berufsbildung verfügen. Viele Flüchtlinge sind junge Männer und fallen damit in die Gruppe mit der höchsten Arbeitslosenquote. Weiter sind sie – wie andere ausländische Personen auch – von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt betroffen.<sup>273</sup>

Es ist somit anzunehmen, dass die Arbeitslosenquote unter den Flüchtlingen höher ist als diejenige der Gesamtbevölkerung. Eine Studie von CIR vom Juni 2012 über die Integration von international Schutzberechtigten in Italien bestätigt dies: 44,6 Prozent der Befragten waren arbeitslos.<sup>274</sup> Wie bereits unter 5.2.5 erwähnt, sind 88 Prozent der Bewohner der besetzten Häuser in Rom, Mailand und Florenz arbeitslos und nur 6 Prozent haben eine reguläre Arbeit.<sup>275</sup>

Vor einigen Jahren konnten einige Schutzberechtigte mit Sprachkenntnissen noch eine reguläre Arbeitsstelle in Fabriken in Norditalien finden. Diese Leute konnten dann langsam unabhängig werden und entlasteten so das Unterbringungssystem. Jetzt gibt es diese Jobs nicht mehr, da die Industrie stark von der Wirtschaftskrise betroffen ist.<sup>276</sup> Momentan ist es sogar schwierig, eine temporäre Arbeitsstelle für zwei bis drei Monate zu finden. Längerfristige Stellen zu finden ist praktisch unmög-

---

<sup>271</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>272</sup> Eurostat Pressemitteilung STAT/13/126, 30. August 2013: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-126\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-126_de.pdf).

<sup>273</sup> Der UN-Ausschuss gegen Rassismus drückt seine Besorgnis über anhaltende Diskriminierung von Ausländern auf dem Arbeitsmarkt aus: Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Eightieth Session, Concluding observations, Italy, CERD/C/ITA/CO/16-18, 9. März 2012, RZ 23: [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.CO.16-18.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.CO.16-18.pdf).

<sup>274</sup> CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, Le Strade dell'Integrazione, Studie mit Finanzierung vom Italienischen Innenministerium und dem EU-Flüchtlingsfonds, Juni 2012, S. 45: [www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20presentazione\\_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf](http://www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf).

<sup>275</sup> Cooperativa Roma Solidarietà et al. (Hrsg.), Mediazioni Metropolitane, Juni 2012, S. 60.

<sup>276</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

lich. Eine dreimonatige Arbeitsstelle reicht aber nicht aus, um eine Wohnung zu mieten.<sup>277</sup> Die Personen, die sich an die NGO Naga in Mailand wenden, haben höchstens eine Schwarzarbeit, jedoch keine legale Arbeitsstelle.<sup>278</sup>

Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation werden Stellen, die früher von Flüchtlingen oder anderen Migranten besetzt wurden, jetzt vermehrt auch von Italienerinnen und Italienern beansprucht (etwa im Pflegebereich). Dies erschwert den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zusätzlich. Andere Jobs fallen ganz weg: Beispielsweise pflegen Italienerinnen und Italiener jetzt ihre Eltern selber zuhause, weil sie sich die Betreuung durch eine bezahlte Drittperson nicht mehr leisten können. Es ist mittlerweile auch schwierig, Arbeit im niedrig bezahlten Bereich zu finden.<sup>279</sup>

Die Gemeinde Mailand berichtet, dass die im Morcone-System untergebrachten Personen im letzten Jahr schlechter ausgebildet waren als früher. Die Gründe dafür nannten sie nicht. Für schlecht Ausgebildete ist der Zugang zum Arbeitsmarkt angesichts der Wirtschaftskrise besonders schwierig.<sup>280</sup> Die Zahl derjenigen, die nach dem zehnmonatigen Aufenthalt selbständig wurden, ist gesunken. 2012 hatten nur 17,6 Prozent der Abgänger eine Arbeitsstelle (siehe 5.2.3).

Auch unter den Abgängern des SPRAR ist der Anteil derjenigen gesunken, die am Ende des Aufenthalts selbständig waren (siehe 5.2.1).

Seit etwa einem Jahr kehren vermehrt Leute zum Informationsschalter der Gemeinde Mailand zurück, für welche sie bereits vorher einmal eine Unterkunft vermittelt hat. Die Wirtschaftskrise hat viele trotz fortgeschrittener Integration wieder zurück an den Anfang geworfen, weil sie ihre Arbeit und damit auch ihre Wohnung verloren.<sup>281</sup> Auch die Gemeinde Rom berichtet von verschiedenen Fällen, die sich wiederholt an ihrem Schalter melden.<sup>282</sup>

Gemäss EU-Langzeitaufenthalterrichtlinie<sup>283</sup>, die neu auch für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte gilt, kann nach fünf Jahren der Status des Langzeitaufenthalters beantragt werden. Dies würde eine Arbeitssuche in einem anderen EU-Land ermöglichen. Es ist noch unklar, wie Italien diese Richtlinie umsetzen wird, insbesondere bezüglich der erforderlichen finanziellen Unabhängigkeit. Laut dem Innenministerium gelten neben dem fünfjährigen Aufenthalt keine weiteren Voraussetzungen.<sup>284</sup> Der Umsetzungsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen, laut UNHCR bleibt die tatsächliche Praxis abzuwarten.<sup>285</sup>

---

<sup>277</sup> Ebenda.

<sup>278</sup> Interview mit Naga, Mailand, 4. Juni 2013.

<sup>279</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>280</sup> Interview mit Gemeinde Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>281</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>282</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>283</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffen die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

<sup>284</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>285</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

### 5.3.2 Schwarzarbeit und Ausbeutung

Aufgrund fehlender Möglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt suchen viele eine Arbeit auf dem Schwarzmarkt. Dort ist es etwas einfacher, Arbeit zu finden, weil dies für die Arbeitgeber günstiger ist. Aufgrund der Wirtschaftskrise sind Arbeitgeber heute teilweise nur noch bereit, eine Person schwarz anzustellen, während sie dies vor ein paar Jahren noch legal taten. In einigen Bereichen gibt es heute fast nur noch Schwarzarbeit, beispielsweise beim Obstpflücken im Süden des Landes oder auf den Baustellen. Viele Unternehmen im Bausektor mussten schliessen.<sup>286</sup>

Einige Flüchtlinge gehen im Sommer in den Süden, um dort beim Obstpflücken etwas Geld zu verdienen. Dabei werden sie von den Arbeitgebern ausgebeutet: sie verdienen ungefähr 20 Euro pro Tag – ein Drittel des normalen Lohnes bei einer legalen Anstellung.<sup>287</sup> Gemäss dem UN-Ausschuss gegen Rassismus fehlt ein angemessener Rechtsschutz für Migranten gegen Ausbeutung und missbräuchliche Arbeitsbedingungen.<sup>288</sup>

Andere verkaufen auf der Strasse Schirme, Sonnenbrillen und ähnliches. Es ist äusserst fraglich ob dies ausreicht, um die Existenz zu sichern.

Es ist anzunehmen, dass einigen Frauen sich angesichts der ausweglosen Situation prostituieren. Ein aktueller Artikel im Spiegel zitiert Frauen, die sich in einem Bordell in einem Slum in Apulien prostituieren und von Freiern misshandelt wurden. Der Slum ist ein praktisch rechtsfreier Raum, wo der Bordellbetreiber nicht mit Kontrollen rechnen muss.<sup>289</sup>

Frauenhandel ist ein gravierendes Problem, insbesondere betroffen sind Frauen aus Nigeria. Die Frauen müssen während fünf Jahren ihre Schulden von 10'000 Dollar abarbeiten.<sup>290</sup> Frauenhandel findet auch in den grossen CARAs Mineo und Crotone im Süden Italiens statt.<sup>291</sup>

Es gibt besondere gesetzliche Schutzmechanismen und Information für Opfer von Frauenhandel (ausserhalb des Asylverfahrens).<sup>292</sup> Es ist jedoch nicht klar, wie effektiv diese Massnahmen sind. Die Komplexität des Problems, die Abhängigkeitsverhältnisse und die faktische Rechtsfreiheit in den besetzten Häusern lassen vermuten, dass es extrem schwierig ist, solche Verbrechen zu ahnden. Das Thema Menschenhandel sollte eingehend untersucht werden. Dies würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

Die Perspektivlosigkeit von Flüchtlingen in Italien führt zu Depression. Betroffene berichten, die ständigen Alltagsorgen und die permanente Suche nach einem Schlafplatz und Essen machten sie verrückt.<sup>293</sup> Viele reisen daher in andere europä-

---

<sup>286</sup> Ebenda.

<sup>287</sup> Ebenda.

<sup>288</sup> CERD, Concluding observations, Italy, 9. März 2012, RZ 23.

<sup>289</sup> Der Spiegel 25/2013, Mogadischu in Apulien, S. 37.

<sup>290</sup> Interview mit Commissione protezione internazionale Milano, 4. Juni 2013.

<sup>291</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>292</sup> Interview mit Questura Rom, 28. Mai 2013.

<sup>293</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

ische Länder weiter, obwohl sie wissen, dass sie von dort wieder nach Italien zurückgeschickt werden. Darunter sind auch viele alleinerziehende Mütter mit ihren Kindern.

### 5.3.3 Wohnung

Viele Interviewpartner wiesen darauf hin, dass die Mietkosten für Wohnungen insbesondere in grossen Städten wie Rom und Mailand sehr hoch sind. Eine kurzfristige Arbeit mit niedrigem Lohn reicht nicht aus, um eine Wohnung zu mieten.<sup>294</sup> Wenn jemand beispielsweise 700 bis 900 Euro im Monat verdient, muss er oder sie für eine Wohnung in Rom gleichviel oder sogar mehr bezahlen.<sup>295</sup> Eine Zweizimmerwohnung in Mailand kostet ungefähr 800 Euro.<sup>296</sup>

Einige Asylsuchende und Schutzberechtigte können zur Untermiete bei Landsleuten unterkommen. Häufig teilen sich so zahlreiche Personen eine Wohnung. Für einen Schlafplatz bezahlen sie verhältnismässig viel: in Mailand sind es mindestens 105 Euro pro Monat.<sup>297</sup> Der Schluss liegt nahe, dass sich so einzelne Landsleute auf Kosten anderer bereichern.

Diskriminierung ist eine weitere Hürde beim Zugang zum Wohnungsmarkt: Viele Vermieter wollen keine Ausländer als Mieter, insbesondere in kleinen Dörfern.<sup>298</sup>

### 5.3.4 Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen

UNHCR bezeichnet die Integrationschancen für Schutzberechtigte in Italien als ernsthaft beschränkt und daher als eines der grössten Probleme im italienischen Asylsystem. Es fehlen eine umfassende Strategie und spezifische Massnahmen zur lokalen Integration. Zudem sind angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise die Integrationsperspektiven zunehmend beschränkt.<sup>299</sup> UNHCR fordert positive Fördermassnahmen («affirmative action») zugunsten neu anerkannter Flüchtlinge zu Beginn ihres Integrationsprozesses.<sup>300</sup>

Die Sprachkurse in den Erstaufnahmezentren sind limitiert. In den Zweitaufnahmezentren, insbesondere im SPRAR, gibt es intensivere Kurse sowie weitere Integrationsunterstützung. Solche Angebote gibt es teilweise auch in den Gemeindeunterkünften.

Ein Integrationsfonds (Fondo di accompagnamento all'integrazione) ermöglicht es, ein paar ausgewählte Personen bei der Gründung eines kleinen Projekts zu unterstützen (beispielsweise Eröffnung einer Bäckerei oder eines Gemüseladens). SPRAR nimmt auch an diesem System teil und versucht, einigen seiner Beherbergten eine solche Unterstützung zu vermitteln. In ähnlichem Sinne werden solche

<sup>294</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>295</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>296</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>297</sup> Ebenda.

<sup>298</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013; Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>299</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 12.

<sup>300</sup> UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 21.

Start-up-Projekte auch über die Steuerabgabe *Otto per mille* unterstützt.<sup>301</sup> Die Zahl der so unterstützten Personen ist jedoch beschränkt und es wird die Eingabe eines konkreten Projekts vorausgesetzt.

Sobald man einmal aus dem System herausgefallen ist, ist es schwierig, kontinuierlich einem Sprachkurs oder anderen integrationsfördernden Massnahmen zu folgen. Zum einen besteht kein Anspruch mehr auf solche Unterstützungsmassnahmen, die Schutzberechtigten sind auf Angebote von NGOs angewiesen. Zum anderen ist der Alltag geprägt durch die Deckung der elementaren Bedürfnisse wie Schlafen und Essen (siehe dazu 5.2.5 und 5.2.6). Flüchtlinge fügten hinzu, dass es schwierig sei, die Sprache gut zu lernen, wenn man von einem Ort an einen anderen wechselt. Denn jeder Sprachkurs, den man besuche, fange wieder bei Null an.<sup>302</sup>

### 5.3.5 Fazit

Angesichts der akuten Wirtschaftskrise und der hohen Arbeitslosigkeit in Italien scheint es für einen Flüchtling zurzeit kaum möglich, eine Arbeitsstelle zu finden. Es bleiben höchstens Jobs auf dem Schwarzmarkt, wo Ausbeutung stattfindet. Die vorhandenen Stellen sind meist befristet. Der Lohn reicht nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und eine nachhaltige Lebensperspektive in Italien aufzubauen. Es fehlen notwendige Integrationsmassnahmen. Die Leute landen so unweigerlich in der Obdachlosigkeit und sind auf Suppenküchen und Notschlafstellen angewiesen (siehe hierzu 5.2.5-5.2.6). Das ständige Kümmern um einen Schlafplatz und um die nächste Mahlzeit verunmöglicht es, sich effektiv um die Integration zu bemühen. Abgesehen von ein paar Glücksfällen ist nicht ersichtlich, wie Schutzberechtigte aus diesem Teufelskreis herauskommen sollen. Davon sind die Personen ebenso betroffen, die von anderen europäischen Ländern nach Italien zurückgeschickt werden.

## 5.4 Sozialhilfe

### 5.4.1 Italienisches System

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

Schutzberechtigte sind formal den Einheimischen gleichgestellt in Bezug auf soziale Rechte. Zahlreiche Interviewpartner sowohl von NGO- als auch Behördenseite bestätigten, dass das Sozialsystem auch für italienische Staatsangehörige sehr schwach ist und den Bedarf nicht decken kann. Anders als im Schweizer System gibt es keine regelmässigen monatlichen Sozialhilfeleistungen, die das Existenzminimum garantieren. Das italienische System stützt sich stark auf die Unterstützung durch die Familie ab.<sup>303</sup> Während Italiener bei Bedürftigkeit auf die Unterstützung ihrer Angehörigen zählen können, fehlt Flüchtlingen gerade ein solches tragfähiges

<sup>301</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>302</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>303</sup> Mehrere Interviewpartner äusserten sich kritisch zu den umfassenden Sozialhilfeleistungen in nördlichen Ländern, da dies ihrer Meinung nach keinen Anreiz zur Selbständigkeit biete.

familiäres Netz.<sup>304</sup> Daher sind sie faktisch schlechter gestellt als Einheimische. Dies betont auch der Menschenrechtskommissar des Europarates in seinem jüngsten Bericht zu Italien.<sup>305</sup>

Die Verantwortung für die Sozialhilfe liegt bei der Wohngemeinde. Allfällige Leistungen variieren daher stark. Zudem muss man den Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde haben, um Zugang zu allfälligen Leistungen zu erhalten. Die Bewohner im Selam Palace haben Probleme beim Zugang zu sozialen Leistungen. Momentan sind sie zwar mit Unterstützung von UNHCR und NGOs daran, die einzelnen Wohnräume zu nummerieren, um sich bei der Gemeinde registrieren zu können. Es ist aber noch unklar, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Die Regierung hat vor einem Jahr eine Sozialkarte eingeführt, zu der gemäss Gesetz auch Schutzberechtigte Zugang haben. Jedoch gab es in der Praxis computertechnische und administrative Probleme beim Zugang.<sup>306</sup> Schwierigkeiten für ausländische Personen beim Zugang zu Sozialleistungen beschreibt auch der UN-Ausschuss gegen Rassismus.<sup>307</sup> In jedem Fall sind die finanziellen Kapazitäten der Gemeinden für Sozialleistungen sehr beschränkt (siehe unten 5.4.2 und 5.4.3).

#### 5.4.2 Sozialwohnungen

Die Gemeinden verfügen über Sozialwohnungen, für die sich wie alle anderen Bedürftigen auch Schutzberechtigte anmelden können. Jedoch haben die Gemeinden nicht ausreichende finanzielle Mittel, um den Bedarf zu decken. Dementsprechend ist die Wartezeit sehr lange, in Rom beträgt sie bis zu zehn Jahren.<sup>308</sup> Familien haben zwar Vorrang, doch es dauert in jedem Fall mehrere Jahre, bis auch sie eine Wohnung erhalten können.<sup>309</sup> Eine Familie in Rom wartet beispielsweise seit sechs Jahren auf eine Wohnung.<sup>310</sup> In Mailand sind mehrere Tausend Menschen auf der Warteliste für eine Sozialwohnung. Um überhaupt auf die Liste gesetzt zu werden, muss man seit fünf Jahren seinen Wohnsitz in Mailand haben.<sup>311</sup>

#### 5.4.3 Finanzielle Beiträge

In Mailand ist laut Farsi Prossimo eine gewisse finanzielle Unterstützung zwar theoretisch möglich. Faktisch wurde diese aber für alle gekürzt, weil weniger Mittel vorhanden sind. Die Bedingungen, um eine finanzielle Unterstützung zu erhalten, wurden verschärft, es wird ein kleinerer Betrag gezahlt und seltener.<sup>312</sup>

Die Gemeinde Rom gewährt laut MEDU aufgrund von Budgetkürzungen gar keine Sozialleistungen mehr, nicht einmal für behinderte Personen.<sup>313</sup> Ungefähr 10'000 Personen in Rom haben die Adresse von NGOs wie Centro Astalli als ihre Residenz

<sup>304</sup> Interview mit Carlo Ruggiero, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>305</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 155.

<sup>306</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>307</sup> CERD, Concluding observations, Italy, 9. März 2012, RZ 23.

<sup>308</sup> Interview mit Fondazione Roma Solidale / Programma Integra, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>309</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>310</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>311</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>312</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>313</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

registriert. Es ist nicht möglich, dass alle diese Personen sich bei der Gemeinde Rom melden für Sozialhilfe.<sup>314</sup> Das System der virtuellen Adressen führt auch zu einem Ungleichgewicht bei der Verteilung der Mittel für die Sozialarbeit: So erhält der erste Distrikt im Zentrum von Rom, wo sich die NGOs und damit die virtuellen Adressen befinden, am meisten finanzielle Mittel für die Sozialarbeit. Hingegen erhalten die Sozialarbeitenden im zehnten Distrikt, wo viele der Betroffenen effektiv wohnen, viel weniger Geld zugeteilt.<sup>315</sup>

Wie unter 5.2.1 ausgeführt, kann SPRAR den Abgängern seiner Projekte eine einmalige Starthilfe von 250 Euro sowie die ersten paar Monatsmieten bezahlen. Dies reicht jedoch nicht aus für eine nachhaltige Sicherung der Lebensgrundlage. Denn selbst wenn die betroffene Person eine Arbeitsstelle finden sollte, ist diese mit grosser Wahrscheinlichkeit auf wenige Monate befristet und schlecht bezahlt (siehe 5.3.1-5.3.2).

#### 5.4.4 Fazit

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

### 5.5 Gesundheitsversorgung

#### 5.5.1 Zugang zur Gesundheitsversorgung

Auch bezüglich der Gesundheitsversorgung sind Schutzberechtigte den Einheimischen gleichgestellt. Die Krankenversicherung läuft über die öffentlichen regionalen Institutionen ASL (Azienda Sanitaria Locale).

Der Zugang zu notfallmässigen Spitalbehandlungen scheint laut mehreren Interviewpartnern grundsätzlich zu funktionieren.

Hingegen ist für den Zugang zu einem Hausarzt und weiteren medizinischen Leistungen eine Gesundheitskarte (*tessera sanitaria*) nötig. Diese ist grundsätzlich dort zu beziehen, wo man seinen Wohnsitz (*residenza*) hat. Bei Asylsuchenden im Verfahren reicht es, wenn sie eine virtuelle Adresse bei einer NGO wie Centro Astalli angeben. Sobald die Person aber einen Schutzstatus erhält, wird die Wohnadresse auf der Aufenthaltsbewilligung festgehalten. Wenn die Person dann den Ort wechselt, bleibt sie bezüglich Hausarztwahl an den ursprünglichen Ort gebunden, bis sie sich offiziell am neuen Ort registriert. Dafür braucht sie eine Wohnung, die auf ihren Namen lautet. Dies kann laut SaMiFo grosse Probleme verursachen.<sup>316</sup> Beim Verlassen des SPRAR behält man die Residenz am betreffenden Ort für weitere sechs Monate. Bei Dublin-Rückkehrenden ist der Ort zuständig, wo die Person zuletzt die

<sup>314</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>315</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>316</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

Residenz hatte.<sup>317</sup> Laut Cittadini del Mondo ist es möglich, einen Hausarzt an einem temporären Wohnort zu bekommen, die Wahl des Hausarztes muss dann jedoch jährlich verlängert werden. Wenn man dies nicht rechtzeitig tut, darf der ursprünglich gewählte Hausarzt keine Medikamente mehr verschreiben.<sup>318</sup>

Das Hauptproblem beim Zugang zur Gesundheitsversorgung ist die mangelnde Information vieler Personen über ihre Rechte und über das Vorgehen, um eine *tessera sanitaria* zu erhalten. Deshalb besuchen NGOs wie MEDU und Cittadini del Mondo in Rom sowie Naga in Mailand Flüchtlinge in besetzten Häusern bzw. auf der Strasse, um sie zu informieren und medizinische Behandlung anzubieten. Ein weiteres Problem sind sprachliche Verständigungsschwierigkeiten zwischen medizinischem Personal und Flüchtlingen.<sup>319</sup> Ausserdem akzeptieren einige Ärztinnen und Ärzte keine Flüchtlinge oder Bewohner von besetzten Häusern.<sup>320</sup> Wie das Beispiel der schwangeren Frau im Selam Palace (siehe 5.2.5) zeigt, kann eine fehlende Information über den Zugang zur Gesundheitsversorgung zum Unterbleiben notwendiger Behandlungen und damit gesundheitsbedrohenden Situationen führen.

### 5.5.2 Psychologische/psychiatrische Versorgung

Laut Gemeinde Rom haben fast 20 Prozent der in den Gemeindestrukturen Untergebrachten psychische Probleme. Auch SPRAR nennt eine Zunahme von Fällen traumatisierter Personen.<sup>321</sup>

Sowohl in Rom als auch in Mailand gibt es Projekte, die psychologische oder psychiatrische Behandlung anbieten:

Das Projekt **Ferite Invisibili** der Caritas Rom richtet sich an Folteropfer, da es in Italien nicht genügend Spezialisten für diese gibt. Zwei Psychiater und vier Psychologen behandeln ungefähr 20 Personen pro Woche. Seit Gründung des Projekts vor acht Jahren wurden insgesamt 215 Patienten behandelt. Davon sind die meisten Männer. Mit einer Wartezeit von ein paar Monaten kann ein Termin gegeben werden. Die Zuweisung geschieht durch die Leitung der Unterkünfte, in denen die Leute wohnen. Die Personen, die in dem Projekt behandelt werden, haben entweder einen Schlafplatz, oder Ferite Invisibili versucht unter grossem Aufwand, einen zu finden. Eine Behandlung dauert ungefähr drei bis vier Monate (15 bis 20 Sitzungen). Das Projekt verfügt auch über Dolmetscher und interkulturelle Mediatoren.<sup>322</sup>

**SaMiFo** (Salute Migranti Forzati) ist ein gemeinsames Projekt des nationalen Gesundheitsdienstes und Centro Astalli. Es bietet in einem Ambulatorium psychiatrische Behandlung vor allem für Asylsuchende an. Voraussetzung für den Zugang ist, dass die Person bereits im öffentlichen Gesundheitssystem angemeldet ist.<sup>323</sup>

<sup>317</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>318</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>319</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>320</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>321</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013; Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>322</sup> Interview mit Ferite Invisibili, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>323</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

In Mailand bieten Freiwillige von **Naga** Gespräche und Aktivitäten für traumatisierte Personen an. In den meisten Fällen geht es dabei nicht um eine psychologische Therapie, sondern in erster Linie darum, den Leuten Stabilität zu geben, um wieder Vertrauen in die Menschen aufzubauen. Wenn jemand schwerere psychische Probleme hat, wird die Person an einen Psychologen des öffentlichen Gesundheitssystems verwiesen.<sup>324</sup>

Diese ambulanten Angebote haben einerseits beschränkte Kapazitäten. Andererseits können sie nur helfen, wenn die Person auch eine stabile Lebenssituation hat, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird.

### 5.5.3 Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit

Die Wohnsituation hat einen entscheidenden Einfluss auf die Gesundheit und eine medizinische Behandlung. Laut SaMiFo ist es nicht möglich, bei guter Gesundheit zu bleiben, wenn man auf der Strasse lebt. Insbesondere ist eine angemessene Behandlung von psychischen Krankheiten unter diesen Umständen nicht möglich. Als Beispiel wird eine traumatisierte Person genannt, die unter Schlafstörungen leidet. Wenn sie auf der Strasse schlafen muss, kann der Arzt ihr keine zu starken Schlafmittel verschreiben, um ihre Reflexe nicht zu beeinträchtigen. Denn sie muss in der Lage sein zu reagieren, wenn Gefahr droht. Man muss die Behandlung also der Lebenssituation anpassen. Oft kann man so höchstens die Symptome etwas lindern, nicht aber eine richtige Behandlung gewährleisten.

Ein weiteres Beispiel betrifft einen Asylsuchenden aus Mali, der in Rom auf der Strasse lebt. Die Präfektur bot ihm einen Platz in einem CARA in Bari an. Dies lehnte er ab, weil er in Rom noch in psychiatrischer Behandlung bei SaMiFo war. Dort hatte er auch einen interkulturellen Vermittler als Bezugsperson. Weil er die Behandlung nicht unterbrechen wollte, musste er weiterhin auf der Strasse leben.<sup>325</sup> Gemäss einem Psychiater von Naga ist aber ein Schlafplatz gerade die Voraussetzung, um die Heilung von mentalen Problemen angehen zu können.<sup>326</sup> Wenn man ständig auf der Suche nach der nächsten Mahlzeit und dem nächsten Notschlafplatz ist, bleibt kein Raum, um sich mit seiner mentalen Situation zu befassen.

Nicht nur bei psychischen Krankheiten hat die Lebenssituation einen massgebenden Einfluss: Eine obdachlose Person kann zwar allenfalls eine benötigte Operation bekommen. Danach landet sie jedoch wieder auf der Strasse oder in einer Notschlafstelle. Unter diesen Umständen scheint eine gute Rekonvaleszenz fraglich.<sup>327</sup> Eine eritreische Flüchtlingsfrau in Bologna mit einem Tumor war bis zum Tag der Operation obdachlos. Obwohl sie durch ihre Krankheit sehr geschwächt war und Blutungen hatte, musste sie jeweils frühmorgens die Notschlafstelle verlassen und hatte keinen Ort, wo sie sich tagsüber aufhalten konnte. Nach der Operation wird sie bis zur Genesung im Spital bleiben können. Was nachher passiert, ist jedoch ungewiss. Sehr

---

<sup>324</sup> Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>325</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>326</sup> Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>327</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

wahrscheinlich wird sie wieder in derselben Situation landen wie vor der Operation.<sup>328</sup>

Wie unter 4.3 und 5.2 dargelegt, gibt es nur wenige geeignete Aufnahmeplätze für Personen mit psychischen Problemen. Im SPRAR sind es aktuell nur 50 spezielle Plätze (ab 2014 allenfalls mehr), bei denen mit spezialisiertem Fachpersonal zusammengearbeitet wird. Zugang zu diesen Plätzen haben nur Personen mit psychologischen, nicht aber psychiatrischen Problemen (siehe 5.2.1). Die Wartezeit für einen SPRAR-Platz ist länger für psychisch Kranke, weil es nur wenige Plätze hat.<sup>329</sup> SPRAR Mailand hat nur zwei Plätze für Verletzte mit psychischen oder physischen Problemen.<sup>330</sup> Die CARA sind mit ihrer Massenunterbringung generell nicht geeignet für diese Personen, ausserdem sind sie momentan ausgelastet (siehe 4.3.2). Auch die Gemeindeplätze in Rom und Mailand sind nicht geeignet, in Mailand hat es nur zehn Plätze für psychisch Kranke (siehe 5.2.2 und 5.2.3). Sogar aus den besetzten Häusern können psychisch Kranke ausgeschlossen werden, weil sie nicht tragbar sind (siehe 5.2.5).

In Rom bietet das **Projekt Kairos** sechs Plätze für psychisch Kranke an.<sup>331</sup> Naga beantragt bei sehr schwerer Erkrankung die Finanzierung eines Aufnahmeplatzes durch die Invalidenversicherung. Dies funktioniert jedoch nur in ganz schweren Ausnahmefällen.<sup>332</sup> Ein gemeinsames Projekt von **Centro Astalli und Caritas** bietet acht Plätze. Es sind viel zu wenige. Dadurch besteht die Gefahr, dass gerade die Verletzlichsten vom Unterbringungssystem ausgeschlossen bleiben.<sup>333</sup> Aufgrund der beschränkten Anzahl spezialisierter Aufnahmeplätze und der grossen Anzahl Personen mit psychischen Problemen muss man davon ausgehen, dass viele von ihnen auf der Strasse landen.

#### 5.5.4 Fazit

Der Zugang zu Notfallbehandlungen ist möglich. Bei anderen Gesundheitsleistungen erschweren administrative Hürden, Sprachprobleme und ungenügende Information den Zugang. Die Gesundheitsversorgung muss weiter in Zusammenhang mit der Wohnsituation betrachtet werden. Es gibt viel zu wenige geeignete Unterbringungsplätze für (insbesondere psychisch) Kranke. Deshalb leben viele auf der Strasse oder übernachten in Notschlafstellen. Eine angemessene Behandlung und Heilung ist so nicht möglich.

---

<sup>328</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau, Bologna, 3. Juni 2013.

<sup>329</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>330</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>331</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>332</sup> Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>333</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013.

## 6 Situation von Verletzlichen

Mehrere Interviewpartner waren persönlich der Meinung, man solle keine verletzlichen Personen nach Italien zurückschicken.<sup>334</sup> Laut Innenministerium können Verletzte überstellt werden, aber beispielsweise nur eine Person (und nicht fünf) pro Tag.<sup>335</sup> UNHCR fordert eine genaue individuelle Prüfung jedes Falles, eine angemessene Information der italienischen Behörden vor der Überstellung sowie eine stärkere Berücksichtigung von allfällig vorhandenen Familienbindungen in anderen Ländern.<sup>336</sup>

An dieser Stelle soll die Bedeutung der Unterbringungsprobleme für spezifische Kategorien von Asylsuchenden und Schutzberechtigten aufgezeigt werden. Dabei wird jeweils auf die einschlägigen Passagen dieses Berichts verwiesen.

### 6.1 Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter

Der Leiter des Ufficio Immigrazione der Gemeinde Rom lehnt Rücküberstellungen von Familien mit Kindern ab, weil die Rücküberstellung an sich ein Trauma darstelle, insbesondere für Kinder.<sup>337</sup>

Familien mit beiden Elternteilen gelten in Italien (anders als Ein-Eltern-Familien) nicht als verletzlich.<sup>338</sup> Viele Interviewpartner wiesen auf das allgemeine Kinderschutzrecht in Italien hin, wonach jedes Kind untergebracht werden muss. Allerdings gibt das italienische Recht dem Kind keinen Anspruch, zusammen mit seinen Eltern untergebracht zu werden.<sup>339</sup> Dies führt zu Familientrennungen.

#### 6.1.1 Familientrennungen

In den Asylstrukturen der Gemeinde Mailand werden Familien systematisch getrennt untergebracht: Mütter und Kinder in einem Zentrum, Väter in einem anderen.<sup>340</sup> Es gibt auch Fälle, wo Mutter, Vater und Kind sogar in drei verschiedenen Zentren untergebracht werden.<sup>341</sup> Dies ist für die Familien kaum zu ertragen. Manchmal gibt es die Alternative, in einem SPRAR-Projekt an einem abgelegenen Ort irgendwo in Italien untergebracht zu werden. Häufig bevorzugen es die Familien dann trotzdem, getrennt in Mailand zu bleiben.<sup>342</sup> Andere bevorzugen es, in Mailand gemeinsam obdachlos zu sein, als getrennt untergebracht zu werden.<sup>343</sup>

Bei alleinerziehenden Müttern mit Kindern über drei Jahren kann es vorkommen, dass das Kind in einem Heim untergebracht wird, während die Mutter sich selbst

---

<sup>334</sup> Da es sich um persönliche Meinungen handelt, werden zum Schutz der Einzelpersonen die Quellen nicht genannt.

<sup>335</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>336</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>337</sup> Interview mit Gemeinde Rom, 28. Mai 2013.

<sup>338</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>339</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>340</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>341</sup> Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>342</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>343</sup> Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

überlassen bleibt. Dieses Risiko hält Mütter davon ab, sich überhaupt um einen Platz zu bewerben. (Siehe hierzu 5.2.4.)

Farsi Prossimo kritisiert die systematische Trennung von Familien. Es erschwere den Umgang mit den Familien (zwei verschiedene involvierte Betreuungsteams). Meist bedeutet es auch, dass vorwiegend die Mutter sich um die Kinder kümmern muss. Der Integrationsprozess ist dadurch für Mütter erschwert: es ist für sie schwierig, Sprachkursen zu folgen oder sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen. Schliesslich muss sich die Familie danach wieder umstellen, wenn sie in der Zweitaufnahme zusammen untergebracht wird. Wenn Familien die maximale Aufenthaltszeit ausgeschöpft haben, ist es möglich, dass die Frau und die Kinder noch länger bleiben können, der Mann aber für sich selber schauen muss.<sup>344</sup>

Auch in Rom werden Familien teilweise getrennt untergebracht.<sup>345</sup> Laut einem Mitarbeiter des Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino werden auch Dublin-rücküberstellte Familien, die am Flughafen Fiumicino ankommen, manchmal getrennt untergebracht.<sup>346</sup>

In den CARA kann es zu Familientrennungen kommen, wenn die Verhältnisse (Unterbringung in einer grossen Massenunterkunft) als nicht kindgerecht erachtet werden. In diesen Fällen werden Mutter und Kinder in einem Zentrum und der Vater in einem anderen untergebracht.<sup>347</sup> Es gibt aber auch CARAs, in denen Familien zusammen untergebracht werden, beispielsweise im CARA Casteluovo di Porta in der Nähe von Rom (50 Plätze für Familien)<sup>348</sup> oder im CARA Mineo in Süditalien.<sup>349</sup>

Neben den offiziellen Familientrennungen durch getrennte Unterbringung gibt es auch faktische Familientrennungen. Viele Flüchtlinge haben Kinder oder PartnerInnen, die noch im Heimatland oder in einem Drittland leben und die sie seit Monaten oder Jahren nicht mehr gesehen haben. Selbst wenn ein Familiennachzug rechtlich möglich wäre, fehlen ihnen die Mittel, um den Unterhalt für ihre Familie zu bestreiten. Da viele selber obdachlos sind, würde eine Zusammenführung bedeuten, dass sie mit den Kindern in besetzten Häusern oder auf der Strasse leben müssten. Dies verunmöglicht faktisch einen Familiennachzug und stürzt die Betroffenen in grosse Verzweiflung. Denn als anerkannte Flüchtlinge können sie nicht in ihr Heimatland zurückkehren und aufgrund der Obdachlosigkeit können sie ihre Familien nicht nach Italien nachziehen.<sup>350</sup>

### 6.1.2 Aufnahmebedingungen für Familien und alleinerziehende Mütter

Wie bereits unter 5.2.2 erwähnt, ist die Wartezeit für eine Gemeindeunterkunft in **Rom** für Familien länger (laut Centro Astalli mindestens sechs Monate), weil es

<sup>344</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>345</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013; Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013. Aus Sicht von UNHCR ist dies eher eine Ausnahme und stellt kein Hauptproblem dar.

<sup>346</sup> Interview mit Ufficio Accoglienza Migranti Fiumicino, Rom, 27. Mai 2013.

<sup>347</sup> Interview mit SPRAR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>348</sup> Interview mit Innenministerium, Rom, 31. Mai 2013.

<sup>349</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>350</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau, Bologna, 3. Juni 2013; Interview mit einem Eritreer mit subsidiärem Schutz, Rom 1. Juni 2013.

schwieriger ist, einen geeigneten Platz für sie zu finden.<sup>351</sup> In **Mailand** gibt es laut Farsi Prossimo keine Wartezeit für Frauen und Kinder für einen Gemeindeplatz. Auch Familienväter werden prioritär aufgenommen, die Wartezeit ist für sie also auch kürzer als für alleinstehende Männer.<sup>352</sup>

Gemäss Sant'Egidio gibt es generell zu wenig Plätze für Familien, zudem sind die Unterkünfte nicht familiengerecht ausgelegt.<sup>353</sup> Speziell für Dublin-Rückkehrende gibt es in den FER-Projekten einige Plätze für Familien (siehe hierzu 4.3.1). Jedoch stehen diese nur Asylsuchenden (nicht Schutzberechtigten) zur Verfügung und die Aufenthaltsdauer ist beschränkt. Wie unter 5.2.1 ausgeführt, waren 24 Prozent der 2011 im SPRAR Untergebrachten Familien. Es ist noch offen, wie viele Plätze ab 2014 im SPRAR für Familien vorgesehen sind. Weiter bieten gewisse kirchliche Einrichtungen Plätze für alleinerziehende Frauen mit Kindern an (siehe hierzu 5.2.4). Allerdings ist es für alleinerziehende (oder vom Ehemann getrennt untergebrachte) Frauen fast unmöglich, sich zu integrieren, weil sie mit der Betreuung der Kinder befasst sind (siehe 6.1.1). Insbesondere alleinerziehende Mütter (und Väter) könnten eine Arbeitsstelle gar nicht antreten – vorausgesetzt, sie würden überhaupt eine finden – da sie ihre Kinder betreuen müssen. Die Erlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit ist in diesen Fällen praktisch ausgeschlossen.

Wie unter 5.2.1 bis 5.2.3 ausgeführt, können Familien und Alleinerziehende häufig länger in einer Unterkunft bleiben als Einzelpersonen. Jedoch werden auch sie irgendwann aus dem System ausgeschlossen und dann auf sich alleine gestellt. Laut SPRAR ist es für Familien besonders schwierig, nach Ablauf der Zeit im SPRAR unabhängig zu werden. In schweren Fällen müssten sie in einer Sozialwohnung untergebracht werden. Laut SPRAR ist es noch nie vorgekommen, dass eine Familie SPRAR verlassen musste und dann keine Unterkunft hatte (siehe 5.2.1). Diese Aussage steht jedoch im Widerspruch zu der von zahlreichen Interviewpartnern bestätigten Tatsache, dass es bei weitem nicht genügend Sozialwohnungen gibt und die Wartezeit auch für Familien mehrere Jahre beträgt (siehe 5.4.2).

Wie der Besuch der Delegation im besetzten Haus Selam Palace in Rom zeigt, leben trotz des gesetzlichen Kinderschutzauftrags auch zahlreiche Familien mit Kindern und alleinstehende Frauen mit Kindern dort. Laut Cittadini del Mondo sind es 50 bis 60 Kinder, die meisten sind noch klein (bis acht oder neun Jahre alt) und leben seit ihrer Geburt dort. Die Lebensbedingungen sind mit dem Kindeswohl in keiner Weise zu vereinbaren (siehe 5.2.5). Auch alleinerziehende Mütter mit ihren Kindern erhalten oft keinen Platz in den Gemeinde-Unterkünften (siehe 5.2.5).

Wie unter 5.2.6 erwähnt, erhielt UNHCR schon verzweifelte Anrufe von obdachlosen Familien. Zwar würden diese nicht auf der Strasse belassen, aber es sei schwierig, eine dauerhafte Lösung für sie zu finden.<sup>354</sup> Laut Sant'Egidio sind Familien zwar höchstens für ein paar Tage auf der Strasse, dafür leben sie in den besetzten Häusern und Slums.<sup>355</sup> Dies trifft auch auf alleinerziehende Mütter und Väter zu<sup>356</sup>.

---

<sup>351</sup> Interview mit Centro Astalli / SaMiFo, Rom, 30. Mai 2013; Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>352</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>353</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>354</sup> Interview mit UNHCR, Rom, 3. Juni 2013.

<sup>355</sup> Interview mit Sant'Egidio, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>356</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

### 6.1.3 Schule

Kinder im Asylverfahren und mit Schutzstatus haben ebenso wie italienische Kinder ein Recht auf Schulbildung. Grundsätzlich geht man am Ort des Wohnsitzes (*residenza*) zur Schule. Die Delegation erhielt unterschiedliche Informationen darüber, ob es in der Praxis zu Problemen führen kann.

Bis vor kurzem mussten die Kinder im Selam Palace beispielsweise im weit entfernten Zentrum von **Rom** zur Schule gehen, weil sie als ihren Wohnsitz die virtuelle Adresse bei einer NGO angegeben hatten und dort registriert waren.<sup>357</sup> Dann wurde es zwischenzeitlich erlaubt, dass die Kinder in der Nähe des Selam Palace zur Schule gehen dürfen. Danach änderte es wieder und es wurde erst auf Intervention von Cittadini del Mondo hin wieder erlaubt. Es gibt noch keinen definitiven Entscheid dazu. Wenn ein Kind während des Schuljahres die Residenz am betreffenden Ort verliert, kann es zumeist das Schuljahr beenden.<sup>358</sup>

In **Mailand** ist es gemäss Auskunft von Rechtsanwältinnen auch ohne Residenz möglich, zur Schule zu gehen.<sup>359</sup>

Bei den Asylsuchenden, die in einem CARA untergebracht sind, ergeben sich praktische Schwierigkeiten beim Zugang zur Schule. Denn diese Zentren sind oft sehr abgelegen.<sup>360</sup>

## 6.2 Frauen

Alleinstehende Frauen gelten in Italien nicht als verletzlich. Es gibt gewisse Plätze für Frauen in Krisensituationen. Für Opfer von Frauenhandel gibt es separate, geheime Plätze. Jedoch können die Plätze für Frauen den Bedarf nicht decken. Daher ist es wahrscheinlich, dass auch rücküberstellte Frauen keinen Platz finden.<sup>361</sup> (Zu den Unterbringungsplätzen in den verschiedenen Asylstrukturen siehe 4.3 und 5.2).

In **Mailand** werden Frauen laut Farsi Prossimo stärker geschützt, das heisst, es ist kaum denkbar, dass sie aus einem Zentrum entlassen und auf die Strasse gestellt werden.<sup>362</sup> Hingegen sagten mehrere Interviewpartner, dass auf dem besetzten Bahnhofsgelände Scalo di Porta Romana auch Frauen leben. Es ist möglich, dass auch Mütter mit Säuglingen keine Unterbringung finden.<sup>363</sup>

Es wurden auch schon hochschwängere Frauen aus anderen europäischen Ländern überstellt, ohne dass die italienischen Behörden oder NGOs über die Schwangerschaft informiert gewesen wären.<sup>364</sup>

---

<sup>357</sup> Interview mit MEDU, Rom, 29. Mai 2013; Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>358</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>359</sup> Interview mit Maria Cristina Romano und Luce Bonzano, Rechtsanwältinnen, Mailand, 7. Juni 2013.

<sup>360</sup> Interview mit CIR, Rom, 29. Mai 2013.

<sup>361</sup> Interview mit Caritas Ambrosiana, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>362</sup> Interview mit Farsi Prossimo, Mailand, 5. Juni 2013.

<sup>363</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013; Interview mit Psychiater, Naga, Mailand, 6. Juni 2013.

<sup>364</sup> Interview mit Caritas Rom, 31. Mai 2013.

Frauen in den besetzten Häusern sind häufig sexueller Gewalt ausgesetzt. Da ein Leben auf der Strasse mit noch grösseren Gefahren verbunden wäre, bleibt den Frauen oft nichts anderes übrig, als den begrenzten Schutz in Anspruch zu nehmen, welcher das Leben bei der eigenen Community in einem besetzten Haus bietet (siehe hierzu 5.2.5). Cittadini del Mondo weist darauf hin, dass häusliche Gewalt von Ehemännern an ihren Frauen – neben der Gefahr sexueller Gewalt an alleinstehenden Frauen und alleinerziehenden Müttern – ein weitverbreitetes Phänomen in den besetzten Häusern sei. Doch könne ihre Organisation aus Kapazitätsgründen im Hinblick auf die immensen Probleme, welche in den besetzten Häusern auftreten würden, hier leider keine Hilfestellung leisten.<sup>365</sup>

Angesichts der prekären Wirtschaftssituation und der fehlenden Perspektiven ist anzunehmen, dass vielen Frauen nichts anderes übrig bleibt, als ihren Lebensunterhalt mit Prostitution zu verdienen. Zudem stellt Frauenhandel ein grosses Problem dar. (Zu diesen Themen siehe die Ausführungen unter 5.3.2.)

### 6.3 Personen mit medizinischen Problemen

Wie bereits unter 4.2 erwähnt, wiesen viele Interviewpartner darauf hin, dass die Akteure vor Ort oft ungenügend über die Bedürfnisse von Rücküberstellten mit medizinischen Problemen informiert sind.

(Zu den Unterbringungsplätzen, die für kranke Personen vorgesehen sind, siehe 4.3, 5.2 und 5.5.3.)

Besonders für psychisch Kranke reichen die Plätze bei Weitem nicht aus. Dadurch ist die Wartezeit für einen Platz für sie länger, oder sie finden gar keinen und werden obdachlos. Dies wirkt sich negativ auf die medizinische Behandlung und die Chancen auf Genesung aus. (Siehe dazu die Ausführungen unter 5.5.3.) Ein grosses Problem ist die mangelnde Information der Flüchtlinge über den Zugang zum Gesundheitssystem insbesondere in den besetzten Häusern. Psychisch Kranke haben oft keinen Zugang zu den Unterkünften, weil sie dort nicht tragbar sind – dies gilt auch für die besetzten Häuser. (Siehe dazu 5.2.5.)

### 6.4 Alleinstehende Männer

Alleinstehende Männer gelten nicht als verletzlich. Hingegen wiesen viele Flüchtlinge im Gespräch darauf hin, dass unter den prekären Lebensbedingungen von Obdachlosigkeit, Furcht vor Übergriffen und ständigen Bemühungen um Deckung der Elementarbedürfnisse alle Personen verletzlich werden. Dies geschieht unabhängig davon, ob man alt oder jung, gesund oder krank ist.<sup>366</sup>

Gerade von jungen und gesunden Männern wird erwartet, dass sie für sich selber sorgen können. Deshalb haben sie tiefe Priorität bei der Aufnahme in viele Unter-

---

<sup>365</sup> Interview mit Cittadini del Mondo, Rom, 30. Mai 2013.

<sup>366</sup> Interview mit humanitär Schutzberechtigten und einem anerkannten Flüchtling bei Asnada, Mailand, 5. Juni 2013.

künfte. Gleichzeitig fallen sie aber in die Gruppe der am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in Italien (siehe 5.3.1).

Alleinstehende Männer mit Schutzstatus, die nach Italien zurückgeschickt werden, landen somit mit überwiegender Wahrscheinlichkeit in der Obdachlosigkeit oder in einem besetzten Haus, ohne Perspektive auf Verbesserung ihrer Situation.

Wie unter 6.1.1 dargelegt, haben Familienväter ihre Kinder oder Frauen im Heimatland teilweise jahrelang nicht mehr gesehen, weil sie nicht über die notwendigen Mittel für einen Familiennachzug verfügen und sie diese nicht in die Obdachlosigkeit holen möchten. Auch Frauen, die ihr Kind im Heimatland zurücklassen mussten, berichten von dieser verzweifelten Situation.<sup>367</sup>

## 6.5 Fazit

Verletzte werden teilweise prioritär behandelt insofern, als es spezielle Aufnahmeplätze für sie gibt und sie länger in den meisten Zentren bleiben können. Andererseits ist die Anzahl geeigneter Plätze sehr beschränkt, weshalb die Wartezeit für Verletzte oft länger ist und das Risiko besteht, dass gerade Verletzte in der Obdachlosigkeit landen. Dies gilt speziell für psychisch Kranke. Familien werden häufig getrennt und bevorzugen daher manchmal ein Leben im besetzten Haus, was nicht kindgerecht ist. Frauen sind in den besetzten Häusern sexueller Gewalt ausgesetzt. Auch für Verletzte mit Schutzstatus ist überhaupt nicht gewährleistet, dass sie nach einer Rücküberstellung untergebracht werden. Auch sie sind von Obdachlosigkeit bedroht.

## 7 Rechtliche Beurteilung

Es stellt sich die Frage, ob die Situation der Flüchtlinge in Italien mit dem einschlägigen europäischen und internationalen Recht in Einklang steht. Das laufende EU-Vertragsverletzungsverfahren ist ein offizielles Indiz für eine wahrscheinliche Verletzung der Verpflichtungen aus EU-Recht. Zudem fragte Italien im Dezember 2012 das Europäische Asylunterstützungsbüro (EASO) um Unterstützung an, unter anderem bezüglich Unterbringung. Darauf wurde mit dem EASO ein Unterstützungsplan vereinbart.<sup>368</sup> Dies ist ein weiteres handfestes Indiz für bestehende Mängel.

In der Folge werden verschiedene Rechtsgrundlagen erörtert, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Bezüglich des EU-Rechts wird bei der Qualifikationsrichtlinie (QRL) auf die revidierte Version vom 13. Dezember 2011<sup>369</sup> Bezug genommen, da die Mitgliedstaaten (und somit auch Italien) diese bis zum 21. Dezember 2013 umsetzen müssen. Bei der revidierten Aufnahme-

<sup>367</sup> Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau, Bologna, 3. Juni 2013.

<sup>368</sup> European Asylum Support Office, EASO and Italy sign Special Support Plan, Press Release PR 02/2013, 4. Juni 2013: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Italy-Special-Support-Plan-Press-Release.pdf>.

<sup>369</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

richtlinie (ARL)<sup>370</sup> und der Verfahrensrichtlinie (VRL)<sup>371</sup> läuft die Umsetzungsfrist noch bis 20. Juli 2015. Daher wird bei diesen hauptsächlich auf die aktuell geltenden Versionen abgestellt.

## 7.1 Zugang zum Verfahren

In Mailand kann nur ein Asylgesuch eingereicht werden, wenn die Person eine Wohnbestätigung einreicht. Gemäss aktuell geltender VRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass jeder geschäftsfähige Erwachsene das Recht hat, im eigenen Namen einen Asylantrag zu stellen (Art. 6 Abs. 2). Die geforderte Wohnbestätigung in Mailand beeinträchtigt den Zugang zum Asylverfahren und verletzt so das Recht jedes Erwachsenen gemäss VRL, einen Asylantrag zu stellen.

In grösseren italienischen Städten wie Rom und Mailand dauert es mehrere Monate, bis das Asylgesuch registriert wird (*verbalizzazione*). Die aktuell geltende VRL sieht keine konkreten Fristen zur Registrierung des Asylgesuchs vor. Hingegen müssen gemäss der revidierten VRL Asylanträge spätestens drei Arbeitstage nach Antragstellung registriert werden (Art. 6 Abs. 1). Bei einer grossen Anzahl von gleichzeitigen Asylgesuchen kann diese Frist auf zehn Arbeitstage verlängert werden (Art. 6 Abs. 5). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich förmlich zu stellen (Art. 6 Abs. 2). Italien muss die revidierte VRL bis zum 20. Juli 2015 ins innerstaatliche Recht umsetzen. Die monatelangen Verzögerungen bei der Registrierung von Asylgesuchen in grossen italienischen Städten weichen stark von den vorgesehenen Fristen der revidierten VRL ab.

## 7.2 Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens

Während der in Mailand und Rom monatelangen Wartezeit bis zur formellen Registrierung des Asylgesuchs sind die Asylsuchenden obdachlos. Laut geltender ARL müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Asylsuchenden ab Antragstellung materielle Aufnahmebedingungen gewährt werden (Art. 13 Abs. 1). Ähnlich verpflichtet die revidierte ARL die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können (Art. 17 Abs. 1). In Italien wurde die ARL mit dem Decreto Legislativo Nr. 140 vom 30. Mai 2005 umgesetzt. Das Dekret sieht vor, dass der Zugang zu Unterkunft ab dem Moment des Stellens des Asylgesuchs gewährleistet ist (Art. 5 Ziff. 5). Der faktisch fehlende Zugang zu Unterkunft zu Beginn des Verfahrens verletzt somit sowohl die ARL als auch das italienische Recht.<sup>372</sup> Da diese Unterbringungslücke regelmässig besteht, handelt es sich um einen strukturellen Mangel.<sup>373</sup>

<sup>370</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

<sup>371</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

<sup>372</sup> So auch CIR, Medienmitteilung, 20. Juni 2013: [www.cir-onlus.org/Giornata%20rifugiato%20in%20Italia%20violati%20diritti.htm](http://www.cir-onlus.org/Giornata%20rifugiato%20in%20Italia%20violati%20diritti.htm).

<sup>373</sup> VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 7 K 560/11.F.A., Urteil vom 9. Juli 2013, S. 16.

### 7.3 Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende

Zurzeit sind die Kapazitäten der Erstaufnahmezentren CARA ausgeschöpft. So können nicht mehr alle neu ankommenden Asylsuchenden dort untergebracht werden. Die ARL verpflichtet Italien, den Asylsuchenden materielle Aufnahmebedingungen zu gewähren (Art. 13 Abs. 1). Darunter fallen Unterkunft, Verpflegung, Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen oder Gutscheinen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Art. 1 lit. j). Diese Aufnahmebedingungen sollen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet, insbesondere bei besonders Verletzlichen (Art. 13 Abs. 2). Als Voraussetzung dürfen die Mitgliedstaaten nur vorsehen, dass asylsuchende Personen nicht über ausreichende Mittel für einen Lebensstandard verfügen, der ihnen Gesundheit und den Lebensunterhalt gewährleistet (Art. 13 Abs. 3). Indem Italien nicht alle Asylsuchenden unterbringen kann, verletzt es seine Verpflichtungen aus der ARL.

Zu manchen Unterkünften (Morcone-Plätze in Mailand, Hotel Monte Marzio in Varese) haben nur Asylsuchende im erstinstanzlichen Verfahren Zugang. Dies widerspricht der Definition des «Asylbewerbers» in Art. 2 lit. c der ARL: «Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der einen Asylantrag gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde.»

In Italien ist zudem der Mangel an geeigneten Aufnahmeplätzen für verletzte Personen evident, vor allem für psychisch Kranke. Insbesondere die grossen CARA sind nicht geeignet für verletzte Personen. Nach der geltenden ARL berücksichtigen die Mitgliedstaaten bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 17 Abs. 1). Wegen des eklatant grossen Mangels an geeigneten Plätzen für Verletzte kann Italien deren Bedürfnissen jedoch nicht genügend Rechnung tragen und verletzt damit Art. 17 Abs. 1 ARL.

Art. 3 EMRK gewährt zwar keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung, um einen bestimmten Lebensstandard aufrechtzuerhalten. In Bezug auf Asylsuchende ergibt sich aber eine klare Verpflichtung aus der ARL und dem nationalen Recht, sie angemessen unterzubringen. Der EGMR betonte in seinem Urteil *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, dass Asylsuchende besonders verletzlich seien. Wenn sie monatelang in Obdachlosigkeit leben müssen, ohne Möglichkeit, ihre Elementarbedürfnisse abzudecken, unter ständiger Angst vor Angriffen und ohne Perspektive auf Verbesserung, kann dies eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen.<sup>374</sup> Laut einem Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt liegt eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vor, wenn Rechte, die den Asylsuchenden aus der ARL zustehen, nicht gewährleistet werden.<sup>375</sup> In Italien wird das Recht von Asylsuchenden auf Un-

<sup>374</sup> EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011, RZ 249ff, 263f.

<sup>375</sup> VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 7 K 560/11.F.A., Urteil vom 9. Juli 2013, S. 9. Eine drohende Verletzung von Art. 3 EMRK im Fall einer Überstellung nahm auch das VG Düsseldorf an bezüglich eines iranischen Asylsuchenden: VG Düsseldorf, Geschäftsnummer 2 K 2471/11.A, Urteil vom 24. Juni 2013, S. 9.

terbringung und Unterstützung gemäss ARL verletzt, da nicht alle Asylsuchenden untergebracht werden. Sofern die Asylsuchenden in Obdachlosigkeit und Perspektivlosigkeit leben müssen, kann eine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegen.

In seinem Urteil *Mohammed Hussein gegen die Niederlande und Italien*<sup>376</sup> befasste sich der EGMR ausführlich mit der Aufnahmesituation in Italien. Schliesslich erklärte er die Beschwerde für unzulässig, weil die Beschwerdeführerin falsche Angaben gemacht hatte. Daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass der EGMR die Situation in Italien für unproblematisch hält – im Gegenteil: Grund für die Unzulässigerklärung waren einzig die falschen Angaben der Beschwerdeführerin zum Sachverhalt. Der EGMR hätte seine Ausführungen auf diesen Punkt beschränken können. Dass er sich trotzdem so ausführlich mit der Situation in Italien auseinandergesetzt hat, weist darauf hin, dass in einem anderen Fall eine Verurteilung drohen könnte.<sup>377</sup>

## 7.4 Keine Unterstützung für Schutzberechtigte

Rechtlich sind Schutzberechtigte in Italien beim Zugang zu Wohnraum und Sozialhilfe den Einheimischen gleichgestellt. Das italienische Sozialsystem stützt sich jedoch stark auf die familiäre Unterstützung – staatliche Unterstützung gibt es kaum. Auf den Zugang zu einer Sozialwohnung muss man mehrere Jahre warten. Anders als Einheimische können Schutzberechtigte nicht auf ein familiäres oder soziales Netz zurückgreifen, das sie unterstützen könnte. Die revidierte QRL gewährt international Schutzberechtigten Zugang zu Wohnraum wie anderen Drittstaatsangehörigen (Art. 32 Abs. 1). Darüber hinaus verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, bei der Anwendung eines nationalen Verteilungsmechanismus Massnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung und zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zu Wohnraum zu ergreifen (Art. 32 Abs. 2). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sieht eine Gleichstellung von Flüchtlingen mit anderen Ausländern im Bezug auf Zugang zu Unterkunft vor (Art. 21). In Bezug auf Sozialhilfeleistungen stellt die GFK anerkannte Flüchtlinge mit Einheimischen gleich (Art. 23). Dasselbe gilt gemäss der revidierten QRL in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz (Art. 29 Abs. 1). Da Flüchtlingen anders als Einheimischen ein familiäres Netzwerk fehlt, das sie unterstützen könnte, sind sie faktisch schlechter gestellt beim Zugang zu Wohnraum und finanzieller Unterstützung. Es ist daher fraglich, ob die von der GFK und der QRL bezweckte Gleichstellung mit Einheimischen verwirklicht ist. Da Schutzberechtigte aufgrund ihrer anderen Ausgangslage (fehlendes familiäres Netzwerk) gegenüber Einheimischen benachteiligt sind, könnte eine indirekte Diskriminierung vorliegen. Um diese zu beseitigen und eine effektive Gleichstellung zu erreichen, müsste Italien aktive Unterstützungsmassnahmen ergreifen, wie dies auch Art. 32 Abs. 2 QRL vorsieht und auch vom Menschenrechtskommissar sowie von UNHCR gefordert wird.<sup>378</sup>

In Italien gibt es für verletzte Schutzberechtigte (insbesondere psychisch Kranke) viel zu wenige geeignete Aufnahmeplätze. Zahlreiche leben wie alle anderen in prekären Verhältnissen auf der Strasse oder in besetzten Häusern. Die revidierte QRL

<sup>376</sup> Samsam Mohammed Hussein and Others against the Netherlands and Italy, Beschwerde Nr. 27725/10, Urteil vom 2. April 2013.

<sup>377</sup> VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 7 K 560/11.F.A., Urteil vom 9. Juli 2013, S. 21f.

<sup>378</sup> Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, Rz 166; UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 21.

verpflichtet die Staaten, die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen zu berücksichtigen und nennt ausdrücklich Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 20 Abs. 3). Zudem verweist die revidierte QRL in Erwägung 16 auf die EU-Grundrechtecharta<sup>379</sup> (GRC), darunter insbesondere die unantastbare Würde des Menschen (Art. 1 GRC). Indem Italien verletzte Schutzbedürftige ungenügend unterstützt, kommt es den Erfordernissen der revidierten QRL nicht nach. Die desolante Situation von zahlreichen Schutzberechtigten, die dauerhaft auf der Strasse oder in besetzten Häusern leben, ist menschenunwürdig und verletzt damit die GRC.

Zwar sind die positiven Verpflichtungen aus der QRL für Schutzberechtigte weniger eindeutig als diejenigen für Asylsuchende aus der ARL. Trotzdem bestehen äusserst gewichtige Anhaltspunkte, dass Italien in Bezug auf Schutzberechtigte seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Somit ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegt, wenn Schutzberechtigte unter desolaten Umständen in Obdachlosigkeit leben, ohne Perspektive auf Verbesserung ihrer Lebenssituation. Denn viele dieser Personen befinden sich in einer vergleichbaren Situation wie der Asylsuchende im Fall *M.S.S.*, die der EGMR als Verletzung von Art. 3 EMRK qualifizierte (siehe 7.3). Zusätzlich zu den desolaten Lebensbedingungen in der Obdachlosigkeit sind insbesondere alleinstehende und alleinerziehende Frauen häufig sexueller Gewalt ausgesetzt. Das VG Giessen ging im Fall einer Familie mit zwei kleinen Kindern mit subsidiärem Schutz in Italien von einer drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK bei einer Überstellung nach Italien aus.<sup>380</sup>

Die Integrationsmassnahmen für Schutzberechtigte in Italien sind unzureichend, um Schutzberechtigten den Schritt in ein unabhängiges Leben in der italienischen Gesellschaft zu ermöglichen. Viele der vorhandenen Leistungen werden von unabhängigen NGOs erbracht. Die revidierte QRL verlangt den Zugang zu Integrationsprogrammen, welche die Mitgliedstaaten als den besonderen Bedürfnissen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus angemessen erachten (Art. 34). Die Mitgliedstaaten müssen also aktiv geeignete Integrationsunterstützung leisten. Um dieses Erfordernis zu erfüllen, muss Italien seine Integrationsleistungen stark ausbauen.

## 7.5 Gesundheitsversorgung

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung in Italien ist zwar grundsätzlich möglich. Jedoch gibt es zu wenige spezialisierte Angebote für traumatisierte Personen. Zudem wird eine angemessene Behandlung insbesondere von psychischen Krankheiten häufig durch die desolante Unterbringungssituation verunmöglicht. Laut ARL müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Asylsuchende die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfasst (Art. 15 Abs. 1). Die Staaten gewähren Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizi-

<sup>379</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, 2000/C 364/01.

<sup>380</sup> VG Giessen, Geschäftsnummer 6 K 1329/12.GI.A, Urteil vom 24. Januar 2013, S. 10ff.

nische oder sonstige Hilfe (Art. 15 Abs. 2). In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte gewährt die revidierte QRL denselben Zugang zur medizinischen Versorgung wie Staatsangehörigen, einschliesslich der Behandlung von psychischen Störungen (Art. 30 Abs. 1, Abs. 2). Insbesondere bezüglich der Behandlung von psychisch Kranken kommt Italien den Anforderungen der ARL und der QRL nicht nach.

In Italien scheidet der Zugang zur Gesundheitsversorgung faktisch an fehlender Information der Personen über ihre Rechte und über das administrative Vorgehen zum Erhalt einer Gesundheitskarte. Die ARL sieht vor, dass Asylsuchende über die vorgesehenen Leistungen informiert werden, sowie über Organisationen, die in Bezug auf medizinische Versorgung behilflich sein können (Art. 5 Abs. 1). Laut der revidierten QRL müssen Schutzberechtigte möglichst rasch nach Zuerkennung des Schutzstatus Zugang zu verständlichen Informationen über ihre Rechte und Pflichten erhalten (Art. 22). Dass viele Personen nicht über die notwendigen Informationen bezüglich Zugang zu medizinischer Versorgung verfügen, zeigt, dass die Erfordernisse der ARL beziehungsweise der QRL nicht erfüllt werden.

## 7.6 Kinder

Die Anzahl an geeigneten Aufnahmeplätzen für Familien und Kinder in Italien ist unzureichend. Die Unterbringung in den grossen CARA ist für asylsuchende Kinder ungeeignet. Kindern mit Schutzstatus werden höchstens für eine beschränkte Zeit untergebracht. Zahlreiche Familien oder Alleinerziehende mit Kindern leben daher in besetzten Häusern oder in kirchlichen Notschlafstellen. Teilweise werden Kinder von ihren Eltern getrennt und fremduntergebracht.

Gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) muss das Kindeswohl bei allen Massnahmen, die ein Kind betreffen, vorrangig berücksichtigt werden (Art. 3 Abs. 1). Das Unterlassen einer Handlung kann ebenfalls eine «Massnahme» darstellen, beispielsweise wenn Sozialbehörden nicht aktiv werden, um Kinder vor Vernachlässigung oder Missbrauch zu schützen.<sup>381</sup> Das Kindeswohl darf nicht auf derselben Ebene wie alle anderen Überlegungen stehen, sondern ihm muss mehr Gewicht zugemessen werden.<sup>382</sup> Bei besonders verletzlichen Kindern muss das Kindeswohl auch in Verbindung mit anderen einschlägigen Menschenrechtskonventionen geprüft werden, beispielsweise der GFK bei Flüchtlingskindern.<sup>383</sup> Die revidierte QRL verweist auf die KRK und betont, dass bei der Umsetzung der Richtlinie das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden muss (Erwägung 18). Auch die Dublin-III-Verordnung verweist auf die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 6 Abs. 1).

Das Diskriminierungsverbot in Art. 2 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um ein Kind vor Diskriminierung zu schützen. Dies ist keine passive Pflicht, sondern erfordert proaktive staatliche Massnahmen, um effektive Chancengleichheit für alle Kinder zu schaffen beim Zugang zu den KRK-

<sup>381</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013, RZ 18: [www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html](http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html).

<sup>382</sup> Ebenda, RZ 37, 39.

<sup>383</sup> Ebenda, RZ 75.

Rechten. Dies kann positive Massnahmen gegen eine Situation tatsächlicher Ungleichheit erfordern.<sup>384</sup>

Art. 6 KRK gewährt jedem Kind ein Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung. Die Staaten müssen ein Umfeld bieten, das die Menschenwürde respektiert und eine ganzheitliche Entwicklung des Kindes gewährleistet.<sup>385</sup> Die gleichen Risiken und Schutzfaktoren, die sich auf das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung auswirken, wirken sich auch auf das Recht auf Gesundheit nach Art. 24 KRK aus. Diese Faktoren schliessen insbesondere den sozioökonomischen Status und den Aufenthaltsort des Kindes ein.<sup>386</sup> Art. 24 KRK stellt hohe Anforderungen an die Vertragsstaaten, um sicher zu stellen, dass alle Kinder unter besonderer Berücksichtigung von unterversorgten Gebieten und Bevölkerungsgruppen Zugang zu medizinischer Grundversorgung haben.<sup>387</sup> Angemessene Ernährung und Wachstumsüberwachung in der frühen Kindheit zählen zu den besonders wichtigen Massnahmen für die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit.<sup>388</sup>

Mit diesen Rechten eng verknüpft ist das Recht auf soziale Sicherheit gemäss Art. 26 KRK. Nach Art. 26 KRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit und sorgen dafür, die entsprechenden Leistungen gemäss nationalem Recht sicherzustellen. Gemäss Art. 27 KRK anerkennen die Vertragsstaaten zudem das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Auch haben alle Kinder das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung gemäss Art. 31 KRK. Ohne diese Möglichkeiten kann das Kind nicht wieder gut zu machenden physischen und psychischen Schaden nehmen. Auch dieses Recht muss ohne Diskriminierung Kindern gewährt werden, die auf der Strasse, in Armut oder unter gefährlichen Bedingungen leben und ausdrücklich auch asylsuchenden und Flüchtlingskindern.<sup>389</sup> Diesen müssen die Vertragsstaaten generell angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte bieten (Art. 22).

Gemäss Art. 37 Abs. 1 verbietet die KRK, dass ein Kind Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Gemäss Art. 19 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. Der Begriff der Gewalt schliesst auch jede Form der Vernachlässigung, wie fehlenden Schutz vor Leid oder fehlende Grundversorgung wie angemessene Ernährung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung ein. Psychische Vernachlässigung umfasst ebenso Situationen, in denen das Kind Drogen- oder Alkoholmissbrauch und

---

<sup>384</sup> Ebenda, RZ 41.

<sup>385</sup> Ebenda, RZ 42.

<sup>386</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013, RZ 16-17: [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc).

<sup>387</sup> Ebenda, RZ 28.

<sup>388</sup> Ebenda, RZ 45.

<sup>389</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013, RZ 13, 16, 23 und 26: [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc).

Gewaltsituationen ausgesetzt ist.<sup>390</sup> Gemäss Art. 39 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen, um die physische und psychische Genesung eines Kindes zu fördern, welches Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, von Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung muss in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.

Nach Art. 9 KRK dürfen Kinder nicht gegen den Willen ihrer Eltern von ihnen getrennt werden, ausser wenn es zum Wohl des Kindes notwendig ist. Eine Trennung sollte nur als ultima ratio vorgenommen werden. Vorher sollen Familien darin unterstützt werden, sich um das Kind zu kümmern. Eine Familientrennung kann nicht mit wirtschaftlichen Argumenten gerechtfertigt werden, zudem soll Armut nie die einzige Rechtfertigung für die Trennung eines Kindes von seinen Eltern sein.<sup>391</sup>

Die Lebensbedingungen von Kindern in besetzten Häusern und Notschlafstellen in Italien gefährden ihre physische und psychische Sicherheit, Gesundheit und Entwicklung. Indem sie in dieser Situation belassen werden oder Kinder von ihren Eltern getrennt werden, verletzt Italien das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls. Sodann verletzt es seine positiven Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere asylsuchende und Flüchtlingskinder speziell zu schützen. In Bezug auf die faktische Ungleichstellung gegenüber Einheimischen im Bereich der Sozialhilfe wären Massnahmen positiver Diskriminierung dort speziell angezeigt, wo Kinder betroffen sind. Zudem verletzt die Fremdunterbringung von Kindern die KRK, wenn dies nicht aufgrund des Kindeswohls notwendig ist.

## 7.7 Familientrennungen

In Mailand werden Familien während des Asylverfahrens systematisch getrennt untergebracht. Auch in Rom kann es zu Familientrennungen kommen. Laut ARL ist der Schutz des Familienlebens der Asylsuchenden zu gewährleisten (Art. 14 Abs. 2 lit. a). Kinder sollen zusammen mit ihren Eltern untergebracht werden (Art. 14 Abs. 3). Bezüglich international Schutzberechtigten verpflichtet die QRL die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann (Art. 23 Abs. 1). Diese Bestimmungen werden nicht respektiert, wenn Familien systematisch getrennt untergebracht werden.

Die KRK sieht eine Trennung des Kindes von den Eltern nur vor, wenn dies dem Kindeswohl entspricht, siehe 7.6.

Art. 8 EMRK gewährt das Recht auf Achtung des Familienlebens. Dieses darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. In Mailand werden Familien systematisch und

<sup>390</sup> Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, RZ 4 und 20: [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf).

<sup>391</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013), 29. Mai 2013, RZ 61f.

ohne Einzelfallprüfung getrennt untergebracht. Es ist fraglich, ob solche systematischen Eingriffe ins Familienleben durch öffentliche Interessen gerechtfertigt werden können. Alleinerziehende Mütter sind zudem häufig vor die Wahl gestellt, ihr Kind fremdplatzen zu lassen, damit wenigstens dieses untergebracht wird, oder mit ihm unter desolaten Umständen zusammen zu bleiben. Auch diese Situation verletzt die KRK und Art. 8 EMRK.

Darüber hinaus werden Schutzberechtigte in Italien faktisch von ihren Familienangehörigen im Heimatland getrennt, weil sie aufgrund fehlender Mittel und prekärer Lebenssituation keine Möglichkeit haben, diese nachzuziehen. Die GFK gewährt zwar kein Recht auf Familiennachzug. Gemäss dem Exekutivkomitee soll dieser jedoch mit besonderen Unterstützungsmassnahmen erleichtert werden, so dass wirtschaftliche und wohnraumbedingte Schwierigkeiten den Familiennachzug nicht übermässig verzögern.<sup>392</sup> In Italien wird der Familiennachzug aber genau aus solch unzulässigen Gründen faktisch verunmöglicht, ohne dass Flüchtlinge eine spezielle Unterstützung erhalten würden. Dies widerspricht den Zielsetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention.

## 7.8 Abklärungspflicht

Die Dublin-III-Verordnung<sup>393</sup>, welche im Januar 2014 in Kraft tritt, statuiert eine Abklärungspflicht der Mitgliedstaaten auch in Bezug auf die Situation im zuständigen Dublin-Mitgliedstaat (Erwägung 19). Im Hinblick darauf ist auch eine Verstärkung des rechtlichen Gehörs vorgesehen: Im Regelfall sollen die Asylsuchenden in einem persönlichen Gespräch über das Dublin-System informiert werden und die Gelegenheit erhalten, sich zum relevanten Sachverhalt zu äussern (Art. 5). Auch der EGMR und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) betonten die staatliche Abklärungspflicht in ihren Grundsatzurteilen zu Griechenland. Der EGMR führte in *M.S.S.* aus, dass den belgischen Behörden die Situation in Griechenland aufgrund der zahlreichen Berichte bekannt sein musste. Unter diesen Umständen könne nicht vom Beschwerdeführer erwartet werden, die ganze Beweislast zu tragen. Aufgrund der vorliegenden Informationen hätten die belgischen Behörden also nicht einfach annehmen dürfen, der Asylsuchende werde bei einer Überstellung nach Griechenland EMRK-konform behandelt, sondern sie hätten abklären müssen, inwieweit die Rechtsgrundlagen in Griechenland in der Praxis umgesetzt werden.<sup>394</sup> Der EuGH hielt fest, die Mitgliedstaaten müssen von einer Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat absehen, wenn ihnen «nicht verborgen geblieben sein kann», dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen ernsten Grund zur Annahme eines Risikos der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung geben.<sup>395</sup> Diese Grundsätze wurden in die Dublin-III-Verordnung übernommen (Art. 3 Abs. 2).

<sup>392</sup> ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, Ziff. 9: [www.unhcr.org/41b041534.html](http://www.unhcr.org/41b041534.html).

<sup>393</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

<sup>394</sup> EGMR, *M.S.S.* gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011, RZ 352, 359.

<sup>395</sup> EuGH, C-411/10 N.S. gegen Secretary of State for the Home Department, C-493/10 M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform, Urteil vom 21. Dezember 2011, RZ 94.

Die Situation in Italien ist im Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren nicht mit der Situation in Griechenland vergleichbar. Trotzdem bestehen mittlerweile aufgrund zahlreicher Berichte sowie Gerichtsentscheide insbesondere von deutschen Gerichten gewichtige Anhaltspunkte, die auf systemische Mängel bezüglich der Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien hinweisen.<sup>396</sup> Das VG Frankfurt geht von einer Wahrscheinlichkeit von höchstens 50 Prozent aus, dass eine überstellte asylsuchende Person eine Unterkunft findet. Daher bestehe die tatsächliche Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung.<sup>397</sup> Die Wahrscheinlichkeit, als überstellte Person mit Schutzstatus eine Unterkunft zu finden, ist gemäss den Erkenntnissen der SFH-Abklärungsreise noch wesentlich kleiner als für Asylsuchende.

Unter diesen Umständen ist es nicht zulässig, dass die Mitgliedstaaten weiterhin einfach davon ausgehen, Italien erfülle sämtliche seiner Verpflichtungen. Die Mitgliedstaaten sind vielmehr verpflichtet, im Einzelfall genau zu prüfen, was mit der betreffenden Person nach einer Überstellung nach Italien passieren wird. Wie der EGMR und der EuGH festgehalten haben, liegt die Beweislast nicht mehr nur bei der asylsuchenden Person. Dieser individuellen Abklärungspflicht kommen jedoch die Schweizer Asylbehörden und andere Mitgliedstaaten bisher nur ungenügend nach. Der Sachverhalt in Bezug auf den zuständigen Staat wird nicht genügend erstellt. In Asylentscheiden wird häufig mit Textbausteinen und allgemeinen Ausführungen auf die Einhaltung der Verpflichtungen durch Italien hingewiesen, ohne dass auf die individuellen Umstände und konkret drohenden Risiken Bezug genommen würde. Eine fundierte Einzelfallabklärung findet in der Regel nicht statt.

## 7.9 Einforderung von Rechten in Italien

Häufig verweisen die Schweizer Asylbehörden in ihren Entscheiden darauf, die Betroffenen müssten ihre Rechte gegenüber den italienischen Behörden geltend machen. Dies ist jedoch aus folgenden Gründen eine kaum realistische Möglichkeit.

Sofern ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht rechtzeitig und korrekt ins nationale Recht umsetzt, kann unter bestimmten Voraussetzungen eine staatliche Entschädigung für den daraus entstandenen Schaden verlangt werden (*Francovich-Rechtsprechung*).<sup>398</sup> Das Problem in Italien liegt jedoch nicht in der mangelnden Umsetzung der Richtlinien ins nationale Recht, sondern in der Nichtgewährung von Unterstützung in der Praxis. Insbesondere bezüglich Schutzberechtigten wird weder von Gerichten noch von Anwältinnen und Anwälten anerkannt, dass konkrete Ansprüche auf Unterstützung bestehen, die man einfordern könnte.<sup>399</sup> Selbst wenn also die Voraussetzungen der *Francovich-Rechtsprechung* erfüllt wären, würden sich keine Anwältinnen und Anwälte oder NGOs finden, die eine Person in einem solchen Verfahren unterstützen würden. Des Weiteren dauern Verwaltungsverfahren in Italien ausserordentlich lange, wofür es bereits mehrfach vom EGMR und dem Minis-

<sup>396</sup> So beispielsweise VG Braunschweig, Geschäftsnummer 2 A 126/11, Urteil vom 21. Februar 2013; VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 9 K 28/11, Urteil vom 18. April 2013; VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 7 K 560/11.F.A., Urteil vom 9. Juli 2013.

<sup>397</sup> VG Frankfurt am Main, Geschäftsnummer 7 K 560/11.F.A., Urteil vom 9. Juli 2013, S. 17.

<sup>398</sup> EuGH, C-6/90, Andrea Francovich gegen Italienische Republik und C-9/90, Danila Bonifaci und andere gegen Italienische Republik, Urteil vom 19. November 1991.

<sup>399</sup> Interview mit ASGI, Rom, 28. Mai 2013.

terkomitee des Europarates gerügt wurde.<sup>400</sup> Die Überwindung dieser Hürden stellt für Personen, die unter prekärsten Bedingungen leben müssen, ein unbezwingbares Hindernis dar.

## 7.10 Fazit

Es bestehen bei der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien systemische Defizite. Damit verletzt Italien seine Verpflichtungen aus dem EU-Asylacquis, insbesondere der ARL und der QRL. Auch kommt es seinen Pflichten aus diesen Richtlinien nicht nach in Bezug auf Information der Betroffenen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie der Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders verletzlicher Personen. Zudem werden die Kinderrechte sowie das Recht auf Einheit der Familie gemäss EMRK unzureichend respektiert. Das Fehlen von Unterstützung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten kann zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führen. Ob diese Rechte im Einzelfall verletzt sind, muss sorgfältig und individuell geprüft werden. Diesbezüglich trifft die Behörden der überstellenden Staaten eine konkrete, individuelle Abklärungspflicht. Diese wird in vielen Einzelfällen verletzt. Die Mitgliedstaaten können sich auch nicht von ihren Verpflichtungen befreien durch den Hinweis, die Rechte seien in Italien selber geltend zu machen, da dies keine realistische Möglichkeit darstellt.

## 8 Empfehlungen

Das Dublin-System soll sicherstellen, dass jede Person im europäischen Raum ein Asylgesuch stellen kann und dieses angemessen geprüft wird. Weiter soll es verhindern, dass Asylsuchende in mehreren Staaten Asylgesuche stellen. Ein solches gemeinsames System kann aber nur funktionieren, wenn in den Mitgliedstaaten vergleichbare Verfahrens- und Aufnahmebedingungen herrschen. Andernfalls findet zwangsläufig eine sekundäre Migration zwischen den Mitgliedstaaten statt.

Wenn Italien gemäss Dublin-II-Verordnung für einen Fall zuständig ist, müsste Italien grundsätzlich ein angemessenes Asyl- und Aufnahmesystem bieten. Solange dies jedoch, wie im vorliegenden Bericht ausführlich dargelegt wurde, nicht der Fall ist, müssen die übrigen Dublin-Mitgliedstaaten dies entsprechend berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Abklärungsreise und der rechtlichen Analyse empfiehlt die SFH den Schweizerischen Asylbehörden sowie den Asylbehörden anderer Dublin-Mitgliedstaaten folgendes:

1. In jedem Einzelfall ist konkret abzuklären, was mit der Person im Falle einer Überstellung nach Italien geschehen würde. Dabei ist die Situation von Verletzlichen sowie von Frauen und Familien mit Kindern besonders zu berücksichtigen.

---

<sup>400</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6. Mai 2013, RZ 66: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249\\_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

2. Sofern die Einzelfallprüfung ergibt, dass die betreffende Person nach der Überstellung nach Italien keinerlei Unterstützung erhalten würde und keine Möglichkeit hat, wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen, soll das Selbsteintrittsrecht ausgeübt werden.<sup>401</sup> Dies gilt insbesondere für Personen, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben. Wenn aber im Fall eines Asylsuchenden offenkundig ist, dass er nach Gewährung eines Schutzstatus in der Obdachlosigkeit landen würde, ist auch hier ein Selbsteintritt zu prüfen.
3. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, sind den italienischen Behörden am Ankunftsort rechtzeitig alle notwendigen Informationen über spezifische Bedürfnisse der Betroffenen zu übermitteln, insbesondere bezüglich medizinischer Bedürfnisse. Dies betont auch die Dublin-III-Verordnung (Art. 31, 32).

## 9 Fazit

Das italienische Unterbringungssystem weist nach wie vor gravierende Mängel auf. Es bietet weder für Asylsuchende noch für Schutzberechtigte annähernd genügend Plätze. Sobald die Kapazitäten einer Zentrumsstufe ausgeschöpft sind, belastet dies die anderen Zentren verstärkt, es entsteht ein Domino-Effekt: Aktuell sind die CARA ausgelastet, neu ankommende Asylsuchende und Dublin-Rückkehrende werden statt in den CARA im SPRAR oder in Gemeindezentren untergebracht. Da es schwieriger ist, nach der maximalen Aufenthaltsdauer in einem Zentrum selbständig zu werden, bleiben viele Personen länger und besetzen die für Neuankömmlinge benötigten Plätze.

Am stärksten betroffen sind Personen, die einen Schutzstatus erhalten haben. Sie erhalten keine Unterstützung mehr und sind auf sich selber angewiesen. Nur wer in einem Zentrum untergebracht ist, erhält auch Essen von Seiten des Staates. Die anderen sind auf Wohlfahrtsinstitutionen angewiesen, die in den Städten Essen verteilen. Angesichts der aktuellen Wirtschaftssituation gehen die Perspektiven gegen Null, sich eigenständig den Lebensunterhalt zu sichern. Die Perspektivlosigkeit der Schutzberechtigten ist noch erdrückender als bei der ersten Abklärungsreise im Herbst 2010. Die Chance, nach einer Überstellung nach Italien einen Platz zu finden, ist sehr klein. Allfällige Unterkunftsplätze nach Ausschöpfung des offiziellen Asylaufnahmesystems (CARA, FER, SPRAR) sind immer nur befristete Lösungen und häufig Notschlafplätze, die sämtlichen Einwohnern offenstehen. Sie können den Bedarf bei Weitem nicht abdecken. So droht Personen, die nach Italien zurückgeschickt werden, mit grosser Wahrscheinlichkeit ein unwürdiges Leben in Obdachlosigkeit. Ihr Alltag wird bestimmt durch das Sichern der Elementarbedürfnisse: Anstehen bei einer NGO oder Kirche für einen Essensbon, Anstehen für ein Sandwich, Suche nach einem Schlafplatz für die Nacht, Suche nach einer Waschmöglichkeit. In den Grossstädten müssen die Betroffenen dafür grosse Distanzen zurücklegen, entweder mit Schwarzfahren oder stundenlang zu Fuss, häufig mit Kleinkindern im Schlepptau. Unter diesen Umständen ist die Integration in die italienische Gesell-

---

<sup>401</sup> Dies betrifft Fälle, die unter die Dublin-II-Verordnung fallen. Bei in Italien anerkannten Flüchtlingen (und mit Dublin III auch subsidiär Schutzberechtigten), die unter die sichere Drittstaaten-Regelung fallen, soll auf das Asylgesuch eingetreten und dieses materiell behandelt werden.

schaft nahezu unmöglich. Besonders betroffen sind verletzte Personen wie Eltern-Familien mit Kindern und Kranke, deren Möglichkeiten zur Integration noch stärker eingeschränkt sind. Aber auch jungen Männern, die in die Gruppe mit der höchsten Arbeitslosigkeit fallen, ist es kaum möglich, eine Arbeit zu finden und für sich selber zu sorgen.

Angesichts der Bestrebungen Europas, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu errichten, müssen sämtliche Mitgliedstaaten die Verantwortung für Flüchtlinge gleichermassen tragen. Die nördlichen und westlichen Mitgliedstaaten müssen Solidarität zeigen mit den Grenzstaaten, die für eine unverhältnismässig hohe Anzahl an Asylsuchenden sorgen müssen. Zudem sollte ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem konsequenterweise auch die Freizügigkeit international Schutzberechtigter innerhalb Europas beinhalten.