



# **Aufnahmebedingungen in Italien**

**Aktualisierter Bericht zur Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, in Italien**

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Bern, Januar 2020

## **Impressum**

Herausgeberin  
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH  
Postfach, 3001 Bern  
Tel. 0041 (0)31 370 75 75  
Email: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
Spendenkonto: PC 30-1085-7

Sprachversionen: Englisch, Deutsch, Französisch  
Projektleitung: Adriana Romer, Margarite Zoetewij

### **COPYRIGHT**

© 2020 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern  
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

**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, engagiert sich in Bildungsprojekten und trägt zur öffentlichen Meinungsbildung im Asylbereich bei. Sie wurde 1936 gegründet und vertritt seither die Interessen von Asylsuchenden und Flüchtlingen bei den Behörden, in der Politik und der Öffentlichkeit. Der Rechtsdienst der SFH als eigentliches Kompetenzzentrum für Rechtsfragen im Asyl- und Flüchtlingsbereich bildet zusammen mit der Länderanalyse sowie der Koordination und Aus- und Weiterbildung von Personen, die in der Rechtsvertretung und Beratung im neuen Schweizer Asylverfahren tätig sind, die interdisziplinäre Abteilung Protection. Die Abteilung Protection der SFH beobachtet systematisch Entwicklungen in Asylrecht und -praxis und erstellt Berichte zu Aufnahme- und Herkunftsländern.

**Danksagung:** Die SFH möchte sich bei allen Experten und Expertinnen und offiziellen Vertretern und Vertreterinnen der italienischen Asylbehörden, den Mitarbeitenden des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR und italienischer NGOs bedanken, die sich bei unserem Besuch in Italien grosszügig Zeit für uns genommen haben. Wir danken ihnen besonders für den herzlichen Empfang und die Bereitschaft, uns über die Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien Auskunft zu geben. Ohne ihre Unterstützung wäre unsere Abklärungsreise nach Italien nicht möglich gewesen.

Ein besonderer Dank geht an Loredana Leo von ASGI, die seit Jahren eine wertvolle Quelle für die SFH ist und die mit ihrem Wissen zur Fertigstellung dieses Berichtes beigetragen hat.

Ein weiterer besonderer Dank geht an die deutsche Stiftung Pro Asyl, die das Projekt grosszügig unterstützt hat.

**stiftung  
PRO ASYL**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b> .....	<b>9</b>
1.1	Hintergrund und Ziele .....	9
1.2	Methode.....	12
1.3	Vorbemerkungen .....	12
1.4	Interview- und Kooperationspartner .....	13
1.4.1	In Rom .....	13
1.4.2	In Mailand .....	14
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Italien und Asyl: Zahlen und Fakten</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>Anzahl Asylgesuche und Schutzquote</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2</b>	<b>Dublin-Überstellungen und Rückübernahmen</b> .....	<b>22</b>
3.3	Anzahl Unterbringungsplätze .....	23
<b>4</b>	<b>Aufnahmesituation von Asylsuchenden</b> .....	<b>25</b>
4.1	Das italienische Asylverfahren .....	25
4.2	Beschleunigtes Verfahren .....	27
4.3	Zugang zum Asylverfahren .....	27
4.3.1	Foglio notizie .....	28
4.3.2	Zugang zur Questura .....	28
4.3.3	Fazit .....	29
4.4	Asylsuchende, die im Rahmen der Dublin-III-Verordnung (rück-) überstellt werden.....	29
4.4.1	Rechtlicher Status .....	29
4.4.2	Zuständige Questura .....	33
4.4.3	NGOs an den Flughäfen .....	33
4.4.4	Fazit .....	36
4.5	Unterkünfte für Asylsuchende, die nach der Dublin-III-Verordnung überstellt werden.....	37

4.5.1	Staatliche Erstaufnahmezentren CARA .....	38
4.5.2	Temporäre Einrichtungen CAS.....	39
4.5.3	Entzug von Aufnahmebedingungen .....	44
4.5.4	Haft.....	46
4.5.5	Fazit .....	46
<b>5</b>	<b>Aufnahme von Personen mit Schutzstatus in Italien .....</b>	<b>48</b>
5.1	Ankunft von Rücküberstellten mit Schutzstatus .....	48
5.2	Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung .....	49
5.3	Umwandlung der «humanitären» Aufenthaltsbewilligung.....	51
5.4	Unterbringungsmöglichkeiten für Personen mit Schutzstatus .....	52
5.4.1	Die SIPROIMI (ex-SPRAR)-Projekte .....	53
5.4.2	Aufenthaltsdauer in einem SIPROIMI .....	55
5.4.3	Entzug des Rechts auf Unterkunft in SIPROIMI .....	55
5.4.4	Verlängerung der Unterbringung in Zweitaufnahmezentren (Praxis) .....	56
5.4.5	Beschränkte Anzahl Plätze für kranke Personen in SIPROIMI .....	57
5.4.6	Begrenzte Anzahl Plätze/Leistungen für Minderjährige .....	59
5.4.7	«Spezialfälle» in SIPROIMI.....	60
5.4.8	Zugang nach Rückkehr .....	61
5.4.9	Fazit .....	62
<b>6</b>	<b>Sozialhilfe .....</b>	<b>62</b>
6.1	Das italienische System .....	62
6.2	Finanzielle Beiträge.....	63
6.3	Bürgergeld .....	63
6.4	Sozialer und öffentlicher Wohnungsbau .....	66
6.5	Fazit .....	67
<b>7</b>	<b>Arbeit und Integration .....</b>	<b>68</b>
7.1	Reguläre Arbeit .....	68
7.2	Schwarzarbeit und Ausbeutung.....	70
7.3	Unterkunft und Obdachlosigkeit .....	71
7.3.1	Gemeindeunterkünfte und Notschlafstellen in Rom.....	72
7.3.2	Gemeindeunterkünfte und Notschlafstellen in Mailand.....	73
7.3.3	Obdachlosigkeit.....	74
7.4	Sprachkurse und andere Integrationsprogramme .....	76
7.5	Fazit .....	76

<b>8</b>	<b>Zugang zur Gesundheitsversorgung</b> .....	<b>77</b>
8.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen .....	77
8.1.1	Reguläre Migrant_innen (einschliesslich Asylsuchende) .....	77
8.1.2	Irreguläre Migrant_innen .....	78
8.2	Probleme bei der Registrierung beim nationalen Gesundheitsdienst .....	78
8.2.1	Fehlendes Wohnzertifikat vom Zivilstandesamt .....	79
8.2.2	Fehlender ständiger Aufenthaltsort oder Adresse: Obdachlose Migrant_innen .....	80
8.2.3	Fehlende Steuernummer .....	81
8.2.4	Regionale Unterschiede: Beschränkte Registrierungen in Mailand .....	82
8.3	Gesundheitskosten .....	82
8.3.1	Ausnahmen für reguläre Migrant_innen .....	82
8.3.2	Ausnahmen für irregulär anwesende Migrantinnen und Migranten .....	84
8.3.3	Probleme mit den Gesundheitskosten .....	84
8.4	Weitere Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung .....	87
8.5	Psychische Gesundheitsversorgung .....	88
8.6	Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung .....	92
8.7	Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit .....	94
8.8	Fazit .....	94
<b>9</b>	<b>Situation für vulnerable Personen</b> .....	<b>95</b>
9.1	Die europäischen Rahmenbedingungen .....	95
9.2	Die italienischen Rahmenbedingungen .....	95
9.3	Die italienischen Rahmenbedingungen bei der Unterbringung von vulnerablen Asylsuchenden .....	96
9.4	Sonderfall: Opfer von Menschenhandel .....	96
9.4.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen .....	97
9.4.2	OMH im Asylverfahren: Identifizierung .....	97
9.4.3	OMH im Asylverfahren: Unterkunft .....	100
9.4.4	OMH im Asylverfahren: Sonderfall Dublin-Überstellungen .....	101
9.4.5	Fazit .....	101
9.5	Paare und Familien .....	102
9.6	Kinder .....	103
9.6.1	Zugang zu Bildung für Kinder .....	103
9.6.2	Unbegleitete Minderjährige .....	103
9.6.3	Rückschiebungen an der Grenze .....	104
9.7	Frauen .....	104
9.8	Männer .....	105

9.9	Fazit .....	105
<b>10</b>	<b>Rechtliche Beurteilung .....</b>	<b>106</b>
10.1	Zugang zum Asylverfahren .....	106
10.2	Aufnahmebedingungen und deren Entzug .....	107
10.3	Qualität der Unterbringung .....	108
10.4	Mangelnde Unterstützung für Personen mit Schutzstatus .....	109
10.5	Gesundheitsversorgung .....	111
10.6	Vulnerable Personen .....	112
10.6.1	Opfer von Menschenhandel .....	113
10.6.2	Familien (und insbesondere Kinder) .....	113
10.7	Pflicht zum Austausch aller relevanter Informationen .....	116
10.8	Abklärungspflicht der rechtlichen und faktischen Situation .....	117
10.9	Einforderung von Rechten in Italien .....	118
10.10	Fazit .....	119
<b>11</b>	<b>Empfehlungen.....</b>	<b>120</b>
<b>12</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>122</b>
12.1	Anhang I: Antragsformular zur Befreiung der medizinische Kosten .....	122
12.2	Anhang II: Foglio notizie .....	123
12.3	Anhang III: Wegweisungsverfügung .....	124
12.4	Anhang IV: Revoca.....	125

## Abkürzungen

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AIDA	<i>Asylum Information Database</i>
ANCI	<i>Associazione Nazionale Comuni Italiani</i>
ARL	EU-Aufnahmerichtlinie <sup>1</sup>
ASDI	<i>Assegno di disoccupazione</i>
ASGI	<i>Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione</i>
ASL	<i>Azienda Sanitaria Locale</i>
ATS	<i>Azienda di Tutela della Salute</i>
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CARA	<i>Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo</i>
CAS	<i>Centro di Accoglienza Straordinaria</i>
CASC	<i>Centro Aiuto Stazione Centrale (Milano)</i>
CAT	UNO-Ausschuss gegen Folter
CELAV	<i>Centro di Mediazione al Lavoro</i>
CIE	<i>Centro di Identificazione ed Espulsione</i>
CPR	<i>Centro di permanenza per il rimpatrio</i>
CPSA	<i>Centro di primo soccorso e accoglienza</i>
DID	<i>Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro</i>
DRMP	<i>Dublin Returnee Monitoring Project</i>
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECRE	<i>European Council on Refugees and Exiles</i>
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELENA	<i>European Legal Network on Asylum</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERS	<i>Edilizia Residenziale Sociale</i>
ERP	<i>Edilizia Residenziale Pubblica</i>
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
FGM	Weibliche Genitalverstümmelung ( <i>Female Genital Mutilation</i> )
GRETA	<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i>
INPS	<i>Istituto Nazionale della Previdenza Sociale</i>
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
MSF	<i>Médecins sans Frontières</i> , Ärzte ohne Grenzen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OMH	Opfer von Menschenhandel
QRL	EU-Qualifikationsrichtlinie <sup>2</sup>
SEM	Staatssekretariat für Migration (Schweiz)
SIA	<i>Sostegno per l'Inclusione Attiva</i>
SSN	<i>Servizio Sanitario Nazionale</i>
STP	<i>Stranieri Temporaneamente Presente</i>
UMA	Unbegleitete_r minderjährige_r Asylsuchende_r
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten
VRL	EU-Verfahrensrichtlinie <sup>3</sup>

<sup>1</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>2</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).

<sup>3</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).

# 1 Einführung

## 1.1 Hintergrund und Ziele

Die Schweiz nimmt seit Dezember 2008 als assoziierter Staat am Schengen und Dublin-System der Europäischen Union teil, ohne Mitglied der Europäischen Union zu sein. Für die Schweiz ist Italien ein wichtiges Partnerland bei der Umsetzung der Dublin-Assoziierung, da die Mehrzahl der Personen, die von der Schweiz gemäss der Dublin-III-Verordnung<sup>4</sup> in ein anderes Dublin-Land überstellt werden, nach Italien überstellt werden. Zudem überstellt die Schweiz Personen mit internationalem Schutzstatus gestützt auf ein bilaterales Rückübernahmeabkommen nach Italien. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) hatte bereits im Herbst 2010 zusammen mit den norwegischen Organisationen Juss-Buss und NOAS eine Abklärungsreise nach Italien unternommen und 2011 einen Bericht<sup>5</sup> verfasst, der das italienische Asylsystem, das Asylverfahren sowie die Aufnahmebedingungen beschreibt. Aufgrund des Arabischen Frühlings hatte sich die Situation in Italien weiter verschärft und verändert, so dass die SFH 2013 erneut eine Abklärungsreise durchgeführt und einen neuen Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien veröffentlicht hat, der sich insbesondere mit den Aufnahmebedingungen auseinandersetzt.<sup>6</sup> Die dritte Abklärungsreise der SFH fand Anfang März 2016 statt. Nachdem innerhalb von zwei Jahren 323'942<sup>7</sup> Personen über das zentrale Mittelmeer nach Italien gelangten, war das Land überlastet. Die Zahl der Unterkunftsmöglichkeiten wurden zwar stark erhöht, aber die Anzahl Menschen, die eine Unterkunft benötigten, nahm ebenfalls sehr stark zu, weshalb die Kapazität noch immer nicht ausreichte. Der Bericht<sup>8</sup> mit den Ergebnissen der dritten Abklärungsreise, der im August 2016 veröffentlicht wurde, stellte grosse Mängel im italienischen Aufnahmesystem fest.

Diese Berichte konnten die Schweizer Asylbehörden bis jetzt nicht dazu bewegen, ihre Praxis zur Überstellung von Asylsuchenden nach Italien grundsätzlich zu überdenken. Nach Meinung der SFH wurden die Ergebnisse des Berichts von 2016 von den Behörden und Gerichten nicht ausreichend berücksichtigt. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) sieht nur in Ausnahmefällen von einer Überstellung nach Italien ab. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bestätigt diese Praxis in den meisten Fällen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2019 gab es jedoch einige Urteile, die darauf hinweisen, dass das

---

<sup>4</sup> Verordnung (EG) 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>5</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Bern und Oslo, Mai 2011: [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf).

<sup>6</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe, Italien: Aufnahmebedingungen – Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bern, Oktober 2013: [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/italien-aufnahmebedingungen.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/italien-aufnahmebedingungen.pdf).

<sup>7</sup> UNHCR, Mediterranean Situation, Italy, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>8</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe, Italien: Aufnahmebedingungen - Bericht zur aktuellen Lage von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Oktober 2016: [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/2016/160815-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen-final.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/2016/160815-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen-final.pdf)

Gericht die Aufnahmebedingungen in Italien für verletzte Asylsuchende genauer untersucht hat. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Entwicklungen in Italien und in der internationalen Rechtsprechung, die unten zusammengefasst wird, erachtete es die SFH als notwendig, die aktuelle Situation noch einmal abzuklären.

Mit den Urteilen des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) in den Fällen *Ghezelbash und Karim*<sup>9</sup> sowie *Mengesteab*<sup>10</sup> verbesserte sich die Rechtssicherheit für Asylsuchende im Dublin-Verfahren wesentlich. Der EuGH entschied in diesen Urteilen, dass die Einschränkungen beim Recht auf Beschwerde gegen einen Dublin-Entscheid, wie sie im Urteil *Abdullahi*<sup>11</sup> festgelegt wurden, nicht mehr gelten und diese Rechtsprechung ausdrücklich aufgegeben wird. Gemäss diesen neueren Urteilen können Gesuchstellende auch eine Beschwerde gegen eine Überstellung einreichen, wenn Mitgliedstaaten die Dublin-Kriterien zur Festlegung der Zuständigkeit (*Ghezelbash*) und die dazugehörigen Fristen (*Mengesteab*) nicht richtig anwenden.

Ausserdem hat der EuGH in den letzten Jahren immer wieder seine Rechtsprechung zur Rechtmässigkeit von Dublin-Überstellungen wiederholt: Selbst wenn keine ernsthaften Gründe für die Annahme von systemischen Mängeln im zuständigen Mitgliedstaat vorliegen, kann eine Überstellung nur durchgeführt werden, wenn ausgeschlossen werden kann, dass die Überstellung eine reale und nachgewiesene Gefahr für die betroffene Person darstellt – entweder bei der Ankunft im anderen Mitgliedstaat aufgrund der Aufnahmebedingungen<sup>12</sup> oder aufgrund der Überstellung selbst<sup>13</sup> - unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nach Artikel 3 EMRK ausgesetzt zu werden. Wenn es also ein reales und nachgewiesenes Risiko dafür gibt, dass sich aufgrund der Überstellung oder als Ergebnis der Überstellung der Gesundheitszustand der gesuchstellenden Person deutlich und nachhaltig verschlechtern würde, wäre durch die Überstellung Artikel 3 EMRK verletzt.

Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)<sup>14</sup> stellen schlechte Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und ein fehlender tatsächlicher Zugang zum Asylverfahren eine Verletzung des Artikels 3 EMRK oder eine Verletzung des Artikels 3 in Verbindung mit Artikel 13 EMRK dar. Deshalb ist es wichtig,<sup>15</sup> spätestens im Beschwerdeverfahren die rechtliche und tatsächliche Lage im anderen Dublin-Land abzuklären, bevor eine asylsuchende Person überstellt wird. Dies gilt insbesondere, wenn der oder die Asylsuchende der Gruppe von Personen mit besonderen Bedürfnissen angehört.<sup>16</sup> Dies wurde vom EGMR im Urteil in *Tarakhel v. Switzerland*<sup>17</sup> bestätigt. Dort urteilte das Gericht, dass die Dublin-Überstellung einer Familie mit minderjährigen Kindern nach Italien eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen würde,

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 7. Juni 2016, verbundene Rechtssachen *Ghezelbash und Karim*, C-63/15 und C-155/15.

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, *Mengesteab*, C-670/16.

<sup>11</sup> EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

<sup>12</sup> EuGH, Urteil vom 19. März 2019, *Jawo*, C-163/17.

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017, *C.K. and others*, C-578/16 PPU.

<sup>14</sup> EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Beschwerde Nr. 30696/09.

<sup>15</sup> Artikel 27 zusammen mit Erwägungsgrund 19 der Dublin-III-Verordnung.

<sup>16</sup> Gemäss Artikel 2 (k), EU-Aufnahmerichtlinie, 2013/33/EU.

<sup>17</sup> EGMR, Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, Beschwerde Nr. 29217/12.

wenn die Schweizer Behörden keine individuellen Garantien der italienischen Behörden einholen, dass die gesamte Familie kinderfreundlich aufgenommen würde.

Andere internationale Vertragsorgane fällten ebenfalls Entscheide zur Rechtmässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien. Im Jahr 2018 entschied der UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) in zwei Fällen, dass die Dublin-Überstellung der Asylsuchenden nach Italien ihre Rechte aus dem Übereinkommen gegen Folter verletzen würde, da die Bereitstellung notwendiger und angemessener Gesundheitsversorgung nach der Ankunft in Italien nicht garantiert werden könne.<sup>18</sup> In beiden Fällen benötigten die Asylsuchenden physische und psychische Gesundheitsversorgung, da sie vor Einreichung ihres Gesuchs um internationalen Schutz gefoltert worden waren. Nachdem offensichtlich wurde, dass eine angemessene Behandlung in Italien nicht möglich war, reisten sie beide (unabhängig voneinander) in ein anderes Land (die Schweiz bzw. Schweden) weiter. Sie wurden jedoch mit einem Dublin-Entscheid nach Italien zurückgeschickt, nachdem die italienischen Behörden zugesichert hatten, dass diese Personen angemessene Behandlungen erhalten würden. Nach der Überstellung nach Italien hatten jedoch beide Männer keinen Zugang zu einer Behandlung. Deshalb reisten sie in die Schweiz, wo sie erneut ein Asylgesuch einreichten. In beiden Fällen sprachen die Schweizer Migrationsbehörden einen (weiteren) Dublin-Entscheid zur Überstellung nach Italien aus. Die Asylsuchenden legten beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) eine Beschwerde ein, doch das Gericht bestätigte die Überstellungs-Entscheide. Der UN-Ausschuss gegen Folter entschied in beiden Fällen, dass eine Dublin-Überstellung nach Italien zu unmenschlicher und erniedrigender Behandlung führen würde, die unter Artikel 3 und 16 des Übereinkommens verboten sind.

Nach Inkrafttreten des Salvini-Dekrets<sup>19</sup> und seiner dauerhaften Aufnahme ins italienische Rechtssystem im Dezember 2018 drückte die Kommissarin für Menschenrechte des Europarats, Dunia Mijatovic, in einem Brief an den (damaligen) Premierminister Conte ihre Sorge über Italiens neue Einwanderungspolitik aus. In ihrem Brief betonte die Kommissarin für Menschenrechte die negativen Auswirkungen, welche das Gesetz und seine Umsetzung auf die Aufnahme von Asylsuchenden haben werde sowie den mangelnden Zugang zu Rechten während des Verfahrens und darüber hinaus.<sup>20</sup>

Vor diesem Hintergrund drängte sich eine Aktualisierung des Berichts von 2016 auf. Ziel dieses aktualisierten Berichts (wie bereits der vorhergehenden Versionen) ist es, einen Überblick über die aktuelle Lage in Bezug auf Unterkunft und Lebensbedingungen von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus insbesondere in Rom und Mailand zu geben. Ein besonderer Fokus liegt auf Personen (mit oder ohne Schutzstatus), die aus anderen europäischen Ländern nach Italien überstellt werden sowie auf vulnerablen Personen und Familien.

---

<sup>18</sup> UN-CAT, Mitteilung Nr. 742/2016 vom 3. August 2018, *A.N. v. Switzerland*; und Mitteilung Nr. 758/2016 vom 6. Dezember 2018, *A.H. v. Switzerland*.

<sup>19</sup> Decreto Legge, 113/2018, 4. Oktober 2018.

<sup>20</sup> [www.liberties.eu/en/news/council-of-europe-concerned-about-the-new-italy-s-migration-policy/17085](http://www.liberties.eu/en/news/council-of-europe-concerned-about-the-new-italy-s-migration-policy/17085), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

## 1.2 Methode

Eine Delegation von vier Mitarbeitenden<sup>21</sup> des Bereiches Recht der SFH unternahm Anfang September 2019 eine Abklärungsreise nach Rom und Mailand.<sup>22</sup> Die Delegation führte Interviews verschiedene NGOs und Behörden. Zusätzlich zu den Informationen aus diesen Gesprächen flossen auch Wissen und Erfahrungen aus dem *Dublin Returnee Monitoring Project* (DRMP<sup>23</sup>) der SFH und aus aktuellen Berichten zur Lage in Italien in den Bericht ein. Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Regionen und Gemeinden. Da die meisten Dublin-Rückkehrenden per Flugzeug nach Rom oder Mailand überstellt werden, beschreibt dieser Bericht die Situation in Italien hauptsächlich aufgrund der Beispiele von Rom und Mailand.

## 1.3 Vorbemerkungen

Die Zahl der neu ankommenden Asylsuchenden sank im Jahr 2018 sehr stark im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren. Das lässt sich zum Teil auf die fragwürdige Kooperation zwischen Italien und Libyen zurückführen, auf die sich die beiden Parteien im Februar 2017 einigten. Gemäss dieser Vereinbarung soll die libysche Küstenwache Migranten und Migrantinnen auf dem Meer anhalten und nach Libyen zurückschaffen, um zu verhindern, dass sie mit Booten nach Italien gelangen. Die Vereinbarung wurde von Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert, da sie dazu führt, dass Menschen, die internationalen Schutz benötigen, in libyschen Haftzentren unrechtmässig eingesperrt, gefoltert und ausgebeutet werden - mit europäischen Geldern.<sup>24</sup> Trotz der Kritik wurde das Abkommen im November 2019 automatisch verlängert.<sup>25</sup>

Ausserdem stiess der frühere Innenminister Italiens, Matteo Salvini, mehrere Änderungen für Gesetze zu Migration und Asyl an, die 2018 und 2019 in Kraft traten. Er wollte damit sein Wahlversprechen halten, die Zahl der Migrantinnen und Migranten in Italien und die Kosten des Asylbereichs zu senken. Das sogenannte Salvini-Dekret<sup>26</sup>, das am 4. Oktober 2018 verabschiedet wurde, betrifft insbesondere Personen mit humanitärem Schutzstatus, der in Italien bis 2018 häufig angewendet wurde. Dieser Status wurde über Nacht abgeschafft. Ausserdem änderte das Gesetz die Regeln für den Zugang zu Aufnahmebedingungen, die sich mit der Änderung des gesetzlichen Rahmens für die öffentliche Auftragsvergabe für Aufnahmeeinrichtungen weiter verschlechterten (mehr dazu im Kapitel 4 dieses Berichts). Salvini drängte auch auf die allgemeine Schliessung der italienischen Häfen für Schiffe mit Asylsuchenden, die auf offener See gerettet wurden.

<sup>21</sup> Lucia della Torre, Laura Rezzonico, Adriana Romer, Margerite Zoetewij.

<sup>22</sup> Die Abklärungsreise wurde partiell von Karl Kopp (Stiftung Pro Asyl) begleitet.

<sup>23</sup> Weitere Informationen und Berichte finden Sie hier: [www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html](http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html).

<sup>24</sup> Zum Beispiel Amnesty International, [www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/a-year-after-italy-libya-migration-deal-time-to-release-thousands-trapped-in-misery/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/a-year-after-italy-libya-migration-deal-time-to-release-thousands-trapped-in-misery/), Médecins sans Frontières, [www.dw.com/en/doctors-without-borders-decries-blockade-on-boat-migrants-in-libyan-waters/a-40069387](http://www.dw.com/en/doctors-without-borders-decries-blockade-on-boat-migrants-in-libyan-waters/a-40069387), und UN High Commissioner for Human Rights, <https://news.un.org/en/story/2017/11/636022-libyas-detention-migrants-outrage-humanity-says-un-human-rights-chief-zeid>, alle Websites wurden am 3. Januar 2020 zuletzt aufgerufen.

<sup>25</sup> [www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/10/30/italia-memorandum-libia](http://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/10/30/italia-memorandum-libia)

<sup>26</sup> Decreto Legge 113/2018, 4. Oktober 2018.

Dadurch wurden verbindliche Bestimmungen des internationalen Seerechts offenkundig verletzt. Mit der neuesten Änderung, die vom italienischen Parlament am 5. August 2019 verabschiedet wurde, wurden die Strafen für private Schiffe, die Menschen retten und das Einfahrtsverbot in territoriale Gewässer missachten, auf maximal eine Million Euro erhöht. Ausserdem werden die Schiffe nun automatisch beschlagnahmt. Als Ergebnis dieser Änderungen wurden mehrere NGOs in Italien angeklagt und die Schiffsbesatzungen, die in Rettungsaktionen involviert waren, wiederholt mit Strafverfahren konfrontiert. Diese Entwicklungen sind beispielhaft für die europaweiten Anstrengungen in den letzten Jahren, humanitäre Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer zu kriminalisieren, um Seenotrettungen zu verhindern und damit die Anzahl der Neuankömmlinge in Italien weiter zu verringern.

Die rückläufige Anzahl der Ankünfte in Italien im letzten Jahr bedeutet nicht, dass der Druck auf das italienische Asylsystem nachgelassen hätte. Italien erhält noch immer viele Anfragen für (Rück-)Übernahmen unter der Dublin-III-Verordnung (mehr als 31'000 in 2018<sup>27</sup>). Ausserdem gibt es einen enormen Rückstau von hängigen Asylverfahren. Es dauert im Durchschnitt zwei Jahre bis zur erstinstanzlichen Entscheidung eines Asylgesuchs. Deshalb ist die Anzahl Personen, die sich im Asylverfahren befinden und entsprechend laut Gesetz ein Recht auf Unterkunft haben, immer noch sehr hoch. Gleichzeitig wurden die finanziellen Mittel für die Aufnahmezentren stark gekürzt, weshalb Zentren geschlossen werden mussten und die Leistungen in den noch offenen Zentren auf ein Minimum zurückgefahren wurden. Mehr dazu in Kapitel 4.5.

## 1.4 Interview- und Kooperationspartner

Die Delegation möchte den folgenden Organisationen und Behörden für ihre Zeit, ihre kostbaren Informationen und ihre Zusammenarbeit danken:

### 1.4.1 In Rom

- Comunità di Sant'Egidio, 9. September 2019
- SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), Servizio Centrale, 9. September 2019
- Differenza Donna, Prendere il volo, 9. September 2019
- Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, 9. September 2019
- Synergasia, 9. September 2019
- Baobab Experience, 9 September 2019
- Fondazione Centro Astalli, (Project SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 10. September 2019

---

<sup>27</sup> <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/30/audiz2/audizione/2018/12/05/leg.18.stencomm.data20181205.U1.com30.audiz2.audizione.0001.pdf>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), 10. September 2019
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), 10. September 2019
- Commissione Territoriale d'Asilo, 10. September 2019
- Be Free, 10. September 2019
- Social cooperative Programma Integra, 11. September 2019
- IAI (Istituto Affari Internazionali), 11. September 2019
- EASO (European Asylum Support Office), 11. September 2019
- Commissione nazionale d'asilo, Prefetto Sandra Sarti and Vice-Prefetto Francesca Tavassi, 11. September 2019
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), 11. September 2019
- MSF (Medici Senza Frontiere), Centro di riabilitazione, 12. September 2019
- MSF, Fuori Campo, 11. September 2019
- Italienisches Innenministerium, Dublin Unit, 11. September 2019
- Caritas Roma, 12. September 2019
- Questura di Roma, 12. September 2019
- UNHCR Italien, 12. September 2019

#### **1.4.2 In Mailand**

- Caritas Ambrosiana, 12. September 2019
- Stadtverwaltung Mailand (Comune di Milano), Direzione Politiche Sociali, 12. September 2019
- Tribunale di Milano, 12. September 2019
- Stadtverwaltung Mailand (Comune di Milano), Protection of victims of trafficking (Protezione vittime della tratta), 12. September 2019
- Naga (Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio – Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 13. September 2019
- Farsi Prossimo, 13. September 2019
- Maria Cristina Romano, Anwältin und italienische ELENA-Koordinatorin, 13. September 2019

## 2 Zusammenfassung

Eine Delegation der SFH reiste zwischen dem 9. und 14. September 2019 nach Rom und Mailand. Dort interviewten sie NGOs, Behördenvertreter und -vertreterinnen sowie Anwälte und Anwältinnen, um die aktuellen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus in Italien abzuklären.

Italien ist der wichtigste Partner der Schweiz in der Anwendung der Dublin-Assoziierungsabkommen. Die Schweiz überstellt 35% der Dublin-Fälle nach Italien.<sup>28</sup>

Auch wenn deutlich weniger Personen über das zentrale Mittelmeer nach Italien gelangten, bestehen noch immer **Mängel beim Zugang zum Asylverfahren und Aufnahmesystem**.

Personen, die Italien über das Meer erreichen, erhalten bei ihrer Ankunft ein Formular (**foglio notizie**). Dort müssen sie ihre persönlichen Daten und den Grund für ihre Einreise nach Italien angeben. Sie erhalten weder ausreichende Erklärungen noch eine Übersetzung für das Ausfüllen des Formulars. Falls das Feld «Asyl» nicht angekreuzt wird, wird die Person nicht als asylsuchend eingestuft und erhält umgehend einen Wegweisungsentscheid (normalerweise ein *respingimento differito*). Das ist auch in vielen Questure die Praxis. Ausserdem gibt es Berichte, dass Personen bestimmter Nationalitäten der **Zugang zum Asylverfahren verweigert** wird.

Für Personen, die im Landesinneren bei einer **Questura** ein Asylgesuch stellen möchten (und nicht direkt an der Meeres- oder Landesgrenze, wenn sie aufgegriffen werden), gibt es immer noch einige **Probleme beim Zugang zum Asylverfahren** aufgrund der beschränkten Öffnungszeiten, der Online-Termin-Vergabe und der Diskriminierung bestimmter Nationalitäten.

In grossen Städten können immer noch **mehrere Wochen vergehen zwischen dem ersten Asylgesuch** und der Abnahme von Fingerabdrücken und biometrischen Daten (*foto-segnalamento*) **und der formalen Registrierung** des Asylgesuchs (*verbalizzazione*). In diesem Zeitraum wird den Asylsuchenden keine Unterkunft garantiert, und sie haben lediglich Zugang zu medizinischer Notfallversorgung.

Dublin-Rückkehrende, die in Italien **kein Asylgesuch gestellt** hatten, bevor sie in ein anderes Land weiterreisten, werden genauso wie neu angekommene Gesuchstellende behandelt. Für Personen, die **vor ihrer Weiterreise aus Italien dort bereits im Asylverfahren waren**, ist weiterhin diejenige Questura zuständig, bei der sie das ursprüngliche Asylgesuch gestellt hatten. Wenn das Asylverfahren der Person für mehr als zwölf Monate ausgesetzt wurde, weil die Person nicht auffindbar war und keine triftigen Gründe für das Verschwinden vorgebracht wurden, wird das Verfahren geschlossen. Das Gleiche gilt für Fälle, bei denen ein erstinstanzlicher negativer Entscheid getroffen wurde und die Beschwerdefrist abgelaufen ist. In diesen Fällen ist ein neues Asylgesuch nur möglich, wenn neue Tatsachen vorgebracht werden.

---

<sup>28</sup> SEM, Asylstatistik 7-50, Januar-November 2019, verfügbar unter [www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2019/11.html](http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2019/11.html).

**NGOs** sind im **Flughafen** Fiumicino in Rom und im Flughafen Malpensa in Mailand vor Ort (auf Abruf auch in Bari, Bologna und Venedig). Sie sollen am Flughafen ankommenden Asylsuchenden dabei helfen, eine Unterkunft zu erhalten (falls die Person noch ein Anrecht darauf hat), und ihnen eine Fahrkarte zur zuständigen Questura aushändigen. Diese Flughafen-NGOs bieten keine rechtliche Unterstützung oder Beratung mehr an.

Das **Aufnahmesystem** besteht aus zwei Stufen, den Erstaufnahme- und den Zweitaufnahmezentren. Asylsuchende, insbesondere diejenigen, die direkt über das Meer in Italien ankommen, erhalten Essen und Unterkunft in einem CPSA<sup>29</sup> oder einem sogenannten Hotspot. Zu den Erstaufnahmezentren gehören die *Centri governativi di prima accoglienza* (CARA). Sie werden ergänzt von den Notaufnahmezentren (CAS, neu heissen sie *strutture temporanee*), die den grössten Teil des Aufnahmesystems ausmachen und ebenfalls zu den Erstaufnahmezentren gerechnet werden können. SPRAR, die jetzt SIPROIMI heissen, bilden die Zweitaufnahmezentren. Das gesamte Aufnahmesystem ist auf Personen ausgerichtet, die Italien über das Mittelmeer erreichen und gleich bei ihrer Ankunft ein Asylgesuch stellen. Da Dublin-Rückkehrende bislang nur einen kleinen Teil der Ankünfte in Italien ausmachen, gibt es kein einheitliches, festgelegtes Verfahren für ihre (erneute) Aufnahme im System.

Gesetzes- und Praxisänderungen hatten einen sehr starken Einfluss auf das Aufnahmesystem: Mit dem am 4. Oktober 2018 in Kraft getretenen Salvini-Dekret<sup>30</sup> haben **neu nur noch Personen mit internationalem Schutzstatus und unbegleitete Minderjährige zum Zweitaufnahmesystem** SPRAR (jetzt SIPROIMI). Für verletzte Personen sind keine Ausnahmen vorgesehen. Vulnerable Asylsuchende werden in den Erstaufnahmezentren untergebracht, von denen die meisten CAS-Zentren (die ursprünglich als Notunterkünfte gedacht waren) sind. Diese Zentren waren in der Vergangenheit oft nicht im Stande, Personen mit besonderen Bedürfnissen adäquat unterzubringen, wie der EGMR in seinem Urteil *Tarakhel*<sup>31</sup> vom 4. November 2014 feststellte. Seit den Änderungen aufgrund des Salvini-Dekretes haben sich **Qualität und Leistungen in den Erstaufnahmezentren nochmals deutlich verschlechtert**. Hauptgrund dafür sind die neuen Vorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe (**Capitolato**) für Erstaufnahmezentren. Im neuen *Capitolato* wurde der staatliche Zuschuss von 35 € pro asylsuchende Person und Tag auf 20 € gekürzt. Deshalb mussten Bewerbende für den Leistungsvertrag ihre Leistungen massiv zurückschrauben und die Hälfte ihrer Angestellten entlassen. Diese Entwicklung hat einen negativen Einfluss auf alle Personen, die in CAS untergebracht sind, doch am stärksten davon betroffen sind verletzte Personen, die auf besondere Betreuung angewiesen sind. Eine weitere Konsequenz ist die aufgrund der beschränkten Ressourcen und Angestellten schiefe Unmöglichkeit der Identifizierung von Vulnerabilitäten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Unterbringung in den Erstaufnahmezentren mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht die nötige Unterstützung erhalten.

Die Zweitaufnahmezentren (SIPROIMI, zu denen Asylsuchende keinen Zugang mehr haben) wären besser für die Unterbringung von Familien oder verletzlichen Asylsuchenden

<sup>29</sup> *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

<sup>30</sup> Decreto Legge 113/2018, 4. Oktober 2018.

<sup>31</sup> EGMR, Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, Nr. 29217/12.

geeignet, da sie mehr Ressourcen haben. Am 8. Januar 2019 schickte die italienische Dublin-Abteilung ein Rundschreiben an die Dublin-Abteilungen der anderen Mitgliedstaaten, worin sie mitteilte, dass Asylsuchende – einschliesslich Familien – keinen Zugang mehr zu SPRAR/SIPROIMI erhalten, sondern in den Erstaufnahmezentren untergebracht werden. In diesem Schreiben gibt die italienische Dublin-Abteilung an, dass die Bedingungen in den Erstaufnahmezentren adäquat für alle Personen seien, die dort untergebracht sind. Wie oben beschrieben, stehen die Bedingungen jedoch nicht mit den Vorgaben des **Tarakhel-Urteils** des EGMR<sup>32</sup> in Einklang.

Ein weiteres Problem beim Zugang zum Aufnahmesystem für Dublin-Rückkehrende ist die sogenannte **revoca**. Das ist der Entscheid der zuständigen Präfektur, Aufnahmebedingungen zu entziehen, wenn zum Beispiel die Hausregeln der Unterkunft nicht eingehalten wurden oder wenn jemand der Unterkunft für mehr als 72 Stunden ohne vorherige Ankündigung fernbleibt. Das ist insbesondere für Dublin-Rückkehrenden ein schwerwiegendes Problem. Wenn sie vor ihrer Weiterreise bereits in einem Erst- oder Zweitaufnahmezentrum in Italien untergebracht waren, haben sie höchstwahrscheinlich aufgrund der **revoca** das Recht verloren, erneut dort untergebracht zu werden.

Wenn eine Person in Italien einen **internationalen Schutzstatus** erhält, hat sie theoretisch Zugang zu einem Zweitaufnahmezentrum, normalerweise für sechs Monate. In den meisten Fällen genügt dieser Zeitraum nicht zum Erwerb ausreichender Fähigkeiten, um finanziell und sozial unabhängig von staatlicher Unterstützung zu werden. Doch nach dieser Periode werden sie gleich behandelt wie italienische Staatsangehörige. Die Situation von Personen mit Schutzstatus in Italien hat sich seit den SFH-Berichten von 2013 und 2016 wenig verändert. Anders als Asylsuchende, die nach Italien überstellt werden, haben Rückkehrende, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben, **kein Anrecht auf Unterstützung**, ausser sie hatten vor keinen Zugang zu Zweitaufnahmezentren. Menschen mit Schutzstatus geniessen Reisefreiheit in Italien, doch haben sie kein Anrecht auf besondere staatliche Unterstützung. Das italienische System sieht vor, dass sie für sich selbst sorgen müssen, sobald sie einen Schutzstatus erhalten haben.

Für Personen mit internationalem Schutzstatus mit (psychischen oder physischen) Gesundheitsproblemen ist es schwierig, in Zweitaufnahmezentren untergebracht zu werden, da nur 2% der Zweitaufnahmezentren SIPROIMI auf deren Betreuung ausgerichtet sind. Ausserdem werden Personen, die als «zu» vulnerabel eingestuft werden (Menschen mit sehr ernsthaften physischen oder psychischen Gesundheitsproblemen), nicht in SIPROIMI aufgenommen, da selbst die 2% der SIPROIMI-Unterkünfte, die für Personen mit (psychischen oder physischen) Gesundheitsproblemen eingerichtet sind, ihnen keine ausreichende Unterstützung anbieten können.

---

<sup>32</sup> Der EGMR erklärt, dass die Überstellung von Familien nach Italien gemäss der Dublin-III-Verordnung nicht zulässig ist, ohne vorher die Situation in Italien abzuklären. Insbesondere müssen besondere Garantien in jedem einzelnen Fall zu kindergerechter Unterbringung und das Aufrechterhalten der Familieneinheit eingeholt werden. Ohne solche Garantien würde die Überstellung der Familie eine Verletzung des Artikels 3 EMRK (Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) darstellen. Das italienische Innenministerium erstellte deshalb allgemeine Listen mit SPRAR (jetzt SIPROIMI)-Plätzen, die für Familien, die unter der Dublin-Verordnung überstellt werden, reserviert waren.

Aufgrund der **hohen Arbeitslosigkeit** in Italien ist es für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus äusserst schwierig, Arbeit zu finden. Falls sie bezahlte Arbeit finden, ist es normalerweise auf dem Schwarzmarkt, wo sie schamlos ausgebeutet werden. Allgemein sind die wenigen Stellen, die Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus offenstehen, schlecht bezahlt und temporär. Die Bezahlung reicht normalerweise nicht, um eine Wohnung zu mieten und einer Familie ein sicheres Einkommen zu bieten. Die Lage ist in jeder Hinsicht prekär. Deshalb streifen die Betroffenen durch die Strassen, stehen Schlange für Essen von Hilfswerken und suchen ein Bett zum Schlafen und einen Ort zum Waschen. Sie sind jeden Tag nur damit beschäftigt, ihre Grundbedürfnisse zu decken. Unter diesen Umständen ist es fast unmöglich, an **Integrationsmassnahmen** wie zum Beispiel Sprachkursen teilzunehmen. Für alleinstehende Mütter oder Väter ist die Lage noch schwieriger, da sie sich um ihre Kinder kümmern müssen. Es gibt nur wenige Integrationsprogramme.

Deshalb werden viele Personen **obdachlos oder leben in besetzten Häusern oder Slums**. In einigen Städten bieten NGOs oder Wohltätigkeitsorganisationen ein paar Schlafplätze an, doch deren Kapazität ist sehr beschränkt. Zahllose Menschen mit internationalem Schutzstatus leben in Notunterkünften, die lediglich einen Platz zum Schlafen anbieten und allen Menschen (auch italienischen Staatsbürgern) in Notsituationen offenstehen.

Bei der **Sozialhilfe** haben anerkannte Flüchtlinge den gleichen rechtlichen Status wie italienische Staatsangehörige. Das italienische Sozialsystem ist jedoch sehr schwach und stützt sich auf traditionelle Familienstrukturen, um Menschen in Not zu unterstützen. Flüchtlinge können nicht auf solche Strukturen in Italien zählen und sind deshalb im Vergleich benachteiligt. Das italienische **Sozialsystem** garantiert keinerlei Nothilfe. Die Wartezeit für Sozialwohnungen beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Es gibt keine Unterkunftsangebote für die Übergangszeit nach den sechs Monaten in SIPROIMI bis zum theoretischen Zugang zu einer Sozialwohnung nach fünf Jahren Aufenthalt.

Schätzungen zufolge werden durch die Abschaffung des **humanitären Status** durch das Salvini-Dekret bis Dezember 2020 140'000 Menschen in eine prekäre Situation kommen.

Der Zugang zur **Gesundheitsversorgung** ist in der Praxis eingeschränkt. Einerseits sind viele Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus nicht richtig über ihre Rechte und die administrativen Abläufe zur Registrierung im nationalen Gesundheitsdienst (SSN) und zum Erhalt einer Gesundheitskarte informiert. Andererseits ist der Registrierungsprozess sehr undurchsichtig hinsichtlich der Voraussetzungen, die Antragstellende erfüllen müssen. Eine der Voraussetzungen ist der Nachweis des Aufenthalts (*'residenza'*), was für diejenigen, die durch die Maschen im Aufnahmesystem gefallen sind, unmöglich ist. In manchen Regionen bestehen Unklarheiten in Bezug auf die Registrierung von Asylsuchenden, einige Gemeinden weigern sich aufgrund des Salvini-Dekrets, Asylsuchende im Zivilregister einzutragen. Deshalb können oder wollen einige lokale Behördenangestellte diese Antragstellenden nicht im SNN eintragen (da ihre Software bestimmte Informationen benötigt, bevor der Antrag gestellt werden kann). In anderen Regionen haben die Gesundheitsbehörden entschieden, dass Asylsuchende nur im ersten Jahr nach Stellung ihres Asylgesuchs Anrecht auf Dienstleistungen durch den SNN haben und dass sie

kein Anrecht mehr auf einen Hausarzt haben. Es ist in ganz Italien schwierig, an spezialisierte Ärzte und Ärztinnen überwiesen zu werden. Die Wartezeiten für medizinische Behandlungen oder Untersuchungen wie Computertomographien betragen teilweise mehr als ein Jahr.

Ein weiteres Problem bei der Gesundheitsversorgung sind die **Medikamentenkosten**. Im SNN registrierte Personen sind nicht automatisch befreit von der Bezahlung (eines Anteils) verschreibungspflichtiger Medikamente. Gemäss italienischem Gesetz können Personen, die nicht für Medikamente bezahlen können, davon befreit werden. Das gilt zum Beispiel für Pensionierte oder Menschen, die ihre Arbeit verloren haben. Nach italienischem Gesetz dürfen Asylsuchende zwei Monate nach Einreichung ihres Asylgesuchs arbeiten. In einigen Regionen werden Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus zwei Monate nach der Einreichung ihres Asylgesuchs als 'wirtschaftlich inaktiv' registriert, da sie ihre Arbeit nicht verloren haben, aber auch nicht arbeiten. Deshalb werden sie in diesen Regionen nicht automatisch von den Kosten befreit wie Arbeitslose. In der Praxis bedeutet das, dass Asylsuchende nicht länger von den Kosten für medizinische Dienstleistungen (ausser in akuten Notfällen) und von (einem Teil der) Medikamentenkosten befreit werden. In anderen Regionen kann es bis zu sechs Monate dauern, bis Asylsuchende eine Bestätigung für die Kostenbefreiung erhalten. Deshalb müssen sie diese Kosten de facto bereits nach wenigen Monaten selbst tragen, was für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus ein grosses finanzielles Hindernis beim Zugang zum Gesundheitssystem bedeutet.

Schliesslich gibt es **keine Erstaufnahmezentren, die für Personen mit psychischen Erkrankungen oder für traumatisierte Personen angemessen sind**. Das Personal ist nicht ausgebildet, um Vulnerabilitäten zu erkennen, die nicht offensichtlich sind. Deshalb können sie Personen mit psychischen Krankheiten und Traumata auch nicht an NGOs überweisen, die auf deren Behandlung spezialisiert sind (falls es in der entsprechenden Region überhaupt solche gibt, viele NGOs leiden zudem unter einem Mangel an Ressourcen).

Das Gleiche gilt für **Opfer von Menschenhandel (OMH)**. Da das Personal aufgrund des Salvini-Erlasses und des *Capitolato* in Erstaufnahmezentren quantitativ und qualitativ reduziert wurde, werden OMH nicht identifiziert und laufen Gefahr, erneut Opfer von Menschenhandel oder Missbrauch zu werden. OMH im Asylverfahren werden oft erst bei ihrer Anhörung vor der Territorialkommission identifiziert, die erst einige Zeit später im Verfahren stattfindet. Bis dahin werden sie in regulären Erstaufnahmezentren untergebracht, wo es an der notwendigen Behandlung und Unterstützung fehlt.

**Kinder** von asylsuchenden Familien werden in regulären Erstaufnahmezentren untergebracht. Es ist sehr fragwürdig, ob sie dort Zugang zu ihren Grundrechten aus der UN-Kinderrechtskonvention haben.

Die SFH ist der Ansicht, dass **das italienische Aufnahmesystem systemische Mängel** aufweist. Das Aufnahmesystem basiert auf kurzfristigen Notfallmassnahmen und ist sehr fragmentiert. Verletzliche Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus riskieren, dass ihre unter internationalem und europäischem Recht garantierten Rechte verletzt werden.

**Angesichts der oben beschriebenen Zustände wiederholt die SFH ihre Empfehlungen:**

- Staaten, die an die Dublin-III-Verordnung gebunden sind, sollten auf die Überstellung von vulnerablen Asylsuchenden nach Italien verzichten;
- Staaten, die an die Dublin-III-Verordnung gebunden sind, sollten die Souveränitätsklausel proaktiv anwenden in Fällen, in denen die Überstellung einer vulnerablen asylsuchenden Person nach Italien zu Menschenrechtsverletzungen führen würde, die nach verbindlichen Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts wie die Europäische Menschenrechtskonvention, der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Konvention gegen Folter garantiert werden;
- Staaten, die an die Dublin-III-Verordnung gebunden sind, sollten die Aufnahmebedingungen, die Asylsuchende bei einem Transfer nach Italien erwarten, detailliert abklären. Insbesondere wenn sie vulnerable Asylsuchende nach Italien überstellen möchten, sollten sie von den italienischen Behörden Garantien einholen, dass die Aufnahmebedingungen den Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts entsprechen;
- Staaten, die von Italien aufgrund der entsprechenden bilateralen oder multilateralen Rückübernahmeabkommen die Wiederaufnahme von Personen mit Schutzstatus verlangen, müssen die Bedingungen, die diese Person in Italien erwarten, sehr genau abklären, um die Rechtmässigkeit einer Überstellung in jedem einzelnen Fall entscheiden zu können.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist der einzige Weg, um Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, um die Ziele des europäischen Raums für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu erreichen und um die Verpflichtung, schutzbedürftigen Menschen im Sinne der Flüchtlingskonvention eine Perspektive zu geben, damit sie ihre Existenz in dem Land, das ihnen Schutz gewährt, entsprechend den Vorgaben der Flüchtlingskonvention aufbauen können.

## 3 Italien und Asyl: Zahlen und Fakten

### 3.1 Anzahl Asylgesuche und Schutzquote

Aufgrund drastischer und fragwürdiger Massnahmen wie das Übereinkommen mit Libyen und die Kriminalisierung der zivilen Seenotrettung ist die Zahl der Ankünfte in Italien stark gesunken. Gemäss den offiziellen Zahlen, die vom italienischen Innenministerium veröffentlicht wurden, kamen im Jahr 2018 23'37 Personen über das zentrale Mittelmeer in Italien an, 2019 waren es noch 11'097 Personen (am 15. Dezember 2019 veröffentlichte Zahlen)<sup>33</sup>. UNHCR zählte bis zum 28. Dezember 2019 11'272 Ankünfte.<sup>34</sup> Bei ungefähr 20% handelt es sich um Minderjährige und mehr als 80% davon sind unbegleitet.<sup>35</sup> 2019 gelangten 1'583 unbegleitete Minderjährige über das Meer nach Italien, verglichen mit 3'536 im Jahr 2018.<sup>36</sup>

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) hat festgestellt, dass für die gesamte EU die Zahl der eingegangenen Asylgesuche 2019 viermal so hoch war wie die Zahl der registrierten Ankünfte an den Aussengrenzen und dass die Zahl der Asylgesuche 2019 höher war als 2017 und 2018. Das scheint darauf hinzuweisen, dass es einen Aufwärtstrend bei den Asylgesuchen in ganz Europa gibt.

So war auch in Italien die Zahl der eingegangenen Asylgesuche viel höher als die Zahl der Ankünfte.<sup>37</sup> In den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 wurden 31'440 Asylgesuche in Italien gestellt, 25'180 davon waren Erstanträge.<sup>38</sup> Die meist vertretenen Herkunftsländer waren Pakistan (19%), Nigeria (8%), Bangladesch (7%), Peru (6%) und El Salvador (6%).<sup>39</sup>

Mit der Abschaffung des humanitären Schutzstatus und der Diskussion um die Rückwirkung des Salvini-Dekrets, mit dem er abgeschafft wurde, ist der Prozentsatz von Personen, die in Italien humanitären Schutz erhielten, in den ersten zehn Monaten 2019 auf 1%<sup>40</sup> zurückgegangen. 2018 lag der Prozentsatz noch bei 21%.<sup>41</sup> Die Zahl der erstinstanzlichen negativen Entscheide nimmt stetig zu: 2017 lag sie bei 58%, 2018 bei 67% und in den ersten zehn Monaten von 2019 bei 80%.<sup>42</sup> Es konnte nur eine leichte Zunahme

<sup>33</sup> Innenministerium, [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_15-12-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_15-12-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>34</sup> UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>35</sup> UNHCR Italien, [www.unhcr.it/news/a-colpo-docchio](http://www.unhcr.it/news/a-colpo-docchio), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>36</sup> Innenministerium, [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_15-12-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_15-12-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>37</sup> EASO, [www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends](http://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>38</sup> Gemäss Daten, die vom Italien-Büro des UNHCR gesammelt wurden, per E-Mail erhalten am 27. Dezember 2019.

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Innenministerium, Asylstatistik, Oktober 2019, [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/ottobre\\_2019\\_.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/ottobre_2019_.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>41</sup> Innenministerium, Asylstatistik 2018, [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_anno\\_2018.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2018.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>42</sup> Innenministerium, Asylstatistik, Oktober 2019 und Asylstatistik 2018 (siehe Fussnoten oben).

bei der Prozentzahl der Personen festgestellt werden, die als Flüchtlinge anerkannt wurden oder subsidiären Schutz erhielten (siehe Tabelle unten). Die Abschaffung des humanitären Status hat folglich dazu geführt, dass eine wachsende Zahl von Asylsuchenden in Italien das Asylverfahren ohne legalen Status abschliessen.

	2017	2018	2019 <sup>43</sup>
<b>Anträge</b>	130'119	53'596	31'440
<b>Flüchtlingsstatus</b>	8%	7%	11%
<b>Subsidiärer Schutz</b>	8%	5%	7%
<b>Humanitärer Schutz</b>	25%	21%	1%
<b>Ablehnungen</b>	58%	67%	80%

### 3.2 Dublin-Überstellungen und Rückübernahmen

Zusätzlich zu den Ankünften, die in Italien registriert werden, kommen die Asylsuchenden, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden. 2018 wurde in Italien ein Anstieg von 57.4% bei den Anträgen für eine Rückübernahme verzeichnet. Italien erhielt EU-weit die meisten (Rück-)Übernahme-Anträge unter der Dublin-Verordnung (41'991) und akzeptierte 83% dieser Anträge (34'786).<sup>44</sup> Im gleichen Jahr wurde auch der grösste Unterschied zwischen den Rückübernahmen und den Überstellungen in Italien verzeichnet (6'162). Das bedeutet, dass Italien mehr Asylsuchende durch das Dublin-Verfahren aufgenommen hat, als es in andere Mitgliedstaaten überstellt hat.

In den ersten drei Monaten 2019 war die Anzahl der unter der Dublin-Verordnung nach Italien überstellten Asylsuchenden höher als die der Ankünfte über das Meer.<sup>45</sup> Im Jahr 2018 (bis November) hat Italien 31'000 Anfragen um (Rück-)Übernahme unter der Dublin-III-Verordnung erhalten. In derselben Zeitspanne fanden 5'919 Überstellungen statt.<sup>46</sup> Von Januar bis November 2019 stellte die Schweiz 1'365 Anträge und Italien anerkannte seine Zuständigkeit (durch Zustimmung oder nach Ablauf der Frist) in 1'114 Fällen, davon wurden 572 Personen überstellt.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Gemäss Daten zum Zeitraum von Januar 2019 bis September/Okttober 2019, verfügbar am 30. Dezember 2019.

<sup>44</sup> EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin\\_statistics\\_on\\_countries\\_responsible\\_for\\_asylum\\_application](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>45</sup> [www.infomigrants.net/en/post/17242/eu-member-states-ask-italy-to-take-back-46-000-migrants](http://www.infomigrants.net/en/post/17242/eu-member-states-ask-italy-to-take-back-46-000-migrants), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>46</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 48.

<sup>47</sup> Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2019 (7-50).

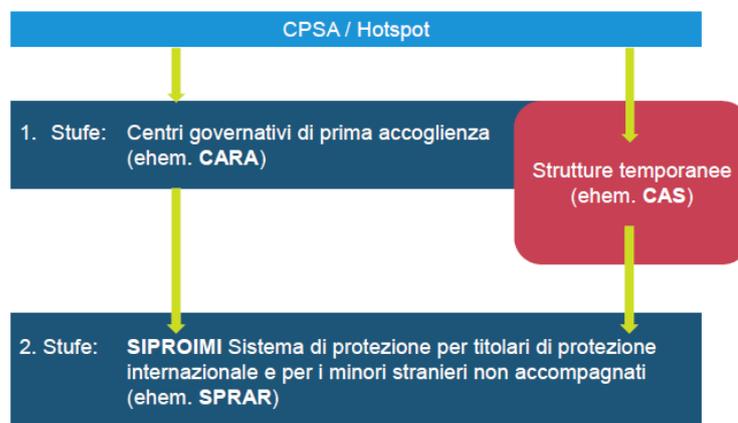
Die meisten Dublin-Überstellungen nach Italien kommen aus der Schweiz, Deutschland, Österreich und Schweden.<sup>48</sup> Überstellungen auf dem Luftweg werden hauptsächlich zum Flughafen Fiumicino in Rom durchgeführt.

Zu diesen Dublin-Überstellungen kommen die Rückübernahmen von anerkannten Flüchtlingen oder Personen mit subsidiärem Schutz. Sie werden nicht im Rahmen der Dublin-III-Verordnung zurückgeschickt, sondern aufgrund von bilateralen Rückübernahmeabkommen. 2019 stellte die Schweiz 218 Anträge an Italien, von denen 205 bewilligt wurden. Es kam zu 52 Überstellungen.<sup>49</sup>

### 3.3 Anzahl Unterbringungsplätze

Das Aufnahmesystem besteht aus zwei Stufen. Personen, die direkt ankommen, insbesondere über das Meer, erhalten Essen und Unterkunft in einem CPSA<sup>50</sup> oder in einem *Centri governativi di prima accoglienza* (ex-CARA<sup>51</sup>) sowie in sogenannten *strutture temporanee* (ex-CAS<sup>52</sup>). Die letzten wurden ursprünglich als Notunterkünfte eröffnet, doch bieten sie noch immer die meisten Unterbringungsplätze an und stellen ein Parallelsystem zu den Unterkünften der ersten Stufe dar. SIPROIMI<sup>53</sup> (früher SPRAR<sup>54</sup>) bilden das Zweitaufnahmesystem.

Achtung: Um Verwechslungen zu vermeiden und um den vorliegenden Bericht leserefreundlich zu halten, werden die Abkürzungen aus den vorherigen Berichten, CARA und CAS, für die Unterkünfte der ersten Stufe benutzt.



<sup>48</sup> Eurostat.

<sup>49</sup> Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2019 (7-55).

<sup>50</sup> *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

<sup>51</sup> *Centro di accoglienza per richiedenti asilo*, mehr Informationen dazu im Kapitel 4.5.1.

<sup>52</sup> *Centri di accoglienza straordinaria*, mehr Informationen dazu im Kapitel 4.5.2.

<sup>53</sup> *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*, mehr Informationen dazu im Kapitel 5.4.

<sup>54</sup> *Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati*.

Das Aufnahmesystem in Italien ist bis 2018 stark gewachsen, doch in letzter Zeit gibt es eine Tendenz, Unterkünfte zu schliessen und/oder die Zahl der vorhandenen Plätze in den Zentren zu reduzieren.

Im Februar 2016 existierten in den staatlichen Unterkünften (Erst- und Zweitaufnahme) 105'248 Plätze. Im Januar 2019 gab es 173'603 Plätze<sup>55</sup> (eine Zunahme von 64% in drei Jahren). Die meisten dieser Plätze wurden durch die Eröffnung von sogenannten CAS-Zentren geschaffen. Sie hatten im Januar 2019 eine Kapazität von 138'503 Plätzen.<sup>56</sup> Gemäss Daten, die vom Innenministerium im November 2019 veröffentlicht wurden, waren Ende 2019 nur noch 95'020 Personen in (Erst- und Zweit-) Aufnahmезentren untergebracht. 69'971 von ihnen lebten in Erstaufnahmeunterkünften und CAS<sup>57</sup> (eine Abnahme von 50% in weniger als einem Jahr). Diese Zahlen zeigen, dass die Kapazität in den CAS-Zentren schwankt. Jede Woche werden CAS-Zentren eröffnet und an anderen Orten geschlossen (da die Verträge zwischen dem Innenministerium und Organisationen, die ein CAS leiten, nur für jeweils sechs Monate abgeschlossen werden). Deshalb ist es fast unmöglich, einen genauen und aktuellen Überblick über die Zahl der vorhandenen Plätze zu erhalten.

Da CAS kein Geld für die Anzahl Plätze erhalten, die sie zur Verfügung stellen, sondern für die Asylsuchenden, die tatsächlich dort untergebracht sind, schliessen Zentren, wenn sie nicht voll besetzt sind. Das bedeutet, dass die obengenannten Statistiken ebenfalls aufzeigen, dass der tatsächliche Druck auf das Aufnahmesystem nicht kleiner geworden ist. Die Zentren sind immer noch überfüllt, damit sie sich wirtschaftlich lohnen. Die Zahl der Ankünfte hat sich zwar verringert, die Anzahl Plätze im Aufnahmesystem jedoch ebenfalls.

Ausserdem variiert die Qualität der Zentren sehr stark und ist extrem schwierig zu kontrollieren. Verbindungen zwischen der Mafia und den Organisationen, die die CAS-Zentren leiten, die 2014 zu einem internationalen Aufschrei und zur Verhaftung einiger Personen für Betrug und Geldwäscherei führten, bestehen weiterhin.<sup>58</sup> OLAF, das europäische Amt für Betrugsbekämpfung, untersuchte 2018 den Einsatz von EU-Geldern im italienischen Aufnahmesystem. Durch die Untersuchungen von OLAF wurden nicht nur Unregelmässigkeiten in der Durchführung der öffentlichen Auftragsvergabe sowie fehlende Kontrolle über die Umsetzung der Projekte festgestellt, sondern auch Betrug beim Deklarieren der Anzahl Essensausgaben an Asylsuchende, Flüchtlinge und Bedürftige in den Zentren. Diese mussten oft hungern oder erhielten Nahrungsmittel, die kaum noch essbar waren. Die Untersuchung von OLAF deckte auch Verbindungen zwischen Unternehmen und kriminellen Organisationen und ernsthaften Verbrechen auf, die die öffentliche Auftragsvergabe manipulieren und auf illegale Weise an öffentliche Gelder gelangen wollten.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 93.

<sup>56</sup> Ebenda.

<sup>57</sup> Innenministerium, Asylstatistik November 2019, [www.libertaciviliimmigrazione.dici.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_30-11-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dici.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-11-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>58</sup> ECRE, Conditions in reception facilities, [www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities](http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>59</sup> The OLAF Report 2018, Seite 29, [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2018_en.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Hotspots werden jetzt nur noch sporadisch genutzt, im Dezember 2019 waren dort 444 Personen untergebracht.<sup>60</sup> Es gibt vier Hotspots (Lampedusa, Pozzallo, Messina und Taranto), wobei Lampedusa der Hauptankunftshafen ist. Der Hotspot in Trapani wurde 2018 in ein Rückführungszentrum (CPR) umgewandelt.

Das SIPROIMI (früher SPRAR)-System besteht im Moment aus 33'625<sup>61</sup> Plätzen (gesunken von 35'881 Plätze im Jahr 2018)<sup>62</sup>.

## 4 Aufnahmesituation von Asylsuchenden

### 4.1 Das italienische Asylverfahren

Ein formales Asylgesuch kann entweder im Landesinnern, an der Grenze, in Transitzonen oder territorialen Gewässern eingereicht werden.<sup>63</sup> Dafür muss man sich an die Grenzpolizei oder eine Questura (Polizeiposten der Provinzhauptstadt) wenden, falls man sich bereits auf italienischem Boden befindet.<sup>64</sup> Das Asyl- und Aufnahmesystem ist auf Personen ausgerichtet, die ein Asylgesuch an der Grenze stellen, insbesondere wenn sie über das Mittelmeer kommen. Dort werden die meisten Asylgesuche gestellt.<sup>65</sup>

Wenn eine Person den Willen äussert, ein Asylgesuch stellen zu wollen, wird sie nach ihren Personalien gefragt, es werden Fingerabdrücke genommen und Fotos gemacht. Damit wird das Gesuch registriert. Dieser Vorgang heisst **fotosegnalamento**. Da es weniger Ankünfte über das Meer nach Italien gibt, scheint die Wartezeit für diesen ersten Termin im Moment kein Problem zu sein.

Nach dem *fotosegnalamento* wird die Person eingeladen, noch einmal bei der Questura vorzusprechen, um dort das Asylgesuch formell registrieren zu lassen. Dieser zweite Schritt heisst **verbalizzazione**. Dafür wird das sogenannte C3-Formular verwendet, in das die persönliche Geschichte, Informationen zur Reise nach Italien und die Gründe, warum die Person ihr Heimatland verlassen hat, eingetragen werden.

Die Wartezeit bis zum ersten Termin (*fotosegnalamento*) scheint sich seit dem letzten Bericht verkürzt zu haben. Die Zeitspanne zwischen *fotosegnalamento* und *verbalizzazione* stellt jedoch noch immer ein Problem dar, insbesondere in den grossen Städten. Die Zeit zwischen diesen beiden Schritten kann immer noch Wochen betragen, was zu Problemen führt, da Asylsuchende während dieser Zeit Gefahr laufen, keinen Zugang zum Aufnahmesystem und der nationalen Gesundheitsversorgung (ausser Notfallversorgung) zu haben.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Innenministerium, Asylstatistik November 2019, siehe Fussnote oben.

<sup>61</sup> [www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar](http://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar), Zahlen von Oktober 2019.

<sup>62</sup> Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI 2018, [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>63</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 1.

<sup>64</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 6.

<sup>65</sup> UNHCR, Fact Sheet Italy, November 2019.

<sup>66</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 30.

Dublin-Rückkehrende sind ebenfalls von diesen Wartezeiten betroffen, da sie in Italien genau gleich wie neuankommende Asylsuchende behandelt werden, wenn sie nicht bereits vor ihrer Weiterreise in ein anderes Land Asyl beantragt hatten.

Schritt	Ort	Name	Papier
Erstregistrierung, partielle Fingerabdrücke	Bei der Ankunft (CPSA, Hotspot, Landesgrenze oder Flughafen) von der Grenzpolizei		
Identifizierung und Registrierung des Asylgesuchs	Questura oder Grenzpolizei	<i>Fotosegnalamento</i>	<i>Attestazione / Cedolino</i>
Formale Registrierung des Asylgesuchs	Questura	<i>Verbalizzazione (C/3)</i>	<i>Permesso di soggiorno per richiesta asilo<sup>67</sup></i>
Befragung zu den Asylgründen	Territorialkommission ( <i>Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale CTRPI</i> )		
Asylentscheid	Territorialkommission ( <i>Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale CTRPI</i> )	Mögliche Ergebnisse: - Flüchtlingsstatus - subsidiärer Schutz - besonderer Schutz - Ablehnung <sup>68</sup> - offensichtlich un begründet <sup>69</sup> - unzulässig <sup>70</sup>	<i>Permesso di soggiorno per asilo politico</i>  <i>Permesso di soggiorno per protezione sussidiaria</i>
Rekurs	Erste Instanz: spezielle Abteilungen des normalen Zivilgerichts  Zweite Instanz: Kassationsgericht		

<sup>67</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 4.

<sup>68</sup> Negativer Asylentscheid.

<sup>69</sup> Wenn durch die dargelegten Gründe kein Anspruch auf internationalen Schutz besteht oder wenn die Person aus einem sicheren Herkunftsland stammt.

<sup>70</sup> Wenn die gesuchstellende Person bereits als Flüchtling anerkannt ist oder bei Zweitgesuchen ohne neue Elemente.

## 4.2 Beschleunigtes Verfahren

Nach Verabschiedung der Liste der sicheren Herkunftsländer am 4. Oktober 2019<sup>71</sup>, wurde das durch das Salvini-Dekret eingeführte beschleunigte Verfahren auf Asylsuchende angewendet, die aus diesen Ländern stammen. Auf der Liste stehen *Albanien, Algerien, Bosnien und Herzegowina, Kap Verde, Ghana, Kosovo, Marokko, Nordmazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien, Tunesien und Ukraine*.

Das beschleunigte Verfahren an der Grenze wird nun ebenfalls angewendet (seit Dezember 2019), nachdem der Ministerialerlass vom 5. August 2019<sup>72</sup> verabschiedet wurde, der die davon betroffenen Grenz- und Transitzone festlegt (*Triest, Gorizia, Crotona, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi, Caltanissetta, Ragusa, Syrakus, Catania, Messina, Trapani, Agrigent, Cagliari und Südsardinien*). Die Vorgaben für das beschleunigte Verfahren an den italienischen Grenzen widersprechen der EU-Verfahrensrichtlinie, da sie sich unspezifisch auf «Transit- und Grenzregionen in diesen festgelegten Provinzen» beziehen und nicht auf klar definierte Zonen oder andere Orte, die eine physische Grenze mit einem Drittstaat haben.<sup>73</sup>

## 4.3 Zugang zum Asylverfahren

In den letzten Jahren konnten einige Hindernisse beim Zugang zum Asylverfahren ausgemacht werden. Ein Beispiel dafür ist die Vorabklärung, ob eine Person überhaupt ein Asylgesuch stellen möchte. Das wird entweder durch mündliche Fragen oder mit einem Formular namens *foglio notizie* (siehe Kapitel 4.3.1) gemacht. Diese Vorabklärung scheint nicht das tatsächliche Interesse oder die Absicht der ankommenden Person zu widerspiegeln, da sie häufig ohne weitere Erklärungen oder Übersetzung gemacht wird.

Personen gewisser Nationalitäten haben grössere Schwierigkeiten, in Italien Zugang zum Asylverfahren zu erhalten.<sup>74</sup> Es gibt Berichte, dass Personen aufgrund ihrer Nationalität als Wirtschaftsflüchtlinge eingestuft werden. Selbst wenn sie ausdrücklich ihren Wunsch nach Schutz äussern, wird das von den Behörden nicht berücksichtigt.<sup>75</sup> «Migrantinnen und Migranten aus Ländern, die formal als sicher angesehen werden, wie zum Beispiel Tunesien, werden als Wirtschaftsflüchtlinge eingestuft, sie erhalten keinen Zugang zum Asylverfahren [...] und erhalten einen Wegweisungsentscheid.»<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Ministerium für aussenpolitische Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit, Decreto 4 ottobre 2019, Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, no. 25.

<sup>72</sup> Innenministerium, Decreto 5 agosto 2019, Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale.

<sup>73</sup> ASGI, [www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>74</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 79.

<sup>75</sup> ASGI et al., Scenari di frontiera: il caso Lampedusa, Oktober 2018, Seite 14.

<sup>76</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 28.

### 4.3.1 Foglio notizie

Bei Ankunft über das Meer und in vielen Questure, z.B. in Mailand,<sup>77</sup> müssen Asylsuchende zuerst ein Formular ausfüllen (*foglio notizie*), wo sie ankreuzen müssen, weshalb sie nach Italien gekommen sind.<sup>78</sup> Sie können auswählen zwischen «Beruf», «zur Familie gehen», «der Armut entfliehen», «andere Gründe» und «Asyl». Vor dem Ausfüllen des *foglio notizie* erhalten die betroffenen Personen keine angemessenen Informationen, um die Relevanz und Konsequenzen dieses Verfahrens verstehen zu können.<sup>79</sup>

In den operativen Verfahrensstandards der Hotspots ist vorgesehen, dass die betreffende Person einen Beleg dafür erhält, dass sie im *foglio notizie* internationalen Schutz beantragt hat. In der Praxis wird das nicht eingehalten.<sup>80</sup>

Wenn Gesuchstellende nicht «Asyl» ankreuzen, werden sie von den Behörden nicht als Asylsuchende aufgenommen. Sie werden als illegale Migranten und Migrantinnen behandelt und erhalten deshalb einen Wegweisungsentscheid (*provvedimento di respingimento*). Wenn es freie Plätze gibt, kann die Person in einem Rückführungszentrum inhaftiert werden (ein sogenanntes CPR).

Der Wegweisungsentscheid verhindert den Zugang zum Asylverfahren nicht unbedingt, da auch in einer Hafteinrichtung ein Asylgesuch eingereicht werden kann.<sup>81</sup> Das Gesetz sieht vor, dass die inhaftierte asylsuchende Person in Haft bleibt, wenn es triftige Gründe für die Annahme gibt, dass das Gesuch nur eingereicht wurde, um die Ausführung der Wegweisung zu verzögern oder zu verhindern.<sup>82</sup>

Wenn eine Person einen Wegweisungsentscheid erhalten hat und in ein anderes Land reist und dann unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien zurückgeschickt wird, kann sie ebenfalls inhaftiert werden.

### 4.3.2 Zugang zur Questura

ASGI berichtet von Fällen, in denen die Questura keine Bestätigung ausgehändigt hat, dass ein Asylgesuch eingereicht wurde. In anderen Fällen war der Zugang zur Questura aufgrund der Online-Terminvergabe, sehr beschränkten Öffnungszeiten und Diskriminierung bestimmter Nationalitäten stark eingeschränkt. Durch diese Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren besteht für die betroffenen Personen das Risiko, willkürlich verhaftet und deportiert zu werden.<sup>83</sup>

<sup>77</sup> ELENA-Koordinatorin für Italien, Information per E-Mail, 23. Dezember 2019; siehe auch [www.asgi.it/notizie/accesso-alla-procedura-di-asilo-e-poteri-di-fatto-delle-questure/](http://www.asgi.it/notizie/accesso-alla-procedura-di-asilo-e-poteri-di-fatto-delle-questure/), Kapitel 1 und 2 zu *foglio notizie*, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020; siehe auch Corte di cassazione, Urteil vom 26. April 2019, Nr. 11309/2019.

<sup>78</sup> Im Anhang dieses Berichts finden Sie ein Beispiel eines *foglio notizie*.

<sup>79</sup> ASGI et al., Scenari di frontiera: il caso Lampedusa, Oktober 2018, Seite 14.

<sup>80</sup> ASGI et al., Scenari di frontiera: il caso Lampedusa, Oktober 2018, Seite 15.

<sup>81</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6 (4), siehe auch Kapitel 4.5.4.

<sup>82</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6 (3).

<sup>83</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 30.

«Bei der Registrierung wird Personen aus Marokko, Algerien, Tunesien, Serbien, Albanien, Kolumbien, El Salvador und in einigen Fällen auch Personen aus Nigeria und Pakistan kein Zugang zum Asylverfahren gewährt. Sie müssen oft mehrmals bei der Questura vorsprechen, um Zugang zum Verfahren zu erhalten».<sup>84</sup>

Anwältinnen und Anwälte in Mailand dürfen Asylsuchende noch immer nicht in die Questura begleiten.<sup>85</sup>

### 4.3.3 Fazit

Auch wenn die chaotischen Szenen vor den Questure, die 2015 und 2016 an der Tagesordnung standen, durch geordnetere Umsetzungen der Asylverfahren ersetzt wurden, gibt es immer noch grosse administrative Hürden, die in einen Wegweisungsentscheid münden können, ohne dass das Asylgesuch überhaupt substantiell geprüft wurde. Eine «falsche» Aussage oder ein nicht angekreuztes Kästchen im *foglio notizie* kann zu einem Wegweisungsentscheid führen. Der Zugang zum Asylverfahren für Personen, die über das zentrale Mittelmeer kommen, scheint besser zu funktionieren (bis auf die Probleme mit der fehlenden Information und Übersetzung des *foglio notizie*) als für Personen, die bei einer Questura im Land ein Asylgesuch stellen möchten.

Wenn eine asylsuchende Person Schwierigkeiten beim Zugang zum Asylverfahren hat, wird sie automatisch auch mit Problemen beim Zugang zu Unterkunft und Gesundheitsversorgung sowie anderen Dienstleistungen, die an das Asylverfahren gebunden sind, konfrontiert sein.

## 4.4 Asylsuchende, die im Rahmen der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellt werden

### 4.4.1 Rechtlicher Status

Die Situation von überstellten Asylsuchenden hängt vom Status ihres Verfahrens ab:

Wenn die Person vor ihrer Weiterreise noch kein Asyl in Italien beantragt hatte, kann sie bei ihrer Ankunft bei der Grenzpolizei ein Asylgesuch einreichen. Das Verfahren dort ist das Gleiche wie für neuankommende Asylsuchende. Wenn eine Person am Flughafen nicht Asyl beantragt und nicht im Besitz eines legalen Status (z.B. Visum) ist, erhält die Person eine Wegweisungsverfügung und wird in einem CPR inhaftiert – sofern es dort freie Plätze hat.

Wenn die Person bereits früher in Italien Asyl beantragt hat, hängt ihre Situation vom aktuellen Stand ihres Asylverfahrens ab. Entscheidend ist, ob die Anhörung zu den Asylgründen bereits durchgeführt wurde.

<sup>84</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 79.

<sup>85</sup> ASGI, Mitteilung vom 2. Mai 2016, [www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/](http://www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/), die ELENA-Koordinatorin für Italien bestätigte in einer E-Mail vom 23. Dezember 2019, dass dies immer noch der Fall ist.

- Wenn eine Person ihre Unterkunft ohne vorherige Ankündigung<sup>86</sup> verlassen hat und vor ihrer Abreise **nicht zu einem Interview** mit der Territorialkommission **eingeladen wurde oder nicht zur Anhörung erschienen ist**, wurde ihr Verfahren von der Territorialkommission für maximal zwölf Monate unterbrochen<sup>87</sup>, da die Person nicht erreichbar war (*irreperibile*).
  - Falls die Person innerhalb dieser zwölf Monate zurückkehrt, kann das Asylverfahren wieder aufgenommen werden.
  - Wenn die Person nach Ablauf dieser zwölf Monate zurückkehrt, wird das Asylverfahren als abgeschlossen deklariert.<sup>88</sup> Eine Wiedereröffnung ist nicht möglich, aber die Person kann ein weiteres Gesuch einreichen, sofern neue Elemente in Bezug auf die persönliche Situation oder die Situation im Herkunftsland geltend gemacht werden.<sup>89</sup>
  
- Wenn die **Anhörung zu den Asylgründen bereits stattgefunden hat**, und das Gesuch abgelehnt wurde (auch in Abwesenheit), hängt die Situation von der Beschwerdefrist ab. Wenn die Frist noch nicht abgelaufen ist, kann eine Beschwerde eingereicht werden. Nach Ablauf der Frist kann die Person bei ihrer Rückkehr eine Wegweisungsverfügung erhalten und in einem CPR inhaftiert werden. Seit das neue Mitteilungsverfahren im Oktober 2018 eingeführt wurde,<sup>90</sup> kann das sogar passieren, ohne dass die gesuchstellende Person über den Entscheid informiert wurde. Da die betroffene Person in diesem Fall als nicht erreichbar (*irreperibile*) gilt, schickt die Territorialkommission den Entscheid an die zuständige Questura. 20 Tage später gilt die Mitteilung als zugestellt.<sup>91</sup> Ein neues Gesuch kann eingereicht werden, wenn neue Elemente vorgebracht werden.

Im Kontext des *Dublin Returnee Monitoring Projektes* (DRMP<sup>92</sup>) wurde die SFH über mehrere Fälle informiert, in denen die Asylsuchenden Wegweisungsverfügungen erhielten (Beispiel im Annex), ohne überhaupt Zugang zum Asylverfahren erhalten zu haben. Da am Flughafen keine Dolmetschenden zur Verfügung standen, wurden überstellte Asylsuchende aufgefordert, die Wegweisungsverfügung zu unterschreiben mit dem Anreiz, sie könnten dann wieder in den Staat zurückkehren, der sie in Anwendung der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt hatte.

Ein Asylgesuch wird als Folgeantrag (*domanda reiterata*) angesehen, wenn er eingereicht wird, nachdem im vorherigen Asylverfahren ein abschliessender Entscheid gefällt

---

<sup>86</sup> Und ihr deshalb die Aufnahmebedingungen entzogen werden (*revoca*, siehe Kapitel 4.5.3). Wenn die Aufnahmebedingungen nicht entzogen wurden, aber Person ist nicht zum Interview erschienen ist, greift Artikel 12 des Decreto legislativo 25/2008: Die Person kann innerhalb von zehn Tagen ein neues Interview beantragen. Allerdings ist das aufgrund des neuen Mitteilungsverfahrens, das von der Minniti-Regierung eingeführt wurde, oftmals keine realistische Option.

<sup>87</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 23<sup>b</sup> (1).

<sup>88</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 23<sup>bis</sup> (2).

<sup>89</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 29.

<sup>90</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 11 (3-ter) und (3-quater), geändert durch das Decreto legislativo 46/2017 und das Decreto legislativo 13/2017, Artikel 6.

<sup>91</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 58.

<sup>92</sup> Weitere Informationen und Berichte finden Sie hier: [www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html](http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html).

wurde,<sup>93</sup> wenn der vorherige Antrag ausdrücklich zurückgezogen wurde,<sup>94</sup> oder wenn das vorherige Verfahren nach zwölf Monaten Unterbruch geschlossen wurde.<sup>95</sup> Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen die Ablehnung eines Folgeantrages 2018 abgeschafft wurde.<sup>96</sup> Gleichzeitig halten Artikel 7 und 29<sup>bis</sup> des Dekretes 25/2008 – geändert durch das Salvini-Dekret – nun fest, dass ein Folgeantrag, der eingereicht wird, nachdem die Person eine Wegweisungsverfügung erhalten hat, als unzulässig angesehen wird, da angenommen wird, dass er nur eingereicht werde, um die Durchsetzung der Verfügung zu verzögern oder zu verhindern. Deshalb werden Folgeanträge nicht nur von der Territorialkommission, sondern auch von den Questure automatisch abgelehnt.<sup>97</sup> Dadurch wird der Zugang zum Asylverfahren für Dublin-Rückkehrende, deren Asylgesuch in Italien bereits negativ entschieden wurde, effektiv blockiert.

Der aktuelle Stand des Asylverfahrens der betroffenen Person in Italien sollte von den Behörden der Mitgliedstaaten, die über die (Rechtmässigkeit einer) Dublin-Überstellung nach Italien entscheiden, berücksichtigt werden.

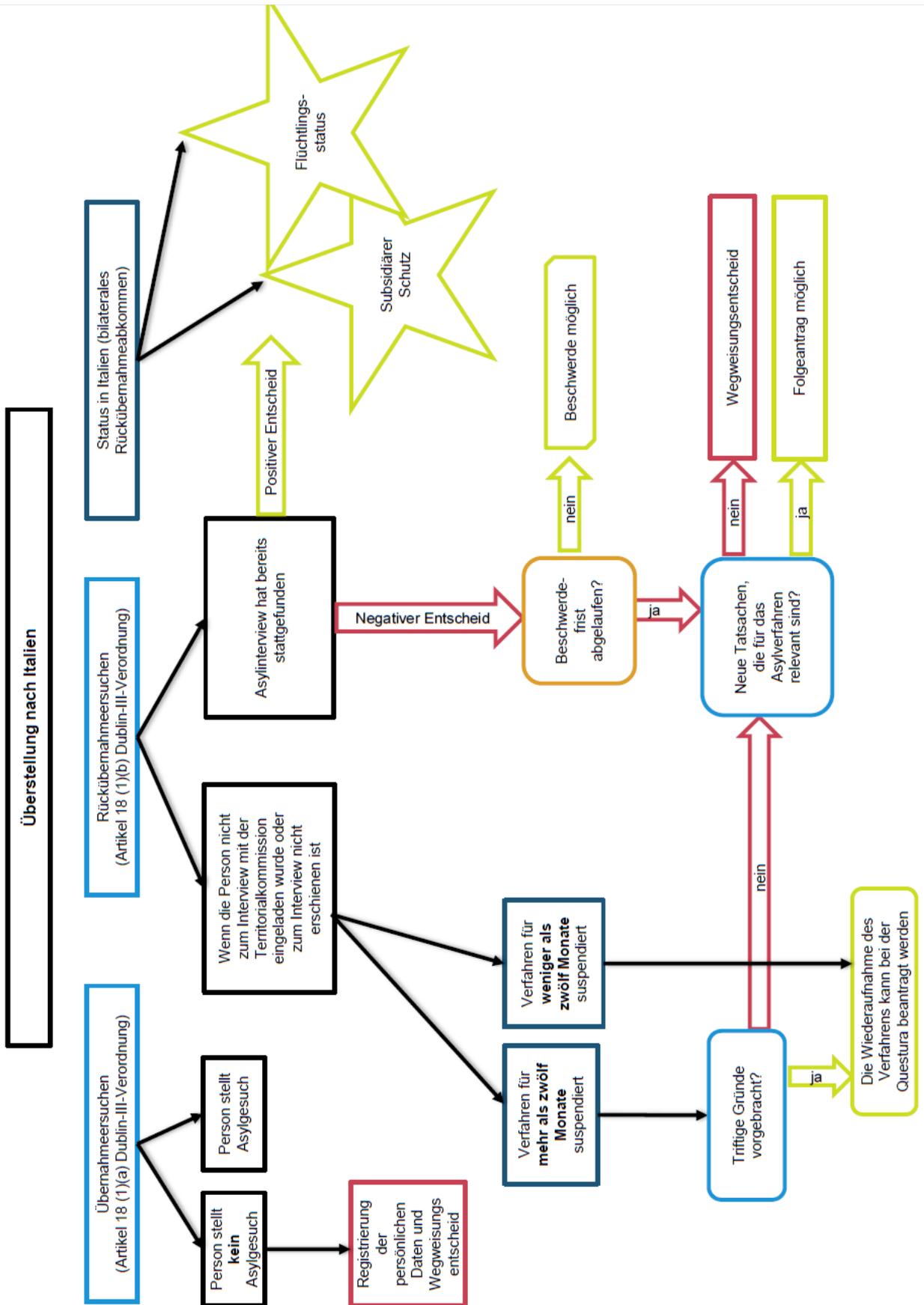
<sup>93</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 2(1)(b-bis).

<sup>94</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 23(1).

<sup>95</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 23<sup>bis</sup> (2).

<sup>96</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 14.

<sup>97</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 14.



#### 4.4.2 Zuständige Questura

Personen, die nach dem Dublin-Verfahren überstellt werden und bereits vor ihrer Reise in einen anderen Mitgliedstaat ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten, müssen in die Provinz zurückkehren, die für die Bearbeitung des ursprünglichen Asylgesuchs zuständig war. Falls die Person ihren Antrag in Italien noch nicht formal eingereicht hatte, wird das Aufnahme- und Asylverfahren in der Region des Ankunftsflughafens durchgeführt.<sup>98</sup>

Nur in Fällen, in denen Italien ausdrücklich seine Zuständigkeit unter der Dublin-Verordnung anerkennt, wird der günstigste Flughafen für Dublin-Rückkehrende angegeben, um die zuständige Questura zu erreichen. In den anderen Fällen, wo Italien durch stillschweigende Annahme zuständig wird, werden die betroffenen Personen normalerweise an die italienischen Flughäfen Rom Fiumicino oder Mailand Malpensa überstellt. Am Flughafen gibt die Grenzpolizei den überstellten Asylsuchenden einen Brief (*verbale di invito*), in dem die zuständige Questura, bei der sich die Person melden muss, angegeben ist,<sup>99</sup> da die Grenzpolizei keine Asylanträge entgegennehmen darf.

Gemäss der *Polizia di Stato* werden Dublin-Rückkehrende an die Flughäfen Bologna, Venedig, Milano Linate, Milano Malpensa und Rom Fiumicino verwiesen, selten nach Neapel und Catania. Es kommen jeden Tag 12-15 Personen an, in Rom bis zu 20.

#### 4.4.3 NGOs an den Flughäfen

Es gibt je eine NGO an den Flughäfen in Rom und Mailand, die Asylsuchende informieren und unterstützen sollen, die direkt an diesen Flughäfen in Italien ankommen sowie Asylsuchende, die in Anwendung der Dublin-III-Verordnung aus anderen Mitgliedstaaten nach Italien überstellt werden. Es gibt auch eine NGO «Laimomo» in Bologna, die Informationen und Unterstützung anbietet. Sie ist allerdings nicht am Flughafen präsent und arbeitet nur auf Abruf. Ausserdem gibt es die Organisationen «I.T.C.» in Bari und «Cooperative Villaggio Globale» sowie «Cooperative Olivotti» in Venedig, die alle auf Abruf arbeiten.

##### a.) Flughafen Fiumicino (Rom)

In den letzten Jahren hat die zuständige NGO am Flughafen Fiumicino aufgrund der Auftragsvergabe jedes Jahr gewechselt. Das ist besonders problematisch, wenn eine neue Organisation den Auftrag erhält, die das Asylverfahren nicht kennt. Sie muss sich erst zurechtfinden, aufgebautes Wissen der Vorgängerorganisation geht verloren.

Die Organisation, die während der Abklärungsreise der SFH am Flughafen Fiumicino tätig war, heisst «Synergasia». Sie arbeitet dort seit dem 20. Januar 2019 und wurde für ein Jahr beauftragt. Synergasia wurde als Organisation für Kulturmediation gegründet. Gemäss ihren Angaben beteiligen sich nur sehr wenige Organisationen an der Ausschreibung für den Schalter am Flughafen. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass die Organisationen alle Ausgaben im Voraus bezahlen müssen und diese erst nach drei Monaten

<sup>98</sup> Gemäss internem Rundschreiben des Ministeriums vom 14. Januar 2019, [www.immigrazione.biz/upload/circolare\\_decreto\\_sicurezza\\_14\\_1\\_2019\\_1.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_decreto_sicurezza_14_1_2019_1.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>99</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 56.

rückerstattet werden. Es muss der Organisation demnach genügend Geld zur Verfügung stehen, um die Ausgaben vorschliessen zu können.

Laut Synergasia hat die NGO bei ihrem Schalter im Flughafen einen Raum zur Verfügung, in dem Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung aus anderen Ländern überstellt werden, für eine oder manchmal auch für zwei oder drei Nächte bleiben können. Ihnen werden Asylsuchende überwiesen, die nach Italien überstellt wurden und erklärt haben, dass sie für die Dauer ihres Asylverfahrens in Italien bleiben möchten. Falls die zurückgekehrten Asylsuchenden aufgrund fehlender Übersetzung oder aus einem anderen Grund nicht gesagt haben, dass sie in Italien Schutz suchen, werden sie von der Grenzpolizei nicht an Synergasia weitergeleitet.

Der Schalter von Synergasia ist normalerweise von Montag bis Freitag von 9-17 Uhr geöffnet.<sup>100</sup> Synergasia bietet Übersetzung, Essen und Zugfahrkarten für diejenigen an, die zu der für ihr Asylgesuch zuständigen Questura reisen müssen (siehe Kapitel 4.4.2). Falls die Person vor ihrer Abreise aus Italien kein Asylgesuch gestellt hatte und deshalb die Questura von Rom für die Bearbeitung des Antrags zuständig ist, kontaktiert die Flughafen-NGO die Präfektur, um einen Platz in einem Aufnahmezentrum in Rom zu finden. Laut Synergasia erhalten sie eine Woche im Voraus eine Liste der Personen, die nach Fiumicino überstellt werden.

Für Personen mit Schutzstatus kann die NGO ebenfalls die zuständige Präfektur kontaktieren, wenn sie früher noch nicht in einem Zweitaufnahmezentrum (SPRAR/SIPROIMI) untergebracht waren.

Synergasia bietet keine Rechtsberatung an. Im Internet findet man keine Informationen über die Dienstleistungen der Organisation am Flughafen. Personen, die ihr Recht auf Aufnahme verloren haben (siehe Kapitel 4.5.3 und 5.4.3) können von der Flughafen-NGO nicht unterstützt werden. Synergasia war nicht bereit, Statistiken über ihre Arbeit am Flughafen Fiumicino mit der Delegation zu teilen.

Die Dienstleistungen der NGO am Flughafen Fiumicino scheinen sich in den letzten Jahren verändert zu haben. Während der letzten Abklärungsreise der SFH im Jahr 2016 erhielt die Flughafen-NGO Informationen über den rechtlichen Status der ankommenden Personen und den Stand des Verfahrens in Italien. So konnten sie die betroffenen Personen darüber informieren und sie entsprechend unterstützen.<sup>101</sup>

Die medizinische Versorgung am Flughafen Fiumicino beschränkt sich auf ein **Erste-Hilfe-Zentrum**, das für alle medizinischen Fälle im Flughafen zuständig ist. Laut der *Polizia di Stato* gibt es manchmal Probleme mit vulnerablen Personen, deren Gesundheitsprobleme nicht im Voraus vom sendenden Staat mitgeteilt wurden. Einige Fälle mussten deswegen zurückgeschickt werden.

---

<sup>100</sup> Interview mit Synergasia, 9. September 2019.

<sup>101</sup> Interview mit GUS, 2. März 2016.

Am Flughafen Fiumicino gibt es immer noch ein Problem mit dem eingetragenen **Gepäck** von überstellten Asylsuchenden.<sup>102</sup> Ihr Gepäck wird automatisch mit dem Gepäck der restlichen Passagiere auf den Laufband gestellt. Doch überstellte Asylsuchende können ihr Gepäck dort nicht abholen, da sie direkt am Flugzeug von der Grenzpolizei in Empfang genommen werden. Deshalb landet ihr Gepäck im Fundbüro des Flughafens. Das kann zu Problemen führen, insbesondere wenn das Gepäck wichtige Medikamente oder Dokumente enthält. Im SFH-Bericht von 2016 wurde erwähnt, dass die Flughafen-NGO das Gepäck dort abholt, doch scheint das nicht mehr zuzutreffen. Laut Synergasia müssen die betroffenen Personen nun selbst nach ihrem Gepäck suchen.

Es gibt im Internet keine Informationen darüber, wer den Schalter am Flughafen Fiumicino ab 2020 übernehmen wird. Unsere Interviewpartner\_innen konnten uns ebenfalls nichts dazu sagen. Auch konnte im Internet keine diesbezügliche Ausschreibung gefunden werden.

## **b.) Flughafen Malpensa (Varese)**

Malpensa ist der grösste Flughafen für die Stadt und Region Mailand. Er liegt aber in der Provinz Varese, deshalb ist die Präfektur Varese für die Abwicklung der Ankünfte von überstellten Personen zuständig. In Malpensa gibt es auch eine NGO im Flughafen, sie heisst Cooperativa Versoprobo. Sie soll Asylsuchende und Rückkehrende im Auftrag der Präfektur von Varese unterstützen und beraten. Die Organisation hat ihren Sitz in VerCELLI. Im Internet wurden keine weiteren Informationen zu der Organisation und ihrer Arbeit im Flughafen Malpensa gefunden. 2017 war Versoprobo in einige Skandale involviert.<sup>103</sup>

Die Organisation war bei den anderen NGOs in Mailand, die von der SFH-Delegation interviewt wurden, nicht sehr bekannt. Ihr Schalter in Malpensa ist von Montag bis Freitag von 12-19 Uhr geöffnet.<sup>104</sup> Sie befinden sich im Terminal 1 des Flughafens ausserhalb des Schengen-Raums. Das kann für Personen, die aus einem anderen Schengen-Staat einreisen, zu Problemen führen, da sie nur mit Hilfe der Grenzbehörden Zugang zum Schalter erhalten. Falls nötig können die Mitarbeitenden auf einen telefonischen Dol-

---

<sup>102</sup> Siehe auch Kapitel «4.2.1 Flughafen Fiumicino (Rom)» in der letzten Ausgabe dieses Berichts (2016); Als Beispiel siehe Fall 1 im folgenden Bericht: Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12. Dezember 2018, Seite 14.

<sup>103</sup> [www.ilgiornale.it/news/cronache/i-migranti-lavoravano-gratis-sanzionata-coop-dei-profughi-1524990.html](http://www.ilgiornale.it/news/cronache/i-migranti-lavoravano-gratis-sanzionata-coop-dei-profughi-1524990.html), [www.ilgiornale.it/news/cronache/coop-sfrutta-migranti-gratis-ristrutturarsi-albergo-1376512.html](http://www.ilgiornale.it/news/cronache/coop-sfrutta-migranti-gratis-ristrutturarsi-albergo-1376512.html), beide zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>104</sup> Bericht der Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale «Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)» vom 27. Juni 2019, Seite 11; auch [www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Zona-di-transito-Malpensa\\_rev.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Zona-di-transito-Malpensa_rev.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020. Laut der neuen Ausschreibung für das Jahr 2020 muss der Dienst von Montag bis Freitag von 12-18 Uhr garantiert werden. Die neue Ausschreibung kann auf der Website der Präfektur von Varese gefunden werden [www.prefettura.it/FILES/allegati-news/1222/BANDO\\_DI\\_GARA\\_SPORTELLO\\_MALPENSA\\_2020.pdf](http://www.prefettura.it/FILES/allegati-news/1222/BANDO_DI_GARA_SPORTELLO_MALPENSA_2020.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

metscherservice zurückgreifen. Es ist die einzige Möglichkeit, eine Übersetzung zu erhalten, da die Grenzpolizei keine eigenen Dolmetschenden oder Kulturmediator\_innen hat.<sup>105</sup>

Als die SFH-Delegation Versoprobo für ein Interview kontaktierte, wurde sie informiert, dass es kein Treffen ohne die Zustimmung der Präfektur geben könne. Die Organisation teilte mit, dass sie die Situation mit der Präfektur abklären würden und sich wieder melden. Leider hat die SFH trotz Nachfrage nichts mehr von Versoprobo oder der Präfektur von Varese gehört, weshalb Versoprobo von der SFH-Delegation nicht interviewt werden konnte. Weder im Internet, noch bei unseren Gesprächspartnern und -partnerinnen konnten Informationen darüber erlangt werden, wer den Schalter im Flughafen Malpensa in 2020 übernehmen wird. Im Internet war jedoch die Ausschreibung (*bando*) dafür zu finden.<sup>106</sup>

#### 4.4.4 Fazit

Organisationen haben ein Mandat, um an den Flughäfen von Mailand und Rom Unterstützung für Asylsuchende und bis zu einem gewissen Grad auch für Personen mit Schutzstatus anzubieten. Der Umfang der Dienstleistungen wurde seit 2016 verringert. Die Flughafen-NGOs bieten keine rechtliche Unterstützung mehr an. Vorgesehen ist die Essensverteilung und Ausgabe von Zugfahrkarten bis zur Questura, die für das Asylgesuch der Person zuständig ist sowie eine Schlafmöglichkeit für die überstellten Personen für die ersten paar Nächte.

Im Rahmen des *Dublin Returnee Monitoring Projektes* (DRMP<sup>107</sup>), stellte die SFH fest, dass längst nicht alle überstellten Personen Zugang zur NGO am Flughafen haben. Im ersten Projektbericht<sup>108</sup> wurden noch einige Personen nach ihrer Ankunft von einer NGO am Flughafen unterstützt. Im zweiten Bericht<sup>109</sup> hatte keine der dokumentierten Personen Kontakt mit der NGO am Flughafen. Das lässt zumindest Zweifel an der tatsächlichen Präsenz und Sichtbarkeit dieser Organisationen aufkommen.

Die Überstellungspraxis vieler Länder ist problematisch: Die betroffenen Personen wissen zumeist nicht, wann genau sie nach Italien überstellt werden. Die Überstellung beginnt oftmals mitten in der Nacht mit der Abholung der Personen durch die zuständige Stelle – oftmals durch die Polizei. Dies führt dazu, dass die Personen – wenn sie überhaupt selbst packen dürfen – keine Möglichkeit haben, ihre Sachen sinnvoll zu packen.

---

<sup>105</sup> Bericht der Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale «Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)» vom 27. Juni 2019, Seite 11-12.

<sup>106</sup> [www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1222/BANDO\\_DI\\_GARA\\_SPORTELLO\\_MALPENSA\\_2020.pdf](http://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1222/BANDO_DI_GARA_SPORTELLO_MALPENSA_2020.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>107</sup> Mehr Informationen und Berichte gibt es hier: [www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html](http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html).

<sup>108</sup> Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy, 9. Februar 2017.

<sup>109</sup> Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12. Dezember 2018.

Überstellungen, welche mittels (nächtlichem) Polizei-Einsatz durchgeführt werden, können zudem zu einer (Re-)Traumatisierung führen.<sup>110</sup>

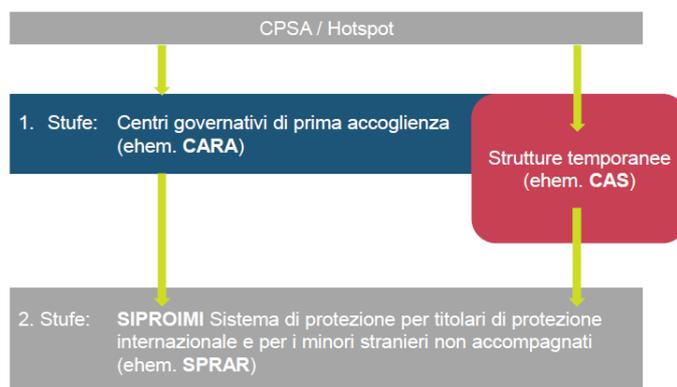
Die Rückkehrenden stehen meist unter grossem Stress und machen sich Sorgen um ihr Gepäck, da es häufig ihre einzigen Habseligkeiten enthält. Deshalb sollten Personen, die nach Italien zurückgeschickt werden, informiert werden, dass sie Dinge, die sie in den ersten Tagen nach ihrer Ankunft dringend benötigen, in ihr Handgepäck packen sollen (wichtige Dokumente, Beweismittel, Medikamente, Handys, Ladegeräte etc.).

#### 4.5 Unterkünfte für Asylsuchende, die nach der Dublin-III-Verordnung überstellt werden

Das Dekret 142/2015 legt fest, dass Asylsuchende ein Recht auf Unterkunft haben, sobald sie ihr erstes Asylgesuch stellen.<sup>111</sup> Im Moment scheint das für Asylsuchende, die über das Meer nach Italien kommen, zu funktionieren. Die meisten von ihnen erhalten gleich bei ihrer Ankunft eine Unterkunft. Aber für diejenigen, die über Land nach Italien reisen oder die innerhalb des Landes ein Asylgesuch stellen, ist die Lage schwieriger, sie erhalten oft erst nach einiger Zeit eine Unterkunft.

Neuankommende Bootsflüchtlinge haben in Italien Zugang zu den Erstaufnahmezentren CPSA<sup>112</sup> und den sogenannten Hotspots. Dublin-Rückkehrende werden jedoch nicht in diesen Zentren untergebracht, weshalb CPSA und Hotspots in diesem Kapitel nicht weiter behandelt werden.

Seit Oktober 2018 haben Asylsuchende, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, kein Anrecht mehr auf Unterkunft in den SIPROIMI (früher SPRAR, siehe Kapitel 5.4).<sup>113</sup> Solange sie im Asylverfahren sind und solange ihr Recht auf Unterkunft nicht entzogen wurde, können Dublin-Rückkehrende wie alle anderen Asylsuchenden in Italien nur in Erstaufnahmezentren (siehe Kapitel 4.5.1) und temporären Einrichtungen (CAS, siehe Kapitel 4.5.2) untergebracht werden.



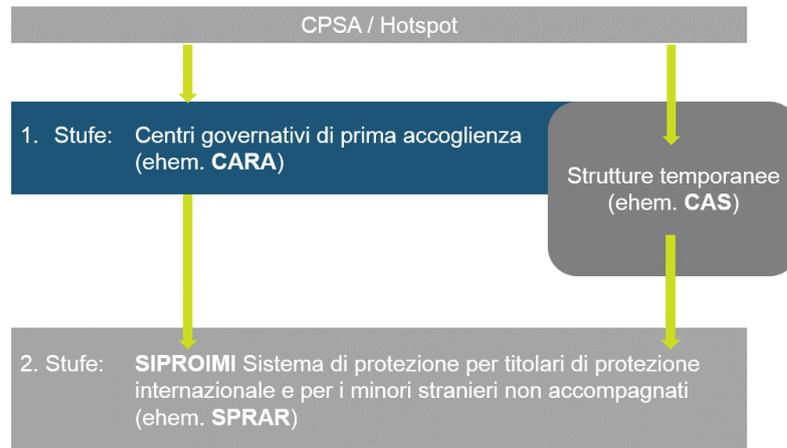
<sup>110</sup> Interview mit Marco Mazzetti, Ferite Invisibili, 4. März 2016.

<sup>111</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 1(2).

<sup>112</sup> Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA).

<sup>113</sup> Decreto legge 113/2018, Artikel 12.

#### 4.5.1 Staatliche Erstaufnahmezentren CARA



Die früheren sogenannten CARA<sup>114</sup> sind Erstaufnahmezentren. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür sind im Artikel 9 des Dekrets 142/2015 festgehalten.

##### **Decreto legislativo 142/2015, Artikel 9: Massnahmen zur Erstaufnahme<sup>115</sup>**

1. Ausländer werden zur Erfüllung der Bedürfnisse bei der Erstaufnahme und zur Erledigung der nötigen Abläufe zur Festlegung des Rechtsstatus in staatlichen Erstaufnahmezentren aufgenommen. Sie wurden durch ein Gesetz des Innenministeriums nach dem Programm und den Kriterien der nationalen und regionalen Koordinationsstellen gemäss Artikel 16 eingerichtet, nach einer Beratung der gemeinsamen Konferenz, die im Artikel 8 des Dekrets Nr. 281 vom 28. August 1997 genannt wird.

2. Die Zentrumsverwaltung, die in Absatz 1 genannt wurde, kann in Übereinstimmung mit den Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Verträgen an lokale Behörden, einschliesslich assoziierte Unternehmen oder an Vereinigungen oder Vereine von Gemeinden, an öffentliche oder private Stellen, die im Bereich internationaler Schutz, Migration oder sozialer Betreuung tätig sind, übertragen werden.

3. Die Einrichtungen, die durch das Dekret Nr. 451 vom 30. Oktober 1995 mit Änderungen durch das Dekret Nr. 563 vom 29. Dezember 1995 eröffnet wurden, können vom Innenminister gemäss den in diesem Artikel genannten Zwecken zugesprochen werden. Die Aufnahmezentren für Asylsuchende, die bereits beim Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung eingerichtet waren, müssen die in diesem Artikel erwähnten Funktionen erfüllen.

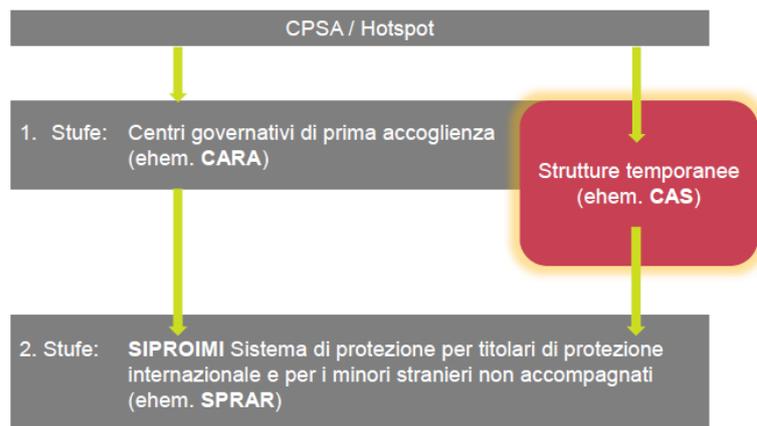
4. Der Präfekt schickt die Gesuchstellenden nach Beratung mit der Abteilung für Bürgerrechte und Immigration des Innenministeriums zu den im Artikel 1 genannten Einrichtungen. Gesuchstellende werden für den Abschluss des Identifikationsverfahren, wenn dieses nicht schon abgeschlossen wurde, die Registrierung des Antrags und den Beginn des Asylverfahrens sowie für die medizinische Untersuchung zur Feststellung ihres Gesundheitszustandes aufgenommen. Damit sollen auch mögliche Vulnerabilitäten zum Zeitpunkt ihrer Ankunft im Empfangszentrum zum im Artikel 17 Absatz 3 genannten Zweck festgestellt werden.

<sup>114</sup> Centri di accoglienza per richiedenti asilo.

<sup>115</sup> Übersetzung der SFH.

Diese Zentren sind häufig sehr gross und abgelegen. Ende 2018 waren 8'990 Personen in CARA untergebracht.<sup>116</sup> Anfang 2019 wurden zwei grosse Zentren geschlossen, Cona<sup>117</sup> in Venedig und Castelnuovo di Porto<sup>118</sup> in Rom. Im April 2019 waren 14 staatliche Erstaufnahmezentren in Betrieb. CARA bieten nur einen sehr kleinen Teil der Plätze der ersten Stufe, die meisten Plätze in der Erstaufnahme stellen die CAS.

#### 4.5.2 Temporäre Einrichtungen CAS<sup>119</sup>



Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die sogenannten *strutture temporanee*, bekannt als CAS-Zentren, werden in Artikel 11 des Dekrets 142/2015 ausgeführt.

#### **Decreto legislativo 142/2015, Artikel 11: Ausserordentliche Aufnahmemassnahmen<sup>120</sup>**

1. Wenn es zeitweise in den in Artikel 9 und 14 genannten Einrichtungen aufgrund von vielen und regelmässigen Ankünften von Asylsuchenden keine freien Plätze gibt, kann die Aufnahme nach Prüfung des Gesundheitszustandes der Gesuchstellenden und nach Abklärung, ob besondere Aufnahmebedürfnisse bestehen vom Präfekten nach Rücksprache mit der Abteilung für Bürgerrechte und Immigration des Innenministeriums in extra eingerichteten temporären Einrichtungen angeordnet werden.

2. Die Einrichtungen in Absatz 1 müssen die wichtigsten Aufnahmebedürfnisse gemäss den Prinzipien von Artikel 10 Absatz 1 erfüllen. Sie werden von den staatlichen territorialen Präfekturbüros nach Absprache mit der lokalen Behörde, in der die Einrichtung steht, gemäss den Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe bestimmt. Bei hoher Dringlichkeit darf auf direkte Vergabeverfahren gemäss Dekret Nr. 451 vom 30. Oktober 1995 mit Änderungen durch

<sup>116</sup> [www.lavoce.info/archives/57325/ecco-le-cifre-dellaccoglienza-in-italia/](http://www.lavoce.info/archives/57325/ecco-le-cifre-dellaccoglienza-in-italia/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>117</sup> [www.veneziatoday.it/cronaca/chiuso-centro-accoglienza-conetta-dicembre-2018.html](http://www.veneziatoday.it/cronaca/chiuso-centro-accoglienza-conetta-dicembre-2018.html), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>118</sup> [www.infomigrants.net/en/post/14714/castelnuovo-cara-closes-priest-calls-for-humane-treatment](http://www.infomigrants.net/en/post/14714/castelnuovo-cara-closes-priest-calls-for-humane-treatment); [www.redattosociale.it/article/notiziario/castelnuovo\\_di\\_porto\\_non\\_difendi-amo\\_i\\_grandi\\_centri\\_ma\\_cosi\\_e\\_inumano\\_](http://www.redattosociale.it/article/notiziario/castelnuovo_di_porto_non_difendi-amo_i_grandi_centri_ma_cosi_e_inumano_), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>119</sup> *Centri di accoglienza straordinari*, in diesem Bericht wird zur Leserfreundlichkeit die Abkürzung CAS verwendet.

<sup>120</sup> Übersetzung der SFH.

*Dekret Nr. 563 vom 29. Dezember 1995 und seinen Durchführungsbestimmungen angewendet werden.*

*3. Die Aufnahme in den Einrichtungen in Absatz 1 soll auf die absolut notwendige Zeit begrenzt werden, die benötigt wird, um Gesuchsteller an die Einrichtungen in Artikel 9 oder an die Einrichtungen in Artikel 14 zu überweisen.*

*4. Identifizierungsverfahren und die Registrierung des Asylgesuchs werden auf derjenigen Questura durchgeführt, die dem Zentrum am nächsten liegt.*

CAS-Zentren wurden ursprünglich während des Notstands Nordafrika als Notunterkünfte eingerichtet.<sup>121</sup> Jetzt sind sie Teil des italienischen Aufnahmesystems und wurden in Artikel 11 des Dekrets 142/2015 institutionalisiert. Sie bilden jetzt eine Art paralleles Aufnahmesystem. Die meisten der aktuell verfügbaren Plätze in den Erstaufnahmезentren sind in CAS. Die in den CAS garantierten Dienstleistungen sind auf dem absoluten Minimallevel.<sup>122</sup>

Mandate für CAS-Zentren werden von der jeweiligen Präfektur vergeben. Das Ausschreibungsverfahren kann alle sechs Monate durchgeführt werden. Die kurzen Verträge führen zu finanzieller Unsicherheit, was die Durchführung von guten, nachhaltigen Projekten verhindert.

Die grosse Mehrheit (ca. 75%)<sup>123</sup> der Plätze im Unterkunftssystem sind in CAS-Zentren, jedoch gibt es keine öffentlich zugängliche Liste der Zentren. Deren Finanzierung und Mandate sind nicht transparent. Auch gibt es keine klaren nationalen Richtlinien. CAS werden von verschiedenen Institutionen geleitet, einschliesslich Gemeinden, privaten Organisationen und NGOs. Der Verwaltung fehlt es oft an Erfahrung im Umgang mit Asylsuchenden.<sup>124</sup>

Viele Zentren sind sehr abgelegen, überfüllt und ungeeignet.<sup>125</sup> Es gibt Berichte von sehr schlechten Hygienestandards.<sup>126</sup> Diese Situation hat sich in den letzten Jahren nicht verbessert. Im Gegenteil, die Bedingungen in den CAS haben sich aufgrund der Ausschreibungen basierend auf dem neuen *Capitolato*<sup>127</sup>, das 2018 gleichzeitig mit dem Salvini-

<sup>121</sup> Notstand Nordafrika wird der Ansatz von Italien genannt, um auf die hohe Anzahl Personen (60'000) zu reagieren, die während des Arabischen Frühlings in Italien um Schutz ersucht haben. Der Notstand dauerte bis Ende Februar 2013. Vgl. auch den Bericht der SFH von 2013 zu Aufnahmebedingungen in Italien, Kapitel 3.4.

<sup>122</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight 2<sup>nd</sup> edition, Bericht von Februar 2018, Seite 40.

<sup>123</sup> Ministero dell'Interno, Dossier Viminale: Un anno di attività del Ministero dell'Interno - 1 agosto 2018 - 31 luglio 2019, page 33. [www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier\\_viminale\\_15\\_agosto\\_2019.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>124</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, Seite 5 (der Bericht ist immer noch aktuell, da sich die Lage in dieser Hinsicht nicht verbessert hat), bestätigt durch Farsi Prossimo, 13. September 2019.

<sup>125</sup> Verschiedene Berichte von Abklärungsreisen von LasciateCIEntrare zwischen 2016 und 2019, [www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/](http://www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/), siehe auch AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 99.

<sup>126</sup> Verschiedene Berichte von Abklärungsreisen von LasciateCIEntrare zwischen 2016 und 2019, [www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/](http://www.lasciatecientrare.it/monitoraggio/), siehe auch AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 97.

<sup>127</sup> Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza. [www.interno.gov.it/sites/default/files/schema\\_capitolato.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Dekret veröffentlicht wurde, weiter verschlechtert. Berichte über Anwerbungen von Opfern von Menschenhandel, sexueller Missbrauch und Vergewaltigungen von Frauen<sup>128</sup> zeigen, dass die Betreuung in den CAS zu wünschen übrig lässt und dass diese Zentren die besonderen Bedürfnisse von verletzlichen Asylsuchenden nicht abdecken können.

Gemäss dem Gesetz<sup>129</sup> welches das Salvini-Dekret umsetzt, soll das Innenministerium den Trend bei den Migrationsströmen während eines Jahres beobachten, um zu sehen, ob die CAS-Einrichtungen geschlossen werden könnten. Dieses Jahr begann am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes, im Dezember 2018. Bis Januar 2020 wurden der SFH keinerlei Bemühungen in dieser Richtung berichtet oder von ihr beobachtet.

### Das neue Capitolato

Die Ausschreibungen für die CAS stehen allen offen, nicht nur Organisationen mit Erfahrung im Migrationsbereich. Deshalb werden viele Zentren von Organisationen aus anderen Fachgebieten geführt. So leiten nun zum Beispiel Unternehmen oder Hotels, die vor dem Bankrott standen, Zentren für Asylsuchende.<sup>130</sup> Da kein Überwachungsmechanismus existiert, gibt es keine Kontrolle darüber, wohin das Geld fliesst, das zur Finanzierung von Dienstleistungen für Asylsuchende bestimmt wäre. Was bedeutet, dass das System für Gewinnzwecke genutzt werden kann.

Die Vergabeverfahren basieren auf den vom Innenministerium veröffentlichten Vergabebedingungen, dem sog. *Capitolato*<sup>131</sup>. Ein neues (und im Moment gültiges) Capitolato für die CAS wurde zusammen mit dem Salvini-Dekret veröffentlicht. Dieses *Capitolato* senkt die Kosten des italienischen Aufnahmesystems drastisch. Der staatliche Beitrag wurde von 35 € pro Tag auf rund 20 € pro Tag (pro asylsuchende Person) gekürzt.<sup>132</sup>

Die Bewerber sind deshalb gezwungen, kleinere Beträge für die Dienstleistungen zu berechnen, die das Personal in den Zentren für Einzelpersonen erbringt. Dadurch kam es zu einem starken Abbau bei den Mitarbeitenden im Aufnahmesystem: von 36'000 in 2018 zu 18'000 im Jahr 2019.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> GRETA, Bericht zur Umsetzung der Europaratskonvention zu Menschenhandel in Italien, 25. Januar 2019, §171. Für weitere Informationen zu der Aufnahme von Opfer von Menschenhandel siehe Kapitel 9.4.

<sup>129</sup> Decreto legislativo 132/2018, Artikel 12.

<sup>130</sup> Schriftliche Aussage zu den Aufnahmebedingungen in Italien von Dr. Ilaria Sommaruga, CSD – Diaconia Valdese, Milan, 6 Mai 2019.

<sup>131</sup> Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 no. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, no. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, no. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati. [www.interno.gov.it/sites/default/files/schema\\_capitolato.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>132</sup> [www.repubblica.it/cronaca/2018/11/07/news/viminale\\_tagli\\_dell\\_accoglienza\\_per\\_i\\_migranti\\_da\\_35\\_a\\_20\\_euro\\_a\\_giorno-211025426/](http://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/07/news/viminale_tagli_dell_accoglienza_per_i_migranti_da_35_a_20_euro_a_giorno-211025426/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>133</sup> [www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-sicurezza-18mila-posti-a-rischio](http://www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-sicurezza-18mila-posti-a-rischio); [www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/09/migranti-con-il-taglio-dei-35-euro-addio-allintegrazione-centri-saranno-svuotati-del-personale-ce-un-rischio-sicurezza/4752240/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/09/migranti-con-il-taglio-dei-35-euro-addio-allintegrazione-centri-saranno-svuotati-del-personale-ce-un-rischio-sicurezza/4752240/); [www.corriere.it/cronache/18\\_dicembre\\_03/immigrazione-decreto-sicurezza-tagli-35-euro-pocket-money-3740ad04-f6f0-11e8-bd62-81aafd946bf7.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/cronache/18_dicembre_03/immigrazione-decreto-sicurezza-tagli-35-euro-pocket-money-3740ad04-f6f0-11e8-bd62-81aafd946bf7.shtml?refresh_ce-cp); Naga, 2019, Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa.

Die Zeit, die das Personal pro asylsuchende Person aufwenden kann, wird dadurch stark verkürzt. Angebote wie Italienischkurse, Unterstützung bei der Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen sowie die Organisation von Freizeitbeschäftigungen (Freiwilligenarbeit, sozialer Austausch mit der Gastgemeinde, sportliche Aktivitäten) werden nicht mehr angeboten. Es gibt keine Ressourcen mehr für die Betreuung von schutzbedürftigen Personen.<sup>134</sup> Die Zahl der Angestellten in den CAS ist von einer Person pro zehn Asylsuchende auf eine Person pro 50 Asylsuchende gefallen.<sup>135</sup>

Im neuen System wird auch keine psychologische Unterstützung mehr angeboten. Die rechtliche Unterstützung wurde durch einen «juristischen Informationsdienst» ersetzt und auf drei Stunden pro Woche für jeweils 50 Personen reduziert. Kulturelle Mediation wurde ebenfalls drastisch gekürzt, auf insgesamt zwölf Stunden pro Woche für 50 Personen. Es sind keine Dienstleistungen mehr vorgesehen für verletzte Personen, sie werden nur noch auf rein freiwilliger Basis unterstützt.<sup>136</sup>

In Zentren mit weniger als 150 Personen ist in der Nacht keine Anwesenheit von Betreuungspersonen vorgesehen. Die Anwesenheit von Fachpersonen im Bereich Kulturmediation, Sozialarbeit und Medizin wurde drastisch reduziert. Psychologische Unterstützung wurde komplett gestrichen.<sup>137</sup>

Als eine Konsequenz des neuen *Capitolato* wurden kleinere Zentren geschlossen, die nicht mehr finanziert werden können. Stattdessen werden grosse Kollektivzentren eröffnet, die eher mit den sehr geringen finanziellen staatlichen Beiträgen betrieben werden können.

Die regionale Vertretung des UNHCR in Südeuropa hat dazu eine Mitteilung veröffentlicht.<sup>138</sup> UNHCR warnt, dass «[...] die Änderung des Dekrets 142 die zentrale Rolle der grossen Kollektiveinrichtungen wiederherstellt. In diesem Zusammenhang zeigt die Erfahrung des UNHCR [...] dass viele Faktoren, einschliesslich Überdimensionierung, abgelegene Standorte und strukturelle Umstände zu ernsthaften Mängeln in der Verwaltung dieser Einrichtungen führen [...]. Es wäre empfehlenswert, wenn es für die Leistungsangebote für Asylsuchenden, die in diesen Zentren leben, strengere Regelungen geben würde, insbesondere Rechtsbeistand, Gesundheitsversorgung und psychologische Unterstützung sowie tatsächlichen Zugang zu Dienstleistungen [...]. Das Dekret hält fest, dass auch Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen in diesen (grossen Kollektiv-) Zentren bleiben und nicht mehr in SPRAR-Zentren überwiesen werden. [...] In der Verordnung wird kein Rechtsrahmen für die Aufnahmezentren genannt. So bleibt eine grosse Lücke in Hinblick auf die Aufnahmemodalitäten und Garantien für die dort untergebrachten Personen.»<sup>139</sup>

<sup>134</sup> In Migrazione, 'La nuova (mala) accoglienza', Seite 4, 8 November 2018, [www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273\\_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf](http://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/273_Dossier%20appalti%20accoglienza.pdf).

<sup>135</sup> Schriftliche Aussage zu den Aufnahmebedingungen in Italien von Dr. Ilaria Sommaruga, CSD – Diakonia Valdese, Milan, 6 Mai 2019.

<sup>136</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 85.

<sup>137</sup> Naga, 2019, Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, Seite 14-15.

<sup>138</sup> [www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINANAL\\_REV\\_DRAFT1\\_V2.pdf](http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINANAL_REV_DRAFT1_V2.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>139</sup> Übersetzung von der SFH.

Gemäss UNHCR ist die Aufnahme von vulnerablen Asylsuchenden in grossen Kollektivzentren, wie sie seit Oktober 2018 üblich ist, besonders problematisch.

Die Organisation *borderline-europe* sieht die Unterkunftssituation ebenfalls kritisch: «die massiven Einschnitte im Unterbringungssystem, die angeblich zu Einsparungen führen sollten sowie die Abschaffung des humanitären Aufenthaltstitels [...] führen zu einer Verschlechterung der Lage der Geflüchteten: weniger oder gar keine Integrationsangebote, keinerlei psychologische Betreuung in den nun für Asylsuchende vorgeschriebenen *Centri di accoglienza straordinaria* (CAS), eigentlich als Notfallzentren gegründet, als Italien mehr Ankünfte über See zu vermeiden hatte. Statt das System komplett auf die integrationsausgerichteten Zweitunterkünfte SPRAR zu konzentrieren ist genau das Gegenteil der Fall: die CAS mit ihren mangelhaften Angeboten werden zu grösseren Zentren zusammengelegt, da es sich aufgrund der Kürzungen für die Betreiber nicht mehr lohnt, kleine Zentren zu leiten. [...] Ziel der Regierung ist es, nur noch wenige Zentren in Italien zu haben.»<sup>140</sup>

Ein Beispiel für die Auswirkungen des neuen *Capitolato* ist die Situation von Farsi Prossimo in Mailand, wo die Caritas zustimmte, den gleichen Geldbetrag pro Person wie der Staat beizusteuern, damit gute Projekte auch im Jahr 2019 weitergeführt werden konnten. Aber für 2020 kann Caritas es sich nicht mehr leisten, Geld in Projekte zu investieren, die vom Staat finanziert werden sollten. Deshalb ist Organisation gezwungen, sich aus CAS-Projekten zurückzuziehen, in denen sie in vergangenen Jahren tätig war.<sup>141</sup>

In einer Ausschreibung der Präfektur von Mailand für 5'000 Unterkunftsplätze sind lediglich Angebote für 3'000 Plätze von Organisationen eingegangen, die ein CAS leiten wollen. Deshalb sah sich die Präfektur gezwungen, eine neue Ausschreibung für die verbleibenden 2'000 Plätze zu veröffentlichen. Organisationen mit einem ideologischen/karitativen Hintergrund haben sich nicht beworben, da das Geld für Dienstleistungen, die über ein Bett und Essen hinausgehen, nicht ausreicht.<sup>142</sup>

In der Ausschreibung der Präfektur von Mailand ist ein Betrag von 18 € pro Person für Zentren mit weniger als 50 Plätzen und 21.50 € für Zentren, die mehr als 50 Asylsuchende aufnehmen können, vorgesehen. Das ist ein deutlicher Anreiz für die Eröffnung von grossen Kollektivzentren, da kleinere Zentren (im Vergleich) teurer im Unterhalt sind und trotzdem weniger Geld erhalten.<sup>143</sup> Die Präsenz von Sozialarbeitenden wurde auf sechs Stunden pro Woche für Zentren mit 50 Asylsuchenden, auf acht Stunden für Zentren bis 150 Personen und 20 Stunden für Zentren bis 300 Personen reduziert. Ein Arzt ist vier Stunden pro Tag auf Abruf erreichbar. In Zentren mit weniger als 300 Personen gibt es keine Pflegepersonen.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> *Borderline-europe*, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit *Borderline Sicilia Onlus*, «Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung», 3. Mai 2019.

<sup>141</sup> Interview mit Farsi Prossimo, 13. September 2019.

<sup>142</sup> Interview mit Farsi Prossimo, 13. September 2019.

<sup>143</sup> Naga, 2019, *Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa*, Seite 13.

<sup>144</sup> Naga, 2019, *Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa*, Seite 14-15.

Als Ergebnis der neuen Ausschreibung haben sich viele Organisationen dazu entschieden, sich aus den Ausschreibeverfahren für die Leitung eines CAS zurückzuziehen. Sie argumentieren, dass im Rahmen der neuen Ausschreibung keine anständige Aufnahme für Asylsuchende geleistet werden. Mehrere befragte Personen und Naga<sup>145</sup> berichteten, dass diverse Beschwerden gegen die Ausschreibung unter dem neuen *Capitolato* bei regionalen Gerichten (TAR, *Tribunale Amministrativo Regionale*) eingereicht wurden.

### 4.5.3 Entzug von Aufnahmebedingungen

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

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

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

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

Artikel 23 des Dekrets 142/2015 bezieht sich auf die *centri governativi di prima accoglienza* (CARA, Artikel 9) und *strutture temporanee* (CAS, Artikel 11). Ein Entzug der Aufnahmebedingungen ist auch für SIPROIMI vorgesehen.<sup>146</sup>

Die praktische Anwendung des möglichen Entzugs ist sehr streng. Asylsuchende werden schon für kleine Vergehen auf die Strasse gesetzt.<sup>147</sup> Ein häufiges Problem für Dublin-Rückkehrende entsteht, wenn sie in einem staatlichen Erstaufnahmezentrum<sup>148</sup> oder einer Notunterkunft<sup>149</sup> untergebracht (oder lediglich zugeteilt) wurden und dort nicht erschienen oder das Zentrum ohne Benachrichtigung wieder verlassen haben. Diese Personen haben damit ihr Recht auf Unterkunft verloren.

<sup>145</sup> Naga berichtet, dass von den 20 Organisationen, die auf den Fragebogen geantwortet haben, zehn entschieden hätten, in keinem Projekt mitzumachen. Fünf haben eine reduzierte Anzahl Offerten eingereicht. Naga, 2019, Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, Seite 21.

<sup>146</sup> Verordnung DM 9259 vom 18. November 2019, Annex A, Artikel 40; siehe Kapitel 5.4.3.

<sup>147</sup> ELENA-Koordinatorin für Italien, Information per E-Mail, 23. Dezember 2019; siehe auch Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12. Dezember 2018, Seite 29 (Fall 12).

<sup>148</sup> Gemäss Decreto legislativo 142/2015, Artikel 9.

<sup>149</sup> Gemäss Decreto legislativo 142/2015, Artikel 11.

Bevor untergebrachte Asylsuchende das Zentrum für ein paar Tage verlassen wollen, zum Beispiel um Verwandte anderswo in Italien zu besuchen, müssen sie laut Gesetz eine Erlaubnis von der Zentrumsverwaltung einholen. Wenn eine Person das Zentrum ohne vorherige Mitteilung verlässt und mehr als 72 Stunden abwesend ist,<sup>150</sup> wird angenommen, dass sie auf ihr Recht auf Unterbringung verzichtet, folglich verliert die Person ihr Recht auf Unterkunft.<sup>151</sup> Die Zentren sind verpflichtet, die Präfektur umgehend zu informieren, falls jemand abwesend ist.<sup>152</sup>

Das Recht auf Unterkunft können Asylsuchende nur zurückerhalten, wenn sie nachweisen können, dass sie das Zentrum wegen eines Unfalls, höherer Gewalt oder aus einem anderen triftigen persönlichen Grund verlassen haben.<sup>153</sup> Die Präfektur entscheidet, ob die Person wieder aufgenommen wird. Während des Verfahrens auf Wiederaufnahme hat die Person keinen Zugang zu einer staatlichen Unterkunft. Wenn die Präfektur die Wiederaufnahme in das System ablehnt, gibt es keine alternative staatliche Unterbringungsmöglichkeit. Um wieder Zugang zum Unterkunftssystem zu erhalten, benötigt man eine anwaltschaftliche Vertretung. Laut verschiedenen Gesprächspartner\_innen<sup>154</sup> hat sich die Praxis zur Wiedererlangung der Aufnahmebedingungen in den letzten zwei Jahren geändert und ist jetzt restriktiver.

Gemäss einer Studie, die zwischen 2016 und 2017 auf der Grundlage von Daten von 58 der 100 italienischen Präfekturen durchgeführt wurde, haben mindestens 39'963 Asylsuchende ihr Recht auf Unterkunft im Aufnahmesystem verloren.<sup>155</sup>

Der Entzug von Aufnahmebedingungen ist für alle Personen im italienischen Aufnahmesystem problematisch, aber insbesondere für Dublin-Rückkehrende, die bereits ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten (Rückübernahme). Angesichts der jüngsten EuGH-Urteile zum Entzug von materiellen Aufnahmebedingungen verletzt die italienische Praxis bei der Anwendung des Artikels 23 der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen EU-Recht: Im November 2019 entschied der EuGH<sup>156</sup>, dass selbst der kurzzeitige Entzug von Unterkunft, Essen und Kleidung mit der staatlichen Pflicht, den Gesuchstellenden einen würdevollen Lebensstandard gemäss Artikel 20(5) der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen und Artikel 1 der EU-Grundrechts-Charta nicht vereinbar ist, da dadurch die Gesuchstellenden ihre Grundbedürfnisse nicht decken können. Der EuGH hielt ebenfalls fest, dass die Garantie auf einen würdevollen Lebensstandard bedeutet,

---

<sup>150</sup> Die 72-Stunden-Grenze für erlaubte Abwesenheit wurde von den Prefetture in Richtlinien zur Verwaltung von CAS festgelegt, wie zum Beispiel in der Vereinbarung zwischen der Prefettura von Ferrara und einer lokalen Organisation, die 2018 ein Erstaufnahmezentrum für die Prefettura leiten wollte, zu sehen ist, aufrufbar unter [www.aspfe.it/media/uploads/allegati/5/convenzione-prefettura-per-accoglienza-richiedenti-protezione-internazionale-anno-2018-1.pdf](http://www.aspfe.it/media/uploads/allegati/5/convenzione-prefettura-per-accoglienza-richiedenti-protezione-internazionale-anno-2018-1.pdf); ein Beispiel von ähnlichen Vereinbarungen der Prefettura von Campobaso, aufrufbar unter [www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1161/ALLEGATO\\_N.\\_5\\_Schema\\_di\\_convenzione\\_\\_.doc](http://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1161/ALLEGATO_N._5_Schema_di_convenzione__.doc) und der Prefettura von Nuoro, aufrufbar unter [www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1210/Regolamento%20strutture%20di%20accoglienza%20convenzionate.%20Nuoro.doc](http://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1210/Regolamento%20strutture%20di%20accoglienza%20convenzionate.%20Nuoro.doc), alle zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>151</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 13 und 23.

<sup>152</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 23(3).

<sup>153</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 23(3).

<sup>154</sup> Interview mit ASGI, 10. September 2019; Interview mit Caritas Rom, 12. September 2019.

<sup>155</sup> Altreconomia, 40mila richiedenti asilo tagliati fuori dal sistema di accoglienza in due anni, 30. Mai 2018, <https://altreconomia.it/revoche-accoglienza-aggiornamento/>.

<sup>156</sup> EuGH, Urteil vom 12. November 2019, *Haqbin*, C-233/18.

dass dieser Lebensstandard durchgehend und ohne Unterbruch gewährleistet werden muss.

#### 4.5.4 Haft

Dieses Kapitel soll keinen umfassenden Überblick über die Inhaftierung von Migrant\_innen in Italien geben<sup>157</sup>, da diese gemäss den Informationen der SFH kein grosses Problem für Personen darstellt, die unter der Dublin-Verordnung nach Italien zurückgeschickt werden. Ausgenommen davon sind Personen, die nach ihrer Überstellung nach Italien kein Asylgesuch stellen oder ihr Gesuch bereits abgelehnt wurde.

Das italienische Gesetz verbietet es, Personen ausschliesslich zur Prüfung ihres Asylgesuchs zu inhaftieren.<sup>158</sup>

Es ist möglich, ein Asylgesuch in einer Haftanstalt zu stellen.<sup>159</sup> Im Gesetz ist festgehalten, dass Drittstaatenangehörige, die ein Asylgesuch stellen, während sie sich bereits in einem Ausschaffungszentrum (CPR) befinden und auf den Vollzug der Rückführung<sup>160</sup> oder der Ausweisung<sup>161</sup> warten, in Haft bleiben, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass das Gesuch nur gestellt wurde, um den Vollzug der Wegweisung zu verzögern oder zu verhindern.<sup>162</sup> In diesen Fällen kann ein Folgeantrag von der Questura als unzulässig abgelehnt werden, was nicht gesetzeskonform ist.<sup>163</sup> Die maximale Haftdauer für Ausländer\_innen wurde mit dem Dekret 113/2018 auf 180 Tage verdoppelt.<sup>164</sup>

Laut Gesetz<sup>165</sup> können Asylsuchende in einem CPR inhaftiert werden, wenn sie als Gefahr für die Öffentlichkeit und nationale Sicherheit angesehen werden oder wenn ein Untertauchrisiko besteht. Die Voraussetzungen für eine Inhaftierung zur Abklärung der Identität oder Nationalität wurde gelockert und die Maximaldauer auf 180 Tage verlängert. Personen können nun sogar auf Polizeiposten inhaftiert werden.<sup>166</sup>

Im Februar 2019 betrug die Anzahl Plätze in CPR 751.<sup>167</sup>

#### 4.5.5 Fazit

Dublin-Rückkehrende, die sich noch im Asylverfahren befinden, können sowohl in *centri governativi di prima accoglienza* (bekannt als CARA), als auch in temporären Zentren

<sup>157</sup> Für detailliertere Informationen zur Inhaftierung von Asylsuchenden, den gesetzlichen Rahmen, die Haftbedingungen und Verfahrensgarantien, siehe AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 115.

<sup>158</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6 (1).

<sup>159</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6 (4).

<sup>160</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 10.

<sup>161</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 13/14.

<sup>162</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6 (3).

<sup>163</sup> Siehe zum Beispiel: Tribunale Ordinario di Roma, Sezione Diritti della Persona e Immigrazione, Urteil vom 3. April 2019, No. N. R.G. 20808/2019.

<sup>164</sup> Artikel 2.

<sup>165</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 6.

<sup>166</sup> Decreto legge 113/2018, Artikel 2 und 3.

<sup>167</sup> Garant für die Rechte von inhaftierten Personen, Relazione al Parlamento 2019, 26 März 2019, Seite 136.

(bekannt als CAS) untergebracht werden. Aber wenn die Person bereits vor ihrer Weiterreise in ein anderes Land in einem Zentrum in Italien untergebracht war und dieses Zentrum ohne Benachrichtigung verlassen hat, verliert sie ihr Recht auf Zugang zum Aufnahmesystem.<sup>168</sup>

Auch wenn es im Gesetz so scheint, als ob die CARA die wichtigste Unterkunftsart für Personen im Asylverfahren seien, ist es in Wirklichkeit genau umgekehrt: die meisten Plätze gibt es in den CAS.

Mit dem neuen *Capitolato* wurden die Angestellten und Leistungen in den Erstaufnahmезentren stark reduziert, was zu einer Verschlechterung der Qualität der Zentren führte.

Die Qualität der Zentren für Asylsuchende schwankt stark, selbst innerhalb der gleichen Unterkunftsarten. Die Qualität hängt von der Grösse, der Belegung und dem Unternehmen ab, das das Zentrum leitet. Die SIPROIMI veröffentlichen jedes Jahr einen Bericht zu ihren Zentren.<sup>169</sup> Von den anderen Einrichtungen gibt es keine umfassenden und aktuellen Berichte.<sup>170</sup>

Insgesamt gelangte die Delegation der SFH zum Eindruck, dass die Unterstützung für Überstellte bei ihrer Ankunft und ihre Zuteilung zu einer Unterkunft und sogar die Organisation einer Zugfahrkarte für ihre Reise zur zuständigen Questura willkürlich und zufällig ist. Dieser Eindruck wurde von unseren Gesprächspartner\_innen geteilt.<sup>171</sup>

Dublin-Rückkehrende werden genauso behandelt, wie alle anderen Asylsuchenden, wenn sie erst einmal in Italien sind. Sie erhalten Unterkunft in Kollektivzentren, falls ihr Recht auf Unterkunft nicht entzogen wurde. Asylsuchende haben kein Recht mehr auf Zugang zu Zweitaufnahmезentren (SIPROIMI, früher SPRAR). Die Bedingungen in den Kollektivzentren (früher CARA und CAS) haben sich mit den Änderungen durch das Salvini-Dekret und dem neuen *Capitolato* deutlich verschlechtert.

Es ist wichtig, die asylsuchende Person, die nach Italien überstellt werden soll, zu fragen, ob sie bereits in einem Erst- oder Zweitaufnahmезentrum oder einem CAS untergebracht war, bevor sie Italien verlassen hatte. So lässt sich herausfinden, ob sie noch ein Recht auf Unterkunft hat. Achtung: es kann vorkommen, dass das Recht auf Unterkunft entzogen wird, auch wenn die Person die ihr zugeteilte Unterkunft nie genutzt hat. Allein die Zuteilung kann für den Entzug der Aufnahmebedingungen ausreichen.

<sup>168</sup> Decreto legislativo 142/2015, Artikel 23.

<sup>169</sup> [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>170</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 96.

<sup>171</sup> Interviews mit Baobab experience, 10. September 2019; Cooperativa Integra, 11. September 2019; Naga, 13. September 2019; Caritas Ambrosiana, 12. September 2019.

## 5 Aufnahme von Personen mit Schutzstatus in Italien

### 5.1 Ankunft von Rücküberstellten mit Schutzstatus

In Italien gibt es zwei Arten von Schutzstatus.

- **Internationaler Schutzstatus:** Anerkennung als Flüchtling nach der Flüchtlingskonvention, was zu einer Fünfjahresbewilligung führt und subsidiärer Schutz nach der EU-Qualifikationsrichtlinie, der ebenfalls zu einer Fünfjahresbewilligung führt.
- **Nationaler Schutzstatus:** Mit dem Salvini-Dekret hat sich die Landschaft des nationalen Schutzes drastisch geändert. Es wurden fünf neue Arten eingeführt: Besonderer Schutz für Personen, die unmenschliche Behandlung bei Rückkehr in ihren Herkunftsstaat fürchten, aber keinen internationalen Schutz erhalten haben, sie erhalten einen ein Jahr gültigen, erneuerbaren Ausweis; ein Katastrophen-Aufenthaltsrecht für Personen, die vor Katastrophen geflohen sind, sie erhalten eine Aufenthaltbewilligung für sechs Monate, die erneuerbar ist, aber nicht gegen eine reguläre Aufenthaltbewilligung eingetauscht werden kann; eine Bewilligung für medizinische Behandlung, gültig für ein Jahr und erneuerbar, wenn die medizinische Behandlung immer noch nötig ist, sie kann nicht gegen einen regulären Aufenthaltstitel eingetauscht werden; Aufenthaltbewilligungen für Personen, die Taten von besonderem zivilem Wert begangen haben sowie Aufenthaltbewilligungen für sogenannte Sonderfälle (*casi speciali*)<sup>172</sup>, wie für Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung.
- Der humanitäre Schutzstatus wurde abgeschafft und kann nicht mehr gewährt werden.<sup>173</sup> Personen, die beim Inkrafttreten des Salvini-Dekretes einen humanitären Schutzstatus hatten, können keine Verlängerung dieses Schutzstatus mehr beantragen. Er kann jedoch in eine Arbeitserlaubnis umgewandelt werden (im Fall einer regulären Anstellung in Italien) oder es kann Schutz als «Spezialfall» beantragt werden. Falls die Voraussetzungen für diesen Schutz nicht gegeben sind und der humanitäre Status nicht in eine Arbeitserlaubnis umgewandelt werden kann, verliert die betroffene Person ihre legale Aufenthaltserlaubnis.

Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz in Italien werden nicht unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt, sondern aufgrund der bilateralen Rückübernahmeabkommen. Personen mit (abgelaufenem) humanitärem Schutz oder

<sup>172</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 134.

<sup>173</sup> Das Verfassungsgericht wird voraussichtlich in nächster Zeit über die Auswirkungen der Rückwirkung des Salvini-Dekretes entscheiden. Bis jetzt gibt es unterschiedliche Gerichtsurteile niedrigerer Instanzen. Einige Gerichte entschieden, dass aufgrund des Inkrafttretens des Gesetzes der humanitäre Schutz nicht mehr an Gesuchstellende um internationalen Schutz vergeben werden kann. Andere Gerichte entscheiden, dass Personen, die ihr Asylgesuch vor Inkrafttreten des Salvini-Dekretes eingereicht haben, immer noch einen humanitären Status erhalten können.

Schutz als «Spezialfall» können im Dublin-Verfahren überstellt werden, da sie ein Aufenthaltsrecht haben (oder hatten), weshalb Artikel 12 der Dublin-Verordnung angewendet werden kann.

Nach ihrer Rückkehr nach Italien sind Personen mit Schutzstatus alle in der gleichen Situation: aus italienischer Sicht sind sie reguläre Einwohner\_innen mit Aufenthaltsrecht. Deshalb können nach Italien einreisen und sich frei im Land bewegen. Das bedeutet aber auch, dass sie keine Unterstützung am Flughafen erhalten, wie zum Beispiel bei der Suche nach Unterkunft, um neue Papiere zu erhalten (falls ihre verlorengegangen sind) oder bei der Erneuerung ihrer Registrierung im nationalen Gesundheitssystem.

Das italienische System basiert auf der Annahme, dass die Menschen arbeiten dürfen und deshalb für sich selbst sorgen können, wenn sie einmal einen Schutzstatus erhalten haben. Menschen, die aufgrund von fehlender Arbeit und/oder Unterkunft in ein anderes europäisches Land weiterziehen, befinden sich nach ihrer Rückführung wieder in der gleichen Situation. In Bezug auf Sozialrechte und Zugang zu Sozialhilfe haben Personen mit Schutzstatus den gleichen Status wie Italiener\_innen, für die das Sozialsystem ebenfalls unzureichend ist (siehe Kapitel 6.1). Mit anderen Worten, von einem rein rechtlichen Standpunkt aus gesehen haben Personen mit Schutzstatus einen besseren Status als Asylsuchende, sie erhalten jedoch deutlich weniger materielle Unterstützung.

## 5.2 Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung

Häufig werden Asylsuchenden ihre Dokumente (z.B. die italienische Aufenthaltsbewilligung, das sogenannte *permesso di soggiorno*) abgenommen, wenn sie in anderen Dublin-Staaten einen Antrag auf Schutz stellen. Bei ihrer Rückkehr nach Italien müssen sie deshalb bei den Behörden eine Kopie ihrer Aufenthaltsbewilligung beantragen.<sup>174</sup> Wenn eine Person ihr *permesso di soggiorno* in Italien oder im Ausland verliert, muss das bei der Questura gemeldet werden.<sup>175</sup> Mit dieser Meldung (dem Bericht der Questura über den Verlust der früheren Aufenthaltserlaubnis), einem Dokument mit der Wohnadresse der Person (oder einer «Erklärung zur Gastfreundschaft», die von den Behörden akzeptiert wird<sup>176</sup>), drei Fotos und einem Nachweis, dass die Verwaltungskosten bezahlt wurden (16 € für den Antrag und 30.46 € für die Ausstellung), kann der Antrag für eine neue Aufenthaltsbewilligung gestellt werden.

Früher wurde dieses Verfahren bei der Questura durchgeführt, die antragsstellende Person musste persönlich vor Ort sein. Inzwischen wird es durch die Post in Verwendung eines sogenannten «kit», welches extra hierfür erstellt wurde, durchgeführt.<sup>177</sup> Wenn das

<sup>174</sup> Interview mit Caritas Rom, 29. Februar 2016.

<sup>175</sup> Offizielle Informationen auf der Website der Polizia di Stato, <https://questure.poliziadistato.it/statics/45/permesso-protezione-speciale-sussidiaria.pdf?lang=it>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>176</sup> Zum Beispiel akzeptiert die Questura von Venedig ausdrücklich nur offizielle Wohnadressen oder eine Erklärung zur Gastfreundschaft, welche von der Abteilung «P.S.» (*Permesso di Soggiorno*, Aufenthaltsbewilligung) akzeptiert wird, oder einen Mietvertrag im Namen des Gesuchstellers, welcher auch vom Steueramt bewilligt wird; siehe <https://questure.poliziadistato.it/it/Venezia/articolo/21495d8de902e0658407982545>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>177</sup> [www.cinformi.it/ocmultibinary/download/10444/143459/2/90c14d73534c8b038cfbea7753c2767f.pdf/file/aggiornamentopermesso..pdf](http://www.cinformi.it/ocmultibinary/download/10444/143459/2/90c14d73534c8b038cfbea7753c2767f.pdf/file/aggiornamentopermesso..pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

«kit» bei der Post abgeschickt wird, erhält die betroffene Person eine Quittung zum Nachweis, dass man den Antrag zur Erneuerung/Kopie der Aufenthaltsbewilligung abgeschickt hat. Sobald die Aufenthaltsbewilligung abgeholt werden kann (oder wenn noch etwas anderes benötigt wird), erhält die antragsstellende Person eine Vorladung auf die Questura. Diese Vorladung wird der Person eingeschrieben an die Adresse geschickt, die sie auf dem Antrag angegeben hat.<sup>178</sup>

Dieses neue Verfahren (mit dem *kit*) gilt für die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge, zur Ausstellung einer verlorenen oder gestohlenen Aufenthaltsbewilligung und zur Erneuerung der Anerkennung der Staatenlosigkeit.<sup>179</sup> Dieses neue Verfahren wird nicht angewendet für Personen mit subsidiärem Schutz.<sup>180</sup>

Ohne einen eingetragenen Wohnsitz oder einer zugelassenen sog. Erklärung der Gastfreundschaft ist es unmöglich, eine Erneuerung/Kopie der Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Erstens erlaubt es das System nicht, einen Antrag auf Erneuerung/Kopie ohne einen eingetragenen Wohnsitz zu stellen und zweitens ist es ohne eine gültige Adresse nicht möglich, die Vorladung der Questura zu erhalten.

Laut Gesetz muss eine neue Aufenthaltsbewilligung mindestens 60 Tage vor Ablauf der Bewilligung beantragt werden.<sup>181</sup> Die neue Aufenthaltsbewilligung muss dann laut Gesetz innerhalb von 60 Tagen ausgestellt werden,<sup>182</sup> dennoch kommt es häufig vor, dass die Gesuchstellenden in der Praxis länger warten müssen. In einigen Provinzen beträgt die Wartezeit fast ein Jahr.<sup>183</sup> Gemäss der Questura in Rom rührt diese Verzögerung daher, dass die Aufenthaltsbewilligungen nur noch von einem zentralen Büro in Italien ausgestellt werden. Das Büro heisst *Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato* (Staatliches Poligrafisches Institut und Prägeanstalt, Ipzs).<sup>184</sup> Dieses Büro wird mit Anträgen für die Ausstellung von Aufenthaltsbewilligungen überschwemmt, zeitweise können keine neuen Bewilligungen ausgestellt werden, weil dem Büro das Material ausgeht.

Auch wenn man während der Wartezeit für die Erneuerung/Kopie der Aufenthaltsbewilligung laut Gesetz arbeiten darf (auch wenn die Wartezeit mehr als 60 Tage beträgt<sup>185</sup>), zögern Arbeitgeber, eine Person ohne gültige Aufenthaltsbewilligung einzustellen. Ausserdem riskieren die betroffenen Personen, ihre Wohnungen verlassen zu müssen, da immer mehr Menschen Angst davor haben, dass es strafbar sein könnte, illegal anwesenden Personen zu helfen, obwohl diese Personen sich nicht illegal in Italien aufhalten.

<sup>178</sup> Für alle Informationen zum Verfahren für die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung mit dem «kit», siehe die offizielle Website hier [www.portaleimmigrazione.it/Nuova\\_Procedura.aspx](http://www.portaleimmigrazione.it/Nuova_Procedura.aspx), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>179</sup> [www.portaleimmigrazione.it/PDS\\_Stranieri.aspx](http://www.portaleimmigrazione.it/PDS_Stranieri.aspx), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>180</sup> Ebenda.

<sup>181</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 5 (4).

<sup>182</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 5 (9): «Il permesso di soggiorno e' rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui e' stata presentata la domanda [...]».

<sup>183</sup> Zehn Monate für die Provinz Trento, [www.ildolomiti.it/cronaca/2018/tempi-biblici-in-questura-per-il-rinnovo-del-permesso-di-soggiorno-fino-a-10-mesi-di](http://www.ildolomiti.it/cronaca/2018/tempi-biblici-in-questura-per-il-rinnovo-del-permesso-di-soggiorno-fino-a-10-mesi-di), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>184</sup> [www.anusca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6819](http://www.anusca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6819), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>185</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 5 (9bis) (a).

Deshalb sind die langen Wartezeiten bei der Erneuerung oder Erstellung einer Kopie der Aufenthaltsbewilligung nach deren Verlust problematisch.

Es kann mehrere Monate dauern, eine Aufenthaltsbewilligung zu verlängern oder zu erneuern. In dieser Zeit riskieren die legal anwesenden Personen, ihren Zugang zu Arbeit, Gesundheitsversorgung und Unterkunft zu verlieren.

Schliesslich ist es gesetzlich geregelt, dass Ausländer\_innen, die in Italien aufgegriffen werden und 60 Tage vor Ablauf der Aufenthaltsbewilligung noch keinen Antrag zur Erneuerung ihrer Bewilligung gestellt haben, eine Wegweisungsverfügung von der Präfektur erhalten können.<sup>186</sup>

### 5.3 Umwandlung der «humanitären» Aufenthaltsbewilligung

Mit der Abschaffung des humanitären Schutzstatus aufgrund des Inkrafttretens des Salvini-Dekretes kann die humanitäre Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verlängert werden.<sup>187</sup> Man kann seinen Status legalisieren, indem man eine Aufenthaltsbewilligung für Angestellte oder einen anderen Schutzstatus beantragt. Das bedeutet, dass eine Person mit humanitärem Schutzstatus nur bis zum Ablauf der Bewilligung geschützt ist. Nach Schätzungen wird die Abschaffung des humanitären Schutzstatus bis Dezember 2020 140'000 Personen betreffen.<sup>188</sup>

ASGI informierte, dass die meisten Besitzer\_innen eines humanitären Schutzstatus, die ihre Bewilligung in eine Arbeitsaufenthaltsbewilligung umwandeln konnten, dies bereits gemacht haben. Dafür müssen sie (unter anderem) die folgenden Dokumente vorlegen:<sup>189</sup>

- ✓ einen Arbeitsvertrag;
- ✓ einen gültigen Pass;
- ✓ die Original-Aufenthaltsbewilligung und eine Kopie des Entscheids der *Commissione Territoriale*, aufgrund dessen die Bewilligung ausgestellt wurde;
- ✓ einen vom Steueramt genehmigten Mietvertrag (der die Unterkunft des/der Angestellten nachweist);
- ✓ Nachweis der Registrierung beim Nationalen Gesundheitsdienst SSN oder einer anderen Krankenkasse;
- ✓ Zahlungsbelege für die Löhne der letzten drei Monate.

Die Umwandlung der humanitären Aufenthaltsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für Angestellte ist folglich nur möglich, wenn die gesuchstellende Person sich bereits in einem Arbeitsverhältnis befindet, eine Unterkunft mit Mietvertrag im eigenen Namen und eine gültige Krankenversicherung hat. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind,

<sup>186</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 13 (2) (b).

<sup>187</sup> Decreto legge 113/2018, Artikel 1.

<sup>188</sup> Borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. in Zusammenarbeit mit Borderline Sicilia Onlus, Stellungnahme zu der derzeitigen Situation von Geflüchteten in Italien mit besonderem Blick auf die Unterbringung, 3. Mai 2019.

<sup>189</sup> Für eine vollständige Liste siehe <https://questure.poliziadistato.it/statics/33/all.-6---conversione-per-messo-soggiorno-da-motivi-umanitari-o-protezione-sussidiaria-a-lavoro-subordinato.pdf?lang=it>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

kann die humanitäre Aufenthaltsbewilligung nicht in eine Aufenthaltsbewilligung für Angestellte umgewandelt werden.

Für eine Umwandlung der humanitären Aufenthaltsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für *casi speciali* müssen die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sein. Da Personen mit humanitären Aufenthaltsbewilligungen häufig schon einige Jahre in Italien gelebt hatten, erfüllen sie diese Bedingungen nicht mehr. Deshalb ist dies in den meisten Fällen keine ernsthafte Alternative zur humanitären Aufenthaltsbewilligung.<sup>190</sup>

Personen mit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung, die sie noch nicht in eine Aufenthaltsbewilligung für Angestellte umgewandelt haben, können ihre Anwesenheit in Italien nach Ablauf der humanitären Aufenthaltsbewilligung nicht legalisieren.

## 5.4 Unterbringungsmöglichkeiten für Personen mit Schutzstatus

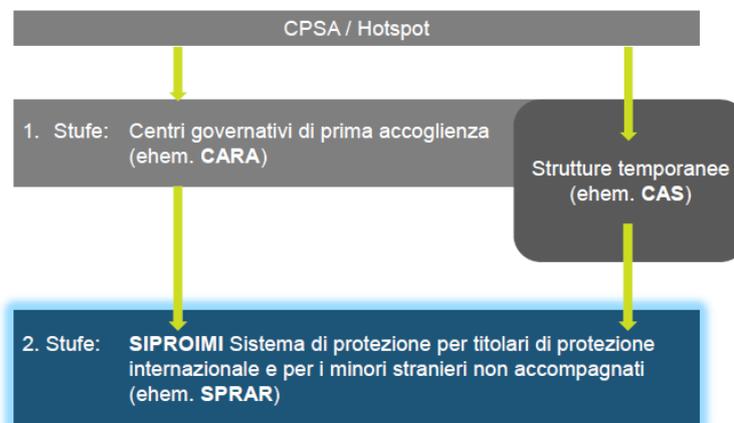
Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Aufnahme und Unterkunft von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus wurden – wie bereits erwähnt – mit dem Salvini-Dekret geändert. Asylsuchende können nicht mehr in SIPROIMI (ex-SPRAR) untergebracht werden, mit Ausnahme von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Die SIPROIMI sind für anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz, UMA und Personen mit nationalem Schutzstatus reserviert.<sup>191</sup> Es hängt vom Einzelfall ab, ob eine Person, die in eine solche Kategorie fällt und deshalb in SIPROIMI untergebracht werden könnte, bei ihrer Rückkehr nach Italien *erneut* Zugang zum System hat. Normalerweise gibt es kein Recht mehr auf Unterbringung in einem SIPROIMI für Personen, die bereits vor ihrer Weiterreise in einem SIPROIMI (Ex-SPRAR) untergebracht waren und ihren Integrationsprozess<sup>192</sup> abgeschlossen haben.

<sup>190</sup> ASGI, Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'Article 1, D.L. 113/2018, Seite 3, [www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018\\_10\\_25\\_scheda\\_ASGI\\_art\\_1\\_DL\\_Immigrazione\\_113\\_ok-\\_1\\_.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_1_DL_Immigrazione_113_ok-_1_.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>191</sup> [www.sprar.it/attivita-e-servizi](http://www.sprar.it/attivita-e-servizi), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>192</sup> Jede Person, die in einer SIPROIMI untergebracht wird, unterschreibt einen Vertrag mit der Projektverwaltung, in dem jeder einzelne Schritt ihres Integrationsverlaufs beschrieben wird.

#### 5.4.1 Die SIPROIMI<sup>193</sup> (ex-SPRAR)-Projekte



Vor der Gesetzesänderung vom 4. Oktober 2018<sup>194</sup> hatten nicht nur Personen mit Schutzstatus, sondern auch vulnerable Asylsuchende ein Recht auf Zugang zu einem SPRAR-Projekt. Das betraf insbesondere Asylsuchende mit Gesundheitsproblemen, aber auch Familien mit Kindern (ca. 18%)<sup>195</sup>. Da die SPRAR-Projekte relativ klein waren und den Bewohner\_innen sehr viel mehr Leistungen als die regulären Erstaufnahmezentren boten, entschied der EGMR in seinem *Tarakhel*-Urteil<sup>196</sup>, dass der Dublin-Transfer von asylsuchenden Familien nach Italien keine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstelle, solange die italienischen Behörden mit der Übereinstimmung eine Unterbringung in einem bestimmten SPRAR unmittelbar nach dem Transfer garantieren würden. Das gleiche galt, mutatis mutandis, für andere vulnerable Gruppen, die ein Recht auf Aufnahme in Einrichtungen haben, die ihre besonderen Bedürfnisse erfüllen.

Seit das Salvini-Dekret vorschreibt, dass SPRAR keine Asylsuchenden mehr aufnehmen dürfen, wurde das Projekt in SIPROIMI umbenannt (um die enge Auswahl an Nutznießenden dieses Systems deutlich zu machen). Das das Dekret 142/2015 zu Asylunterkünften gilt seit Inkrafttreten des Salvini-Dekretes nicht mehr für SIPROIMI (Ex-SPRAR). Von Oktober 2018 bis November 2019 gab es für SIPROIMI keine rechtlichen Rahmenbedingungen und das System funktionierte gemäss den Vorgaben des Dekrets 142/2015. Das änderte sich, als das Innenministerium das Ministerialdekret (DM) 9259 zur Finanzierung von SIPROIMI-Projekten verabschiedete. Diesem Dekret sind Richtlinien zur Funktionsweise von SIPROIMI angehängt.<sup>197</sup> Diese schreiben fest, was zwischen Oktober 2018 und November 2019 Praxis war. Im Grunde wurden die Vorgaben des Dekrets 142/2015

<sup>193</sup> SIPROIMI – *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati* (Schutzsystem für Personen mit internationalem Schutzstatus und für unbegleitete ausländische Minderjährige).

<sup>194</sup> Decreto legge 113/2018, Artikel 12.

<sup>195</sup> 2018 SPRAR/SIPROIMI Tätigkeitsbericht, Seite 30, [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>196</sup> EGMR, Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, Application No. 29217/12, insbesondere Rz. 120-122 des Urteils.

<sup>197</sup> Allegato A, DM 9259 vom 18. November 2019.

kopiert. Im Folgenden wird jeweils auf die Artikel der Richtlinien hingewiesen, wo sie relevant sind.

SIPROIMI ist ein Netzwerk von Unterkünften (Projekten), das auf einer Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium, den Gemeinden und verschiedenen NGOs basiert.<sup>198</sup> Ziel der SIPROIMI-Projekte ist die Unterstützung der Bewohner\_innen bei der Integration. Deshalb sollten diese Projekte Sprachkurse, Arbeitsintegrationsprogramme, psychologische Unterstützung, juristische Beratung und andere Leistungen anbieten.<sup>199</sup> Die meisten Projekte sind relativ klein und beherbergen durchschnittlich weniger als 40 Personen.

Der wichtigste Unterschied zwischen SPRAR und SIPROIMI sind die Nutzniessenden (diejenigen, die in diesen Projekten untergebracht werden können). Nur Personen mit internationalem Schutzstatus (anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz) und unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung aus besonderen Gründen haben (Opfer von Gewalt, Menschenhandel, häuslicher Gewalt, Arbeitsausbeutung oder Katastrophen, aufgrund schlechter Gesundheit oder weil sie sich mit zivilen Taten besonders hervorgetan haben) werden in einem SIPROIMI-Projekt untergebracht.<sup>200</sup>

SIPROIMI ist für Asylsuchende nicht zugänglich, ausser für unbegleitete minderjährige Asylsuchende.

SIPROIMI nimmt keine Familien mit Kindern auf, die sich im Asylverfahren befinden.

Asylsuchende Familien und vulnerable Asylsuchende werden alle in Erstaufnahmezentren CARA oder CAS untergebracht.

SIPROIMI werden vom Innenministerium finanziert und erstatten diesem Bericht. Sie werden aber vom *Servizio Centrale* (Zentralservice) koordiniert und überwacht. Der *Servizio Centrale* wird von ANCI<sup>201</sup>, der nationalen Vereinigung der italienischen Gemeinden, verwaltet. Verträge zur Führung eines lokalen SIPROIMI-Projekts werden wie folgt vergeben: die lokalen Behörden legen dem Innenministerium ein Projekt vor; falls es gemäss der Bewertungskommission im Innenministerium den Richtlinien und Vorgaben entspricht, wird es finanziert und in das System aufgenommen.<sup>202</sup> In 90% der Fälle werden die Projekte von den lokalen Behörden an NGOs vergeben. Die Verantwortung tragen die lokalen Behörden.

<sup>198</sup> Siehe Schweizerische Flüchtlingshilfe, Aufnahmebedingungen in Italien: Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden in Italien, Bericht vom Oktober 2013, Seite 22.

<sup>199</sup> SIPROIMI Richtlinien, Artikel 4 and 34 (Minimaldienstleistungen).

<sup>200</sup> [www.sprar.it/english](http://www.sprar.it/english), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>201</sup> Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI); Nationale Vereinigung italienischer Gemeinden.

<sup>202</sup> Ministerialverordnung vom 18 November 2019 zum Zugang zur Finanzierung für lokale Behörden aus dem Nationalfonds für Asylpolitik und Dienstleistungen und zum Funktionieren des Schutzsystems für Personen mit internationalem Schutzstatus und unbegleitete ausländische Minderjährige (SIPROIMI) (Modalita' di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi)).

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

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

#### **5.4.2 Aufenthaltsdauer in einem SIPROIMI**

Gemäss Artikel 38 (1) der SIPROIMI-Richtlinien ist die Unterkunft in einem SIPROIMI-Projekt normalerweise auf sechs Monate beschränkt. Artikel 39 (1) hält fest, dass die Dauer um weitere sechs Monate verlängert werden kann, falls es für die Integration unerlässlich ist oder wenn ausserordentliche Umstände wie beispielsweise Gesundheitsprobleme vorliegen oder im Fall von in Artikel 17 des Dekrets 142/2015 definierten Vulnerabilitäten. In all diesen Fällen muss die Notwendigkeit einer Verlängerung ordentlich begründet und dokumentiert werden. Eine zweite und letzte Verlängerung von sechs Monaten ist gemäss Artikel 39 (2) der Richtlinien möglich, falls anhaltende, angemessen dokumentierte Gesundheitsprobleme bestehen oder um ein Schuljahr zu beenden.

In Bezug auf unbegleitete Minderjährige bestimmt Artikel 38 (2), dass unbegleitete minderjährige *Asylsuchende*, die volljährig werden, in einem SIPROIMI-Projekt bleiben können, bis ihr Asylentscheid gefällt wurde. Andere unbegleitete Minderjährige (nicht Asylsuchende) dürfen weitere sechs Monate ab dem Tag ihrer Volljährigkeit in einem SIPROIMI-Projekt bleiben.

#### **5.4.3 Entzug des Rechts auf Unterkunft in SIPROIMI**

Das Recht auf Unterkunft in einem SIPROIMI kann in Fällen, die in Artikel 40 der SIPROIMI-Richtlinien aufgelistet sind, entzogen werden (*revoca*). Der Entzug ist unter anderem in den folgenden Fällen möglich:

- a) ernsthafte oder wiederholte Verletzung der Hausordnung, einschliesslich vorsätzlicher Zerstörung von beweglichem oder unbeweglichem Eigentum oder stark gewalttätiges Verhalten; oder

- b) unbegründete Abwesenheit für mehr als 72 Stunden ohne die vorherige Erlaubnis durch die lokalen Behörden.

Grundsätzlich können Personen mit internationalem Schutzstatus für sechs Monate in einem SIPROIMI untergebracht werden.

Dieses Recht auf Unterkunft in einem SIPROIMI-Projekt wird entzogen, wenn eine Person gegen die Hausregeln verstösst oder ohne vorherige Mitteilung mehr als 72 Stunden abwesend ist.

Es ist wichtig, die Personen mit Schutzstatus, denen eine Rücküberstellung nach Italien bevorsteht, zu fragen, ob sie vor ihrer Weiterreise in einen anderen europäischen Staat in einem SPRAR/SIPROIMI untergebracht waren. So lässt sich herausfinden, ob sie noch Anrecht auf Unterbringung in SIPROIMI haben. Achtung: Das Recht auf Unterkunft kann auch dann entzogen werden, wenn die Person die zugewiesene Unterkunft in einem SPRAR/SIPROIMI nie genutzt hat. Allein die Zuteilung kann für den Entzug ausreichen. Die Situation muss in jedem Einzelfall genau abgeklärt und der *Servizio Centrale* konsultiert werden.

Wenn die Person mit internationalem Schutzstatus ihr Recht auf Unterkunft in einem Zweitaufnahmezentrum verliert, bietet der italienische Staat keine Alternativunterkunft an. Das Gleiche gilt für Personen, die bereits für die maximale Aufenthaltsdauer (sechs Monate, Ausnahmen siehe unten) untergebracht waren. Für Personen, die es in dieser Zeit nicht geschafft haben, eine Arbeit zu finden, erhalten nach ihrer Zeit in SIPROIMI keinerlei finanzielle oder sonstige Unterstützung mehr. Es gibt keine weiteren staatlichen Angebote in Bezug auf Unterkunft oder angemessene Unterstützung. Diese fehlende Unterstützung kann dazu führen, dass sich Personen aufgrund der Gleichgültigkeit des Staates in einer Situation extremer materieller Not wiederfinden.

#### 5.4.4 Verlängerung der Unterbringung in Zweitaufnahmezentren (Praxis)

Bis im November 2019 die SIPROIMI-Richtlinien verschieden wurden, waren die Regelungen zur Dauer der Unterbringung in SPRAR im Dekret 142/2015 festgehalten. Auch wenn die Rechtsgrundlage eine andere war, ist der Inhalt sehr ähnlich.

Die Berichte zur Umsetzung des SPRAR-Systems aus den letzten Jahren enthielten normalerweise auch Informationen darüber, wie oft eine Person in einem SPRAR für weitere sechs oder zwölf Monate bleiben durfte. Der jüngste Bericht, der vom *Servizio Centrale* veröffentlicht wurde, behandelt die Umsetzung der SPRAR im Jahr 2018. Ende 2018 änderten sich mit dem Salvini-Dekret die Zugangsregeln zu den SPRAR (sowie der Name). Der Bericht von 2018 behandelt deshalb hauptsächlich das SPRAR-System vor den Auswirkungen des Salvini-Dekretes.

In Bezug auf 2018 hält der Bericht fest, dass in dem Jahr 17'699 Personen das SPRAR-System verliessen und dass im gleichen Jahr 35'881 Plätze vorhanden waren.<sup>203</sup> Das bedeutet, im alten SPRAR-System vor Einführung des SIPROIMI-Systems wurden die Hälfte der verfügbaren Plätze innerhalb eines Jahres frei. Man muss bedenken, dass im alten SPRAR-System Personen mit Schutzstatus und vulnerable Asylsuchende untergebracht waren. Wenn eine verletzte Person in einem SPRAR-Projekt aufgenommen wurde, durfte sie dort bis zum Entscheid ihres Asylgesuchs wohnen bleiben. Beim positiven Entscheid des Asylgesuchs durften diese Person (die dann einen Schutzstatus hatten) weitere sechs Monate bleiben. Da das Asylverfahren durchschnittlich länger als ein Jahr vom Antragsdatum bis zum Entscheid dauerte, war der Durchlauf im SPRAR relativ langsam. Trotzdem wurden 2018 50% der vorhandenen Plätze frei. Das deutet darauf hin, dass für Personen mit Schutzstatus die Verlängerung ihres Aufenthalts in einem SPRAR eher die Ausnahme als die Regel.

Mit den geänderten Zugangsregeln zum SIPROIMI-System haben verletzte Asylsuchende keinen Zugang mehr zu SIPROIMI. Abgesehen von den Plätzen, die für unbegleitete Minderjährige vorgesehen sind (und deshalb länger von der gleichen Person besetzt werden) und den Plätzen für kranke Personen, die in den meisten Fällen die Voraussetzungen für eine Verlängerung ihres Aufenthalts in SIPROIMI erfüllen, wird sich der Durchlauf in den SIPROIMI-Zentren für die anderen Untergebrachten (85% aller Plätze) verschnellern. Es wird deutlicher werden, dass die Verlängerung eines Aufenthalts in SIPROIMI die Ausnahme und nicht die Regel ist.

#### 5.4.5 Beschränkte Anzahl Plätze für kranke Personen in SIPROIMI

Während für «reguläre» Personen mit internationalem Schutzstatus regelmässig Plätze in SIPROIMI-Projekten frei werden (siehe oben) und diese meist nicht länger als ein paar Monate auf einen Platz warten müssen, ist die Situation anders für die anderen Kategorien von Personen, die grundsätzlich Anspruch auf einen Platz in einem SIPROIMI-Projekt hätten. Wie man im Überblick der SIPROIMI-Projekte und Plätze unten erkennen kann, ist nur ein kleiner Anteil an Plätzen (2%)<sup>204</sup> für Personen mit besonderen Bedürfnisse reserviert (psychische Probleme und/oder Behinderungen, auf Italienisch DM-DS: *disagio mentale, disagio sanitaria*). ANCI stellte kürzlich fest, dass es ein wachsendes Bedürfnis für genau dieses Segment von (Asylsuchenden und) Personen mit Schutzstatus gibt.<sup>205</sup>

Alle drei Monate wird ein Überblick über von SIPROIMI finanzierte Projekte und Plätze (*posti*) veröffentlicht. Im jüngsten Überblick wird deutlich, dass von den insgesamt 33'625

<sup>203</sup> SPRAR/SIPROIMI Jahresbericht 2018, Seite 12, [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>204</sup> SPRAR/SIPROIMI Jahresbericht 2018, Seite 22.

<sup>205</sup> ANCI, 10. Juli 2019 [www.anci.it/rete-sprar-siproimi-minori-non-accompagnati-e-global-compact-i-temi-al-centro-del-dibattito/](http://www.anci.it/rete-sprar-siproimi-minori-non-accompagnati-e-global-compact-i-temi-al-centro-del-dibattito/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Plätzen in ganz Italien nur 684 für Personen mit psychischen und/oder physischen Problemen reserviert sind.<sup>206</sup> Das ist eine extrem niedrige Zahl. MSF schätzt, dass 60% der Asylsuchenden, die nach Italien gelangen, psychische Probleme haben.<sup>207</sup>

Überraschenderweise gab es 2018 mehr Plätze für psychisch oder physisch Kranke. Laut dem SPRAR/SIPROIMI-Bericht für das Jahr 2018 vom November 2019 waren von den insgesamt 35'881 vorhandenen Plätze im gesamten SPRAR-Netzwerk 734 für Menschen psychischen oder physischen gesundheitlichen Problemen reserviert.<sup>208</sup> 2019 wurde die Anzahl der für sie reservierten Plätze um 7% gekürzt. Trotz des deutlichen Bedürfnisses für eine Erhöhung der Anzahl dieser Plätze.

Typ	2018 (Jan-Dez)	2019 (Okt)	%
<b>Total SPRAR-Projekte</b>	877	844	-4
<b>Total Einzelplätze</b>	35'881	33'625	-6
<b>Physisch/psychisch krank</b>	734	684	-7
<b>Unbegleitete Minderjährige</b>	3'500	4'255	+21

Tabelle der SFH, basierend auf dem 2018 SPRAR/SIPROIMI-Bericht und dem SIPROIMI-Überblick vom Oktober 2019

Angesichts der Tatsache, dass Gesundheitsprobleme ein Grund für eine Verlängerung des Aufenthalts in einem SIPROIMI (einmal oder zweimal für jeweils sechs Monate) sind, werden die Plätze für Personen mit physischen oder psychischen Gesundheitsproblemen häufig für längere Zeit besetzt (zwölf oder 18 Monate statt sechs Monate für reguläre Plätze). Da der Durchlauf langsam ist, sind die Plätze für Personen mit Gesundheitsproblemen immer besetzt und viele, die auf einen solchen spezialisierten SIPROIMI-Platz angewiesen wären, erhalten keinen Zugang.

Ausserdem wurde die SFH-Delegation während einem Gespräch mit dem *Servizio Centrale* informiert, dass SIPROIMI-Plätze für Personen mit physischen und/oder psychischen Gesundheitsproblemen nicht für Personen mit schwerwiegenden Problemen geeignet sind. Auch wenn sich diese Plätze in SIPROIMI-Zentren befinden, die auf die Unterbringung und Integration von Personen mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, sind sie nicht vergleichbar mit psychiatrischen Einrichtungen oder Spitälern. Deshalb werden Personen mit schwerwiegenden Gesundheitsproblemen nicht aufgenommen. Das bedeutet, für Personen mit Schutzstatus, die ernste Gesundheitsprobleme haben, existiert keine Unterbringungsmöglichkeit. Dadurch geraten sie in Gefahr der Obdachlosigkeit.

<sup>206</sup> Gemäss dem Überblick über die SIPROIMI-Projekte, der vom *Servizio Centrale* im Oktober 2019 veröffentlicht wurde, hier aufrufbar [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10-Numeri-SITO-p.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10-Numeri-SITO-p.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>207</sup> [www.ilfattoquotidiano.it/2016/07/25/rifugiati-msf-oltre-il-60-presenta-disagio-mentale-il-medico-poche-risorse-difficile-seguirli-tutti/2932061/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/07/25/rifugiati-msf-oltre-il-60-presenta-disagio-mentale-il-medico-poche-risorse-difficile-seguirli-tutti/2932061/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>208</sup> SPRAR/SIPROIMI Jahresbericht 2018, Seite 12.

Für Personen mit Schutzstatus, die physische oder psychische Gesundheitsprobleme haben fehlen eindeutig SIPROIMI-Plätze, wenn man davon ausgeht, dass 60% der Asylsuchenden psychische Probleme haben und die Anzahl Plätze 2019 um 7% reduziert wurde.

SIPROIMI-Plätze für Personen mit Schutzstatus, die physische oder psychische Gesundheitsprobleme haben, sind nicht für Personen mit schwerwiegenden Gesundheitsproblemen geeignet.

#### 5.4.6 Begrenzte Anzahl Plätze/Leistungen für Minderjährige

Dieser Abschnitt ist für Dublin-Rückkehrende (da unbegleitete minderjährige Asylsuchende nicht zu einer Rückkehr nach Italien gezwungen werden können, wenn sie noch keinen erstinstanzlichen Entscheid in Italien erhalten haben) nicht so relevant, jedoch für unbegleitete Minderjährige, die als Flüchtlinge anerkannt sind oder subsidiären Schutz in Italien haben.

Wie die obige Tabelle zeigt, wurde die Anzahl Plätze für unbegleitete Minderjährige im letzten Jahr erhöht (während die Gesamtzahl an Plätzen sich verringert hat). Gemäss *Servizio Centrale* existieren in ganz Italien 4'225 Plätze für unbegleitete Minderjährige. Das reicht aber nicht aus für alle neuankommenden UMAs, was auch in einem gemeinsamen Bericht des UNHCR, UNICEF und IOM vom November 2019 bestätigt wird, der in Zusammenarbeit mit italienischen Universitäten und NGOs erstellt wurde.<sup>209</sup> Der Bericht schätzt, dass zwischen 2014 und 2018 ungefähr 70'000 unbegleitete minderjährige Asylsuchende in Italien ankamen.<sup>210</sup>

Für sich genommen ist es eine positive Entwicklung, dass die neuen SIPROIMI-Richtlinien des Innenministeriums ausdrücklich festhalten, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende Anrecht auf Unterkunft in SIPROIMI-Projekten haben, bis sie volljährig werden oder, falls ihr Asylgesuch noch nicht entschieden wurde, noch länger (Artikel 38 (2) der Richtlinien) und dass andere unbegleitete Minderjährige (nicht Asylsuchende) nach Erreichen der Volljährigkeit noch weitere sechs Monate dort bleiben dürfen. Aber das bedeutet auch, dass die Anzahl Plätze in den SIPROIMI für unbegleitete Minderjährige viel zu niedrig ist, da der Durchlauf sehr viel langsamer ist – trotz der Tatsache, dass Untergebrachte regelmässig dort volljährig werden – als die ständig wachsende Zahl von unbegleiteten Minderjährigen in Italien.

Die Anzahl Plätze für unbegleitete Minderjährige (mit und ohne Schutzstatus) in SIPROIMI-Projekten deckt den Bedarf nicht.

Der oben erwähnte Bericht von UNHCR bestätigt auch, dass die SIPROIMI-Projekte für unbegleitete Minderjährige zwar darauf abzielen, die von ihnen betreuten Jugendlichen

<sup>209</sup> UNHCR, UNICEF, IOM, At a crossroads Unaccompanied and separated children in their transition to adulthood in Italy, November 2019, verfügbar unter [www.europeanmigration-law.eu/documents/UN%20Report-Unaccompanied%20and%20separated%20Children%20in%20Italy.pdf](http://www.europeanmigration-law.eu/documents/UN%20Report-Unaccompanied%20and%20separated%20Children%20in%20Italy.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>210</sup> Ebenso, Seite 8.

in die italienische Gesellschaft zu integrieren, indem sie ihnen psychologische Betreuung, Bildung und, wo möglich, Praktika und Berufsausbildung bieten, dass aber einige von ihnen aufgrund unzureichender materieller und personeller Ressourcen keine adäquaten Dienstleistungen anbieten, um den Bedürfnissen der Jugendlichen, die sie aufnehmen, gerecht zu werden. Als Folge davon werden Kinder, die besorgniserregendere und deutlichere Anzeichen psychischen Leidens erkennen lassen, von spezialisierten Fachpersonen betreut, wohingegen die weniger offensichtlichen Formen von psychischen Problemen höchstwahrscheinlich unentdeckt bleiben. Der Bericht deckte auch auf, dass die Lese-, Schreibe- und Rechenfähigkeiten der unbegleiteten Minderjährigen in den SIPROIMI-Projekten nicht genügend abgeklärt werden, was zu einer Verlangsamung ihres Integrationsprozesses führt.

Nach dem 18. Geburtstag erwartet die unbegleiteten Jugendlichen viel Unsicherheit. Die meisten müssen für sich selbst sorgen. Dazu gehört auch die Legalisierung ihres Status, wenn sie noch kein Asylverfahren durchlaufen haben. Die Abschaffung des humanitären Status durch das Salvini-Dekret trifft diese Jugendlichen (UMA und Ex-UMA) am härtesten. Im Jahr 2018 wurden 5.8% der unbegleiteten Minderjährigen, die internationalen Schutz beantragt hatten, als Flüchtlinge anerkannt, 2.6% erhielten subsidiären Schutz und 61% humanitären Schutz (im Gegensatz zu 20.9% der Erwachsenen im gleichen Jahr). Deshalb werden die meisten von ihnen ihren Status unter dem Salvini-Dekret nicht legalisieren können.

Der Prozess zur Anerkennung als unbegleitete Minderjährige und die Unterbringung in einem SIPROIMI läuft nicht parallel zum Asylverfahren, da nicht alle unbegleiteten Minderjährigen bei ihrer Ankunft in Italien Asyl beantragen.<sup>211</sup> Wenn unbegleitete Minderjährige das Projekt mit 18 Jahren verlassen, werden sie zu «regulären» Asylsuchenden. Der obengenannte UNHCR-Bericht zeigt auf, dass die Asylverfahren für Ex-UMAs lang und kompliziert und nicht immer im Einklang mit der bestehenden Gesetzgebung sind. In einigen Fällen wird die Aufnahme in Zentren suspendiert. Dadurch kann es gemäss dem Bericht zu ernsthaften Rechtsverletzungen kommen, welche für die Betroffenen zu irreversiblen Schäden führen.

#### 5.4.7 «Spezialfälle» in SIPROIMI

Das Salvini-Dekret legt fest, dass ab Oktober 2018 auch andere Personenkategorien für die Unterbringung in einem SIPROIMI-Projekt in Frage kommen. Diese Kategorien umfassen Opfer von Menschenhandel, häuslicher Gewalt und Arbeitsausbeutung sowie Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung für eine medizinische Behandlung aufgrund einer Naturkatastrophe in ihrem Heimatland erhalten haben, und für Taten von besonderem bürgerlichen Wert. Wie der Name schon sagt, sind das Aufenthaltsbewilligungen, die nur in Ausnahmefällen erteilt werden.

Es gibt nur eine begrenzte Anzahl Plätze für diese Personen. Ausserdem haben sie erst zu einem späteren Zeitpunkt in ihrem Asylverfahren Zugang zu SIPROIMI, nämlich meist zum Zeitpunkt ihrer Anhörung vor der *Commissione Territoriale*, wenn die Richtlinien zur Erkennung von Sonderfällen (wie Opfer von Menschenhandel) zum Einsatz kommen und

---

<sup>211</sup> Ebenso, Seite 51.

solche Fälle zum ersten Mal im Asylverfahren identifiziert werden. Deshalb erhalten diese Personen nicht sofort nach Einreichung ihres Asylgesuchs einen Platz. Zwischen dem Einreichen und der Anhörung vor der *Commissione Territoriale*, die ein paar Monate oder sogar über ein Jahr später stattfinden kann<sup>212</sup>, werden diese Personen in Erstaufnahmезentren untergebracht. Das ist besonders problematisch für Opfer von Menschenhandel und von häuslicher Gewalt, da sie in solchen Strukturen grossen Gefahren ausgesetzt sind.<sup>213</sup>

Opfer von Menschenhandel und häuslicher Gewalt werden in den meisten Fällen erst bei der Anhörung vor der *Commissione Territoriale* identifiziert. Diese informiert dann die Präfektur, die einen Antrag an SIPROIMI stellt. Deshalb haben Personen, die potentiell im SIPROIMI-System untergebracht werden könnten, erst nach ein paar Monaten in den regulären Unterkünften Zugang dazu.

In Bezug auf andere «Sonderfälle» muss beachtet werden, dass Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis für medizinische Behandlungen haben, nicht immer einen Platz in den SIPROIMI erhalten, da es nur begrenzt Plätze für Personen mit besonderen psychischen und physischen Gesundheitsbedürfnissen gibt.

#### 5.4.8 Zugang nach Rückkehr

Eine Person, die als Flüchtling anerkannt wurde oder subsidiären Schutz erhalten hat, kann sechs Monate lang in einem SIPROIMI-Projekt bleiben.<sup>214</sup> Wenn eine Person das Projekt verlässt, bevor sie ihr Programm beendet hat, verliert sie im Prinzip ihr Recht auf Unterkunft in einem SIPROIMI-Projekt.<sup>215</sup> Wenn eine Person bereits früher Zugang zu einem SIPROIMI (Ex-SPRAR)-Projekt erhalten hatte und später nach Italien rücküberstellt wird, erhält sie keinen Zugang zu SIPROIMI-Projekten mehr. Als einzige Ausnahme kann man beim Innenministerium einen Antrag aufgrund von neuen Vulnerabilitäten stellen.<sup>216</sup> (Weitere Informationen zum Verlassen der Zentren ohne vorherige Information oder Zustimmung, siehe Kapitel 5.4.3).

<sup>212</sup> Die Zeitung *Repubblica* berichtete im Januar 2019, dass Asylsuchende in Florenz fast zwei Jahre auf ihre erste Anhörung warten mussten, [www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2019/01/15/news/diritto\\_d\\_asilo-216613378/](http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2019/01/15/news/diritto_d_asilo-216613378/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>213</sup> Siehe Kapitel 9 dieses Berichts.

<sup>214</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 146, wo ein Hinweis auf ein Zirkularschreiben des italienischen Innenministers vom Dezember 2018 gemacht wird.

<sup>215</sup> Laut dem Handbuch, das vom *Servizio Centrale* veröffentlicht wurde, muss die Unterbringung von Personen, die bereits in einem SPRAR/SIPROIMI-Projekt untergebracht waren, vom *Servizio Centrale* bewilligt werden. Der *Servizio Centrale* informierte die SFH-Delegation im September 2019, dass Personen, die bereits Zugang zu einem Projekt hatte, bei ihrer Rückkehr nicht wieder aufgenommen werden, ausser sie können neue Vulnerabilitäten nachweisen. Das SPRAR/SIPROIMI-Handbuch ist hier einsehbar: [www.osservatoriomigranti.org/assets/files/manuale.pdf](http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/manuale.pdf), Seite 89, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>216</sup> Ebenda.

### 5.4.9 Fazit

Das italienische System basiert auf der Annahme, dass Personen mit Schutzstatus sich um sich selbst kümmern können und müssen. Deshalb gibt es nur wenige Plätze in Unterkünften für sie, die generell auch nur temporär sind. Insbesondere wenn jemand bereits die maximale Dauer im Zentrum überschritten hat (maximal sechs Monate nach Erhalt des Schutzstatus) sind die Chancen, eine Unterkunft zu finden, sehr gering. Das führt dazu, dass Personen mit Schutzstatus, einschliesslich Frauen, alleinerziehende Mütter, Familien und psychisch Kranke und Behinderte gefährdet sind, obdachlos zu werden.

Die Lebensbedingungen für Asylsuchende und Flüchtlinge in besetzten Häusern, Slums und auf der Strasse sind katastrophal. Sie leben am Rande der Gesellschaft ohne Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Situation. Ihr tägliches Leben besteht darin, mittels Suche nach Essen und einem Schlafplatz ihre Grundbedürfnisse zu decken.

## 6 Sozialhilfe

### 6.1 Das italienische System

Das italienische Asylsystem unterstützt Asylsuchende, bis sie einen rechtskräftigen Entscheid über ihr Gesuch um internationalen Schutz erhalten. Sechs Monate nach Erhalt des Schutzstatus sind sie allerdings auf sich gestellt und müssen für sich selbst sorgen. Laut Artikel 27 des italienischen Qualifikationsdekretes müssen Personen mit internationalem Schutzstatus in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Sozialhilfe gleich behandelt werden wie italienische Staatsangehörige.<sup>217</sup>

In Italien sind die Renten das wichtigste sozialpolitische Instrument zur Milderung und Verringerung der sozialen Ausgrenzung; andere Instrumente sind nicht sehr wirksam, und die nationalen Standards in Italien sind nicht sehr hoch.<sup>218</sup>

Italienische Familiennetzwerke stellen nach wie vor das wichtigste, wenn auch informelle Instrument der sozialen Wohlfahrt dar. Während die Italiener\_innen im Bedarfsfall auf die Hilfe ihrer Verwandten zählen können, fehlt es Geflüchteten an einem solchem Familiennetz. Daher sind sie faktisch schlechter gestellt als italienische Staatsangehörige. Der Menschenrechtskommissar des Europarats betonte diese Tatsache in einem früheren Bericht zu Italien.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Decreto legislativo 251/2007 zur Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EC zu Minimalstandards für die Qualifikation und den Status von Drittstaatenangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und den Inhalt des gewährten Schutzes, Artikel 27.

<sup>218</sup> Cotta e.a., Sustainable Governance Indicators 2019, Seite 15, aufrufbar unter [www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019\\_Italy.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_Italy.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>219</sup> Bericht von Nils Muižnieks, 18. September 2012, RZ 155, immer noch gültig, da sich die Situation im italienischen Sozialsystem seitdem nicht verändert hat.

Die grösste Änderung im italienischen Sozialsystem seit der letzten Abklärungsreise der SFH im Jahr 2016 ist die Einführung des sogenannten Bürgergeldes (*Reddito di Cittadinanza*, siehe Kapitel 6.3). Allerdings ändert sich dadurch für Personen mit internationalem Schutzstatus in Italien nichts Grundlegendes, wie weiter unten ausgeführt wird (6.3).

## 6.2 Finanzielle Beiträge

Laut AIDA-Bericht zu Italien von April 2019<sup>220</sup> erhalten erwachsene, alleinstehende Asylsuchende in Empfangszentren (CARA oder CAS) ungefähr 2.50 € pro Tag (7.50 € für Familien in CAS), entweder in Form von Geld oder Sachwerten (wie Zigaretten oder Busfahrkarten). Personen, die nicht in einem Zentrum untergebracht sind, erhalten keine finanziellen Beiträge.

## 6.3 Bürgergeld

Bis Januar 2018 erhielten Arbeitslose, die arbeiten wollten, aber keine Arbeit finden konnten, eine Zahlung unter der SIA (*Sostegno per l'Inclusione Attiva* – Unterstützung für die aktive Eingliederung) oder der ASDI (*Assegno di disoccupazione* – Arbeitslosengeld). Diese zwei Massnahmen, zu denen Personen mit internationalem Schutzstatus nur schwer Zugang erhielten, wurde durch das sogenannte *Reddito di Inclusione* (Eingliederungseinkommen) ersetzt.<sup>221</sup> Dieses Eingliederungseinkommen (ca. 188 € für eine Einzelperson) konnte an Italiener\_innen oder Ausländer\_innen in Not bezahlt werden, wenn sie mindestens zwei Jahre legal in Italien gelebt hatten. Es mussten auch noch andere Bedingungen erfüllt werden, die in den entsprechenden Bestimmungen festgelegt waren.<sup>222</sup> Das Eingliederungseinkommen gab es von Januar 2018 bis März 2019. Im März 2019 wurde es durch das sogenannte Bürgergeld (*Reddito di Cittadinanza*) ersetzt.

Das Bürgergeld wurde in Italien durch das Dekret 4/2019 vom 21. März 2019 eingeführt.<sup>223</sup> Es ersetzt das sogenannte Eingliederungseinkommen, das seit dem 1. März 2019 nicht mehr beantragt werden kann. Es wird vom italienischen Staat als Massnahme zur Stärkung der Teilhabe am Arbeitsmarkt und zum Kampf gegen Armut, Ungleichheit und sozialen Ausschluss präsentiert.<sup>224</sup> Italienische Staatsangehörige und einige Kategorien von EU-Bürger\_innen und Drittstaatenangehörige können sich für eine Ergänzung ihres Familieneinkommens bewerben, wenn sie sich für ein Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Reintegration anmelden. Dafür müssen sie eine Arbeitsvereinbarung oder eine Vereinbarung für die soziale Inklusion unterschreiben.

<sup>220</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 86.

<sup>221</sup> Italienisches Ministerium für Arbeit und Soziales, [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>222</sup> Decreto legislativo 147/2017.

<sup>223</sup> Italienisches Parlament, <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/d-l-4-2019-introduzione-del-reddito-di-cittadinanza-e-di-forme-di-pensionamento-anticipato-cd-quota-100.html>, zuletzt aufgerufen am 31. Oktober 2019.

<sup>224</sup> Website des italienischen Ministeriums für Arbeit und Soziales zum Bürgergeld: [www.redditicittadinanza.gov.it/schede/dettaglio](http://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/dettaglio), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Doch für Personen mit Schutzstatus scheint diese Möglichkeit nur theoretisch zu existieren, da die Voraussetzungen für sie schwer zu erfüllen sind. Laut der offiziellen Statistik des italienischen Staates ISTAT leben 1/3 aller Ausländer\_innen in Italien (einschliesslich Personen mit Schutzstatus), das heisst 1.6 Millionen Menschen, in absoluter Armut, im Vergleich zu 1/16 aller Italiener\_innen.

Um für den Erhalt von Bürgergeld berechtigt zu sein, muss die Person:

- Staatsangehörige\_r von Italien oder eines EU-Landes sein; oder
- Drittstaatenangehörige\_r oder staatenlose Person mit langfristiger EU-Aufenthaltsbewilligung sein; oder
- einen internationalen Schutzstatus haben.

Zusätzlich

- muss die antragstellende Person mindestens zehn Jahre in Italien gelebt haben, zwei davon ununterbrochen. Ausserdem
- muss die antragstellende Person Mitglied einer Familie sein, die ein Familieneinkommen unterhalb einer bestimmten Grenze hat (gemessen an dem ISEE *Indicatore della Situazione Economica Equivalente* – Indikator für die wirtschaftliche Situation dieser Person), keinen Grundbesitz über einem bestimmten Wert in Italien oder im Ausland und keine beweglichen Wertgegenstände besitzen.

Auf der Website des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik wird zum Bürgergeld mitgeteilt, dass Bürger\_innen aus Nicht-EU-Ländern die entsprechenden Dokumente zur ihrer wirtschaftlichen Lage vorlegen müssen, die von der zuständigen Behörde ihres Heimatlandes ausgestellt, ins Italienische übersetzt und von der italienischen Botschaftsbehörde beglaubigt wurden. Diese Bestätigung wird nicht benötigt, wenn die Person als Flüchtling anerkannt wurde.

Das bedeutet:

- **Drittstaatenangehörige, insbesondere Personen mit Schutzstatus, werden diskriminiert**, da die meisten italienischen Staatsangehörigen die Aufenthaltsanforderung (mindestens zehn Jahre) automatisch erfüllen, was für viele Personen mit Schutzstatus nicht zutrifft. Für den Vorgänger des Bürgergeldes, das Eingliederungseinkommen, wurden lediglich zwei Jahre Aufenthalt vorausgesetzt. Deshalb sind Drittstaatenangehörige und insbesondere **Personen mit Schutzstatus am stärksten betroffen von der Änderung dieser Voraussetzung.**<sup>225</sup>
- Die Voraussetzung des Aufenthalts ist für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus, die auf der Strasse leben, unmöglich zu erfüllen, da Obdachlose selten ihren Wohnsitz auf einem Zivilstandsamt registrieren können. Dabei sind sie diejenigen, die am dringendsten Unterstützung benötigen würden.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> *I grandi penalizzati dal Reddito di Cittadinanza sono in primo luogo gli stranieri*, <https://secondowelfare.it/povert-e-inclusione/come-si--arrivati-al-reddito-di-cittadinanza.html>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>226</sup> Siehe Kapitel 8.2 und insbesondere 8.2.2 dieses Berichts.

- **Personen mit anderem (nationalen) Schutzstatus sind vom Bürgergeld ausgeschlossen, auch wenn sie mindestens zehn Jahre in Italien gelebt haben.** Das Bürgergeld ist praktisch nur für anerkannte Flüchtlinge zugänglich. Da in den vergangenen Jahren der Anteil Personen mit nationalem Schutzstatus sehr viel grösser war, als der von Personen mit internationalem Schutzstatus<sup>227</sup>, wird das Bürgergeld vielen (wenn nicht den meisten) nicht zur Verfügung stehen.
- **Personen mit Schutzstatus, die nicht als Flüchtlinge anerkannt sind (wie bereits erwähnt waren das in der Vergangenheit der grösste Teil der Personen mit Schutzstatus) können nicht nachweisen, dass sie die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen, da es für sie unmöglich ist, einen Beweis zu erbringen, dass sie keine beweglichen oder unbeweglichen Objekte in ihrem Heimatland besitzen.** Das Ministerium musste eine Liste von Ländern erstellen, die von dieser Pflicht befreit sind, da es «objektiv unmöglich» scheint, solche Dokumente aus gewissen Ländern zu erhalten. Aber solch eine Liste wurde noch nicht veröffentlicht. Die für die Beurteilung der Berechtigung auf das Grundeinkommen zuständigen Behörden (INPS, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) haben offiziell<sup>228</sup> die Prüfung aller Anträge von Staatsbürger\_innen aus Drittstaaten, die keinen Beweis der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen aus ihren Herkunftsland erbringen können, ausgesetzt.<sup>229</sup>
- **Aktuelle Rechtsverfahren zeigen, dass die INPS selbst Anträge von anerkannten Flüchtlingen, die keine Beweise von ihrem Heimatstaat zur Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen beibringen konnten, aussetzten. Dabei ist das Gesetz und die Website des Ministeriums für Arbeit und Soziales diesbezüglich sehr klar.**<sup>230</sup> Es gibt deutliche Hinweise dafür, dass die für die Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Bürgergeld zuständigen Behörden (willentlich und wissentlich) Personen mit Schutzstatus diskriminieren. Die Massnahme wird als Instrument des Ausschlusses (von Personen mit Schutzstatus und andere legal anwesende Ausländer\_innen), statt als Eingliederungsinstrument genutzt.
- Die verwaltungstechnischen Hürden, die eine Person überwinden muss, sind bereits für die meisten italienischen Staatsangehörigen, die theoretisch die Voraussetzungen zum Erhalt von Bürgergeld erfüllen würden, zu hoch.<sup>231</sup> **Für Drittstaatenangehörige, die am Rande der Gesellschaft leben, stellt das höchst technische Antragsverfahren ein kaum überwindbares Hindernis dar.**

<sup>227</sup> Siehe Kapitel 3.1 zu den Zahlen und der Tabelle zu den Schutzquoten.

<sup>228</sup> Circolare INPS 100/2019 vom 5. Juli 2019, [www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%20100%20del%2005-07-2019.htm](http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%20100%20del%2005-07-2019.htm), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>229</sup> IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2019, Scheda di Sintesi, Seite 6, [www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2019/10/scheda-dossier\\_colori-2019-def.pdf](http://www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2019/10/scheda-dossier_colori-2019-def.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020; auch Dal REI al Reddito di Cittadinanza, <https://welforum.it/dal-rei-al-reddito-di-cittadinanza-questioni-di-metodo-e-di-merito/>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>230</sup> ASGI, 3. Oktober 2019, [www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/linps-non-puo-bloccare-le-domande-di-reddito-di-cittadinanza-dei-titolari-di-protezione-internazionale/](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/linps-non-puo-bloccare-le-domande-di-reddito-di-cittadinanza-dei-titolari-di-protezione-internazionale/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>231</sup> Ma tanti poveri non chiedono il Rdc. Ecco perché, [www.lavoce.info/archives/59724/reddito-di-cittadinanza-il-nodo-di-chi-non-presenta-la-domanda/](http://www.lavoce.info/archives/59724/reddito-di-cittadinanza-il-nodo-di-chi-non-presenta-la-domanda/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Voraussetzungen für die Berechtigung zum Erhalt von Bürgergeld für Personen mit Schutzstatus in Italien unangemessen sind. In der Praxis ist es für sie unmöglich, diese Unterstützung zu erhalten. Das Bürgergeld ist als eine diskriminierende Massnahme zu sehen.<sup>232</sup>

## 6.4 Sozialer und öffentlicher Wohnungsbau

Auch wenn der soziale und der öffentliche Wohnungsbau die gleichen Ziele haben, nämlich der Bevölkerung bezahlbaren Wohnraum anzubieten, sind die Eigentumsverhältnisse und Mietbedingungen unterschiedlich. Es gibt allerdings einige Überschneidungen. Der öffentliche Wohnungsbau wird vom öffentlichen Sektor (staatseigener Wohnungsbau) angeboten. Sozialwohnungen können sowohl dem Staat, als auch Privatpersonen gehören, doch werden die Wohnungen unter dem Marktwert an Personen vermietet, die sich die Wohnungen sonst nicht leisten könnten.

Laut dem Bericht der Europäischen Kommission von 2019 zu Italien zur Prävention und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten ist «[...] der öffentliche und soziale Wohnungsanteil einer der niedrigsten in der EU (nur 4% der Wohnungen gehören dem öffentlichen Sektor). Die Unterkünfte sind oft in sehr schlechtem Zustand und als Wohnraum ungeeignet. Die Nachfrage nach Wohnraum wurde durch die Wirtschaftskrise noch verschärft [...]. Es wird zu wenig in den sozialen Wohnungsbau investiert und es fehlt als Koordination zwischen den Regierungsebenen.»<sup>233</sup> Und weiter unten im Bericht: «Chronische Obdachlosigkeit nimmt ebenfalls zu».<sup>234</sup>

Sozialer Wohnungsbau ist in Italien noch relativ neu. Er wurde erst 2008 mit dem Ministerialdekret Nr. 112 vom 25. Juni 2008 eingeführt.<sup>235</sup> Der öffentliche Wohnungsbau (*Edilizia Residenziale Pubblica*, ERP) wurde durch das Gesetz Nr. 865 vom Oktober 1971, dem sogenannten Gesetz zur Wohnreform, eingeführt. Aber die Entwicklung und die Errichtung von subventioniertem öffentlichem Wohnraum (*case popolari*) geht nur sehr langsam voran und kam zeitweise beinahe zum Erliegen, da dieser durch den öffentlichen Haushalt finanziert werden muss. Mit dem Inkrafttreten des oben genannten Ministerialdekretes von 2008 konnten in Italien durch den öffentlichen Wohnungsbau Sozialwohnungen (*Edilizia Residenziale Sociale*, ERS) angeboten werden.<sup>236</sup> Auch private Akteure können Sozialwohnungen zum gleichen Preis und den gleichen Konditionen wie ERP anbieten, wenn sie die Baustandards der ERP erfüllen. Da es aber an Anreizen fehlt, um im sozialen Wohnungsbau aktiv zu werden, hat sich der Markt für private Anbietende in

<sup>232</sup> [www.meltingpot.org/Reddito-di-cittadinanza-Nuove-norme-discriminatorie.html](http://www.meltingpot.org/Reddito-di-cittadinanza-Nuove-norme-discriminatorie.html), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>233</sup> Europäische Kommission, 2019 Europäisches Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 {COM(2019) 150 final}, Seite 44.

<sup>234</sup> Ebenso, Seite 46.

<sup>235</sup> Decreto Legge 25 giugno 2008, no. 112; Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.

<sup>236</sup> Laura Fregolent, *Povera Casa*, Seiten 25 und 27.

Italien noch nicht entwickelt.<sup>237</sup> Deshalb sind Sozialwohnungen immer noch hauptsächlich über ERP zugänglich.

Die Bedingungen für den Zugang zu öffentlichem Wohnraum (ERP) unterscheiden sich von Region zu Region. Diese Bedingungen haben auch einen Einfluss auf die Möglichkeiten für Personen mit Schutzstatus in Italien, in ERP untergebracht zu werden. Trotz Urteilen des Verfassungsgerichts, dass die Berechtigung für eine öffentliche Wohnung nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob eine Person bereits zehn Jahre in der Gemeinde gelebt hat, bevor ein Antrag in dieser Gemeinde gestellt werden kann<sup>238</sup>, gibt es immer noch Regionen, die an diesem Kriterium festhalten.<sup>239</sup> Und selbst wenn die Aufenthaltsbedingung erfüllt ist, ist die Warteliste für ERP lang. Es kann mehrere Jahre dauern, bis eine berechtigte Person eine Wohnung erhält.<sup>240</sup>

In Mailand haben Personen mit internationalem Schutzstatus nach fünf Jahren Aufenthalt formal Zugang zu Sozialwohnungen (*case popolari*)<sup>241</sup>, doch sind die Wartelisten sehr lang.<sup>242</sup> In Rom beträgt die Wartezeit ungefähr sieben Jahre.<sup>243</sup>

Sozialer und öffentlicher Wohnraum ist für Flüchtlinge und andere Personen mit Schutzstatus schwer zu bekommen. Für sie gibt es keine Lösung für eine Unterkunft zwischen der dem Ausschluss aus SIPROIMI (sechs Monate nach Anerkennung ihres Status) bis zum theoretischen Zugang zu öffentlichem Wohnraum nach fünf Jahren Aufenthalt.

## 6.5 Fazit

Wie Italiener\_innen haben Personen mit Schutzstatus nicht immer ein Recht auf Sozialhilfe, welche bei der Finanzierung des Lebensunterhaltes unterstützen könnte. Das Sozialsystem in Italien basiert hauptsächlich auf private Unterstützung durch die Familie. Da Personen mit Schutzstatus diese Unterstützung nicht haben, sind sie in einer schlechteren Situation als Italiener\_innen. Die Wartezeit für Sozialwohnungen kann mehrere Jahre betragen, auch für Familien. Personen mit Schutzstatus müssen nachweisen, dass sie ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, in der sie eine öffentliche Wohnung beantragen. Das bedeutet in der Praxis, dass es für Personen mit internationalem Schutzstatus sehr schwierig ist, Zugang zu öffentlichem Wohnraum zu erhalten. Wenn sie das

<sup>237</sup> Augustoni, Il caso italiano. Aree critiche, politiche e iniziative a livello nazionale e regionale, in Augustoni and Alietti, Migrazioni, politiche urbane e abitative: dalla dimensione europea alla dimensione locale, Seite 100.

<sup>238</sup> [www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2018/05/pronuncia\\_106\\_2018.pdf](http://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2018/05/pronuncia_106_2018.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>239</sup> Jetzt beträgt die Wartezeit meistens fünf Jahre, siehe Bestimmungen in Veneto als Beispiel, siehe Artikel 25 (2)(a) des regionalen Gesetzes, aufrufbar unter [www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0039.html](http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0039.html), und auch Genua, <https://smart.comune.genova.it/NODE/10657>, beide zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>240</sup> [www.ilponte.com/alloggi-popolari-rimini-ne-mancano-piu-mille/](http://www.ilponte.com/alloggi-popolari-rimini-ne-mancano-piu-mille/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>241</sup> Interview mit der Comune di Milano, 12. September 2019.

<sup>242</sup> Laut Generalsekretär der Mietergewerkschaft von CISL warteten 2019 25'000 Anfragen auf eine Antwort, [www.cislmilano.it/dettagli\\_articolo/9208/Case-popolari-liste-di-attesa-infinite](http://www.cislmilano.it/dettagli_articolo/9208/Case-popolari-liste-di-attesa-infinite), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>243</sup> Interview mit Cooperativa Integra, Rom, 11. September 2019.

SIPROIMI-Projekt verlassen müssen (normalerweise sechs Monate nach Erhalt ihres Schutzstatus, in Ausnahmefällen 18 Monate), haben sie keine Unterkunft mehr.

## 7 Arbeit und Integration

Laut des Berichts der Europäischen Kommission von 2019 zu Italien zur Prävention und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten «[...] bleibt die Integration von Migrant\_innen, insbesondere Flüchtlingen, eine Herausforderung. Die Zahl der Asylgesuche nahm 2018 zwar ab, aber es wurde kein nennenswerter Fortschritt bei der Durchsetzung des ersten nationalen Plans zur Integration von Personen mit internationalem Schutzstatus gemacht, der 2017 verabschiedet wurde.»<sup>244</sup>

Laut dem italienischen Arbeitsministerium ist das Armutsrisiko für Immigrant\_innen in Italien um einiges höher als in anderen OECD-Ländern. 38.2% der Immigrant\_innen leben in Armut.<sup>245</sup> Wenn man insbesondere die Hürden beim Zugang zum Sozialsystem für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus in Betracht zieht, wie sie im letzten Kapitel besprochen wurden, ist es für Asylsuchende und insbesondere für Personen mit Schutzstatus in Italien extrem wichtig, eine Arbeit zu finden, wenn sie der Armut entkommen möchten.

Seit 2015 dürfen Asylsuchende zwei Monate nach Einreichung ihres Asylgesuchs bis zum rechtskräftigen Entscheid arbeiten.<sup>246</sup> Asylsuchende, deren Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wurde, verlieren ihre Arbeitserlaubnis. Anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem Schutz erhalten in Italien weiterhin Zugang zum Arbeitsmarkt. Es wird von ihnen erwartet, dass sie spätestens sechs Monate nach Erhalt ihres Schutzstatus in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, da sie nur für diese Zeitspanne an einem SIPROIMI-Projekt teilnehmen dürfen. Nach diesen sechs Monaten wird angenommen, dass sie integriert sind und wie Staatsangehörige am italienischen Wirtschaftsleben teilnehmen können.

### 7.1 Reguläre Arbeit

Die Arbeitslosenrate ist in Italien heute höher als in den letzten 40-50 Jahren. 2019 lag sie bei ungefähr 10% mit einem besonders hohen Anteil Jugendarbeitslosigkeit (im Juli 2019 lag sie bei 28% für Personen zwischen 15 und 29 Jahren).<sup>247</sup> Die meisten Asylsuchenden, die nach Italien kommen, fallen in diese Alterskategorie.

---

<sup>244</sup> SWD (2019) 1011 final, Seite 45.

<sup>245</sup> Arbeitsministerium, neunter Jahresbericht. Foreigners in the Italian labour market - Summary of the main findings and International perspective, 2019, Seite 41, aufrufbar unter [www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Nono%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202019/Sintesi-IX-Rapporto-ita-e-ing.pdf](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Nono%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202019/Sintesi-IX-Rapporto-ita-e-ing.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>246</sup> Dekret 42/2015, Artikel 22 (1).

<sup>247</sup> OECD Veröffentlichung, Oktober 2019, aufrufbar unter [www.oecd.org/sdd/labour-stats/harmonised-unemployment-rates-oecd-10-2019.pdf](http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/harmonised-unemployment-rates-oecd-10-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Aufgrund der hohen Arbeitslosenrate ist es schon für Italiener\_innen schwierig, eine Arbeit zu finden.<sup>248</sup> Deshalb wird die Abwanderung von italienischen Jugendlichen ebenfalls zu einem immer grösseren Problem.<sup>249</sup> Noch viel schwieriger ist die Arbeitssuche für Asylsuchende oder Personen mit Schutzstatus mit geringen Sprachkenntnissen und ohne Berufsausbildung oder deren Qualifikationen – falls welche vorhanden sind – nicht anerkannt werden.

Nach Inkrafttreten des Salvini-Dekretes werden Asylsuchende in CAS untergebracht, wo keine Sprachkurse mehr angeboten werden. Auch die Unterstützung durch Sozialarbeitende oder Mediator\_innen wurde unter dem neuen *Capitolato* gekürzt, wodurch sich die Situation weiter verschärft.

Aber auch für anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz, die Unterstützung in den SIPROIMI-Zentren erhalten, ist die Situation schwierig. Der reguläre Aufenthalt in einem SIPROIMI-Projekt beträgt sechs Monate. In diesen sechs Monaten müssen sie von null auf Italienische lernen (da es in CAS und CARA keine Sprachkurse gibt), eine berufliche Weiterbildung machen und wenn möglich auch noch ein Praktikum. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass 2018 nur 39.5% der Personen die SPRAR- (jetzt SIPROIMI)-Projekte mit einer Arbeitsstelle verliessen (*inserimento socio-economico*, siehe Zahl unten). 2018 waren es etwas weniger.<sup>250</sup>

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Italien am zweithöchsten in der Eurozone.<sup>251</sup>

60% der Personen hatten beim Verlassen des SPRAR keine Arbeit. Der Effekt der sozio-ökonomischen Integration in den Ex-SPRAR, jetzt SIPROIMI, für Personen mit internationalem Schutzstatus ist beschränkt.

<sup>248</sup> [www.thelocal.it/20180302/voting-with-their-feet-young-italians-leaving-italy](http://www.thelocal.it/20180302/voting-with-their-feet-young-italians-leaving-italy), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>249</sup> [www.ft.com/content/cb9bd2ee-c07d-11e7-9836-b25f8adaa111](http://www.ft.com/content/cb9bd2ee-c07d-11e7-9836-b25f8adaa111), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>250</sup> [www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017\\_Light.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf), Seite 63, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>251</sup> [www.ft.com/content/49ebe172-3c0e-11e9-b72b-2c7f526ca5d0](http://www.ft.com/content/49ebe172-3c0e-11e9-b72b-2c7f526ca5d0), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

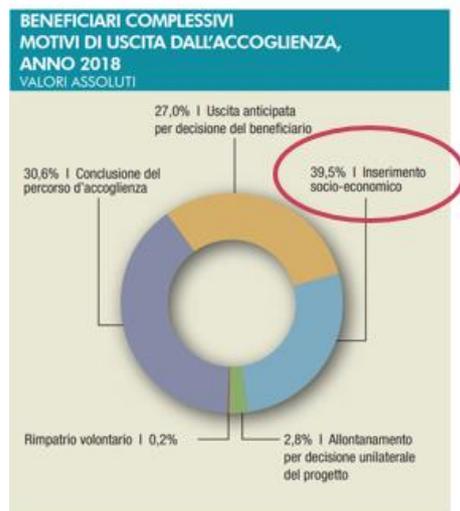


Bild aus dem SPRAR/SIPROIMI-Tätigkeitsbericht von 2018 (der jüngsten Veröffentlichung).<sup>252</sup>

Laut Bericht des Arbeitsministeriums von 2019 sind viele der anerkannten Flüchtlinge in Italien junge, ungebildete Männer. Die Arbeitslosenrate bei ihnen war in den letzten Jahren hoch.<sup>253</sup> Diejenigen, die Arbeit gefunden haben, arbeiten in Stellen mit geringer Qualifikation.<sup>254</sup> Diese Arbeiten sind häufig gefährlich. Die **Zahl der tödlichen Unfälle bei Nicht-EU-Arbeitern** ist steigend.<sup>255</sup>

Die Beschäftigungsrate für Personen mit internationalem Schutzstatus in Italien ist niedrig. Diejenigen, die eine Arbeit haben, arbeiten im Niedriglohnssektor, auf dem Schwarzmarkt und in gefährlichen Jobs.

## 7.2 Schwarzarbeit und Ausbeutung

Da es kaum Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt gibt, suchen viele Menschen Arbeit auf dem Schwarzmarkt, wo es häufig einfacher ist, eine Stelle zu finden. Schwarzarbeit ist auch bei anderen Personengruppen weit verbreitet, die sich rechtmässig in Italien aufhalten, insbesondere in der Pflege, in der Hausarbeit und der Landwirtschaft.<sup>256</sup> Laut offiziellen Statistiken von ISTAT arbeiten in den Sektoren Pflege und Hausarbeit mehr als 44% aller Personen irregulär. Im Landwirtschaftssektor sind es 24%. Insgesamt sind 13% aller Arbeitsstellen in Italien irregulär.<sup>257</sup> Irregulär angestellte Personen haben ein grosses Ausbeutungsrisiko, da sie sich nicht auf die Schutzmechanismen berufen können, die für rechtmässig beschäftigte Personen gelten.

<sup>252</sup> [www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf), Seite 56, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>253</sup> Arbeitsministerium, neunter Jahresbericht. Foreigners in the Italian labour market, Seiten 34-37.

<sup>254</sup> Ebenda, Seite 39.

<sup>255</sup> Ebenda, Seite 25.

<sup>256</sup> ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione : Tassi di irregolarità, [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_OCCNSEC2010](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_OCCNSEC2010), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>257</sup> ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione : Tassi di irregolarità, [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_OCCNSEC2010](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_OCCNSEC2010), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Irreguläre Beschäftigung wird nicht nur als einzige Überlebensebene für irreguläre Migrant\_innen angesehen. Auch einige Personen mit «neuem» Schutzstatus (wie besonderer Schutz aufgrund von Gesundheit, Naturkatastrophen und für Gründe unter Artikel 3 EGMR), die reguläre Migrant\_innen in Italien sind, haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt.<sup>258</sup> Ausserdem verlieren jetzt Personen mit humanitärem Schutz nach und nach ihren Status, wenn sie ihre humanitäre Aufenthaltsbewilligung nicht in eine Arbeitsbewilligung umwandeln können.<sup>259</sup> Das wird laut ISPI zu einer Zunahme von 140'000 neuen irregulären Migrant\_innen in Italien führen.<sup>260</sup> Diese Personen können nicht mehr regulär arbeiten. Deshalb wird sich die Zahl der Personen, die auf irreguläre Arbeit «angewiesen» sind, erhöhen, was wiederum die Arbeitsbedingungen für Personen, die irregulär arbeiten, weiter verschärft.

Laut einer im Juni 2019 veröffentlichter Forschung<sup>261</sup>

- verdienen irregulär Angestellte im Landwirtschaftssektor 20 bis 30 € pro Tag und müssen dafür täglich zwischen acht und zwölf Stunden arbeiten. Arbeiterinnen verdienen ungefähr 20% weniger als ihre männlichen «Kollegen».
- arbeiten irregulär Angestellte im Landwirtschaftssektor weniger als 50 Tage im Jahr, weshalb ihr Einkommen unregelmässig und unzuverlässig ist.

Dieses düstere Bild wurde von MEDU in ihrem Bericht von 2019 zu Arbeitsbedingungen im Landwirtschaftssektor in Kalabrien bestätigt, wo die Organisation bereits in den vorhergehenden Jahren tätig war. Diese Region ist repräsentativ für die meisten ländlichen Gegenden im Süden, deshalb lassen sich die Ergebnisse von MEDU entsprechend einordnen. Die medizinischen und juristischen Mitarbeitenden von MEDU stellten fest, dass sich die Situation nach dem Inkrafttreten des Salvini-Dekretes noch weiter verschlimmert hat, sie berichten von Menschen ohne Zugang zu Gesundheitsversorgung, Fällen von Menschen, die bei lebendigem Leib in notdürftigen Zelten nahe der Felder verbrannt sind, offensichtlicher sexueller und Arbeitsausbeutung, die die Behörden nicht sehen wollen, Erniedrigung und Hoffnungslosigkeit.<sup>262</sup>

### 7.3 Unterkunft und Obdachlosigkeit

Die Mietkosten für eine Wohnung, insbesondere in grossen Städten wie Rom und Mailand, sind sehr hoch.<sup>263</sup> Mit einer temporären, schlecht bezahlten Arbeit kann man sich

<sup>258</sup> MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, Mai 2019, Seite 6, aufrufbar unter [https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA\\_DEF-maggio-2019.pdf](https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>259</sup> ASGI, interview 10. September 2019.

<sup>260</sup> [www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione](http://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione) zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>261</sup> [www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/](http://www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>262</sup> MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, Mai 2019, Seite 6, aufrufbar unter [https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA\\_DEF-maggio-2019.pdf](https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>263</sup> Die durchschnittlichen Mietpreise in Rom liegen bei 14 € pro Quadratmeter und bei 21 € in Mailand [www.immobiliare.it/mercato-immobiliare/lombardia/milano/](http://www.immobiliare.it/mercato-immobiliare/lombardia/milano/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

keine Wohnung leisten. Abgesehen vom Preis ist es oft auch schwierig, überhaupt eine Mietwohnung zu finden. Viele Wohnungsbesitzer\_innen verlangen einen Arbeitsvertrag als Garantie (Informationen zu Sozialwohnungen befinden sich in Kapitel 6.4). Ausserdem haben Wohnungseigentümer\_innen immer häufiger Angst davor, die Vermietung könnte als «Unterbringung von irregulären Migrant\_innen» interpretiert werden, da dies unter italienischem Gesetz strafbar ist. Deshalb verlangen sie von ihren Mieter\_innen auch eine gültige Aufenthaltsbewilligung. Da die Anträge zur Erneuerung der Aufenthaltsbewilligungen (oder Anträge auf die Ausstellung von Duplikaten, nachdem die Aufenthaltsbewilligung verlorengegangen ist) mehrere Monate dauern können (siehe Kapitel 5.2), können Personen mit Schutzstatus ihre Mietverträge verlieren, während sie auf die Ausstellung ihrer neuen Aufenthaltsbewilligungen warten. Das ist ein weiterer Grund, weshalb für Personen mit Schutzstatus ein hohes Risiko der Obdachlosigkeit besteht, allerdings betrifft dies nicht so viele Personen, da nur ein sehr kleiner Teil überhaupt theoretisch in der Lage ist, eine Wohnung zu mieten. Im folgenden Absatz werden die Unterkunftsmöglichkeiten für Obdachlose in Italien beschrieben (auch für Italiener\_innen und Ausländer\_innen mit und ohne Schutzstatus).

### 7.3.1 Gemeindeunterkünfte und Notschlafstellen in Rom

Vorbemerkung: Trotz intensiver Bemühungen und wiederholten Anfragen war die Gemeindeverwaltung in Rom (*Ufficio Immigrazione*) nicht bereit, die SFH-Delegation treffen. Sie antworteten auch nicht auf unsere wiederholten Anfragen um schriftliche Informationen. *Social cooperative Programma Integrale*, die NGO, die mit der Gemeinde Rom zusammen den *Sportello Unico Immigrazione* leitet, war bereit, sich mit der Delegation zu treffen.

Die Stadt Rom hat immer noch einen Informationsschalter in Via Assisi, wo man sich für einen Platz in einer Gemeindeunterkunft registrieren kann.<sup>264</sup> Auf der Website steht, dass der Schalter für Migrant\_innen noch bis 31. Dezember 2019 geöffnet bleibt. Es gibt keine Informationen dazu, was danach mit dem Schalter passiert. Ausserdem ist es aufgrund fehlender Informationen zu der Art von Plätzen, die von der Stadt Rom angeboten werden, nicht möglich, abzuschätzen, ob diese Einrichtungen über das staatliche Unterkunftssystem und der gemeindlichen Notschlafstellen für alle Obdachlosen hinausgehen. Kirchliche Organisationen und NGOs bieten zusätzlich zu den Zentren, die sie für die Gemeinden leiten, ebenfalls ein paar Plätze in Notschlafstellen an.

Die Stadt Rom hat eine Telefonhotline für soziale Unterstützung, die *Sala Operativa Sociale* – S.O.S.<sup>265</sup>, die sich seit 2002 um soziale Notfälle kümmert. Eines ihrer Ziele ist es, einen Schlafplatz für Obdachlose zu organisieren. Auf ihrer Homepage sind sieben Zentren für erwachsene Obdachlose aufgeführt<sup>266</sup> und fünf für Mütter mit kleinen Kindern.<sup>267</sup> Diese Einrichtungen sind aber nur in der Nacht geöffnet, normalerweise ab spät

<sup>264</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135](http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>265</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819](http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>266</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/circ\\_acc\\_adulti\\_sdf.page](http://www.comune.roma.it/pcr/it/circ_acc_adulti_sdf.page), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>267</sup> [www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW1164487](http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW1164487), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

abends,<sup>268</sup> und müssen früh morgens wieder verlassen werden. Diese Plätze können nicht reserviert werden, sie werden der Reihe nach vergeben. Sie sind auch für italienische Obdachlose zugänglich. Es gibt keine spezifisch für Asylsuchende oder Migrant\_innen reservierten Plätze. Migrant\_innen, die diese Dienste nutzen möchten, müssen sich legal in Italien aufhalten.<sup>269</sup> Der *Sala Operative Sociale* – S.O.S. kann nicht immer Rücksicht nehmen auf die Einheit der Familie. Im Rahmen des Dublin Returnee Monitoring Project<sup>270</sup> kontaktierte die SFH *Sala Operative Sociale* – S.O.S. im Fall einer Familie, die mit einem Dublin-Entscheid nach Italien überstellt wurde, um eine Unterkunft zu finden. S.O.S. bot der Mutter ein Bett in einer Einrichtung für erwachsene Obdachlose an und für das Kind ein Bett in einer separaten Einrichtung für Minderjährige. Für den Vater konnte S.O.S. keine Unterkunft finden. Dies geschah im Oktober 2019.

### 7.3.2 Gemeindeunterkünfte und Notschlafstellen in Mailand

Wohnungen in der Stadt Mailand sind sehr teuer und der Zugang zu Sozialwohnungen ist schwierig (siehe Kapitel 6.4). In Mailand lebende Personen können auf Empfehlung eines/r Sozialarbeiter\_in eine *residenza sociale temporanea* erhalten. Diese Art der Unterkunft ist auf 18 bis 24 Monate beschränkt, die ersten sechs Monate sind kostenlos.<sup>271</sup>

Trotz Notschlafstellen und temporären Unterkünften hat Mailand viele Obdachlose. In einer Volkszählung von 2018 wurde von 2'608 Obdachlosen berichtet.<sup>272</sup> Rund 73% von ihnen waren Ausländer\_innen, Daten zu ihrem legalen Status sind jedoch nicht verfügbar. Einige Unterkünfte für Obdachlose werden von der Stadt angeboten. Sie werden meistens vom Dienstleistungssektor verwaltet. Es gibt zwei neue Unterkünfte für Obdachlose: «housing first» und «housing led» mit jeweils 20 Plätzen.

Notschlafstellen sind Italiener\_innen und Ausländer\_innen zugänglich, unabhängig von ihrem legalen Status. Es gibt keine speziell für Asylsuchende oder Migrant\_innen reservierten Plätze. Die Kapazität der Schlafstellen wird im Winter im Rahmen des «*emergenza freddo*»-Plans erweitert (November bis März). In dieser Zeit sollte jede Person Zugang zu einem Bett für die Nacht erhalten. In der restlichen Zeit wird die Kapazität der Notschlafstellen reduziert. Nur die schwächsten und schutzbedürftigsten Personen werden dann untergebracht.<sup>273</sup> Bei Frauen mit Kindern kann der Dienst *Pronto Intervento Minori* eingreifen und die Familie in einer Mutter-Kind-Einheit unterbringen, wenn das möglich ist.<sup>274</sup>

Das CASC (*Centro Aiuto Comune di Milano*) ist am Hauptbahnhof und koordiniert den Zugang zu verschiedenen Unterkunfts-Arten auf städtischem Niveau, einschliesslich derjenigen von NGOs und Hilfswerken. Es versucht auch, den Zugang zu verschiedenen

<sup>268</sup> Um ungefähr 22 oder 23 Uhr, gemäss Freiwilligen des Roten Kreuzes.

<sup>269</sup> Interview mit Programma Integra, 11. September 2019.

<sup>270</sup> Für weitere Informationen zu DRMP, siehe [www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html](http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/dublin-staaten/italien-1/dublin-returnee-monitoring-project-drmp.html).

<sup>271</sup> Interview mit der Stadt Mailand, 12. September 2019.

<sup>272</sup> RacCONTAMI 2018: 3° Censimento dei Senza Dimora a Milano: Primi risultati, 9 April 2018, [www.frdp.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc\\_pk/11314](http://www.frdp.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc_pk/11314).

<sup>273</sup> E-Mail vom 16. Dezember 2019 von Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

<sup>274</sup> E-Mail vom 16. Dezember 2019 von Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

Ressourcen, die es in der Stadt gibt, zu erleichtern. Es ist jeden Tag geöffnet (Montag bis Sonntag) und steht allen Personen offen, die Unterstützung und Beratung benötigen, auch Ausländer\_innen mit und ohne legalen Status. Einer unserer Gesprächspartner berichtete, dass CASC bis vor kurzem obdachlose Asylsuchende an die Präfektur gemeldet habe, damit sie ihnen einen Platz in einem der Asylzentren zuweisen können (normalerweise ein CAS). Doch zum Zeitpunkt unseres Treffens (September 2019) wurden mehrere Fälle registriert, in denen die Präfektur ihnen keinen Platz im Unterkunftssystem zuwies.<sup>275</sup> CASC erklärte, dass sie Personen, die ein erstes Asylgesuch einreichen möchten, einen Termin bei der Questura besorgen, damit der Prozess eingeleitet und sie (bei Mittellosigkeit) in einem Zentrum untergebracht werden. Falls der/die Asylsuchende nicht in einem CAS untergebracht wird, was aus verschiedenen Gründen passieren kann (unter anderem beim Entzug des Rechts auf Unterkunft), verweist das CASC den Fall an die Stadt, die von Fall zu Fall entscheidet und manchmal eine vorübergehende Lösung anbieten kann.<sup>276</sup>

### 7.3.3 Obdachlosigkeit

#### a.) Auf der Strasse, in besetzten Häusern und in Slums

Da die Kapazitäten im offiziellen Unterbringungssystem nicht ausreichen oder aufgrund des Entzugs des Recht auf Zugang zu den Unterkünften, sind viele Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus obdachlos und leben in verschiedenen italienischen Städten auf der Strasse oder in informellen Siedlungen, besetzten Häusern oder Slums. Dort herrschen meist unzumutbare Zustände.<sup>277</sup>

In 2018 veröffentlichte Médecins sans Frontières (MSF) ihren zweiten «Out of Sight»-Bericht, in dem sie ihre Arbeit in ungefähr 50 dieser informellen Siedlungen in ganz Italien beschreiben.<sup>278</sup> MSF hielt fest, dass im Vergleich zum Bericht von 2016 die Zwangsräumungen aus informellen Siedlungen in den Jahren 2018 und 2019 zur Zersplitterung der Gemeinschaften geführt hat. Nun leben kleine Gruppen von Personen an immer abgelegeneren Orten, wo die Polizei sie nicht finden und büssen kann, weil sie auf der Strasse übernachten.<sup>279</sup> Dadurch haben sie nicht nur keinen Zugang mehr zu territorialen Sozial- und Gesundheitsdiensten, sondern auch zu den Grundbedürfnissen wie Wasser, Nahrung und Strom.

---

<sup>275</sup> Interview mit Caritas ambrosiana. Mailand, 12. September 2019; die NGO Naga berichtete von verschiedenen Fällen, in denen Asylsuchende auf der Suche nach einer Unterkunft von einer Stelle zur nächsten verwiesen wurden: Naga, 2019, Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitative.

<sup>276</sup> E-Mail vom 16. Dezember 2019 von Miriam Pasqui, CASC, Comune di Milano.

<sup>277</sup> Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom Februar 2018.

<sup>278</sup> [www.medicisenzafrotiere.it/news-e-storie/pubblicazioni/fuori-campo-secondo-rapporto/](http://www.medicisenzafrotiere.it/news-e-storie/pubblicazioni/fuori-campo-secondo-rapporto/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>279</sup> Beispiele für Polizeieinsätze zur Vertreibung von Hausbesetzern oder bei der Verteilung von Bussen an Asylsuchende, weil sie auf der Strasse leben, siehe AIDA Country Report Italy (April 2019), Seiten 100 und 101.

Laut einem kürzlich erschienen Bericht der NGO Naga gibt es auch in Mailand mehrere besetzte Häuser und Slums. Im Rahmen ihrer Beobachtungen zu diesen informellen Siedlungen erwähnen sie verlassene, geschlossene Strukturen, Baustellen und Häuser, Parks und Grünflächen. Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus, die ihr Recht auf Unterkunft verloren oder bereits ausgeschöpft haben, leben in diesen informellen Ansiedlungen. Naga berichtet auch von mehreren (Zwangs-) Räumungen solcher informellen Siedlungen.<sup>280</sup>

Nachdem viele dieser Orte unter Matteo Salvini plattgewalzt wurden, und da die Regeln zur Unterkunft in CAS, CARA und SIPROIMI strikt angewendet werden, leben viele Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus auf der Strasse.<sup>281</sup> Nachts kann man überall Obdachlose sehen. Sie schlafen oft sichtbar an Strassenecken, in Bahnhöfen, auf Gehwegen, in Parks oder auf zeitweise verlassenen Baustellen. Freiwillige der NGOs Sant'Egidio und MEDU besuchen die Obdachlosen einmal oder mehrmals pro Woche. Sant'Egidio verteilt Mahlzeiten, MEDU bietet medizinische Beratung und Behandlung an.

## **b.) Selam Palace in Rom**

Palazzo Selam ist das grösste besetzte Gebäude in Rom, das von Personen mit internationalem Schutzstatus bewohnt wird. Seit 2006 wird das frühere Universitätsgebäude von Migrant\_innen besetzt. Selam Palace ist ein eigenständiges System mit autonomer Verwaltung. Alle wichtigen Entscheide werden von einem Komitee bestehend aus gleich vielen Vertreter\_innen der verschiedenen Herkunftsländer gefällt. Die Räume werden für eine monatliche Mietzahlung vermietet. Die Einkünfte werden zum Beispiel für die Deckung der Strom- und Wasserkosten genutzt.<sup>282</sup>

2019 schätzte Cittadini del Mondo (eine NGO, die den Bewohner\_innen von Selam Palace Beratung und medizinische Unterstützung anbietet), dass dort ungefähr 700-800 Menschen leben. Die Bewohner\_innen kommen ausschliesslich aus Eritrea, Äthiopien, Somalia und Sudan. Die meisten von ihnen sind anerkannte Flüchtlinge (56%) oder haben einen subsidiären (32%) oder humanitären Schutzstatus. Es sind hauptsächlich Männer, aber auch Familien, Frauen (26%) und Kinder.<sup>283</sup>

Von den rund 800 Bewohner\_innen des besetzten Gebäudes Selam Palace befinden sich 67% seit mehr als fünf Jahren in Italien. 76% von ihnen sind arbeitslos, 16% haben eine reguläre Arbeit und die restlichen 8% arbeiten schwarz.<sup>284</sup> Das zeigt, dass die Perspektiven zur Integration und Teilnahme am Arbeitsmarkt für Personen mit Schutzstatus mit der Zeit nicht besser werden.

---

<sup>280</sup> Naga, 2019, Senza (s)campo: Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: un'indagine qualitativa, Seiten 41-44 und 53-55.

<sup>281</sup> Deutsche Welle, 1. September 2019, Italy: Salvini is out, but migrants still endure his policies, [www.dw.com/en/italy-salvini-is-out-but-migrants-still-endure-his-policies/a-50229057](http://www.dw.com/en/italy-salvini-is-out-but-migrants-still-endure-his-policies/a-50229057).

<sup>282</sup> Interview mit Personen, die im Selam Palace leben, 3. März 2016.

<sup>283</sup> Cittadini del Mondo, 2018 Report, Seite 6, [www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf](http://www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf), veröffentlicht Juni 2019.

<sup>284</sup> Cittadini del Mondo, 2018 Report, [www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf](http://www.associazionecittadinidelmondo.it/wp-content/uploads/2019/06/Report-Selam-Palace-2018-English-Version.pdf), veröffentlicht Juni 2019.

## 7.4 Sprachkurse und andere Integrationsprogramme

Das Dekret Nr. 18/2014 sieht alle zwei Jahre die Veröffentlichung eines nationalen Integrationsplans vor. Der nationale Integrationsplan für Personen mit internationalem Schutzstatus wurde im Oktober 2018 veröffentlicht. Darin werden als Prioritäten Sprachkurse und Zugang zu Bildung und Arbeitsintegration genannt. Doch laut der Website der Europäischen Kommission «beschränkte sich die Umsetzung des Plans bis Ende 2019 auf begrenzte Pilotmassnahmen in drei Regionen (Piemont, Emilia Romagna und Kalabrien), in Zusammenarbeit mit UNHCR, das den Plan mit erstellt hatte».<sup>285</sup>

In den SIPROIMI-Projekten werden normalerweise Sprachkurse angeboten. In den CAS-Zentren sind sie nicht mehr vorgesehen. Dadurch verspätet sich das Erlernen der Sprache, was die Integration der Asylsuchenden gefährdet. In Rom bieten verschiedene NGOs, Schulbibliotheken und Erwachsenenbildungszentren Italienisch-Kurse an. Sie werden normalerweise von Freiwilligen durchgeführt und sind von unterschiedlicher Qualität und Intensität.<sup>286</sup> Das Erlernen von Italienisch garantiert die Integration in den Arbeitsmarkt jedoch nicht, da es auch mit Sprachkenntnissen schwierig ist, einen Job zu finden. In Mailand bietet das CELAV (*Centro di Mediazione al Lavoro*) Unterstützung bei der Arbeitssuche für Personen mit Schutzstatus und Asylsuchende an.

Im SIPROIMI-System gibt es Integrationsprogramme in Form von Praktika. Ausserdem gibt es laut *social cooperative Programma Integra* einige Projekte auf diesem Gebiet, die vom Arbeitsministerium finanziert werden. Trotzdem leiden Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus (insbesondere Vulnerable) darunter, dass zu wenig Integrationsprogramme angeboten werden und sehen sich vielen Hürden bei ihrer Integration ausgesetzt.<sup>287</sup>

## 7.5 Fazit

Angesichts der hohen Arbeitslosenrate in Italien scheint es für Personen im Asylverfahren, anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem oder nationalem Schutzstatus fast unmöglich, eine Arbeit zu finden. Sie finden höchstens Schwarzarbeit, wo das Ausbeutungsrisiko sehr hoch ist. Die wenigen vorhandenen Arbeitsstellen sind meist temporär. Der Lohn reicht normalerweise nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und eine Zukunft mit langfristiger Perspektive in Italien aufzubauen. Das Sozialsystem ist jedoch auf dieser Annahme aufgebaut (siehe Kapitel 6). Ausserdem fehlt es an den nötigen Integrationsprogrammen. Viele Personen mit Schutzstatus leben deshalb zwangsläufig auf der Strasse, abhängig von Suppenküchen und Notschlafstellen karitativer Einrichtungen. Es ist für Personen mit Schutzstatus unmöglich, sich tatsächlich zu integrieren, wenn sie sich permanent um ein Bett für die Nacht und die nächste Mahlzeit kümmern müssen.

<sup>285</sup> Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/italy>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>286</sup> Interview mit Cooperativa Integra, Rom, 11. November 2019.

<sup>287</sup> Interview mit Cooperativa Integra, Rom, 11. November 2019.

## 8 Zugang zur Gesundheitsversorgung

### 8.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die in Italien durchgeführten Interviews zeigen, dass es für Asylsuchende, Personen mit internationalem Schutzstatus und irreguläre Migrant\_innen viele Schwierigkeiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung gibt. Sie haben Probleme, die *tessera sanitaria* oder STP-Karte zu erhalten, eine Ausnahme von der Zuzahlung zu den Gesundheitskosten zu bekommen, vom medizinischen Personal verstanden oder an eine/n Spezialist\_in überwiesen zu werden. Im Folgenden werden zuerst die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus vorgestellt und dann die bestehenden Probleme beim Zugang zu diesen Rechten analysiert.

Das Recht auf das für jeden erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit ist im Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) festgeschrieben, der von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert wurde. Es ist auch im Artikel 24 des UN-Kinderrechtskonvention, im Artikel 25 des Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Artikel 12 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta festgehalten. Das Recht auf Gesundheit ist eng verbunden mit dem Recht in Artikel 15 (b) UN-Pakt I, an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts teilzuhaben.

Laut Artikel 32 der italienischen Verfassung ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung ein Grundrecht für alle und liegt im Interesse der Gemeinschaft. Diese Verfassungsnorm ist auch auf Ausländer\_innen anwendbar, egal ob sie regulär oder irregulär in Italien leben.<sup>288</sup>

#### 8.1.1 Reguläre Migrant\_innen (einschliesslich Asylsuchende)

Artikel 32 (1) (b) des Dekrets Nr. 286/1998 spezifiziert, dass Ausländer\_innen, die regulär in Italien leben, genau wie Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutz oder Personen, die im Verfahren zur Erneuerung ihrer Aufenthaltbewilligung befinden, sich beim Nationalen Gesundheitsdienst<sup>289</sup> (*Servizio Sanitario Nazionale*, SSN) registrieren müssen. Der gleiche Artikel hält auch fest, dass registrierte Ausländer\_innen gleich behandelt werden wie Italiener\_innen, was die Beitragspflicht, die Unterstützung durch den nationalen Gesundheitsdienst und seine zeitliche Beschränkung angeht. Abschnitt 7 des gleichen Artikels legt fest, dass sich Ausländer\_innen bei der lokalen Gesundheitsbehörde (*Azienda Sanitaria Locale*, ASL) der Stadt, in der sie leben, melden müssen.<sup>290</sup>

<sup>288</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 32 und 33.

<sup>289</sup> Artikel, wie durch das Salvini-Dekret vom 4. Oktober 2018 geändert.

<sup>290</sup> Der Artikel benutzt den Ausdruck *dimora*.

### 8.1.2 Irreguläre Migrant\_innen

Artikel 33 (3) des Dekrets Nr. 286/1998 hält fest, dass Ausländer\_innen, die sich irregulär in Italien aufhalten, das Recht auf Zugang zu Notfallversorgung und essentieller grundlegender Gesundheitsversorgung bei Krankheit oder Unfall sowie zu vorbeugenden Massnahmen haben, sowohl zum individuellen Schutz als auch zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Der Artikel bestimmt weiter, dass diese Gesundheitsdienstleistungen für irreguläre Ausländer\_innen kostenlos erhältlich sind, wenn sie keine ausreichenden finanziellen Mittel haben. Sie müssen nur die gleichen Zuzahlungen leisten wie Italiener\_innen. Die Kosten werden entweder vom Innenministerium oder vom nationalen Gesundheitsfonds übernommen.<sup>291</sup>

Laut Artikel 43 (3) und (4) des Präsidialdekrets Nr. 394 vom 31. August 1999<sup>292</sup> können Ausländer\_innen, die irregulär anwesend sind («Ausländer\_innen mit vorübergehender Anwesenheit» oder *Stranieri Temporaneamente Presenti* – STP genannt) eine spezielle STP-Karte von der regionalen Einrichtung des öffentlichen Gesundheitswesens (ASL) ausgestellt werden. Die STP-Nummer auf ihr identifiziert die Person als jemanden, der ein Anrecht auf Notfallversorgung und grundlegende Gesundheitsversorgung hat. Um eine STP-Karte zu erhalten, müssen die Personen sich mit einer Erklärung zur finanziellen Notlage, einer Erklärung, dass er/sie sich nicht beim nationalen Gesundheitsdienst (SSN) registrieren kann sowie Identitätsdokumenten bei einer ASL melden. Die STP-Karte ist sechs Monate in ganz Italien gültig.

### 8.2 Probleme bei der Registrierung beim nationalen Gesundheitsdienst

Um sich beim nationalen Gesundheitsdienst (SSN) registrieren zu können, müssen Asylsuchende und Personen mit internationalem oder nationalem Schutzstatus zur lokalen ASL gehen.<sup>293</sup> Laut Informationen auf der Website des Gesundheitsministeriums ist die zuständige ASL diejenige in der Region, wo die Person gemäss ihrer Aufenthaltsbewilligung lebt.<sup>294</sup> Mitgebracht werden sollen die folgenden Dokumente:

- eine gültige Aufenthaltsbewilligung oder ein Nachweis, dass die Verlängerung/Ausstellung für Arbeitszwecke angefordert wurde;
- ein Wohnzertifikat oder bei Nichtvorhandensein eine Erklärung zum aktuellen Wohnort, wie es auf der Aufenthaltsbewilligung steht;
- eine Steuernummer.

Diese Voraussetzungen waren schon vor Inkrafttreten des Salvini-Dekrets problematisch für Personen, die nicht im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung waren. Dies betraf vor allem Asylsuchende, deren Anträge noch nicht formell bei der Questura registriert waren

<sup>291</sup> Decreto legislativo 286/1998 (TUI), Artikel 33 (4) und (6).

<sup>292</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>293</sup> [www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?id=2521&area=Assistenza%20sanitaria&menu=vuoto](http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=2521&area=Assistenza%20sanitaria&menu=vuoto), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>294</sup> [www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_opuscoliPoster\\_118\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_opuscoliPoster_118_allegato.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

(*verbalizzazione*), oder Personen, die mit einem Dublin-Entscheid nach Italien zurücküberstellt wurden und ihr Verfahren wieder aufnehmen müssen. Diese Voraussetzungen stellen auch unüberwindbare Hindernisse für Personen mit internationalem Schutz dar, die obdachlos wurden und deshalb Schwierigkeiten haben, ihre Aufenthaltsgenehmigung zu verlängern und/oder einen Aufenthaltsnachweis zu erbringen. Darüber hinaus tragen auch die unbekannteren administrativen Abläufe und Sprachbarrieren dazu bei, dass ein grosser Teil der Statusinhaber nicht beim SSN registriert ist.<sup>295</sup>

### 8.2.1 Fehlendes Wohnzertifikat vom Zivilstandesamt

Zusätzlich schaffte das Salvini-Dekret die Möglichkeit einer zivilen Registrierung (*iscrizione anagrafica*) von Asylsuchenden bei der Gemeinde ab. Das Gesetz änderte Artikel 4 des Dekrets Nr. 142/2015, der in seiner abgeänderten Version festlegt, dass eine Aufenthaltserlaubnis für Asylsuchende nicht mehr als Dokument für die Registrierung beim Zivilstandsamt gilt.<sup>296</sup> Wenn eine asylsuchende Person beim Zivilstandsamt der Gemeinde noch nicht registriert ist, wird das von einigen ASL immer noch als Hinderungsgrund für die Registrierung im nationalen Gesundheitsdienst angesehen.

Aufgrund des Diskriminierungsverbots zwischen regulären Migrant\_innen und Italiener\_innen<sup>297</sup> und basierend auf der Rechtsprechung zum Recht auf Registrierung im Zivilstandsregister vom Kassationsgericht<sup>298</sup> sowie aufgrund der Richtlinien des Innenministeriums, UNHCR und ASGI zur Zivilregistrierung,<sup>299</sup> sollte das Zivilstandsamt nur von regulär Anwesenden einen Nachweis ihrer Regularität (Aufenthaltserlaubnis) und eine tatsächliche Adresse verlangen. Doch bei den Gesprächen mit ASGI und MSF wurde deutlich, dass es bei den Zivilstandsämtern in ganz Italien unterschiedliche Praktiken gibt. Als Reaktion auf das Salvini-Dekret bestätigten die Bürgermeister\_innen verschiedener Städte, dass die Zivilstandsämter weiterhin Asylsuchende registrieren würden. In vielen Fällen verweigerten Zivilstandsämter jedoch die Registrierung von Asylsuchenden, um Konflikte mit dem geltenden Recht zu vermeiden.

Viele Asylsuchende erhalten seit dem Inkrafttreten des Salvini-Dekretes keinen Aufenthaltsnachweis mehr von den Gemeinden. Deshalb können sie sich nicht für eine *tessera sanitaria* bei der örtlichen Gesundheitsbehörde ASL registrieren. Dadurch ist ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung auf die Notfallversorgung beschränkt.

<sup>295</sup> MSF, Fuori Campo, Insediamenti Informali: marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati, zweiter Bericht, 2018, Seiten 20 und 30, abrufbar unter [www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf); auch MEDU, Terra Ingiusta, V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, Mai 2019, Seite 7, aufrufbar unter [https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA\\_DEF-maggio-2019.pdf](https://mediciperidiritiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-CALABRIA_DEF-maggio-2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>296</sup> Decreto legge 113/2018, Artikel 13.

<sup>297</sup> Artikel 3 der italienischen Verfassung.

<sup>298</sup> Das Kassationsgericht urteilte im Jahr 2000 im Fall Nr. 449, dass die Zivilregistrierung nicht ein Gefallen ist, sondern ein Bürgerrecht und eine Pflicht des Zivilstandsamtes.

<sup>299</sup> Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Ministero dell'Interno, UNHCR, A.N.U.S.C.A., ASGI, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, dicembre 2014, [www.asgi.it/notizie/linee-guida-sul-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-e-beneficiari-di-protezione-internazionale/](http://www.asgi.it/notizie/linee-guida-sul-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-e-beneficiari-di-protezione-internazionale/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Wenige regionale Gesundheitsbehörden<sup>300</sup> haben ausserdem die örtlichen Gesundheitsbehörden ASL in ihrem Zuständigkeitsgebiet darüber informiert, dass sie sogenannte Erklärungen der Asylsuchenden zum tatsächlichen Aufenthalt (der nicht offiziell im Zivilstandsamt registriert wurde) akzeptieren sollen, statt die offizielle Anerkennung des Aufenthaltsortes des Zivilstandsamtes. Mit dieser Erklärung kann die asylsuchende Person die Adresse ihrer Aufenthaltsbewilligung als Aufenthaltsort zur Registrierung beim SSN benutzen. Doch selbst in diesen Regionen gibt es laut ASGI Fälle, in denen die örtliche Gesundheitsbehörde ASL sich anfänglich weigerte, Asylsuchende beim SSN zu registrieren.

### 8.2.2 Fehlender ständiger Aufenthaltsort oder Adresse: Obdachlose Migrant\_innen

Ein zusätzliches Problem ist die Tatsache, dass sehr viele Asylsuchende, insbesondere diejenigen, die in Anwendung der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt wurden, kein Anrecht mehr auf Unterkunft haben.<sup>301</sup> Deshalb können sie keine richtige Adresse als ihren ständigen Aufenthaltsort vorweisen. Das Gleiche gilt für Personen mit Schutzstatus, die sich keine ordentliche Unterkunft leisten können, nachdem sie das SPRAR/SIPROIMI-Projekt verlassen mussten und deshalb obdachlos sind.

Eine Lösung für dieses Problem war die Anerkennung einer fiktiven Wohnadresse (*residenza fittizia*) durch die Behörden. Einige NGOs, zum Beispiel Centro Astalli, Caritas in Rom oder Naga Har in Mailand, liessen Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus die NGO-Adresse als ihren Wohnort angeben. Das ist nicht mehr überall möglich, da die meisten Behörden mittlerweile darauf bestehen, dass Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus eine Adresse angeben, an der sie kontaktiert und jederzeit gefunden werden können. Die Questura in Rom ist eine dieser Behörden, sie rechtfertigt dies damit, dass es für die öffentliche Sicherheit notwendig sei, dass eine echte Adresse angegeben wird und nicht die Adresse einer NGO, da die NGO nicht immer weiss, wo sich die registrierte Person befindet. Dies führte immer wieder zu Gerichtsverfahren<sup>302</sup>, doch ist es weiterhin die Praxis zahlreicher Behörden.

Eine «virtuelle» Adresse an der *Via Fittizia* (fiktive Strasse) oder der *Via Modesta Valenti*<sup>303</sup> wird von einigen Behörden anstelle einer richtigen Adresse akzeptiert. Doch ein neues Forschungsprojekt namens *Senza Tetto, non Senza Diritti* (ohne Dach, aber nicht

<sup>300</sup> Diese Regionen sind Lazio, Piemont und Le Marche; <http://inmigration.caritas.it/node/638>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>301</sup> Siehe Kapitel 4 dieses Berichts.

<sup>302</sup> Zum Beispiel ein Entscheid vom 6. September 2019 des Gerichts in Rom, das gegen die Praxis der Questura von Rom entschied, die Aufenthaltsbewilligung eines anerkannten Flüchtlings nicht zu erneuern, weil er keine echte Adresse hatte, [www.meltingpot.org/IMG/pdf/cautelare\\_trib\\_roma\\_residenzavirtuale07092019\\_1\\_.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cautelare_trib_roma_residenzavirtuale07092019_1_.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020, sowie zwei Fälle, die zur Zeit der Berichterstellung noch hängig waren, die von CIR repräsentiert werden [www.cir-onlus.org/2019/04/30/i-due-ricorsi-che-il-cir-e-a-buon-diritto-hanno-presentato-al-tribunale-di-roma-contro-lufficio-immigrazione-della-questura-2/](http://www.cir-onlus.org/2019/04/30/i-due-ricorsi-che-il-cir-e-a-buon-diritto-hanno-presentato-al-tribunale-di-roma-contro-lufficio-immigrazione-della-questura-2/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>303</sup> Modesta Valenti war obdachlos und starb am 31. Januar 1983 am Bahnhof Termini in Rom. Der Gebrauch ihres Namens zum Nachweis einer Wohnadresse für die Behörden wurde in ihrem Gedenken eingeführt.

ohne Rechte) der NGO *Avvocato di Strada*<sup>304</sup> zeigte, dass von den 302 befragten Gemeinden nur 168 den Gebrauch von fiktiven Adressen als Wohnort zulassen. Von diesen 168 Gemeinden stellten 117 Informationen zum Vorgehen zur Verfügung, um eine fiktive Adresse als offizielle Wohnadresse zu registrieren. Das heisst, in fast 66% der Gemeinden ist es problematisch oder unmöglich, eine fiktive Adresse als offizielle Wohnadresse anzugeben.

Das Gleiche wird von der NGO *Borderline Sicily* berichtet.<sup>305</sup> Laut ihrer Untersuchung werden die fiktiven Adressen in den Provinzen Caltanissetta, Enna, Trapani und Agrigent nicht akzeptiert. In den Provinzen Palermo, Syrakus, Catania, Ragusa und Messina wird von den entsprechenden Behörden eine fiktive Adresse vergeben, aber immer mit Verweis auf eine humanitäre Organisation in dem Gebiet. In Palermo und Ragusa wird die fiktive Adresse registriert (*Via Cipro Lupo* oder *Via di Gelsomina*), aber nur mit Hilfe einer anerkannten humanitären Organisation. Aber in Palermo wird die fiktive Adresse für die Ausstellung und Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung nicht akzeptiert. In Syrakus kann eine fiktive Adresse nicht für die Erneuerung einer Aufenthaltsbewilligung genutzt werden.

Obdachlose reguläre Migrant\_innen, ob Asylsuchende, die ihr Recht auf Unterkunft in den Aufnahmezentren verloren haben oder Personen mit Schutzstatus, die keinen Wohnort gefunden haben, können keine Aufenthaltsbewilligung erhalten oder verlängern, da sie keine Adresse vorweisen können. Ohne gültige Aufenthaltsbewilligung können sich selbst reguläre Migrant\_innen nicht beim SSN registrieren, auch wenn sie ein Anrecht auf Registrierung hätten. Deshalb haben sie – abgesehen von der Notfallversorgung – keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung. Diese Personen, die bereits aufgrund ihrer Obdachlosigkeit verletzlich sind, werden so noch verletzlicher und weiter an den Rand der Gesellschaft gedrängt.

### 8.2.3 Fehlende Steuernummer

Die letzte Voraussetzung zur Registrierung beim SSN ist die Steuernummer. Theoretisch verlangt die Questura bei der Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung für Asylsuchende<sup>306</sup> eine Steuernummer von der italienischen Steuerbehörde. Diese Nummer wird von der Questura auf die Aufenthaltsbewilligung übertragen.<sup>307</sup> Es kommt jedoch sehr häufig vor, dass Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung ohne Steuernummer erhalten.<sup>308</sup> Wenn Asylsuchende keine Steuernummer haben, können sie sich nicht beim SSN registrieren.

<sup>304</sup> [www.volabo.it/iscrizione-anagrafica-delle-persone-senza-dimora-manca-procedura-condivisa/](http://www.volabo.it/iscrizione-anagrafica-delle-persone-senza-dimora-manca-procedura-condivisa/), zuletzt aufgerufen am 29. Oktober 2019.

<sup>305</sup> [www.borderlinesicilia.org/senza-dimora-e-senza-diritti/#](http://www.borderlinesicilia.org/senza-dimora-e-senza-diritti/#), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>306</sup> Im Moment wird das C3-Formular ausgefüllt und registriert (*verbalizzazione*).

<sup>307</sup> Agenzia Entrate (Italian Revenue Agency), [www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/english/nse/individuals/tax-identification-number-for-foreign-citizens](http://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/english/nse/individuals/tax-identification-number-for-foreign-citizens), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>308</sup> MEDU, *Le Residenze Invisibili - Indagine Sulle Emergenze Abitative a Firenze*, März 2019, Seite 57, <https://mediciperidirittiumani.org/medu/wp-content/uploads/2019/03/residenze-invisibili-Medu.pdf>.

## 8.2.4 Regionale Unterschiede: Beschränkte Registrierungen in Mailand

Am 25. Oktober 2019 gab die regionale Gesundheitsbehörde (*Azienda di Tutela della Salute*, ATS) von Mailand und der Region Lombardei basierend auf dem Salvini-Dekret die folgende Mitteilung an Hausärzt\_innen heraus:

In Mailand werden Personen mit internationalem Schutzstatus für höchstens ein Jahr im nationalen Gesundheitssystem SSN aufgenommen. Ihnen wird kein Hausarzt zugeteilt. Sie erhalten auch keine *tessera sanitaria* für das Jahr, in dem sie im SSN-System registriert sind.<sup>309</sup>

NAGA verfolgt die Situation und überlegt, gegen diesen Entscheid Klage einzureichen.

Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass Asylsuchende – trotz der gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Zugang zur Gesundheitsversorgung für legal anwesende Ausländer\_innen – in der Praxis mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert sind, um im italienischen nationalen Gesundheitssystem SSN registriert zu werden und dies auch zu bleiben.

## 8.3 Gesundheitskosten

Wie oben beschrieben, müssen laut Dekret Nr. 286/98 Ausländer\_innen, die beim SSN registriert sind, bei den Zuzahlungen (Selbstbehalt) für die Gesundheitsversorgung gleich behandelt werden wie Italiener\_innen. Irreguläre Migrant\_innen mit einer STP-Karte müssen ebenfalls in gleicher Masse wie Italiener\_innen zu den Gesundheitskosten beitragen. Der Beitrag heisst in Italien «ticket».

### 8.3.1 Ausnahmen für reguläre Migrant\_innen

Einige Personenkategorien können einen Antrag auf Befreiung der Bezahlung eines Selbstbehaltes für Dienstleistungen innerhalb des SSN<sup>310</sup> stellen. Die folgenden Kategorien gelten für ganz Italien:

- Code E01: Bürger\_innen unter sechs und über 65 Jahren, die zu einer Familie gehören, die gesamthaft pro Jahr weniger als 36'151.98 €<sup>311</sup> verdient.
- **Code E02: Arbeitslose Personen und die von ihnen abhängigen Familienmitglieder, wenn die Familie pro Jahr insgesamt weniger als 8'263.31 € [...] verdient.**

<sup>309</sup> <https://naga.it/2019/10/26/accesso-alle-cure-regione-lombardia-piu-razzista-dei-decreti-sicurezza/>, und [https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2019/10/25/news/effetto\\_salvini\\_via\\_il\\_medico\\_ai\\_richiedenti\\_asilo-239436766/](https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2019/10/25/news/effetto_salvini_via_il_medico_ai_richiedenti_asilo-239436766/), beide zuletzt aufgerufen am 4. November 2019.

<sup>310</sup> Dekret 537/1993, Artikel 8 (16), [www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=23848&articolo=8](http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=23848&articolo=8).

<sup>311</sup> Das genaue Einkommen, das eine Person verdienen darf, um unter die Ausnahme zu fallen, wird jedes Jahr angepasst.

- Code E03: Rentner\_innen und deren abhängige Familienmitglieder.
- Code E04: Rentner\_innen, die mindestens 60 Jahre alt sind [...].

Reguläre Migrant\_innen können gemäss Rundschreiben Nr. 5 vom 24. März 2000 des Gesundheitsministeriums unter die Ausnahme E02 fallen. Das Rundschreiben spezifiziert: «Ausländer\_innen mit Aufenthaltsbewilligung zur Einreichung eines Asylgesuchs, die kein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten haben, während ihr Asylgesuch hängig ist, sind von der Beitragspflicht zu den Kosten des Gesundheitsdienstes ausgenommen. Sie werden gleich wie als arbeitslos gemeldete Personen behandelt.»<sup>312</sup>

Wie oben erwähnt, erhalten Asylsuchende seit 2015 zwei Monate nach Einreichung ihres Asylgesuchs Zugang zum Arbeitsmarkt.<sup>313</sup> Das bedeutet, dass gemäss einiger regionaler Gesundheitsdienste Asylsuchende 60 Tage nach Einreichung ihres Asylgesuchs im gleichen Masse wie Italiener\_innen zu den Kosten für alle erhaltenen Dienstleistungen beitragen müssen.

Gemäss der Website des Gesundheitsministeriums<sup>314</sup> erstreckt sich diese Ausnahme auf alle Diagnoseverfahren und andere ambulante Dienste des SSN, die angesichts des Gesundheitszustandes notwendig und angemessen sind. *Ausgenommen* sind Medikamente. In den meisten Fällen müssen die Kosten von 2 € oder 3 € pro Packung von den Patient\_innen selbst getragen werden.<sup>315</sup>

Über die Ausnahme der Zahlung des Selbstbehaltes zu den Medikamentenkosten entscheidet die örtliche Gesundheitsbehörde am Wohnort gemäss den anwendbaren (nationalen und lokalen) Regelungen.<sup>316</sup>

Auf der Website des Gesundheitsministeriums steht weiter, dass «der Begriff 'arbeitslos' sich nur auf Bürger\_innen bezieht, die – aus welchem Grund auch immer (Entlassung, Kündigung, Ende eines befristeten Vertrags) – aufgehört haben zu arbeiten und beim Arbeitsamt gemeldet sind, bis sie wieder Arbeit finden. Eine Person, die nie gearbeitet hat oder eine Person, die ihre Selbständigkeit aufgegeben hat oder bei der Ausgleichskasse (*Cassa integrazione guadagni*) angemeldet ist, ob ordentlich oder ausserordentlich, kann nicht als arbeitslos angesehen werden.»<sup>317</sup>

<sup>312</sup> Gemäss dem offiziellen Brief von der *Agenzia Sanitaria Regionale della Liguria* vom 20. Mai 2015, der hier aufgerufen werden kann: [www.galliera.it/files/pdf\\_vari/ricipienti-asilo](http://www.galliera.it/files/pdf_vari/ricipienti-asilo), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>313</sup> Gemäss Decreto legislativo 142/2015, Artikel 22.

<sup>314</sup> Italienisches Gesundheitsministerium, [www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioContenutiEsenzioni.jsp?id=1019&area=esenzioni&menu=vuoto#targetText=Disoccupati%20e%20loro%20familiari%20a,\(CODICE%20E03\)%3A](http://www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioContenutiEsenzioni.jsp?id=1019&area=esenzioni&menu=vuoto#targetText=Disoccupati%20e%20loro%20familiari%20a,(CODICE%20E03)%3A), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>315</sup> Siehe zum Beispiel die Website einer ASL in der Region Piemont [http://portale.asl.at.it/Apps/portaleasl.nsf/visite\\_esami\\_ticket\\_esenzionifarmaci.htm?OpenPage&Click=](http://portale.asl.at.it/Apps/portaleasl.nsf/visite_esami_ticket_esenzionifarmaci.htm?OpenPage&Click=), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>316</sup> Siehe zum Beispiel die Website einer ASL in der Region Veneto [www.aulss6.veneto.it/index.cfm?method=mys.page&content\\_id=462](http://www.aulss6.veneto.it/index.cfm?method=mys.page&content_id=462), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>317</sup> Italienisches Gesundheitsministerium [www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italiano&id=206](http://www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italiano&id=206), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Wenn man nach der obigen Definition arbeitslos ist und eine Ausnahme für Zahlung des Selbstbehaltes im Gesundheitssystem erhalten möchte, muss man dies der örtlichen Gesundheitsbehörde (ASL) an seinem Wohnort mitteilen und der ASL Belege vorlegen, dass die Bedingungen für eine Ausnahme erfüllt sind. Ein Beispiel des Formulars, das von den örtlichen Gesundheitsbehörden für die E02-Ausnahme verwendet wird, finden Sie im Annex I dieses Berichts.

Selbst wenn eine asylsuchende Person oder eine Person mit Schutzstatus beim SSN registriert ist, muss er/sie einen Selbstbehalt zu den erhaltenen Gesundheitsdienstleistungen und/oder Medikamenten, die vom SSN-Arzt verschrieben wurden, leisten (Bezahlung des sogenannten «Ticket»). Auch wenn durch die SSN-Registrierung die Gesundheitskosten reduziert werden, wird die Pflicht, einen kleinen Betrag selbst bezahlen zu müssen, viele Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus in Italien davon abschrecken, den SSN-Gesundheitsdienst zu nutzen, da die meisten von ihnen bereits in sehr prekären finanziellen Situationen leben.

### 8.3.2 Ausnahmen für irregulär anwesende Migrantinnen und Migranten

Je nach Dienstleistung zahlt das Innenministerium oder die örtliche Gesundheitsbehörde die Kosten für irregulär anwesende Migrant\_innen mit einer STP-Karte an die Einrichtung, die den Dienst anbietet, zurück.<sup>318</sup> Die Kosten für Gesundheitsdienstleistungen, die nicht unter die Notfallversorgung und essentielle Gesundheitsversorgung fallen, müssen von dem oder der STP-Besitzer\_in komplett bezahlt werden. Durch die STP-Karte hat die Person kein Anrecht auf eine E02-Ausnahme vom Selbstbehalt für Gesundheitsdienstleistungen, die über die Notfall- und essentielle Gesundheitsversorgung hinausgehen.

Regionale Gesundheitsbehörden erstellen Listen zu Medikamenten, die für STP-Karten-Besitzer kostenlos sind.

Irregulär anwesende Migrant\_innen mit einer STP-Karte sind nur zu Gesundheitsdienstleistungen und Medikamenten berechtigt, die unter die Notfallversorgung und essentielle Gesundheitsversorgung fallen. Die Kosten für alle anderen Gesundheitsdienstleistungen, die der/die Besitzer\_in der STP-Karte benötigt, müssen vollständig bezahlt werden.

### 8.3.3 Probleme mit den Gesundheitskosten

In den ersten zwei Monaten nach Einreichung des Asylgesuchs sind Asylsuchende, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten haben, wie arbeitslose Italiener\_innen von der Verpflichtung zur Zahlung eines Selbstbehaltes für Gesundheitsdienstleistungen befreit.<sup>319</sup> Die Praxis der Kostenbefreiung nach Ablauf dieser zwei Monate variiert sehr stark.

<sup>318</sup> Präsidialdekret Nr. 394/1999, Artikel 43 (4).

<sup>319</sup> Rundschreiben Nr. 5 vom 24. März 2000 des Gesundheitsministeriums.

Einige ASL interpretierten die Informationen auf der Website des Gesundheitsministeriums so,<sup>320</sup> dass Asylsuchende oder Personen mit Schutzstatus, die nie in Italien gearbeitet haben, nicht als arbeitslos angesehen werden können, da Personen, die nie gearbeitet haben (*inoccupato*) nicht als arbeitslos gelten können (*disoccupato*). Deshalb würden sie nicht für eine Befreiung in Frage kommen. Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus, die bei diesen ASL registriert sind, müssen deshalb den Selbstbehalt leisten.

Deshalb hat das Innenministerium vom Gesundheitsministerium eine Klärung der Position von Asylsuchenden in Bezug auf die Gesundheitskosten gefordert. Im Brief des Ministeriums<sup>321</sup> wird darauf hingewiesen, dass die Formulierung des Rundschreibens des Gesundheitsministeriums zusammen mit dem geänderten Gesetz, in dem die Dauer, während der Asylsuchende nicht arbeiten dürfen, auf 60 Tage nach Einreichung des Asylgesuchs gekürzt wurde, zur Schlussfolgerung führt, dass Asylsuchende nur in den ersten beiden Monaten des Asylverfahrens von den Gesundheitskosten befreit wären. Das Ministerium räumt in diesem Brief ein, dass Asylsuchende dadurch keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung hätten. Die vom Gesundheitsministerium ausdrücklich verlangte Klarstellung wurde bis zum Erscheinen dieses Berichts nicht veröffentlicht.

Es gab jedoch Urteile von regionalen Gerichten, in Rom im Fall eines anerkannten Flüchtlings in Mailand im Fall eines Asylsuchenden.<sup>322</sup> In letzterem beantragte der Asylsuchende eine Erneuerung seiner E02-Befreiung, nachdem seine Aufenthaltsbewilligung für Asylsuchende erneuert worden war (sechs Monate nach seinem Antrag). Er beantragte die Erneuerung am 10. Januar 2017. Am 3. Mai 2017 entschied die ASL, dass er nicht länger von der Bezahlung befreit sei, da er «inoccupato» (wirtschaftlich inaktiv) gelte und nicht als «disoccupato» (arbeitslos). Der Asylsuchende reichte gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Gericht in Mailand ein, welches am 13. Dezember 2017 abgelehnt wurde. Erst die zweite Instanz, das Berufungsgericht, Abteilung Arbeit gab ihm Recht. Am 15. Oktober 2018, fast zwei Jahre nachdem der Asylsuchende den Antrag zur Erneuerung der Befreiung eingereicht hatte, entschied das letztinstanzliche Gericht, dass für den Zugang zu Sozialhilfe kein Unterschied zwischen *inoccupati* und *disoccupati* gemacht werden darf.

Das Urteil<sup>323</sup> in Rom fiel ähnlich aus, nur war der Antragsteller in diesem Fall ein anerkannter Flüchtling. Dennoch musste das gleiche Gericht ein Jahr später erneut zum *genau gleichen Sachverhalt* entscheiden.<sup>324</sup>

<sup>320</sup> [www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italiano&id=206](http://www.salute.gov.it/portale/esenzioni/dettaglioFaqEsenzioni.jsp?lingua=italiano&id=206).

<sup>321</sup> [www.simmweb.it/archivio-sito/fileadmin/documenti/Simm\\_x\\_news/2016/2016.Risposta\\_ministero\\_interno.pdf](http://www.simmweb.it/archivio-sito/fileadmin/documenti/Simm_x_news/2016/2016.Risposta_ministero_interno.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>322</sup> Corte d'Appello di Milan, sentenza no. 1626/2018 del 22 ottobre 2018, pres. Picciau, xxx c. ATS Milan, ASST Fatebenefratelli, ASST Rhodense, hier aufrufbar [www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/Corte-dAppello-di-Milan-sentenza-22-ottobre-2018-pres.-Picciau-xxx-avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-ATS-Milan-ASST-Fatebenefratelli-ASST-Rhodense.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/Corte-dAppello-di-Milan-sentenza-22-ottobre-2018-pres.-Picciau-xxx-avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-ATS-Milan-ASST-Fatebenefratelli-ASST-Rhodense.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>323</sup> Tribunale di Roma, sentenza no. 33627/16 R.Gen del 17 febbraio 2017, est. Pagliarini, XXX c. ASL Roma 1, hier aufrufbar [www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6073156.pdf](http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6073156.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>324</sup> Tribunale di Roma, sentenza no. 40785/R.A.C.C. del 13 giugno 2018, XXX c. ASL Roma 1, hier aufrufbar [www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/06/Tribunale-di-Roma-13.06.2018-est.-Pangia-XXX-avv.to-Fachile-c.-Azienda-Sanitaria-Locale-di-Roma-avv.ti-Di-Gregorio-e-Molfo.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/06/Tribunale-di-Roma-13.06.2018-est.-Pangia-XXX-avv.to-Fachile-c.-Azienda-Sanitaria-Locale-di-Roma-avv.ti-Di-Gregorio-e-Molfo.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Die obigen Ausführungen zeigen dass das Recht auf Befreiung des Selbstbehaltes im Gesundheitswesen innerhalb des italienischen Gesundheitssystems SSN für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge, die nie in Italien gearbeitet haben sogar noch auf der Ebene der Zentraladministration (dem Innenministerium) und der Justiz bestätigt werden muss. Die unklare Praxis zur Befreiung des Selbstbehalts im Gesundheitswesen hält also weiter an.

In der Toskana werden zum Beispiel Asylsuchende in den ersten zwölf Monaten nach Einreichung ihres Gesuchs von der Pflicht, das «Ticket» zu bezahlen, befreit, solange sie offiziell beim lokalen Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind oder solange sie arbeiten, aber weniger als den Maximalbetrag für eine Befreiung verdienen, der auch für Italiener\_innen gilt. Der Code, der für diese Befreiung (für Asylsuchende) genutzt wird, ist E93 «Ausländer\_innen, die ein Asylgesuch gestellt haben».<sup>325</sup>

In Rom (ASL Roma 2) ist die Befreiung für Asylsuchende E06. Diese Befreiung ist gemäss neuester Informationen auf deren Website nur für die **ersten sechs Monate** nach Einreichung des Asylgesuchs gültig und kann nicht verlängert werden.<sup>326</sup> Das widerspricht dem Entscheid des Gerichts aus Rom, der oben besprochen wurde.

In den Informationen auf der Website der regionalen Gesundheitsbehörden der Region Le Marche werden die Informationen des Gesundheitsministeriums, dass es nur vier Ausnahme-Kategorien (E01-04) gibt, wiederholt. Ausserdem wird klargestellt, dass E02 für *disoccupati* anwendbar ist.<sup>327</sup> Als *disoccupati* werden auf der Webseite diejenigen Personen definiert, die aufgehört haben zu arbeiten und aktiv nach Arbeit suchen. Weiter steht dort fett geschrieben «Personen, die nie gearbeitet haben, gelten nicht als arbeitslos».<sup>328</sup> Entsprechend können Asylsuchende in der Region Le Marche nicht vom Selbstbehalt der Gesundheitskosten gemäss der Ausnahme E02 befreit werden. Das wurde von Akteuren, die im Aufnahmesystem von Le Marche arbeiten, bestätigt.<sup>329</sup>

In den italienischen Regionen, in denen die generellen Ausnahmen des Gesundheitsministeriums gelten, muss die asylsuchende Person für den Erhalt der Befreiung E02 aufzeigen, dass sie trotz Arbeitserlaubnis arbeitslos ist. Diese Befreiung ist so lange gültig, wie die Person offiziell arbeitslos ist. Eine ausländische Person, die in Italien arbeiten darf, aber keine Stelle hat und aktiv nach einer Arbeit sucht, muss sich beim lokalen Arbeitsamt (*Centro per l'Impiego*) nach den gleichen Verfahren wie italienische Staatsangehörige als arbeitslos melden. Das führt zu verschiedenen Problemen.

<sup>325</sup> Regione Toscana, Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale, (2017). «Esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria in favore dei cittadini stranieri richiedenti asilo politico», nota regionale del 31 May 2017.

<sup>326</sup> «E 06: Cittadino di Stato non appartenenti all'U.E., richiedente protezione internazionale, limitatamente ad un periodo di 6 mesi dalla data di rilascio del permesso di soggiorno o cedolino o modulo C3 o attestato nominativo rilasciato dalla Questura», [www.ASLroma2.it/index.php/home-7-distretto/uoc-cure-pri- Marie](http://www.ASLroma2.it/index.php/home-7-distretto/uoc-cure-pri- Marie), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>327</sup> [www.asur.marche.it/web/portal/esenzione-del-ticket?inheritRedirect=true](http://www.asur.marche.it/web/portal/esenzione-del-ticket?inheritRedirect=true), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>328</sup> [www.asur.marche.it/documents/20182/421586/Disoccupato.pdf/458ebbef-5f14-47ca-a051-278a29d12ffb](http://www.asur.marche.it/documents/20182/421586/Disoccupato.pdf/458ebbef-5f14-47ca-a051-278a29d12ffb), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>329</sup> [www.cronachefermane.it/2018/10/20/per-i-migranti-lesenzione-dal-ticket-e-un-diritto-lo-sprar-contestale-scelte-di-regione-e-asur/223131/](http://www.cronachefermane.it/2018/10/20/per-i-migranti-lesenzione-dal-ticket-e-un-diritto-lo-sprar-contestale-scelte-di-regione-e-asur/223131/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Zuerst müssen Arbeitssuchende eine sogenannte DID (*dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*, oder Erklärung zur sofortigen Arbeitsfähigkeit) beim lokalen Arbeitsamt abgeben. Seit Dezember 2017 muss diese Erklärung online gemacht werden. Danach muss persönlich beim lokalen Arbeitsamt vorgesprochen werden. Der Online-Prozess ist bereits für viele Italiener\_innen abschreckend, für Asylsuchende, die die Sprache nicht sprechen und keinen Zugang zu Sprachkursen in den Empfangszentren mehr haben, ist es noch viel schwieriger. Insbesondere, da die Verfahrensabläufe in Italien äusserst formal und für Aussenstehende extrem schwierig zu verstehen sind.

Zweitens muss man für die Online-Erklärung und die Registrierung beim lokalen Arbeitsamt eine offizielle Wohnadresse angeben. Hier kommt es zu den gleichen Problemen, wie sie oben<sup>330</sup> bereits genannt wurden.<sup>331</sup>

Das zeigt deutlich, dass es in der Praxis für Asylsuchende oder Personen mit Schutzstatus in vielen Regionen nicht möglich ist, eine Befreiung für die Zuzahlungen zu den Kosten der Gesundheitsdienstleistungen im Rahmen des SSN zu erhalten. Ohne die Kostenbefreiung muss der Selbstbehalt, das sogenannte «Ticket», bezahlt werden. Bereits ein winziger Betrag stellt ein grosses Hindernis bei der Ausübung des Rechts auf gleichen Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung gemäss Artikel 6 der Flüchtlingskonvention, Artikel 17 (3) der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen und Artikel 3 EMRK dar.

## 8.4 Weitere Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung

In Gesprächen mit verschiedenen Organisationen, die medizinische Gesundheitsversorgung für Asylsuchende anbieten, wurde uns berichtet, dass es noch weitere Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung gibt.

- **Sprachbarriere:** Ein Problem, das bereits vorher bestand, sich aber mit dem Salvini-Dekret noch verschärft hat, ist die Sprach- (und/oder kulturelle) Barriere. Da durch das *Capitolato*, das für Erstaufnahmezentren gilt, die kulturellen und sprachlichen Mediationsdienstleistungen für Asylsuchende auf (praktisch) null gekürzt wurden, müssen nun alle Asylsuchenden den ihnen vom lokalen ASL zugeteilten Hausarzt ohne Unterstützung eines Kulturmittlers oder einer Dolmetscherin aufsuchen. Dadurch wird es für die Hausärzt\_innen sehr schwierig, eine korrekte Diagnose zu stellen.
- **Lange Wartezeiten:** Organisationen berichteten von Problemen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung aufgrund der langen Wartezeiten für eine Überweisung an eine\_n Spezialist\_in oder für einen medizinischen Eingriff. Laut den Daten für das Jahr 2019 betrug die Wartezeit für grauen Star 15 Monate, für eine Mammografie 13 Monate, zwölf Monate für ein MRI, zehn Monate für ein Computertomographie

<sup>330</sup> Siehe Kapitel 8.2.1. und 8.2.2.

<sup>331</sup> [www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

und neun Monate für eine Doppler-Ultraschall-Untersuchung.<sup>332</sup> Die Wartezeit für eine Behandlung für ein Gesundheitsproblem, das nicht als prioritär eingestuft wird, liegt über einem Jahr.<sup>333</sup> Patient\_innen, die auf die Gesundheitsversorgung durch das SSN angewiesen sind, müssen entweder einfach warten oder sie gehen zu privaten Anbieter\_innen, sofern sie es sich leisten können.<sup>334</sup>

- **Nur medizinische Berichte des SSN** werden berücksichtigt: Da die SSN-Strukturen tendenziell nur Berichte von ihren eigenen Angestellten akzeptieren, werden Berichte von Ärzt\_innen aus nationalen Gesundheitsdiensten anderer europäische Länder häufig ignoriert.<sup>335</sup> Insbesondere bei Dublin-Rückkehrenden mit Gesundheitsproblemen verlängert sich dadurch die Wartezeit, bis eine angemessene Behandlung begonnen werden kann.

Ausserdem sind einige Gesundheitsdienstleistungen im italienischen nationalen Gesundheitsdienst fast nicht erhältlich. Ein Beispiel dafür ist die psychische Gesundheitsversorgung, wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird.

## 8.5 Psychische Gesundheitsversorgung

1978 wurde das italienische System der psychischen Gesundheitsversorgung komplett reformiert.<sup>336</sup> Das Gesetz sieht vor, dass Patient\_innen mit psychischen Gesundheitsproblemen genauso behandelt werden sollten wie Patient\_innen mit anderen Gesundheitsproblemen. Deshalb wurden psychiatrische Kliniken geschlossen. Als Konsequenz müssen psychische Gesundheitsprobleme in den psychiatrischen Abteilungen der allgemeinen Spitäler behandelt werden. Die Abteilungen dürfen maximal 15 Betten haben. Behandlungen werden ausschliesslich auf freiwilliger Basis durchgeführt. Zwangseinweisungen sind nur möglich, wenn eine Notfallintervention nötig ist, die betroffene Person eine Behandlung verweigert und eine alternative (ambulante) Behandlung nicht möglich ist. Solche Zwangseinweisungen müssen von der/dem Bürgermeister\_in zugelassen werden und können nur in psychiatrischen Abteilungen von allgemeinen Spitälern erfolgen. Die Investitionen in den öffentlichen Gesundheitssektor wurden unter dem neuen Gesetz ausgesetzt, was sich negativ auf die psychische Gesundheitsversorgung innerhalb des öffentlichen Gesundheitssystems auswirkt.

<sup>332</sup> Gemäss Daten von Sanita Informa [www.sanitainformazione.it/salute/liste-di-attesa-cittadinanzattiva-piano-nazionale/](http://www.sanitainformazione.it/salute/liste-di-attesa-cittadinanzattiva-piano-nazionale/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>333</sup> So müssen zum Beispiel Patient\_innen im Aosta-Tal für einige Behandlungen im öffentlichen Gesundheitssystem mehr als ein Jahr warten, [www.ausl.vda.it/elementi/www2016/areaospedaliera/](http://www.ausl.vda.it/elementi/www2016/areaospedaliera/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>334</sup> Wie auch in einem offenen Brief eines Arztes, der auch als Professor an der Universität Mailand arbeitet, an den Gesundheitsminister beschrieben wird, [www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/17/sanita-abbattere-le-liste-dattesa-e-possibile-lettera-aperta-alla-ministra-giulia-grillo/5259770/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/17/sanita-abbattere-le-liste-dattesa-e-possibile-lettera-aperta-alla-ministra-giulia-grillo/5259770/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>335</sup> Erfahrungen im Dublin Returnee Monitoring Project (DRMP) der SFH haben gezeigt, dass eine suizidgefährdete Patientin, der von einer Schweizer Universitätsklinik diagnostiziert wurde, eine Diagnose eines italienischen Arztes brauchte, bevor sie in Italien eine Behandlung erhielt. Da die Warteliste für eine Überweisung an eine\_n Spezialist\_in zu lang war, musste sie einen privaten Psychiater finanzieren, damit sie eine Diagnose in Italien erhält und dadurch Zugang zu den nötigen Medikamenten erhielt.

<sup>336</sup> Mit dem Gesetz Nr. 180/1978 (Legge 13 maggio 1978, no. 180, Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori).

Gemäss aktuellen Daten der OECD und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) hinkt Italien den anderen G7-Staaten, die von der OECD untersucht wurden, im Bereich des Personals und vorhandenen Plätzen in der psychischen Gesundheitsversorgung hinterher. Es hat die proportional niedrigsten Ausgaben für die psychische Gesundheitsversorgung, wie man in der Darstellung unten sehen kann.<sup>337</sup>

	Canada	France	Germany	Italy
<b>Staff<sup>a</sup></b>				
Psychiatrists working in mental health sector (per 100,000)	12.61	22.35	15.23	7.83
Nurses working in mental health sector (per 100 000)	65.0	86.21	56.06	19.28
Social workers working in mental health sector (per 100 000)	NA	3.83	NA	1.93
Psychologists working in mental health sector (per 100 000)	46.56	47.9	NA	2.58
<b>Inpatient facilities<sup>b</sup></b>				
Beds for mental health in general hospitals (per 100 000)	NA	22.72	41.08	10.95
Beds in community residential facilities (per 100 000)	NA	NA	NA	46.41
Beds in mental hospitals (per 100 000)	31.38	71.81	47.62	0
<b>Outpatient facilities<sup>b</sup></b>				
Mental health outpatient facilities (per 100,000)	NA	5.75	30.32	1.43
Day treatment facilities (per 100,000)	NA	3.50	0.61	1.34

Das führt zu Problemen beim Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung in Italien, und zwar für Italiener\_innen genauso wie für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus. Doch für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus ist der Zugang noch schwieriger, wie in diesem Bericht in Bezug auf den Zugang zu physischer Gesundheitsversorgung erklärt wird. Besonders problematisch ist es, wenn man bedenkt, dass die meisten Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus durch ihre Erlebnisse in den Heimatstaaten, während ihrer häufig lebensgefährlichen Reise nach Europa und in den Unterkünften, in denen sie während der Bearbeitung ihres Asylgesuchs leben, traumatisiert sind.<sup>338</sup>

MSF stellte fest, dass 89% der Migrant\_innen von traumatischen Erlebnissen vor oder während ihrer Reise nach Italien berichten. Die Berichte reichen von erlebter Gewalt und sexuellen Übergriffen bis zu Todesfällen. Bei ihrer Ankunft am Ziel erleben laut dem Migration Policy Institute viele Migrant\_innen Einsamkeit, Langeweile, Angst vor der Ausschaffung und Zukunftssorgen. Dadurch verstärkten sich ihre psychischen Gesundheitsprobleme weiter, während sich die Bearbeitung des Asylgesuchs hinzieht.<sup>339</sup>

Der Bedarf an psychischer Gesundheitsversorgung unter Asylsuchenden, Personen mit Schutzstatus und denjenigen ohne Status in Italien ist hoch. Doch der Zugang zu adäquaten Dienstleistungen ist sehr schwierig.

<sup>337</sup> Barbui, C., Papola, D. & Saraceno, B. Forty years without mental hospitals in Italy. *Int J Ment Health Syst* 12, 43 (2018).

<sup>338</sup> Migration Policy Institute, *Life After Trauma: The Mental-Health Needs of Asylum Seekers in Europe*, 30. Januar 2018, [www.migrationpolicy.org/article/life-after-trauma-mental-health-needs-asylum-seekers-europe](http://www.migrationpolicy.org/article/life-after-trauma-mental-health-needs-asylum-seekers-europe), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>339</sup> <https://pulitzercenter.org/reporting/italian-communities-combatting-hidden-struggles>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

Während eines Gesprächs mit MEDU bestätigte ein Arzt, der in einem Bus arbeitet, welcher als mobile Klinik für Migrant\_innen ohne SSN oder STP-Registrierung in Rom genutzt wird, dass die Anzahl Personen, die Zugang zu ihren Dienstleistungen haben, über die letzten paar Jahre stabil geblieben ist. Das Profil der Personen habe sich jedoch verändert. Früher waren es hauptsächlich Personen im Transit, also Asylsuchende, die in Italien angelandet waren, aber in ein anderes europäisches Land weiterreisen wollten. Sie benötigten meist nur eine Grundversorgung, bevor sie weiterzogen. Jetzt sind die meisten Patient\_innen Obdachlose mit Schutzstatus, die bereits ein paar Jahre in Italien leben oder Dublin-Rückkehrende, die nach ihrer Überstellung nach Italien im Aufnahmesystem durch die Maschen gefallen sind. Auch die Bedürfnisse der Patient\_innen haben sich geändert, früher handelte es sich um einfache medizinische Probleme, jetzt handelt es sich um ernsthafte physische oder psychische Gesundheitsprobleme.

Laut MEDU haben die meisten obdachlosen Personen mit psychischen Problemen eine Zeit in psychiatrischen Abteilungen allgemeiner Spitäler verbracht, weil sie als Gefahr für sich selbst oder für die Öffentlichkeit eingestuft worden waren. In diesen Fällen holt die Polizei sie von der Strasse und bringt sie für einen Zwangsaufenthalt von maximal 14 Tagen in psychiatrische Abteilungen. Nach 14 Tagen müssen Personen mit einer Zwangseinweisung entlassen werden. Die Platzierung in einem Rehabilitationszentrum (wohin Patient\_innen normalerweise überwiesen werden, nachdem sie zwangsweise in der psychiatrischen Abteilung waren) sind extrem teuer und der Staat muss dafür aufkommen (Caritas Farsi Prossimo nannte einen Betrag von 250'000 € pro Jahr). Ausserdem gibt es nur wenige Plätze. Also bliebe theoretisch nach ihrer Entlassung aus der psychiatrischen Abteilung nur die Unterbringung in SIPROIMI-Zentren, die Plätze für Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen haben.<sup>340</sup> Doch auch in SIPROIMI-Projekten sind die Anzahl Plätze für Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen beschränkt.<sup>341</sup> Und ausserdem sind diese SIPROIMI-Zentren nicht dafür eingerichtet, Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen zu betreuen. Deshalb weigern sie sich oft, Patient\_innen aus psychiatrischen Abteilungen aufzunehmen.<sup>342</sup> So werden Asylsuchende, Personen mit Schutzstatus und andere Migrant\_innen aus psychiatrischen Abteilungen eines Spitals oft ohne stationäre oder ambulante Nachfolgelösungen entlassen. Sie leben auf der Strasse und sind abhängig von der limitierten nicht-staatlichen Gesundheitsversorgung, die von Organisationen wie MEDU angeboten werden.

Asylsuchende, Personen mit Schutzstatus und irregulär anwesende Migrant\_innen mit schwerwiegenden psychischen Gesundheitsproblemen leben oft auf der Strasse, nachdem sie eine Zeit in der psychiatrischen Abteilung verbracht haben, da ihre Fälle für das reguläre Aufnahmesystem zu gravierend sind.

Während die Probleme beim Zugang zur psychiatrischen Versorgung für Asylsuchende und Personen mit und ohne Schutzstatus in Italien bereits in den vergangenen Jahren bekannt waren,<sup>343</sup> hat sich die Lage durch die neuen Entwicklungen noch verschärft. Mit

<sup>340</sup> Die Unterbringung von Ausländer\_innen mit psychischen Gesundheitsproblemen ist ein Service, der nun von SIPROIMI angeboten wird. Die Anzahl Plätze dafür sind aber extrem niedrig.

<sup>341</sup> Gemäss offiziellen Zahlen des SIPROIMI-Zentraldienstes bieten 47 von 844 Projekten Plätze für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen. In ganz Italien gibt es 625 Plätze.

<sup>342</sup> Interview mit dem Servizio Centrale in Rom, 9. September 2019.

<sup>343</sup> Vgl. SFH-Bericht zu den Aufnahmebedingungen in Italien von 2016.

der Einführung des Salvini-Dekretes und des neuen *Capitolato* wurde das Budget für die physische und psychische Gesundheitsversorgung in den CAS weiter gekürzt. Asylsuchende, die in Unterkünften unter dem neuen *Capitolato* leben, haben durchschnittlich nur für 15 Minuten pro Monat Zugang zu eine\_r Sozialarbeiter\_in (je grösser die Zentren, umso weniger Zeit steht pro asylsuchende Person zur Verfügung). Ärzt\_innen stehen ebenfalls 15 Minuten pro Monat pro asylsuchende Person zur Verfügung.

Unter dem neuen *Capitolato*, müssen die CAS keine Psychiater\_innen oder Psycholog\_innen mehr anstellen.

Seit das Personal in den Aufnahmezentren mit jeder/jedem einzelnen Asylsuchenden weniger Zeit verbringen kann, werden deutlich weniger Personen an psychiatrische Einrichtungen und an das Rehabilitation Centre for Torture Survivors überwiesen.

Deshalb werden psychische Gesundheitsprobleme in den Zentren nur selten diagnostiziert und Asylsuchende entsprechend nur selten als Personen mit besonderen Bedürfnissen eingestuft.<sup>344</sup> Das gilt nicht nur für Patient\_innen mit leichten psychischen Gesundheitsproblemen, sondern auch für Asylsuchende, die Opfer von Folter, Menschenhandel oder anderen äusserst traumatisierenden Erlebnissen sind und deren Wohlbefinden nicht garantiert werden kann, wenn sie nicht sofort die nötige psychische Gesundheitsversorgung erhalten. Als einzige Hoffnung bleibt, dass sie bei der Anhörung vor der Territorialkommission (die trotz sinkender Zahlen von neuen Asylsuchenden in Italien immer noch frühestens nach ein paar Monaten stattfinden) identifiziert werden und dann an eine NGO überwiesen werden (wenn die NGO freie Kapazitäten hat), die professionelle psychische Gesundheitsversorgung anbietet. Doch bis zur Anhörung vor der Territorialkommission werden sie in den regulären Aufnahmezentren untergebracht, in denen es praktisch keine psychische Gesundheitsversorgung gibt.

Eine der Aktivitäten von MSF in Rom war der Betrieb eines Rehabilitationszentrums für Folterüberlebende, in Zusammenarbeit mit *Medici Contro la Tortura* (Ärzte gegen Folter) und ASGI.<sup>345</sup> Leider hat MSF nur bis 2019 in diesem Programm mitgearbeitet, da die Finanzen des Zentrums gekürzt wurden. Der SFH ist nicht bekannt, ob und wie das Zentrum weiterhin Unterstützung für Überlebende von Folter anbietet. Als MSF im Betrieb des Zentrums mitarbeitete, wurden Patient\_innen oft von Sozialarbeiter\_innen, psychiatrischem Gesundheitspersonal und/oder Ärzt\_innen aus Erstaufnahmezentren überwiesen. Nach Inkrafttreten des Salvini-Dekretes und dem neuen *Capitolato* hat die Zahl der Überweisungen durch Angestellte der Empfangszentren abgenommen.

Um die Lücke zu füllen, die der Staat bei der Unterstützung von Personen mit psychischen oder psychiatrischen Bedürfnissen hinterlassen hat, bieten einige NGOs Programme an. Es muss aber hervorgehoben werden, dass diese Alternativprogramme die ständig wachsende Nachfrage in diesem Bereich nicht decken kann. Im Folgenden ein paar Beispiele aus Rom und Mailand:

<sup>344</sup> WHO, Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region, Seite 54.

<sup>345</sup> [www.msf.org/international-activity-report-2018/italy](http://www.msf.org/international-activity-report-2018/italy), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

In Mailand arbeiten freiwillige Psycholog\_innen, Ärzt\_innen, Kulturmittler\_innen, Kunsttherapeut\_innen und andere Fachpersonen im Naga-Har-Zentrum, das von der Organisation **Naga** geleitet wird.<sup>346</sup> Die **Terrenuove**-Kooperative bietet ebenfalls psychologische Beratung und Ethno-Psychiatrie für Migrant\_innen an. In den letzten Jahren wurde der Dienst hauptsächlich von Flüchtlingen und Asylsuchenden genutzt.<sup>347</sup>

**SaMiFo** (*Salute Migranti Forzati*) ist ein gemeinsames Projekt vom nationalen Gesundheitsdienst und Centro Astalli in Rom. SaMiFo fungiert als regionaler Referenzdienst, der die Aufnahmezentren unterstützt, die kaum wirksame Unterstützung von den offiziellen Gesundheitsdiensten in ihrer Region erhalten, insbesondere in schwierigen Fällen. Sie bieten allgemeine und spezialisierte medizinische Versorgung für Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus sowie psychiatrische Behandlungen in einer ambulanten Einrichtung in Rom an. Für den Zugang zu diesen Behandlungen muss die Person bereits im öffentlichen Gesundheitssystem SSN registriert sein.<sup>348</sup> Im Jahr 2018 hat SaMiFo 2'292 Personen medizinisch behandelt, inklusive 241 psychiatrischen und 105 psychologischen Behandlungen.<sup>349</sup> In der zweiten Hälfte 2018 stellte SaMiFo aufgrund des Salvini-Dekretes immer mehr Schwierigkeiten bei der adäquaten Versorgung von Asylsuchenden fest. Die rechtliche Unsicherheit nahm seitdem zu und die bürokratischen Hürden bei der Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung bestehen weiterhin. Das hat dazu geführt, dass die sozialen Rechte wie das Recht auf Gesundheitsversorgung geschwächt wurden.<sup>350</sup>

Die Nachfrage nach psychischer Gesundheitsversorgung ausserhalb der regulären Gesundheitsdienste, wie sie von SaMiFo, MSF, Caritas, Naga, MEDU und anderen Organisationen geleistet wird, kann von ihnen nicht abgedeckt werden. Trotz dieser Dienste fallen immer noch viele Asylsuchende, Personen mit Schutzstatus und irregulär anwesende Migrant\_innen durch die Maschen des Gesundheitsversorgungssystems. Zudem muss betont werden, dass die als Beispiele erwähnten Programme meist in den grösseren Städten wie Rom und Mailand aktiv sind, in abgelegeneren Gegenden sind stehen keine derartigen Dienstleistungen zur Verfügung.

## 8.6 Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung

Verschiedene Studien und internationale Organisationen betonen, dass Migrant\_innen aus Sub-Sahara Afrika einem grossen Risiko ausgesetzt sind, Opfer von sexualisierter Gewalt zu werden. Viele Frauen sind gezwungen, ihre Reise mittels Prostitution zu bezahlen und werden auf dem Weg nach Europa brutal sexuell ausgebeutet und gefoltert.<sup>351</sup> Deshalb benötigen Frauen im Flüchtlingsumfeld Zugang zu reproduktiver Gesundheitsversorgung und psychosoziale Unterstützung. Es liegt in der Verantwortung des Staates, Frauen, die abtreiben möchten, weil sie aufgrund von Vergewaltigung oder andere Formen der sexuellen Gewalt schwanger wurden, sichere Abtreibungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Opfer von sexueller Gewalt sollten ausserdem angemessene ethno-

<sup>346</sup> [www.naga.it/index.php/centro-har.html](http://www.naga.it/index.php/centro-har.html), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>347</sup> [www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/](http://www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>348</sup> Centro Astalli / SaMiFo, Information per E-Mail, 7. August 2016.

<sup>349</sup> Centro Astalli, SaMiFo statistics, <https://centroastalli.it/servizi/progetto-samifo/statistiche/>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>350</sup> <https://centroastalli.it/servizi/progetto-samifo/>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>351</sup> Piscitelli, Iadicicco, e.a. Italy's battle to identify dead migrants, *Lancet Glob Health*. 2016; 4: Seite 512.

psychiatrische Behandlungen für posttraumatische Belastungsstörungen erhalten. Mit einer adäquaten Versorgung verbessert sich der Gesundheitszustand der betroffenen Frauen, ihre Menschenrechte werden respektiert und Leben können gerettet werden.<sup>352</sup>

Das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit liegt an der Schnittstelle zwischen Gesundheitsversorgung und dem rechtlichen und moralischen System eines Landes. Trotzdem sind sie wesentliche Elemente des Menschenrechtsrahmens. Wirksame staatliche Massnahmen zur Gewährleistung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte sind zwingend.<sup>353</sup>

Zur Erfüllung des Rechts auf sexuelle und reproduktive Gesundheit muss der Staat allen Frauen, einschliesslich marginalisierten Gruppen von Frauen, Zugang zum gesamten Angebot an sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung gewähren. Das umfasst unter anderem die Gesundheitsversorgung von Müttern, sichere Abtreibungen, moderne Schwangerschaftsverhütung, sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung und Prävention, Diagnose und Behandlung von Unfruchtbarkeit, Krebs, sexuell übertragbaren Krankheiten und HIV/Aids.<sup>354</sup>

Die Gesundheitsversorgung von Müttern gehört in Italien zur Grundversorgung und wird Migrantinnen angeboten, die mit dem SSN oder als STP registriert sind. Abtreibungen sind eine ganz andere Geschichte. Auch wenn Abtreibungen im bestimmten rechtlichen Rahmen erlaubt sind, finden viele Frauen keine Ärzt\_innen oder Spitäler, die eine legale Abtreibung durchführen, auf die sie ein Recht haben. Bei anderen kommt es zu so langen Verzögerungen, dass sie bereits die gesetzlichen Fristen für eine legale Abtreibung verpasst haben. Gemäss Berichten weigern sich ungefähr 70% (in manchen Regionen sogar 90%)<sup>355</sup> der medizinischen Fachpersonen, eine Abtreibung vorzunehmen.

MSF und MEDU berichteten, dass es für Migrantinnen, egal ob regulär oder irregulär, noch schwieriger ist, einen Arzt oder eine Ärztin zu finden, die eine legale Abtreibung vornimmt, da diese Angst haben, von der ethnischen Gemeinschaft dieser Frauen bedroht zu werden. Deshalb haben viele asylsuchende Frauen oder Frauen mit Schutzstatus, die Opfer von sexueller Gewalt oder auf andere Art gegen ihren Willen schwanger geworden sind, fast keine Möglichkeit, ihre Schwangerschaft abzubrechen.

Auch sind in Italien Notfallverhütungsmittel nur in lokalen Familienplanungsbüros erhältlich. Da die Regionen selbst die Kriterien für das Programm, den Betrieb, die Leitung und Überwachung der Familienplanungsstellen<sup>356</sup> festlegen, unterscheidet sich der Zugang zu modernen Verhütungsmitteln in Italien je nach Region. In manchen Gegenden hat man Zugang zu fortschrittlichen Verhütungsmitteln, Beratung und Familienplanung (Emilia Ro-

---

<sup>352</sup> Goldenberg, Trafficking, migration, and health: complexities and future directions, *Lancet Glob Health*. 2015; 3: S.118ff.

<sup>353</sup> Europarat, Women's sexual and reproductive health and rights in Europe, Dezember 2017.

<sup>354</sup> Ebenso, Seite 49.

<sup>355</sup> European Parliament, Sexual and reproductive health rights and the implication of conscientious objection, Oktober 2018, Seiten 11 und 12.

<sup>356</sup> Gesetz Nr. 405/1975 (Legge 29 luglio 1975 n. 405, Istituzione dei consultori familiari), Artikel 2.

magna, Piemont, Lombardei und Puglia), in anderen Regionen gibt es keine Programme.<sup>357</sup> Dort ist der Zugang zu (Notfall-)Verhütungsmitteln schwierig. Die Pille kann von Hausärzt\_innen verschrieben werden. Damit sind sie bei Apotheken für Personen, die beim SSN registriert sind, kostenlos erhältlich. Auch der Selbstbehalt fällt hier weg. Andere Verhütungsmittel müssen von der Person selbst bezahlt werden.

Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung für reguläre und irreguläre Migrantinnen ist in Italien problematisch und wird nicht gemäss entsprechender Vorgaben unter internationalem und europäischem Gesetz angeboten.

## 8.7 Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit

Die Wohnsituation einer Person hat einen grossen Einfluss auf ihre Gesundheit und den Erfolg einer medizinischen Behandlung. Gesundheit, soziale und rechtliche Probleme sind miteinander verknüpft. Deshalb ist es wichtig, zuerst die Wohnsituation abzuklären. Personen, die eine Behandlung benötigen, müssen einen Platz in einem Haus oder einem Wohnzentrum erhalten. Sonst ist es unmöglich, eine sinnvolle und zielgerichtete Behandlung zu gewährleisten.<sup>358</sup> Das wurde durch die Aussage von Centro Astalli während der letzten Abklärungsreise der SFH bestätigt: das Leben auf der Strasse ist schädlich für die Gesundheit. Es ist unmöglich, unter diesen Umständen eine Behandlung für psychische Krankheiten durchzuführen. Als Beispiel wurde eine traumatisierte Person angegeben, die unter Schlafstörungen leidet. Wenn sie auf der Strasse schlafen muss, kann der/die Ärzt\_in keine starken Schlafmittel verschreiben, die ihre Reflexe behindern, da sie auf gefährliche Situationen reagieren können muss. In anderen Worten, die Behandlung muss an die Wohnsituation der Person angepasst werden. In solchen Fällen ist es oft nur möglich, die Symptome zu lindern, doch kann keine echte Behandlung zur Heilung gewährleistet werden.<sup>359</sup> Menschen, die ihren ganzen Tag damit verbringen, Essen zu beschaffen und einen Schlafplatz für die Nacht zu finden, haben keine Zeit, um sich um ihre psychische Gesundheit zu kümmern.

Es besteht die Gefahr der sogenannten *post-migratory-living-difficulties*. Das bedeutet, dass Personen nach Beendigung ihrer Behandlung erneut traumatisiert werden. Die Retraumatisierung kann verschiedene Gründe haben. Da die Behandlung beendet wird, wenn sie ihre Unterkunft verlassen müssen, erhöht sich das Risiko.<sup>360</sup>

## 8.8 Fazit

Asylsuchende, Personen mit Schutzstatus und irregulär anwesende Migrant\_innen haben in Italien Zugang zur Notfallversorgung. Der Zugang zu anderen Gesundheitsdienstleistungen wird durch administrative Hürden, Sprachprobleme und unzureichende Information erschwert. Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus können sich unter Umständen nicht beim italienischen nationalen Gesundheitssystem SSN registrieren. Und selbst

<sup>357</sup> [www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/11/contraccezione-in-italia-e-ancora-un-lusso-gratis-solo-in-4-regioni-nonostante-la-legge-lo-stato-rinuncia-a-risparmi/4537590/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/11/contraccezione-in-italia-e-ancora-un-lusso-gratis-solo-in-4-regioni-nonostante-la-legge-lo-stato-rinuncia-a-risparmi/4537590/), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>358</sup> Interview mit MEDU, 10. September 2019.

<sup>359</sup> Interview mit MEDU, 10. September 2019.

<sup>360</sup> Interview mit MSF Fuori Campo, 11. September 2019.

wenn sie registriert sind, müssen sie trotzdem meist Zuzahlungen zu den Gesundheitsdienstleistungen und Medikamenten, die ihnen von SSN-Mitarbeitenden verschrieben wurden, leisten.

Es gibt nicht genügend adäquate Aufnahmeeinrichtungen für Menschen mit Gesundheitsproblemen. Insbesondere für psychisch Kranke gibt es zu wenige angemessene Behandlungsmöglichkeiten und Unterkünfte. Diese Menschen laufen Gefahr, durch die Maschen des Aufnahmesystems zu fallen und auf der Strasse oder in Notschlafstellen zu landen. Unter diesen Umständen sind Behandlungen und eine Genesung unmöglich. Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus mit (psychischen) Gesundheitsproblemen leben deshalb in Italien in einer sehr prekären Situation.

## 9 Situation für vulnerable Personen

### 9.1 Die europäischen Rahmenbedingungen

Die EU-Asylverfahrensrichtlinie und EU-Aufnahmerichtlinie<sup>361</sup> anerkennen, dass verletzte Asylsuchende<sup>362</sup> besondere Verfahrensgarantien benötigen und besondere Aufnahmebedürfnisse haben. Das bedeutet in der Praxis, dass Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass vulnerable Personen immer angemessene Unterstützung erhalten, damit sie «tatsächlich Zugang zum Verfahren erhalten und die nötigen Elemente darstellen können, die für die Begründung ihres Antrags auf internationalen Schutz nötig sind.»<sup>363</sup> Auch sollten sie (so schnell wie möglich) in Einrichtungen untergebracht werden, die ihre Vulnerabilität angemessen berücksichtigen. Ausserdem sollten sie angemessene medizinische Unterstützung erhalten. Deshalb verlangt Artikel 24 (1) der EU-Asylverfahrensrichtlinie von Mitgliedstaaten, dass sie innerhalb einer angemessenen Frist nach der Gesuchstellung beurteilen, ob der/dem Antragsteller\_in besondere Verfahrensgarantien zustehen.

### 9.2 Die italienischen Rahmenbedingungen

Im Dekret Nr. 25/2008<sup>364</sup> werden einige Gruppen von Asylsuchenden genannt, die als vulnerabel angesehen werden. Dazu gehören Minderjährige (begleitet und unbegleitet),

<sup>361</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 und Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

<sup>362</sup> Es lohnt sich jedoch, daran zu erinnern, dass gemäss EGMR *M.S.S. v. Belgium and Greece* Asylsuchende generell Mitglieder einer «besonders benachteiligten und schutzbedürftigen Gesellschaftsgruppe sind, die besonderen Schutz brauchen»; EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Antrag Nr. 30696/09.

<sup>363</sup> Richtlinie 2013/22, §29.

<sup>364</sup> Decreto legislativo 25/2008 «Umsetzung der Richtlinie 2005/85/EC zu Minimalstandards zu Verfahren in Mitgliedstaaten für die Zuerkennung und Aberkennung des Flüchtlingsstatus», Artikel h-bis) «persone vulnerabili»: minori; minori non accompagnati; disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali; persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali».

Folteropfer, Opfer von Menschenhandel, Opfer von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) und Menschen mit (psychischen oder physischen) Gesundheitsproblemen. Doch das italienische Gesetz enthält keine spezifischen Vorgaben für die Identifizierung von vulnerablen Personen oder für die Beurteilung ihrer Bedürfnisse. Von Beamt\_innen der Questura, die für die Registrierung von Anträgen für internationalen Schutz zuständig sind, wird kaum erwartet, dass sie Vulnerabilitäten erkennen.<sup>365</sup>

Aufgrund der fehlenden formalen Identifikationsmechanismen ist die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Erkennung von Schutzbedürftigkeiten zentral. Doch die fehlenden gesetzlichen Vorgaben zur Koordination und Priorisierung der Aktivitäten führt dazu, dass vulnerable Asylsuchende dennoch nicht identifiziert und unterstützt werden.<sup>366</sup> Auch verringert die Reduzierung der Rolle von NGOs aufgrund des neuen *Capitolato* (siehe Kapitel 4.5.2) auf die Unterbringung von Asylsuchenden die Chancen auf eine Erkennung von Vulnerabilitäten durch eine NGO.

### 9.3 Die italienischen Rahmenbedingungen bei der Unterbringung von vulnerablen Asylsuchenden

Das Dekret Nr. 142/2015<sup>367</sup> macht deutlich, dass die spezifische Situation von vulnerablen Asylsuchenden bei ihrer Unterbringung berücksichtigt werden muss. Das Dekret schreibt auch den Zugang zu adäquater medizinischer und psychologischer Behandlung vor.

Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu Aufnahme und Unterkunft von Asylsuchenden werden im Kapitel 4.5 detailliert beschrieben. Das vorliegende Kapitel gibt einen Überblick zu spezifischen Problemen bei der Unterbringung von besonderen Kategorien von verletzlichen Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus. Insbesondere wird auf Opfer von Menschenhandel (OMH) eingegangen.

### 9.4 Sonderfall: Opfer von Menschenhandel

Gemäss Palermo Protokoll<sup>368</sup> und der Konvention gegen Menschenhandel<sup>369</sup> ist die Rekrutierung, der Transport, Transfer, die Beherbergung oder die Aufnahme eines Menschen zum Zweck der Ausbeutung Menschenhandel. Die folgenden Kapitel behandeln insbesondere Frauen, die Opfer von Menschenhandel für sexuelle Ausbeutung werden, da diese Situation in Italien sehr relevant ist.<sup>370</sup>

<sup>365</sup> AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017, Seite 24, [www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida\\_vulnerability\\_in\\_asylum\\_procedures.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf).

<sup>366</sup> Weitere Informationen dazu können zum Beispiel im AIDA-Bericht The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017 (siehe Fussnote oben) und im AIDA Country Report gefunden werden: Italy, last updated in April 2019.

<sup>367</sup> Decreto legislativo 142/2015.

<sup>368</sup> United Nations, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15. November 2000.

<sup>369</sup> Council of Europe Convention on Action against trafficking in human beings, 16. Mai 2005.

<sup>370</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, Seiten 21-26, insb. §100 und §101.

### 9.4.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Laut Artikel 18 des konsolidierten Immigrations-Gesetzes Nr. 286/98 gibt es für Opfer von Menschenhandel zwei Möglichkeiten, um einen legalen Status zu erhalten.

Bei der ersten Möglichkeit (soziale Schiene) machen die Sozialdienste, spezialisierte NGOs oder das Opfer selbst eine Situation von Ausbeutung und Missbrauch geltend. Dann stimmt das Opfer einem Erholungs- und Rehabilitationsprogramm zu. Dazu müssen alle Verbindungen mit dem Menschenhandel-/Ausbeutungsnetzwerk gekappt werden. Das Opfer muss seine Peiniger jedoch nicht zwingend anklagen. Die NGO, die sich dem Fall annimmt, stellt dann bei der örtlichen Questura einen Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung unter 'Artikel 18'. Eine solche Aufenthaltsgenehmigung ist normalerweise sechs Monate gültig und kann verlängert werden. Sie kann in eine normale Arbeitserlaubnis umgewandelt werden.

Die zweite Möglichkeit ist sehr ähnlich, aber in diesem Fall hängt die Position des Opfers mit dem Strafverfahren zusammen. Gemäss der sogenannten 'rechtlichen' Version des Artikel 18 beantragt der Staatsanwalt eine Aufenthaltsgenehmigung für das OMH, wenn sie bereit ist, gegen ihr Menschenhandels-Netzwerk auszusagen. Auch hier muss das Opfer an einem Rehabilitationsprogramm teilnehmen, um sich von seinen Ausbeutern zu distanzieren. Die Aufenthaltsbewilligung ist normalerweise sechs Monate gültig und kann abhängig von der Länge des Strafverfahrens verlängert werden. Sie kann in eine normale Arbeitserlaubnis umgewandelt werden.

Bei seiner Einführung wurde Artikel 18 des konsolidierten Einwanderungsgesetzes als wichtiger Schritt zum besseren Schutz von OMH gepriesen, insbesondere, weil es das erste europäische Gesetz in diesem Bereich war, bei dem das Opfer eine Aufenthaltsgenehmigung erhält, ohne zwingend am Strafverfahren teilnehmen zu müssen. Doch ist die Umsetzung dieser Gesetzesvorgaben nicht zufriedenstellend. Im GRETA-Bericht wird hervorgehoben, dass in den letzten Jahren viel weniger Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund Artikel 18 vergeben wurden, als es gemeldete mögliche Opfer gab.<sup>371</sup> Das liegt wahrscheinlich an den Schwierigkeiten der Behörden, mögliche OMH zu identifizieren, was weiter unten ausgeführt wird. Lokale NGOs betonen auch, dass die Interpretation einiger Staatsanwälte von Artikel 18 äusserst streng ist und in der Praxis die Reichweite und Auswirkungen der sogenannten 'sozialen Schiene' zunichtemacht.<sup>372</sup> Auch erhält ein OMH, das auf eine Artikel-18-Aufenthaltsgenehmigung wartet, während der Wartezeit keine provisorische Aufenthaltsgenehmigung. Das bedeutet, die Person hat keinen Status (und ist deshalb noch verletzlicher), bis sie als OMH anerkannt wird.

### 9.4.2 OMH im Asylverfahren: Identifizierung

Gemäss der Europäischen Konvention gegen Menschenhandel muss jede Vertragspartei ihre zuständigen Behörden mit Personal ausstatten, das bezüglich Identifizierung und

<sup>371</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, §199.

<sup>372</sup> Interview mit Be Free, 10. September 2019.

Unterstützung von OMH geschult und qualifiziert ist.<sup>373</sup> Eine frühzeitige Identifizierung möglicher OMH im Asylverfahren ist zentral, um ihnen die bestmöglichen Bedingungen zu bieten, ihr Asylgesuch zu stellen und sie vor weiterer Ausbeutung und dem Risiko des erneuten Menschenhandels zu schützen. Da eine generelle Überprüfung auf Vulnerabilität im italienischen Asylverfahren wie oben beschrieben nicht vorgesehen ist, verletzt Italien seine Verpflichtungen unter der Konvention.

Nachdem dieser Mangel erkannt wurde, wurde 2016 ein Lenkungsausschuss (*Cabina di regia*) eingesetzt, der als «ein nationales, institutionenübergreifendes Forum für die Planung, Umsetzung und Finanzierung von Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel unter dem nationalen Aktionsplan» dienen sollte. Vier Arbeitsgruppen im Lenkungsausschuss haben die Aufgabe, verschiedene Aspekte des Nationalen Aktionsplans umzusetzen, «die entweder Prävention, Schutz, Zusammenarbeit oder Koordination zwischen dem Schutzsystem für Asylsuchende und dem Schutzsystem für Opfer von Menschenhandel» behandeln. Viele Mitglieder des Lenkungsausschuss wurden aufgrund der Wahlen im Jahr 2018 ausgewechselt, der Ausschuss scheint nun viel weniger aktiv zu sein.<sup>374</sup> Mittlerweile ist der nationale Aktionsplan abgelaufen. Es gibt zwar Gespräche für einen neuen Aktionsplan, aber bis jetzt wurde noch nichts eingeführt. Das gibt Anlass zur Sorge, da die fehlende nationale Überwachung der Herausforderungen bei der Identifizierung und dem Schutz von OMH (ob im Asylverfahren oder nicht) die Behörden davon abhält, das Phänomen tatsächlich zu bekämpfen.<sup>375</sup>

NGOs gegen Menschenhandel gibt es in den meisten Regionen Italiens.<sup>376</sup> Bis jetzt erhielten diese NGOs grösstenteils Überweisungen von ihren eigenen Mitarbeitenden auf Präventions- und Abklärungsmissionen vor Ort (zum Beispiel greifen sie Frauen auf, die sich auf der Strasse prostituieren). Manchmal melden sich die Opfer auch selbst. Aber nur sehr wenige werden von der örtlichen Polizei überwiesen. Das bedeutet, dass die betroffenen Personen zu Beginn ihres Asylverfahrens wahrscheinlich keinen Zugang zu einer angemessenen Unterkunft haben, was für ihre Sicherheit aber sehr wichtig wäre.<sup>377</sup> Im Gegenteil berichten die NGOs, dass in einigen Fällen Polizeibeamt\_innen mögliche OMH, die sie auf der Strasse aufgegriffen haben, direkt zu einem CPR (*Centri di Permanenza per il Rimpatrio*, oder «Ausschaffungszentren») bringen.<sup>378</sup> Asylgesuche, die in einem CPR gestellt werden, werden in einem *fast-track*-Verfahren behandelt.<sup>379</sup> Das macht es noch schwieriger, diesen OMH die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen.

Die Richtlinien zur Identifizierung von OMH bei Antragsteller\_innen für internationalen Schutz und zu Überweisungsverfahren wurden 2017 veröffentlicht.<sup>380</sup> Diese Richtlinien,

<sup>373</sup> Artikel 10 der Europäischen Konvention gegen Menschenhandel.

<sup>374</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, §32.

<sup>375</sup> Interview mit Be Free, 10. September 2019.

<sup>376</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, §33.

<sup>377</sup> Zu weiteren Informationen zur Unterbringung von VHT siehe Kapitel 9.4.3.

<sup>378</sup> Interview mit Differenza Donna, *Prendere il volo*, 9. September 2019.

<sup>379</sup> Decreto legislativo 25/2008, Artikel 28(2).

<sup>380</sup> Ministero dell'Interno e UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral – Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento*

die vom Innenministerium mit Unterstützung des UNHCR vorbereitet wurden, wurden speziell für die Territorialkommissionen entwickelt, die Anträge um internationalen Schutz bearbeiten. Sie enthalten Checklisten für Beamt\_innen und detaillierte SOP (Standard Operating Procedures) zur Beschleunigung der Identifizierung und des Schutzes für mögliche OMH. Ausserdem sehen sie vor, dass das Asylverfahren bis zu vier Monate unterbrochen werden kann, wenn die Territorialkommission glaubt, dass die Geschwisterin ein mögliches Opfer von Menschenhandel sei. In dieser Zeit wird die mögliche OMH an eine spezialisierte NGO überwiesen. Nach Gesprächen mit dem möglichen Opfer schreibt die Organisation einen Bericht an die Territorialkommission. Darin beurteilt die NGO die Aussagen der OMH und deren Relevanz für den Antrag auf internationalen Schutz. Diese zwei Schutzverfahren können parallel laufen, das heisst, eine Person, die als Opfer von OMH identifiziert und entsprechend unterstützt wird, kann internationalen Schutz erhalten.

Die NGOs und Mitarbeitende der Territorialkommission berichten, dass die Veröffentlichung der Richtlinien und die Schulungen für die Angestellten der Territorialkommission einen positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen der Territorialkommission und den lokalen NGOs hatten und dass sich die Anzahl der Überweisungen durch die Territorialkommission erhöht habe. Das sind sicherlich gute Nachrichten, jedoch gibt es auch ein paar kritische Punkte. So variieren die Schulungen, die lokale Territorialkommissionen erhalten, und auch das Wissen über und die Anwendung der Richtlinien. Es gibt Unterschiede innerhalb des Landes.<sup>381</sup> Zweitens wurde die Finanzierung und die vorhandenen Ressourcen für lokale NGOs, die mögliche Opfer unterstützen, nicht erhöht, obwohl die Zahl der Überweisungen durch die Territorialkommissionen zugenommen hat. Das bedeutet, dass einige NGOs nicht die Kapazitäten zur ordentlichen Unterstützung aller an sie überwiesene OMH haben.<sup>382</sup> Und dadurch, dass die meisten Fälle erst bei der Anhörung vor der Territorialkommission identifiziert werden, werden mögliche Opfer lange Zeit<sup>383</sup> nicht erkannt und erhalten deshalb keinen Zugang zu einer angemessenen Unterkunft.

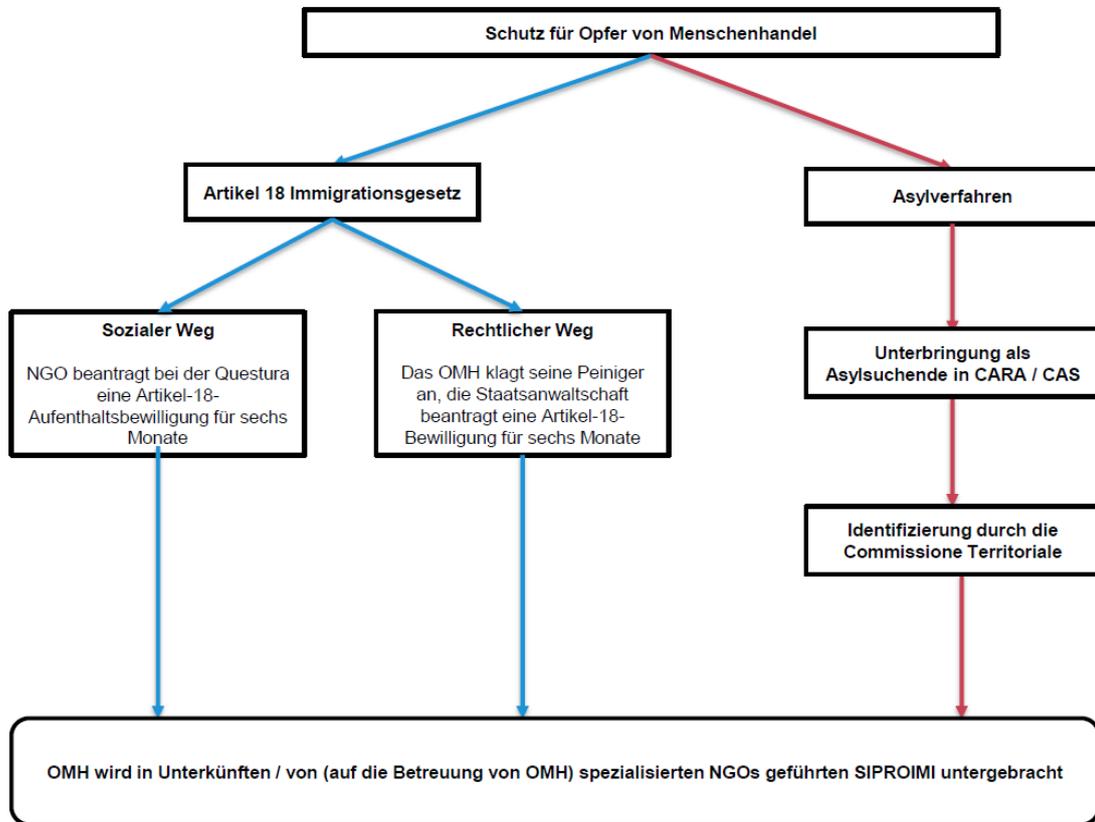
---

della protezione internazionale, agosto 2017, [www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf](http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf).

<sup>381</sup> Interview mit Be Free, 10. September 2019.

<sup>382</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, Seite 66, §284.

<sup>383</sup> Wie lange eine Person für eine Anhörung vor der Territorialkommission warten muss, hängt von der Anzahl hängiger Anträge und der Menge an Neuanträgen ab. Von den Gesprächspartner\_innen wurde die Wartezeit auf 6 bis 18 Monate geschätzt.



### 9.4.3 OMH im Asylverfahren: Unterkunft

Da Asylsuchende keinen Zugang mehr zum SIPROIMI-System haben, werden OMH bis zu ihrer Identifizierung in den Erstaufnahmezentren untergebracht (CAS, CARA).

Die Bedingungen in den CAS und CARA, insbesondere denjenigen unter dem neuen *Capitolato*<sup>384</sup>, wirken sich negativ auf OMH aus. Die interviewten NGOs stellten fest, dass OMH häufig die Erstaufnahmezentren in der Nacht verlassen, um sich zu prostituieren und erst am Morgen zurückkommen, ohne dass sich jemand darum kümmert oder Fragen stellt.<sup>385</sup> Schlimmer noch sind die Berichte, dass in den Zentren selbst Menschenhandel betrieben wird. Junge Mädchen und Frauen werden rekrutiert, ohne Kontrolle und Überwachung. Es wurde auch von Fällen von sexuellem Missbrauch und sogar Vergewaltigung in den Zentren berichtet. Die Unterstützung, die Opfer von Menschenhandel in diesen Zentren erhalten können, entspricht nicht annähernd ihren Bedürfnissen.<sup>386</sup>

<sup>384</sup> Siehe Kapitel 4 dieses Berichts.

<sup>385</sup> Interview mit Differenza Donna, *Prendere il volo*, 9. September 2019.

<sup>386</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 25. Januar 2019, §171: «Aufnahmezentren (CARA, CAS) die nicht den besonderen Bedürfnissen von Opfern von Menschenhandel Rechnung tragen, bergen die Gefahr des erneuten Handels. Es gibt in den Aufnahmezentren zu wenig speziell für Asylsuchende ausgerichtete Plätze, die wahrscheinliche oder tatsächliche Opfer von Menschenhandel sind. GRETA zeigt sich besorgt darüber, dass Organisationen des organisierten Verbrechens ihre Hände im Betrieb der Auf-

#### 9.4.4 OMH im Asylverfahren: Sonderfall Dublin-Überstellungen

Wie im Kapitel 4 dieses Berichts erläutert wurde, verliert eine asylsuchende Person ihr Recht auf Unterkunft, wenn sie das Zentrum (CAS/CARA) ohne Bewilligung für mehr als 72 Stunden<sup>387</sup> verlässt. Das bedeutet, sie hat auch kein Anrecht mehr darauf, wenn sie unter der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt wird. Es ist zwar möglich, den Ausschlussentscheid (*revoca*) vor einem regionalen Verwaltungsgericht anzufechten. Doch solche Verfahren sind teuer und sehr technisch, deshalb sind sie für Menschen ohne finanzielle Mittel, die die Sprache nicht sprechen und kein Unterstützungsnetzwerk haben, nicht zugänglich. Das bedeutet in der Praxis, dass die Person sich selbst überlassen ist.

Flughafen-NGOs haben keine Kenntnisse über die besondere Verletzlichkeit von OMH. Sie wissen in der Praxis gar nicht, ob eine Person, die mit Dublin-Entscheid ankommt, ein Opfer von Menschenhandel ist. Deshalb ist es sehr unwahrscheinlich, dass nach Italien überstellte OMH irgendwelche Unterstützung erhalten und in adäquaten Unterkünften untergebracht werden.<sup>388</sup>

#### 9.4.5 Fazit

Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren in Italien werden meist erst bei der Anhörung vor der *Commissione Territoriale* als solche identifiziert. Von ihrem Asylgesuch bis zur Identifizierung bei der *Commissione Territoriale* und ihrer darauffolgenden Überweisung an eine spezialisierte NGO erhalten sie keinerlei Unterstützung und werden nicht adäquat untergebracht. Alle Asylsuchenden, einschliesslich OMH, werden in Erstaufnahmezentren untergebracht, die keine besondere Betreuung für vulnerable Asylsuchende anbieten. In der Zeit bis zu ihrer Identifizierung und Überweisung sind OMH leichte Beute für Menschenhandelsringe, in denen sie weiterem (sexuellem) Missbrauch und anderen Arten der Ausbeutung, in den Empfangszentren und ausserhalb, ausgesetzt sind. Das gilt sowohl für OMH, die auf den Entscheid ihres Asylgesuch in Italien warten, sowie für diejenigen, die aufgrund des Dublin-Verfahrens nach Italien überstellt wurden und OMH, die bereits einen Schutzstatus (nicht notwendigerweise als OMH) erhalten haben.

Es ist belegt, dass Asylsuchende in Italien, die Opfer von Menschenhandel wurden, nicht die ihnen zustehende Betreuung und Unterstützung erhalten. Das sollte von den Behörden berücksichtigt werden, wenn sie über die Rechtmässigkeit einer Überstellung von OMH-Asylsuchenden unter der Dublin-III-Verordnung und die Rückübernahme von OMH, die einen Schutzstatus in Italien erhalten haben, entscheiden.

---

nahmezentren im Spiel haben. Aufgrund der Unterkunfts- und Betreuungssituation für Opfer von Menschenhandel schicken einige Länder, wie Finnland, keine Opfer von Menschenhandel mehr nach Italien zurück».

<sup>387</sup> Siehe Kapitel 4.5.3. dieses Berichts.

<sup>388</sup> Keine der NGOs, die im September 2019 interviewt wurden, erhielt eine Überweisung von einer NGO am Flughafen Rom Fiumicino oder von einer NGO am Flughafen Mailand Malpensa.

## 9.5 Paare und Familien

Im *Tarakhel*<sup>389</sup>-Urteil entschied der EGMR, dass aufgrund der Bedingungen in regulären Asylunterkünften in Italien die Rückführung einer achtköpfigen asylsuchenden afghanischen Familie unter der Dublin-Verordnung nach Italien das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung nach Artikel 3 EMRK verletzen würde, wenn die Schweiz vorab keine individuelle Zusicherung von den italienischen Behörden erhalten würde, dass eine angemessene, kinderfreundliche Unterkunft für sie vorhanden ist, der Zugang zu Bildung garantiert und die Familieneinheit gewahrt wird.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) urteilte in seinem Grundsatzentscheid vom 12. März 2015<sup>390</sup>, dass diese individuelle Zusicherung eine materielle völkerrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung der Überstellung sei, welche auf Beschwerdeebene überprüfbar sein müsse und nicht als blosser Überstellungsmodalität fungiere. Das Gericht urteilte, dass eine allgemeine Liste mit Plätzen in SPRAR-Zentren (die vom italienischen Innenministerium im Juni 2015 und Februar 2016 an alle Dublin-Einheiten geschickt wurde) nicht spezifisch genug sei. Explizite Garantien zur Unterbringung der ganzen Familie in einem der drei SPRAR-Projekte, die in der Antwort der italienischen Dublin-Abteilung genannt werden, wertet das BVGer als genügend individuell.<sup>391</sup>

Solche Garantien können von der italienischen Dublin-Abteilung seit Inkrafttreten des Salvini-Dekretes nicht mehr gegeben werden, da asylsuchende Familien keinen Zugang mehr zu SIPROIMI-Zentren haben. Während des Asylverfahrens können asylsuchende Familien nur in Kollektivunterkünften (CAS und CARA) untergebracht werden. Die italienische Dublin-Abteilung schickte am 9. Januar 2019 ein Rundschreiben an alle anderen Dublin-Abteilungen, dass alle Asylsuchenden, die unter der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt werden (mit Ausnahme von unbegleiteten Minderjährigen) in regulären Aufnahmezentren untergebracht werden, die «für alle Personen angemessen sind und deren Grundrechte schützen, insbesondere die Einheit der Familie und den Schutz von Minderjährigen».<sup>392</sup>

Die Analyse in Kapitel 4 dieses Berichts, insbesondere der Teil zu den Auswirkungen des Salvini-Dekretes und des *Capitolato* auf die Qualität und Quantität der in den CAS angebotenen Leistungen, zeigt deutlich, dass CAS keine kinderfreundliche Umgebung anbieten und dass die Unterbringung von Familien in CAS nicht mit Artikel 3 EMRK gemäss der Auslegung im Urteil *Tarakhel* vereinbar ist.

Asylsuchende, einschliesslich Familien, haben keinen Zugang mehr zu Zweitaufnahmezentren (Ex-SPRAR/SIPROIMI).

Die italienische Dublin-Abteilung garantiert, dass Familien einen Platz in einem CAS oder CARA erhalten und dass diese Einrichtungen kinderfreundlich sind.<sup>393</sup> CIR stellt aber fest, dass es immer schwieriger wird, eine angemessene Umgebung für Familien mit Kindern

<sup>389</sup> EGMR, Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12.

<sup>390</sup> BVGer, Urteil 2015/4, Erwägungsgrund 4.3.

<sup>391</sup> BVGer, Urteil vom 27. Juli 2015, D-4394/2015, Erwägungsgrund 7.2 f.

<sup>392</sup> Italienische Dublin-Abteilung, Rundschreiben, 8. Januar 2019.

<sup>393</sup> Interview mit der Dublin-Abteilung des italienischen Innenministeriums, 11. September 2019.

innerhalb des neuen CAS/CARA-Aufnahmesystems zu finden.<sup>394</sup> Der SFH sind Fälle bekannt, in denen Familien getrennt wurden, da die Partner\_innen nicht als verheiratet registriert waren. Es ist sehr schwierig und kann Monate dauern, bis die Familien wieder zusammengeführt werden können. Deshalb sollte die E-Mail der italienischen Dublin-Abteilung, die am 8. Januar 2019 an alle Dublin-Einheiten der Mitgliedsstaaten geschickt wurde, und in der garantiert wird, dass alle unter der Dublin-Verordnung überstellten Asylsuchenden rechtmässig untergebracht werden, vor dem Hintergrund dieses Berichts gelesen werden.

## 9.6 Kinder

### 9.6.1 Zugang zu Bildung für Kinder

Kinder im Asylverfahren und Kinder mit Schutzstatus haben das Recht auf Schulunterricht, genau wie italienische Kinder. Normalerweise gehen sie dort zur Schule, wo sie leben (*residenza*). In den vom Bildungsministerium herausgegebenen Richtlinien<sup>395</sup> steht ausdrücklich, dass alle Kinder in einer Schule eingeschrieben sein müssen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Trotz dieser Vorgabe ist die Umsetzung in der Praxis nicht immer so einfach. Das liegt hauptsächlich daran, dass es keine nationale Koordination gibt. Deshalb müssen die Eltern ihre Kinder in mehreren Schulen anmelden, bis sie eine finden, die ihre Kinder aufnimmt. Das führt dazu, dass einige Schulen überlastet sind und andere kaum Schüler\_innen mit Migrationshintergrund haben.<sup>396</sup>

### 9.6.2 Unbegleitete Minderjährige<sup>397</sup>

ASGI berichtete im April 2019, dass unbegleitete Minderjährige auf einigen Polizeiposten kein Asylgesuch stellen konnten, da noch kein Vormund ernannt wurde. Dies steht nicht im Einklang mit dem Gesetz, welches vorschreibt, dass bis zur Ernennung eines Vormundes die Unterkunftsleitung für die Einreichung des Gesuchs auf internationalen Schutz verantwortlich ist. Die Ernennung eines Vormundes dauert oft monatelang.<sup>398</sup> ASGI berichtet weiter, dass «es immer noch zu wenig Plätze für die 10'787 unbegleiteten Minderjährigen gibt, die sich im Aufnahmesystem befinden, obwohl sich die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen, die in Italien ankommen, 2018 verringert hat, und obwohl SIPROIMI für erwachsene Asylsuchende nicht mehr zugänglich sind.»<sup>399</sup> SIPROIMI hat 4'255 Plätze für unbegleitete Minderjährige.<sup>400</sup>

<sup>394</sup> Interview mit CIR, 11. September 2019.

<sup>395</sup> Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri, 2014, verfügbar hier: <http://didatticainclusiva.loescher.it/linee-guida-per-l'accoglienza-e-l-integrazione-degli-alunni-stranieri.n2967>, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>396</sup> Interview mit Sant'Egidio, 9. September 2019.

<sup>397</sup> Zur Unterkunft von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden siehe Kapitel 5.4.

<sup>398</sup> AIDA, Country Report: Italy, April 2019, Seite 32.

<sup>399</sup> Ebenda, Seite 109.

<sup>400</sup> [www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar](http://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar), Zahl von Oktober 2019, zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

### 9.6.3 Rückschiebungen an der Grenze

Die Lage an der Grenze zwischen Italien und der Schweiz ist nicht mehr so angespannt und unsicher wie im Sommer 2016, als ungefähr 600 Menschen in der Stadt Como campierten, um die Schweizer Grenze zu überqueren. In der Zeit gab es Berichte von Asylsuchenden und insbesondere Minderjährigen, die an der Grenze von Schweizer Behörden nach Italien abgeschoben wurden, ohne dass ihr Asylgesuch oder ihre Situation unter der Dublin-Verordnung vorgängig geprüft wurden.<sup>401</sup> Auch wenn die Lage nun viel ruhiger ist und grundsätzlich weniger Menschen an die Grenze gelangen, wurde die Dublin-Abteilung des italienischen Innenministeriums inoffiziell über Pushbacks an der Grenze zwischen Como und Chiasso informiert.<sup>402</sup> In diesen Fällen werden Minderjährige (aber auch Erwachsene) auf der Basis des italienisch-schweizerischen Rückübernahme-Abkommens<sup>403</sup> ohne ordnungsgemässe Identifizierung an die italienischen Behörden zurückgeschickt. Dies verstösst gegen die Kinderrechtskonvention, nach der das Wohl und Interesse des Kindes Vorrang vor allen anderen Erwägungen haben und stets sorgfältig geprüft werden müssen.

## 9.7 Frauen

Alleinstehende Frauen werden in Italien nicht als verletzlich angesehen, schwangere Frauen jedoch schon. Das Schweizer Staatssekretariat für Migration SEM und das Schweizer Bundesverwaltungsgericht BVGer<sup>404</sup> vertreten die Ansicht, dass schwangere Frauen noch keine «Familie» im Sinne des *Tarakhel*-Urteils bilden. Wenn das Kind geboren wird, während die Frau noch in der Schweiz ist, müssen vor einer Überstellung Garantien eingeholt werden. Doch wenn die Frau überstellt wird, während sie noch schwanger ist, wird die Einholung von Garantien gemäss *Tarakhel*-Urteil nicht als nötig angesehen. Die Schweizer Praxis, nach der schwangere Frauen als nicht vulnerabel eingestuft werden, ist auch im Hinblick auf Informationen, die die SFH von der Dublin-Abteilung des Innenministeriums erhalten haben, problematisch. Die SFH wurde informiert, dass die zuständigen italienischen Behörden oft nicht im Voraus über die offensichtliche Verletzlichkeit der Frau und ihre besonderen Bedürfnisse bei der Unterbringung informiert werden. Dies kann Auswirkungen auf die Angemessenheit der Aufnahmebedingungen haben.<sup>405</sup>

<sup>401</sup> Amnesty International, *La Svizzera non rispetta I diritti dei minorenni*, 31. August 2016, [www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/310816\\_AI\\_cs\\_ConfineSud.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/310816_AI_cs_ConfineSud.pdf), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>402</sup> Interview mit der Dublin-Abteilung des italienischen Innenministeriums, 11. September 2019.

<sup>403</sup> *Accordo tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana sulla riammissione delle persone in situazione irregolare*, 10 September 1998, [www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20022507/index.html](http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20022507/index.html).

<sup>404</sup> Z.B. BVGer, Urteil vom 6. April 2016, D-1942/2016 und D-1944/2016; BVGer, Urteil vom 18. Mai 2016, D-2978/2016.

<sup>405</sup> Interview mit der Dublin-Abteilung des italienischen Innenministeriums, 11. September 2019.

## 9.8 Männer

Alleinstehende Männer werden nicht als verletzlich eingestuft. Gemäss dem EGMR sollten Asylsuchende jedoch generell als schutzbedürftige Gruppe eingestuft werden, schon allein wegen ihres unsicheren Rechtsstatus.<sup>406</sup>

Insbesondere von jungen, gesunden Männern wird erwartet, dass sie für sich selbst sorgen können. Deshalb werden sie im Dublin-System ohne weitere Abklärung überstellt, und eine Beschwerde gegen die Überstellung ist mehr oder weniger aussichtslos.<sup>407</sup> Da sie nicht als verletzlich eingestuft werden, haben NGOs nur wenig Erfolg bei Beschwerden gegen den Entscheid der italienischen Behörden, jungen gesunden Männern das Recht auf Unterkunft zu entziehen. Dadurch erhöht sich für diese jungen Männer das Risiko der Obdachlosigkeit. Ausserdem gehören sie zu einer Gruppe, die am stärksten von der Arbeitslosigkeit in Italien betroffen ist.

Alleinstehende Männer im Asylverfahren oder mit Schutzstatus, die nach Italien überstellt werden, werden sehr wahrscheinlich obdachlos oder kommen in besetzten Häusern unter und haben keine Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lage.

## 9.9 Fazit

Es gibt im italienischen Gesetz keine Vorgaben zur Identifizierung von verletzlichen Asylsuchenden. Die meisten Identifizierungs- und Vermittlungsleistungen werden von spezialisierten NGOs erbracht. Sie leisten extrem wichtige und anspruchsvolle Arbeit in einem sehr schwierigen Umfeld. Doch die fehlende nationale Koordination ist für ihre Arbeit hinderlich. Die mit dem Salvini-Dekret eingeführten Änderungen und das *Capitolato* erschweren zudem die Identifizierung von vulnerablen Asylsuchenden bei ihrer Ankunft in Italien. Verletzliche Asylsuchende werden deshalb nicht oder erst nach einiger Zeit im Asylverfahren identifiziert. Während dieser Zeit erhalten sie keine adäquate Betreuung, auf die sie nach europäischem und internationalem Recht ein Anrecht hätten.

---

<sup>406</sup> EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Beschwerde Nr. 30696/09.

<sup>407</sup> Z.B. BVGer, Urteil vom 27. April 2016, D-2509/2016; BVGer, Urteil vom 18. April 2016, E-2251/2016; BVGer, Urteil vom 23. September 2015, E-5782/2015.

## 10 Rechtliche Beurteilung

In der Folge werden verschiedene Rechtsgrundlagen erörtert, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Innerhalb des EU-Rechts wird auf die EU-Grundrechtecharta<sup>408</sup>, auf die Qualifikationsrichtlinie (QRL)<sup>409</sup>, die Aufnahme-richtlinie (ARL)<sup>410</sup> und die Verfahrensrichtlinie (VRL)<sup>411</sup>, welche mit dem Dekret 142/2015 ins italienische Recht übernommen wurden, Bezug genommen.

### 10.1 Zugang zum Asylverfahren

Asylsuchende, die über das Mittelmeer nach Italien gelangen oder die in einer Questura ein Asylgesuch stellen, müssen ein Formular (*foglio notizie*) mit ihren Gründen für die Einreise nach Italien ausfüllen. Wenn sie das Feld «Asyl» nicht ankreuzen, erhalten sie einen Abschiebeentscheid und können inhaftiert werden. In der Praxis stellt dies ein ernsthaftes Hindernis für den effektiven Zugang zum Asylverfahren dar, da die Personen selten ausreichend über die Konsequenzen dieses Formulars informiert werden. Das steht nicht im Einklang mit Artikel 8 VRL, in dem festgehalten wird, dass Personen, die an einem internationalen Grenzübergang oder in einer Haftanstalt einen Antrag auf internationalen Schutz stellen möchten, Informationen und Beratung erhalten müssen. Ausserdem besteht durch diese Praxis das Risiko einer Verletzung von Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR<sup>412</sup>).

In italienischen Grossstädten wie Rom und Mailand kann es mehrere Wochen dauern, bis ein Asylgesuch formal registriert wird (*verbalizzazione*). In der VRL wird festgehalten, dass ein Antrag auf internationalen Schutz innerhalb von drei Arbeitstagen registriert werden muss, wenn er bei der richtigen Behörde eingereicht wurde. Wenn er bei einer anderen Behörde eingereicht wurde, beträgt die Frist sechs Tage (Artikel 6 (1) VRL). Diese Frist kann auf zehn Arbeitstage verlängert werden, wenn viele Gesuche gleichzeitig eingereicht werden (Artikel 6 (5) VRL). Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so schnell wie möglich formal einreichen zu können (Artikel 6 (2) VRL). In grossen italienischen Städten weicht die Dauer von mehreren Wochen bis Monate für die Registrierung eines Asylgesuchs deutlich von den Fristen in der VRL ab und stellt daher eine Verletzung von EU-Recht dar.

Wenn das Asylverfahren einer Person für zwölf Monate suspendiert und danach eingestellt wurde (wenn die Person von den Behörden nicht aufgefunden werden kann), muss die betroffene Person triftige Gründe für die Abwesenheit vorbringen, und nur wenn die

<sup>408</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000.

<sup>409</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).

<sup>410</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>411</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>412</sup> UNO-Generalversammlung, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 10. Dezember 1948.

italienischen Behörden diese Gründe als triftig anerkennen, wird das Verfahren wiedereröffnet. In diesen Fällen kann ein erneutes Gesuch nur mit neuen (materiellen) Elementen gestellt werden. Das kann dazu führen, dass ein Asylgesuch nie inhaltlich geprüft wird, was der Grund-Idee des gemeinsamen europäischen Asylsystems und der Dublin-Verordnung entgegenläuft und zu einer Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips führen kann.

Die Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren für bestimmte Nationalitäten ist eine Verletzung des Artikel 3 der Flüchtlingskonvention<sup>413</sup> und kann zu einer Verletzung des Non-Refoulement-Prinzip führen, welches in Artikel 33 der Flüchtlingskonvention und in Artikel 19 der EU-Grundrechtscharta festgelegt ist.<sup>414</sup>

## 10.2 Aufnahmebedingungen und deren Entzug

Gemäss ARL müssen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Antragstellenden die materiellen Aufnahmebedingungen vom Zeitpunkt der Einreichung ihres Gesuchs um internationalen Schutz zur Verfügung stehen (Artikel 17 ARL). Das Dekret 142/2015 schreibt ebenfalls vor, dass diese materiellen Aufnahmebedingungen vom Zeitpunkt der Einreichung eines Asylgesuchs in Italien zur Verfügung stehen müssen.

Doch in der Praxis gibt es Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Da die allermeisten Personen, die internationalen Schutz beantragen, über das Mittelmeer nach Italien kommen, ist das System auf diese Asylsuchenden ausgerichtet. Personen, die ein Asylgesuch bei einer Questura im Landesinnern stellen, müssen mit Verzögerungen bei der Unterkunfts-zuteilung rechnen.

Artikel 23 des Dekrets 142/2015 legt auch fest, dass unter bestimmten Umständen die Unterkunft in Erstaufnahmezentren entzogen werden kann. Für die Zweitaufnahmezentren gilt Artikel 40 des Anhangs A zur Ministerialverordnung 9259 vom 18. November 2019. Der Hauptgrund für den Entzug der Aufnahmebedingungen ist das Verlassen des Zentrums ohne vorherige Ankündigung. Davon sind fast alle Dublin-Rückkehrenden betroffen, da Personen, die das Land verlassen wollen, das Zentrum höchstwahrscheinlich nicht über ihre Pläne informiert haben. Ein weiterer Grund ist die Verletzung der Hausregeln. In der Praxis wird bereits für kleine Verstösse gegen die Hausregeln ein Entzug des Rechts auf Unterbringung angeordnet. Wenn das Recht einmal entzogen wurde, stehen die Chancen, wieder Zugang zu erhalten, sehr schlecht. Dadurch landen die Menschen ohne Unterkunft und ohne staatliche Unterstützung auf der Strasse.

Die Kürzung oder der Entzug von materiellen Aufnahmebedingungen ist zwar auch im Artikel 20 VRL vorgesehen, aber Absatz 4 dieses Artikels hält fest, dass Mitgliedstaaten unter allen Umständen den Zugang zur Gesundheitsversorgung gemäss Artikel 19 und einen würdevollen Lebensstandard für alle Gesuchstellenden garantieren müssen. Das wurde kürzlich auch vom EuGH betont.<sup>415</sup> Die Praxis des Entzugs von Aufnahmebedin-

<sup>413</sup> Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

<sup>414</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000, 2000/C 364/01.

<sup>415</sup> EuGH, Urteil vom 12. November 2019, *Haqbin*, C-233/18.

gungen und die administrativen und gesetzlichen Hürden, um erneut Zugang zu Unterkunft zu erhalten (was in den meisten Fällen aussichtslos ist), stehen nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH und Artikel 20 (5) VRL.

Der EGMR betont in seinem Urteil im Fall *M.S.S. v. Belgium and Greece*<sup>416</sup>, dass Asylsuchende aufgrund ihrer Rechtsstellung besonders schutzbedürftig sind. Wenn sie monatelang auf der Strasse leben müssen, ihre Grundbedürfnisse nicht abdecken können, in ständiger Angst vor Übergriffen und Diebstählen leben, ohne Aussicht auf Verbesserung ihrer Lage, stelle das höchstwahrscheinlich eine Verletzung von Artikel 3 EMRK dar.

### 10.3 Qualität der Unterbringung

Gemäss ARL muss Italien Asylsuchenden materielle Aufnahmebedingungen zur Verfügung stellen, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Sie müssen damit ihren Unterhalt und den Schutz ihrer physischen und psychischen Gesundheit sicherstellen können. Das gilt insbesondere für verletzte Personen gemäss Artikel 21 ARL (Artikel 17 ARL). Dazu gehören Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Artikel 2 (g) ARL).

Das neue *Capitolato* hat zu einem ernsthaften Mangel an Leistungen in den Erstaufnahmezentren geführt. Dies liegt daran, dass die Leistungen, die die Betreiber der Zentren erbringen müssen, qualitativ und quantitativ stark reduziert wurden. Hinzu kommt die wesentliche Kürzung der finanziellen Mittel des Staates. Das betrifft alle Asylsuchenden, die in Erstaufnahmezentren untergebracht sind. Doch am schlimmsten trifft es verletzte Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen. Wegen der fehlenden Betreuung und dem Mangel an Fachpersonen werden sie noch nicht einmal als verletzlich identifiziert. Und selbst wenn sie identifiziert werden, sind keine besonderen Leistungen für sie vorgesehen. Die in Erstaufnahmezentren angebotene medizinische und soziale Betreuung wurde so stark reduziert, dass keine seriöse Behandlung von physischen oder psychischen Gesundheitsproblemen erwartet werden kann. Deshalb sind Erstaufnahmezentren (CAS/CARA) nicht für Personen mit besonderen Bedürfnissen geeignet.

Zweitaufnahmezentren (SIPROIMI) verfügen über spezialisierte Plätze, wo für Personen mit physischen und psychischen Problemen besondere Leistungen angeboten werden. Jedoch sind das nur 2% (684 Plätze) aller vorhandener Plätze in SIPROIMI, was den Bedarf bei weitem nicht abdeckt. Ausserdem können SIPROIMI keine mit (psychiatrischen) Gesundheitseinrichtungen vergleichbaren Dienste anbieten. Deshalb können Personen, deren (hauptsächlich psychischen) Krankheiten vom *Servizio Centrale* von SIPROIMI als «sehr schwer» angesehen werden, nicht in SIPROIMI untergebracht werden. Es wird ihnen auch keine staatliche Alternative angeboten.

Der Mangel an angemessenen Unterkünften für verletzte Personen, insbesondere für psychisch Erkrankte, ist offensichtlich. Gemäss ARL müssen Mitgliedstaaten bei den Auf-

---

<sup>416</sup> EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Antrag Nr. 30696/09, Rz. 249 ff., Rz. 263-264.

nahmebedingungen die besondere Situation von vulnerablen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen, schwangeren Frauen, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen Arten von ernsthafter psychischer, physischer oder sexueller Gewalt wurden, berücksichtigen (Artikel 21 ARL). Angesichts des eklatanten und ernsthaften Mangels an adäquaten Unterkunftsplätzen für vulnerable Personen verletzt Italien seine Verpflichtungen unter der ARL. Ausserdem ist Italien gemäss ARL verpflichtet, besondere Bedürfnisse zu identifizieren. Diese Verpflichtung wird im italienischen Aufnahmesystem ungenügend umgesetzt, weshalb es zu systematischen Verletzungen der Rechte von vulnerablen Personen kommt.

#### **10.4 Mangelnde Unterstützung für Personen mit Schutzstatus**

Gemäss QRL haben Personen mit internationalem Schutzstatus ein Recht auf gleichwertige Bedingungen beim Zugang zu Unterkunft wie andere Drittstaatenangehörige (Artikel 32 (1) QRL). Ausserdem müssen Mitgliedstaaten bei der nationalen Verteilpraxis bestrebt sein, Massnahmen zur Verhinderung von Diskriminierungen von Personen mit internationalem Schutzstatus umzusetzen und Chancengleichheit beim Zugang zu Wohnraum zu garantieren (Artikel 32 (2) QRL). Die Flüchtlingskonvention<sup>417</sup> hält ebenfalls fest, dass Flüchtlinge nicht schlechter behandelt werden dürfen als andere Drittstaatenangehörige unter den gleichen Umständen (Artikel 21). Im Hinblick auf Sozialhilfe schreibt die Flüchtlingskonvention vor, dass Flüchtlinge gleich behandelt werden müssen wie Staatsbürger\_innen (Artikel 23). Die Gleichbehandlung für anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz wird auch in der QRL festgelegt (Artikel 29 (1) QRL).

Unter italienischem Recht haben Personen mit internationalem Schutzstatus die gleichen Rechte beim Zugang zu Wohnraum und Sozialhilfe wie Staatsbürger\_innen. Doch gibt es kaum staatliche Unterstützung, und das italienische Sozialsystem stützt sich stark auf die Unterstützung in der Familie. Im Gegensatz zu Staatsbürger\_innen haben Personen mit Schutzstatus selten ein familiäres oder soziales Netzwerk, ab das sie sich wenden können. Deshalb können familiäre Netzwerke keine Alternativen für sie bieten, wo das nationale Sozialsystem versagt. Das gilt sowohl für finanzielle, als auch materielle Unterstützung. Im Bereich Wohnen bedeutet das für Personen mit Schutzstatus, dass sie gefährdet sind, obdachlos zu werden, wenn ihre Zeit in den SIPROIMI abgelaufen ist. Denn für eine Berechtigung auf eine Sozialwohnung müssen Personen mit internationalem Schutzstatus durchschnittlich für mindestens fünf Jahre in Italien gelebt haben. Und selbst dann müssen sie noch mehrere Jahre auf eine Wohnung warten, da die Wartelisten sehr lang sind.

Deshalb werden Flüchtlinge in Italien de facto beim Zugang zu Wohnraum und finanzieller Unterstützung benachteiligt, da sie kein familiäres Netzwerk haben, auf das sie zurückgreifen können. Es stellt sich die Frage, ob sich die Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen in der Flüchtlingskonvention und der QRL nur auf eine theoretische Gleichbehandlung bezieht oder ob es um eine praktische Gleichbehandlung geht. Im ersten Fall

---

<sup>417</sup> Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

würde das eine indirekte Diskriminierung darstellen, da sich Personen mit internationalem Schutzstatus normalerweise in einer anderen und schlechteren Lage befinden als Staatsangehörige (fehlendes familiäres Netz). Deshalb liegt es auf der Hand, dass sich die Flüchtlingskonvention und die QRL auf eine praktische Umsetzung der Gleichbehandlung beziehen. In diesem Fall müsste Italien positive Unterstützungsmassnahmen ergreifen, wie sie tatsächlich in Artikel 32 (2) QRL festgehalten sind und welche vom Menschenrechtskommissar des Europarats und UNHCR gefordert werden.<sup>418</sup>

Es gibt viel zu wenig angemessene Unterkünfte für verletzte Personen mit Schutzstatus in Italien (insbesondere für psychisch Kranke). Unzählige Personen, die als vulnerabel eingestuft werden müssten, leben wie alle anderen Personen mit Schutzstatus unter prekären Umständen auf der Strasse oder in besetzten Häusern. Gemäss QRL müssen Mitgliedstaaten die spezifische Situation von Personen mit besonderen Bedürfnissen berücksichtigen. Sie bezieht sich insbesondere auf Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Personen mit Behinderungen, ältere Menschen, schwangere Frauen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen ernsthaften Formen der psychischen, physischen oder sexuellen Gewalt wurden (Artikel 20 (3) QRL). Zusätzlich bezieht sich Abschnitt 16 der Präambel der QRL auf die EU-Grundrechtecharta<sup>419</sup> und insbesondere auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde in deren Artikel 1. Wenn schutzbedürftige Personen mit internationalem Schutzstatus nicht angemessen unterstützt werden, setzt Italien die Voraussetzungen der QRL nicht korrekt um. Die hoffnungslose Situation von vielen Personen mit internationalem und anderem Schutzstatus, die als besonders vulnerabel eingestuft werden und dauerhaft auf der Strasse oder in besetzten Häusern leben, ist mit der Wahrung der Menschenwürde, wie es die EU-Grundrechtecharta von EU-Mitgliedstaaten verlangt, nicht vereinbar.

Unter der QRL sind die positiven Verpflichtungen in Bezug auf Personen mit internationalem Schutzstatus vielleicht nicht so offensichtlich wie diejenigen für Asylsuchende unter der ARL. Doch es ist gemäss QRL klar, dass das tägliche Leben von Personen mit internationalem Schutzstatus nicht schlechter sein darf, als das von Asylsuchenden unter der ARL. Da es deutliche Hinweise darauf gibt, dass Italien seine Verpflichtungen gegenüber Personen mit internationalem Schutzstatus nicht vollständig einhält, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Situation eine Person mit internationalem Schutzstatus, die vor ihrem Weggang aus Italien in hoffnungslosen Bedingungen ohne Aussicht auf eine Verbesserung der Lage auf der Strasse gelebt hat, Artikel 3 EMRK verletzt. Der EuGH hielt im Hinblick auf Artikel 4 der EU-Grundrechtecharta fest: «Das Gemeinsame Europäische Asylsystem und der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens beruhen nämlich – wie das vorliegende Gericht ausgeführt hat – auf der Zusicherung, dass die Anwendung dieses Systems in keinem Stadium und in keiner Weise zu einem ernsthaften Risiko von Verstössen gegen Artikel 4 der Charta führt. In dieser Hinsicht wäre es widersprüch-

<sup>418</sup> Bericht von Nils Muižnieks, 18. September 2012, Abs. 166; UNHCR Recommendations Italy, July 2013, Seite 21, immer noch gültig, da seitdem keine Änderungen vorgenommen wurden.

<sup>419</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000.

lich, wenn das Vorliegen eines solchen Risikos im Stadium des Asylverfahrens eine Überstellung verhindern würde, während dasselbe Risiko dann geduldet würde, wenn dieses Verfahren durch die Zuerkennung von internationalem Schutz zum Abschluss kommt. »<sup>420</sup>

## 10.5 Gesundheitsversorgung

Der EuGH hält fest, dass es nicht ausreicht, nur die Konsequenzen des physischen Transports der betroffene Person von einem Mitgliedstaat in einen anderen in Betracht zu ziehen, sondern dass alle möglichen, aus der Überstellung entstehenden Konsequenzen, in Betracht gezogen werden müssen.<sup>421</sup>

Gemäss ARL müssen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Asylsuchende die nötige Gesundheitsversorgung, mindestens Notfallversorgung und die essentielle Behandlung von Krankheiten erhalten (Artikel 17/19 ARL). Die QRL hält fest, dass anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz Zugang zu Gesundheitsversorgung unter den gleichen Bedingungen wie Staatsbürger\_innen haben müssen. Dazu gehört auch die Behandlung von psychischen Krankheiten (Artikel 30 (1) und (2)). Ausserdem müssen Mitgliedstaaten gemäss ARL den Asylsuchenden Informationen über Leistungen und Organisationen geben, die sie beim Zugang zur Gesundheitsversorgung unterstützen könnten (Artikel 5 (1) ARL).

Die QRL schreibt vor, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, so bald wie möglich nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus oder des subsidiären Schutzstatus Zugang zu Informationen über die Rechte und Pflichten in Zusammenhang mit dem Status in einer Sprache, die sie verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen, gewährt werden muss (Artikel 22 QRL). Ausserdem dürfen Mitgliedstaaten gemäss Artikel 17 (4) ARL von Gesuchstellenden nur die Bezahlung von medizinischen Behandlungen verlangen, wenn die Gesuchstellenden genügend Ressourcen haben.

Oberflächlich betrachtet scheinen Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus in Italien allgemein Zugang zur Notversorgung zu haben. Doch in der Praxis gibt es verschiedene Gründe, warum es für Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus manchmal unmöglich ist, die nötige Gesundheitsversorgung zu erhalten.

Erstens fehlen die Informationen über das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu den Verfahren für die Registrierung im italienischen nationalen Gesundheitssystem SSN. Das führt dazu, dass Personen, die ein Anrecht auf eine Registrierung im SSN haben, diese Möglichkeit oftmals nicht nutzen. In einigen Regionen Italiens können die Registrierungsvoraussetzungen von Personen, die nicht im Zivilregister der Gemeinde registriert sind (aufgrund der Umsetzung des Salvini-Dekretes) oder obdachlos sind und deshalb beim SSN keine Adresse angeben können, an der sie registriert sind, nicht erfüllt

<sup>420</sup> EuGH, Urteil vom 19. März 2019, *Jawo*, C-163/17, Abs. 89; in Bezug auf Personen mit internationalem Schutzstatus siehe auch EuGH, Urteil vom 19. März 2019, *Ibrahim et al.*, C-297/17, Abs. 86-93 und EuGH, Urteil vom 13. November 2019, *Hamed and Omar*, C-540/17 und C-541/17.

<sup>421</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017, *C.K. and others*, C-578/16 PPU, Abs. 76.

werden. In anderen Regionen endet die Registrierung im SSN ein Jahr nach Einreichung des Asylgesuchs. Personen, denen die Zuweisung einer Steuernummer verweigert wird, können sich ebenfalls nicht im SSN registrieren.

Für diejenigen, die registriert sind, hindert der Selbstbehalt für Gesundheitskosten und Medikamente (in Form von sogenannten «Tickets») den effektiven Zugang zur Gesundheitsversorgung, da selbst kleinste Beträge für Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation ein unüberwindbares Hindernis darstellen können. In ein paar wenigen Regionen Italiens erhalten Asylsuchende spezielle Befreiungs-Codes, mit denen sie von der Zahlung des Selbstbehaltes befreit werden. In den meisten Regionen gibt es aber entweder Unklarheiten über die Ausnahmerechtigungen (zum Beispiel, weil die betroffenen Personen nicht als arbeitslos registriert sind, da sie in den meisten Fällen noch nie in Italien gearbeitet haben) oder die Gewährung von Ausnahmen wird einfach verweigert. Obwohl mehrere Gerichte entschieden haben, dass Asylsuchende und Personen mit internationalem Schutzstatus nicht von möglichen Befreiungen, die italienischen Staatsbürger\_innen anwendbar sind, ausgeschlossen werden dürfen, besteht diese diskriminierende Praxis weiter.

Insbesondere in Bezug auf die Behandlung von psychisch Erkrankten erfüllt Italien die Anforderungen der ARL und QRL nicht. Da das Personal in den Erstaufnahmezentren unter dem neuen *Capitolato* reduziert wurde, wird die Verletzlichkeit von Asylsuchenden häufig nicht erkannt. Deshalb werden sie nicht an spezialisierte NGOs oder medizinisches Personal weitergeleitet. In Zweitaufnahmezentren gibt viel zu wenig Plätze für Personen mit psychischen oder physischen Erkrankungen. Ausserdem sind diese Plätze für Personen mit psychischen Erkrankungen, die in geschlossenen Einrichtungen behandelt werden müssen, nicht geeignet. Die SIPROIMI sind keine psychiatrischen Einrichtungen. Deshalb weigern sie sich, Personen mit Schutzstatus mit schwerwiegenden psychischen Gesundheitsproblemen aufzunehmen. Damit fallen diese Personen durch die Maschen des Aufnahmesystems.

Die Ausführungen zeigen auf, dass die Vorgaben in der ARL und der QRL in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung in Italien nicht eingehalten werden. Der Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung ist nicht gewährleistet. Besonders problematisch ist die Situation für Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen. Das führt nicht nur zu einer Verletzung der relevanten rechtlichen Vorgaben des gemeinsamen europäischen Asylsystems, sondern auch zur Verletzung von Artikel 3 EMRK, da der Zugang zu (psychischer) Gesundheitsversorgung entscheidend ist, um Asylsuchenden und Personen mit internationalem Schutzstatus ein humanes und würdevolles Leben in Italien zu ermöglichen.

## 10.6 Vulnerable Personen

Artikel 24 (1) der VRL verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie innerhalb einer angemessenen Zeitspanne nach Einreichung des Asylgesuchs beurteilen müssen, ob der/die Gesuchsteller\_in besondere Verfahrensgarantien benötigt. Obwohl das italienische Gesetz bestimmte Personenkategorien als «vulnerabel» anerkennt, gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen dazu, wie vulnerable Asylsuchende identifiziert werden sollen. Insbesondere in den Erstaufnahmezentren, die im Moment gezwungen sind, mit weniger

(qualifiziertem) Personal arbeiten, bleiben Verletzlichkeiten unerkannt. Ausserdem werden seit dem Salvini-Dekret alle Asylsuchenden in Erstaufnahmezentren untergebracht, die ihre Bedürfnisse nicht erfüllen. Die Aufnahme in Zweitaufnahmezentren, die vor dem Inkrafttreten des Salvini-Dekretes möglich war, ist für Asylsuchende nicht mehr möglich. Deshalb erfüllt Italien seine rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Identifizierung und Betreuung von verletzlichen Asylsuchenden nicht.

### 10.6.1 Opfer von Menschenhandel

Asylsuchende, die Opfer von Menschenhandel (OMH) wurden, werden aus den obengenannten Gründen meist bis zu ihrer Anhörung zu den Asylgründen vor der Territorialkommission nicht als solche identifiziert. Diese Anhörung kann mehrere Monate nach der Gesuchseinreichung stattfinden. In dieser Zeitspanne werden die Gesuchstellerinnen in Erstaufnahmezentren untergebracht, wo sie ein leichtes Ziel für Ausbeutung und *Re-Trafficking* sind. Und selbst wenn diese OMH von der Territorialkommission identifiziert werden, haben die NGOs, an die sie dann überwiesen werden, nicht die Kapazitäten, um sie alle angemessen unterstützen zu können. Deshalb erfüllt Italien seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen des Europarats über Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel nicht, wie auch von GRETA immer wieder festgestellt wurde.

### 10.6.2 Familien (und insbesondere Kinder)

Artikel 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. Nach Artikel 12 ARL ist die Einheit der Familie so weit wie möglich zu wahren und die Familie soll gemeinsam untergebracht werden. Der EGMR hat in seinem *Tarakhel*-Urteil<sup>422</sup> Familientrennungen im Asylsystem als eine Verletzung von Artikel 3 EMRK bezeichnet. Bezüglich international Schutzberechtigter verpflichtet die QRL die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann (Artikel 23 (1) QRL).

In der Praxis kann es jedoch vorkommen, dass Familienbände von Personen der gleichen Familie ignoriert werden, insbesondere, wenn keine Dokumente wie Heiratsurkunden vorliegen. Auch Familien, die nach dem Verlassen des Heimatlandes gegründet wurden, sind unter Artikel 8 EMRK geschützt, im Dublin-Verfahren wird dies jedoch nicht immer berücksichtigt. Und schliesslich gibt es Fälle, in denen aufgrund der Probleme beim Zugang zum Asylverfahren nicht alle Familienmitglieder ein Recht auf Unterbringung im Aufnahmesystem haben. Deshalb wird die Familieneinheit von Asylsuchenden in Italien nicht immer gewahrt.

Personen mit internationalem Schutzstatus müssen die SIPROIMI nach Ablauf ihres Aufenthalts dort verlassen. Deshalb kann es unter Umständen ebenfalls unmöglich sein, die Familieneinheit zu wahren. Sehr viele Menschen, auch Familien, die einen Schutzstatus

<sup>422</sup> EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

in Italien erhalten haben, werden zeitweise obdachlos. Frauen und Kinder finden manchmal eine Unterkunft bei Hilfsorganisationen, aber Männer und Väter haben kaum die Möglichkeit, dort mit ihren Frauen und Kindern untergebracht zu werden.

Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) schreibt vor, dass bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes immer an erster Stelle stehen muss (Artikel 3 (1) KRK). Das gilt sowohl für Kinder, die sich zusammen mit ihrer Familie im Asylverfahren befinden, als auch für unbegleitete Minderjährige. Ein Unterlassen kann ebenfalls eine Handlung sein, insbesondere wenn Sozialhilfebehörden nicht eingreifen, um Kinder vor Vernachlässigung oder Missbrauch zu schützen.<sup>423</sup> Dem Wohl des Kindes wird teilweise nicht das gleiche Gewicht wie migrationspolitischen Überlegungen zugemessen, obwohl es stärker gewichtet werden müsste.<sup>424</sup> Bei verletzlichen Kindern muss das Wohl des Kindes vor dem Hintergrund anderer Menschenrechtsnormen für diese spezifischen Situationen gesehen werden, zum Beispiel die Flüchtlingskonvention in Bezug auf Kinderflüchtlinge.<sup>425</sup> Die QRL bezieht sich auf die KRK und betont, dass das Kindeswohl bei der Umsetzung der Richtlinie an erster Stelle stehen sollte (Erwägungsgrund Nr. 18 der QRL). Ähnlich verweist auch die Dublin-III-Verordnung auf das Kindeswohl als vorrangige Erwägung (Artikel 6 (1) Dublin-III-Verordnung).

Gemäss dem Diskriminierungsverbot von Artikel 2 KRK müssen Mitgliedstaaten angemessene Massnahmen ergreifen, um ein Kind vor Diskriminierung zu schützen. Das ist keine passive Pflicht, sondern verlangt proaktive Massnahmen des Staates, um tatsächliche Chancengleichheit für Kinder zu schaffen, damit sie ihre Rechte aus dem Übereinkommens geniessen können. Zum Ausgleich von tatsächlichen Ungleichheiten werden positive Massnahmen benötigt.<sup>426</sup>

Artikel 6 KRK legt das Recht des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung fest. Staaten müssen eine Umgebung schaffen, in der die Menschenwürde respektiert und eine umfassende Entwicklung eines jeden Kindes sichergestellt wird.<sup>427</sup> Es müssen die gleichen Gefahren und Schutzfaktoren für Leben, Überleben, Wachstum und Entwicklung des Kindes für die Umsetzung des Rechts des Kindes auf Gesundheit gemäss Artikel 24 KRK in Betracht gezogen werden. Diese Faktoren beinhalten insbesondere den sozio-ökonomischen Status und Wohnort des Kindes.<sup>428</sup> Artikel 24 auferlegt den Staaten eine starke Handlungsverpflichtung, damit die primäre Gesundheitsversorgung für alle Kinder vorhanden und zugänglich ist. Ein besonderes Augenmerk soll auf unterversorgte Regionen und Bevölkerungsgruppen gelegt werden.<sup>429</sup>

---

<sup>423</sup> Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes, dass sein Wohl als primäre Überlegung gemacht wird (Artikel 3 (1)), 29. Mai 2013, Rz. 18, [www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html](http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html).

<sup>424</sup> Ebenso, Rz. 37, 39.

<sup>425</sup> Ebenso, Rz. 75.

<sup>426</sup> Ebenda, Rz. 41.

<sup>427</sup> Ebenso, Rz. 42.

<sup>428</sup> UN-Kinderausschuss, General Comment Nr. 15 (2013) zum Recht des Kindes, den höchstmöglichen Gesundheitsstandard zu erreichen (Artikel 24), 17. April 2013, Abs. 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), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>429</sup> Ebenso, Abs. 28.

Gemäss Artikel 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 Artikel 31 KRK. Ohne diese Möglichkeiten kann ein Kind nicht wieder gut zu machenden physischen und psychischen Schaden nehmen. Das Recht aus Artikel 31 KRK muss ohne jegliche Diskriminierung gewährt werden. Dazu gehören auch Kinder, die in armen oder gefährlichen Umgebungen oder auf der Strasse leben und gilt ausdrücklich auch für asylsuchende Kinder oder Kinderflüchtlinge.<sup>430</sup> Alle Kinder haben ein Recht auf angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrung ihrer Rechte (Artikel 22 KRK).

Artikel 37 (a) KRK verbietet Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung. Gemäss Artikel 19 KRK müssen Vertragsstaaten alle angemessenen rechtlichen, administrativen, sozialen und Bildungs-Massnahmen ergreifen, um Kinder vor jeglicher Form von physischer oder psychischer Gewalt, Verletzung oder Missbrauch, Vernachlässigung oder nachlässiger Behandlung, Misshandlung oder Ausbeutung, einschliesslich sexuellen Missbrauchs, zu schützen. Der Begriff «Gewalt» umfasst jegliche Form von Vernachlässigung, so zum Beispiel ein Kind nicht vor Schaden zu schützen oder seine Grundbedürfnisse wie angemessenes Essen, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung nicht abzudecken. Psychologische Vernachlässigung beinhaltet auch, Gewalt, Drogen oder Alkoholmissbrauch ausgesetzt zu sein.<sup>431</sup>

Diese Analyse der relevanten Artikel der KRK zeigt, dass Staaten, die asylsuchende Familien mit Kindern aufnehmen, weitreichende Verpflichtungen haben, alle nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit diese Kinder wachsen und sich in (psychisch und physisch) gesunde, erfüllte junge Erwachsene entwickeln können.

Da seit Inkrafttreten des Salvini-Dekretes alle asylsuchenden Familien in CAS untergebracht werden, leben Kinder dieser Familien unter Bedingungen, die die Standards der KRK nicht erfüllen. Sie werden in Gebäuden untergebracht, die nicht für die Unterbringung von Asylsuchenden gebaut wurden, in Aufnahmezentren, die nichts weiter als einen Schlafplatz und Essen anbieten. Ihre Bedürfnisse werden nicht erfüllt und statt eine Behandlung für ihre Traumata zu erhalten, laufen sie Gefahr, erneut traumatisiert zu werden und sich nie zu ihrem Potential entwickeln können.

Ausserdem werden Kinder mit Familien mit internationalem Schutzstatus nur für eine beschränkte Zeit in SIPROIMI untergebracht. Danach müssen sie die SIPROIMI verlassen und müssen aus der Gegend wegziehen, in der sie sozialisiert wurden, auch wenn es nur für eine kurze Zeit war. Sie müssen oft von Ort zu Ort ziehen, während ihre Eltern vorübergehend in der Landwirtschaft oder in Haushalten arbeiten. Ihre Eltern arbeiten meistens viele Stunden in Jobs auf dem Schwarzmarkt, wodurch sie wenig Zeit oder Kraft für

---

<sup>430</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 (Article 31), 17. April 2013, Abs. 13, 16, 23 and 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), zuletzt aufgerufen am 3. Januar 2020.

<sup>431</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, Abs. 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).

die Betreuung ihrer Kinder haben. Diese Kinder werden sich selbst überlassen, was dazu führt, dass sie der Schule fernbleiben. Insbesondere wenn ihre Familie obdachlos wird – wie viele in den letzten Jahren – haben sie keinen Zugang zu den meisten, wenn nicht allen ihren Rechten, die ihnen theoretisch durch die KRK garantiert werden.

Deshalb verletzt Italien seine positiven Verpflichtungen aus der KRK, insbesondere im Hinblick auf Sondermassnahmen zum Schutz von asylsuchenden Kindern oder Kinderflüchtlingsen. In Bezug auf die *de facto* ungleiche Behandlung im Vergleich zu Staatsbürger\_innen bei der Sozialhilfe müssen systematische positive Diskriminierungsmassnahmen ergriffen werden, wo Kinder betroffen sind.

## 10.7 Pflicht zum Austausch aller relevanter Informationen

Mit Artikel 31 und 32 der Dublin-III-Verordnung werden überstellende Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, dem aufnehmendem Mitgliedstaat Informationen zu besonderen Bedürfnissen der überstellten Person mitzuteilen. Die Durchführungsverordnung<sup>432</sup> enthält Standardformulare<sup>433</sup>, die Mitgliedstaaten benutzen müssen, um auf spezielle Bedürfnisse von Dublin-Überstellten hinzuweisen und regelt auch, wie Mitgliedstaaten Gesundheitsdaten vor einem Dublin-Transfer übermitteln sollen.

Gemäss den Erfahrungen von Dublin-Rückkehrenden, deren Situation im *Dublin Returnee Monitoring Project*<sup>434</sup> dokumentiert wurde und weiteren Informationen, die der SFH zugetragen wurden, wissen die für die Abdeckung der besonderen Bedürfnisse zuständigen Personen nichts von deren Vorliegen.

Es ist unklar, in welchem Stadium oder von welcher Behörde die wesentlichen Informationen nicht ordnungsgemäss weitergeleitet werden. Da fehlende Informationen zu besonderen Bedürfnissen zur Verletzung der Rechte der betroffenen Person führen können, ist der Staat, der die Person überstellt, dafür verantwortlich, dass die Informationen gemäss Artikel 31 und 32 der Dublin-III-Verordnung so übermittelt werden, dass die zuständigen Akteure im anderen Land die überstellte Person gemäss ihren Bedürfnissen empfangen können. Wenn Zweifel bestehen, ob die Bedürfnisse verletzlicher Personen nach der Überstellung erfüllt werden können, sollte der überstellende Staat von der Überstellung absehen, da sie das Risiko einer erheblichen und dauerhaften Verschlechterung des Gesundheitszustands in sich birgt und daher eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen könnte.<sup>435</sup> Die Behörden des sendenden Staates sind verpflichtet, alle ernsthaften Zweifel an den Auswirkungen der Überstellung auf den Gesundheitszustand der betroffenen Person auszuräumen.

<sup>432</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 legt detaillierte Regeln zur Anwendung der Ratsverordnung (EG) Nr. 343/2003 fest. Es werden Kriterien und Mechanismen aufgestellt, um festzulegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylgesuchs, der in einem Mitgliedstaat durch einen Drittstaatenangehörigen eingereicht wurde, zuständig ist.

<sup>433</sup> Anhang VI und IX der Dublin-Durchführungsverordnung.

<sup>434</sup> Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, *Is mutual trust enough? – The situation of persons with special reception needs upon return to Italy*, 9 February 2017 and Swiss Refugee Council and Danish Refugee Council, *Mutual trust is still not enough – The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, 12. Dezember 2018.

<sup>435</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017, *C.K. and others*, C-578/16 PPU, Rz. 74.

## 10.8 Abklärungspflicht der rechtlichen und faktischen Situation

Die Dublin-III-Verordnung<sup>436</sup> enthält die Pflicht der Mitgliedstaaten, die rechtliche und tatsächliche Situation in dem Mitgliedstaat zu überprüfen, in den die Person überstellt werden soll (19. Erwägungsgrund). In diesem Zusammenhang wird auch das Recht auf rechtliches Gehör gestärkt: In der Regel werden Asylsuchende in einer persönlichen Anhörung über das Dublin-System informiert und erhalten die Möglichkeit, zu den relevanten Tatsachen Stellung zu nehmen (Artikel 5 Dublin-III-Verordnung). In ihren Leiturteilen zu Griechenland haben der EGMR und der EuGH die Pflicht der Mitgliedstaaten betont, die rechtliche und tatsächliche Situation zu überprüfen. Der EGMR war im Urteil *M.S.S.* der Auffassung, dass die belgischen Behörden die Situation in Griechenland angesichts der unzähligen Berichte und Informationen hätten kennen müssen. Unter diesen Umständen kann von der gesuchstellenden Person nicht erwartet werden, die gesamte Beweislast zu tragen. Aufgrund der verfügbaren Informationen hätten die belgischen Behörden nicht einfach davon ausgehen dürfen, dass der Antragsteller bei seiner Rückkehr nach Griechenland in Übereinstimmung mit den Normen der Konvention behandelt werden würde. Im Gegenteil, sie hätten die Pflicht gehabt, zu überprüfen, wie die griechischen Behörden ihre Asylgesetze in der Praxis anwenden.<sup>437</sup> Der EuGH war der Auffassung, dass Mitgliedstaaten keine Asylsuchenden in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat überstellen dürfen, wenn ihnen «nicht unbekannt sein kann», dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in diesem Mitgliedstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden.<sup>438</sup> Diese Prinzipien wurden in Artikel 3 (2) der Dublin-III-Verordnung umgesetzt.

Angesichts der vielen verfügbaren Berichte und Informationen ist es rechtlich kaum vertretbar, dass Mitgliedstaaten davon ausgehen, Italien erfülle all seine rechtlichen Verpflichtungen und die geltenden Rechte könnten in Italien durchgesetzt werden. Angesichts der verfügbaren Informationen und in Übereinstimmung mit den vom EGMR und EuGH festgelegten Standards sind die Mitgliedstaaten in jedem Einzelfall verpflichtet, individuell abzuklären, in welcher Situation sich eine Person im Fall einer Überstellung nach Italien befinden würde. Das gilt für Asylsuchende genauso wie für Personen mit internationalem Schutzstatus. Wie der EuGH erklärte, hängen das Europäische Asylsystem und das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens von der Garantie ab, dass die Anwendung dieses Systems auf keiner Stufe und in keiner Form zu einer ernsthaften Gefahr einer Verletzung des Artikels 4 der Charta führt.<sup>439</sup> «In dieser Hinsicht wäre es widersprüchlich, wenn das Vorliegen eines solchen Risikos im Stadium des Asylverfahrens

<sup>436</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>437</sup> EGMR Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Antrag Nr. 30696/09, Abs. 352, 359.

<sup>438</sup> EGMR Urteil vom 21. Dezember 2011, *N.S. v Secretary of State for the Home Department and M.E. et al. v Refugee Applications Commissioner*, verbundene Fälle C-411/10 und C-493/10, Rz. 94.

<sup>439</sup> «Es muss daran erinnert werden, dass das Verbot von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, wie es in Artikel 4 der Charta festgelegt ist, mit dem Verbot übereinstimmt, das in Artikel 3 EMRK festgelegt ist. Deshalb entspricht seine Bedeutung und sein Geltungsbereich gemäss Artikel 52 (3) der

eine Überstellung verhindern würde, während dasselbe Risiko dann geduldet würde, wenn dieses Verfahren durch die Zuerkennung von internationalem Schutz zum Abschluss kommt.»<sup>440</sup>

Gemäss der Auffassung von EuGH und EGMR liegt die Beweislast, dass keine Rechte verletzt werden, bei den überstellenden Behörden. Nichteintretensentscheide stützen sich häufig auf Standardsätze und allgemeine Beobachtungen zu der rechtlichen Verpflichtung der Staaten, ohne sich auf die individuellen Umstände und spezifischen Risiken im Fall zu beziehen. Allgemein gibt es keine detaillierte Einzelfallprüfung. Damit werden dem persönlichen Schicksal und der grossen Wahrscheinlichkeit einer sehr schwierigen Zukunft, die diese Personen erwartet, keine Rechnung getragen. Angesichts der Entscheide *Ghezelbash*<sup>441</sup> und *Karim*<sup>442</sup> hat sich die Situation geändert. Jetzt muss sich jedes Gericht, das sich mit einem Dublin-Entscheid befasst, umfassend abklären, ob die Zuständigkeit korrekt ermittelt wurde. Der EuGH wich von seiner Einschätzung in *Abdullahi*<sup>443</sup> ab und postuliert nun eine umfassende Untersuchungspflicht, sowohl der rechtlichen, als auch der faktischen Situation. In Bezug auf Rückführungen nach Italien umfasst das eine Pflicht, die Ermessensklauseln korrekt anzuwenden und das im Artikel 3 (2) der Dublin-III-Verordnung enthaltene Abschiebeverbot genau zu prüfen.

## 10.9 Einforderung von Rechten in Italien

Asylbehörden und Gerichte stützen sich häufig auf Pflicht des/der Gesuchstellenden, ihre Rechte vor den italienischen Behörden einzufordern. Doch ist das aus den folgenden Gründen kaum realistisch:

Falls ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht korrekt und rechtzeitig umsetzt, kann man unter bestimmten Umständen staatliche Entschädigungen für den entstandenen Schaden einfordern (Urteil *Francovich*).<sup>444</sup> Doch besteht das Problem in Italien meist nicht in der fehlenden Umsetzung der EU-Rechtsverpflichtungen in nationales Gesetz, sondern vielmehr in der mangelnden Unterstützung in der Praxis. Zusätzlich sind im Gegensatz zu Vertragsverletzungsverfahren Verfahren zur Einhaltung von Rechtsverpflichtungen wesentlich komplizierter. Deshalb verfolgt die EU-Kommission solche Verfahren seltener bis zum abschliessenden Urteil. Selbst wenn die Kriterien gemäss dem *Francovich*-Urteil erfüllt wären, wäre es in der Praxis kaum möglich, solche Verfahren anzustrengen und die nötige juristische Unterstützung dafür zu erhalten. Ausserdem sind verwaltungsrechtliche Verfahren in Italien extrem langwierig. Für Menschen, die unter prekären Bedingungen leben, sind das alles unüberwindbare Hindernisse, wenn sie versuchen, ihre Ansprüche aus der ARL und der QRL geltend zu machen.

---

Charta derjenigen, die ihm durch diese Konvention verliehen wurden.» EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017, *C.K. and others*, Case C-578/16 PPU, Abs 67.

<sup>440</sup> EuGH, Urteil vom 19. März 2019, *Jawo*, C-163/17, Rz. 89; in Bezug auf Personen mit internationalem Schutzstatus siehe auch EuGH, Urteil vom 19. März 2019, *Ibrahim et al.*, C-297/17, Rz. 86-93 und EuGH, Urteil vom 13. November 2019, *Hamed and Omar*, C-540/17 und C-541/17.

<sup>441</sup> EuGH, Urteil vom 7. Juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

<sup>442</sup> EuGH, Urteil vom 7. Juni 2016, *Karim*, C-155/15.

<sup>443</sup> EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

<sup>444</sup> EuGH, verbundene Fälle C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci et al. v Italian Republic*, Urteil vom 19. November 1991.

## 10.10 Fazit

Es gibt Mängel in Bezug auf die Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien, die auf systematischen Verletzungen der Rechte der Antragsteller nach europäischem und internationalem Recht beruhen. Italien verstösst somit gegen seine Verpflichtungen aus dem EU-Asylrecht im Allgemeinen. Italien verstösst auch gegen seine Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu Informationen über das Gesundheitswesen und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse besonders verletzlichere Personen. Die mangelnde Unterstützung für Asylsuchende und Schutzberechtigte kann ebenfalls zu einer Verletzung von Artikel 3 EMRK führen.

Wenn entscheidungstragende Behörden und Gerichte nicht bereits davon ausgehen, dass es im italienischen Aufnahmesystem systemische Mängel gibt, müssen sie zumindest in jedem Einzelfall prüfen, ob der Zugang zur Aufnahme immer noch gültig ist und ob im Einzelfall das Risiko von Rechtsverletzungen besteht.

Es gibt regionale Unterschiede bei der Gesetzesanwendung und bei den vorhandenen Plätzen und Leistungen. Deshalb muss die Situation nach der Ankunft als unvorhersehbar und manchmal willkürlich beschrieben werden. Falls die Verletzung eines Grundrechts, wie sie oben beschrieben wurden, nicht ausgeschlossen werden kann, sollten Mitgliedstaaten von einer Überstellung nach Italien absehen. Ausserdem ist es stossend, wenn sich Behörden auf Leistungen von NGOs verlassen, welche die Lücken in den Aufgaben zu füllen versuchen, die eigentlich dem italienischen Staates obliegen würden.

In dieser Hinsicht haben die Behörden sendenden Staates eine Untersuchungspflicht. Mitgliedstaaten können nicht die Möglichkeit anführen, dass die betroffenen Personen ihre Rechte in Italien einfordern können, da dies keine realistische Möglichkeit darstellt.

## 11 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 Mitgliedstaaten Asylgesuche stellen. Doch kann ein solches gemeinsames System nur funktionieren, wenn in den Mitgliedstaaten vergleichbare Verfahrens- und Aufnahmebedingungen herrschen und die gemeinsam vereinbarten Standards eingehalten werden.

Wenn die Verantwortung für die Prüfung eines Asylgesuchs gemäss Dublin-III-Verordnung bei Italien liegt, muss Italien ein angemessenes Asyl- und Aufnahmesystem gewährleisten. Doch solange dies nicht der Fall ist, wie es im vorliegenden Bericht beschrieben wurde, muss das von den restlichen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

**Basierend auf den Ergebnissen der SFH und der obigen rechtlichen Analyse empfiehlt die SFH den Schweizer Asylbehörden und denjenigen der anderen Dublin-Mitgliedstaaten, die nach der Lektüre dieses Berichts nicht zu dem Schluss kommen, dass das italienische Asylsystem systematische Mängel aufweist, Folgendes:**

1. Es muss in jedem Einzelfall geprüft werden, was mit der Person passieren würde, wenn sie nach Italien zurückgeschickt würde. Dabei sollte der Situation von vulnerablen Personen besondere Aufmerksamkeit beigemessen werden.
2. Da die italienischen Behörden in ihrem Rundschreiben vom 8. Januar 2019 klar mitteilen, dass alle Asylsuchenden – auch Familien – in Erstaufnahmezentren (CARA oder CAS) untergebracht werden und da sich die Lage in diesen Zentren noch weiter verschlechtert hat, ist die Unterbringung von asylsuchenden Familien nicht vereinbar mit dem EGMR-Urteil *Tarakhel v. Switzerland*. Deshalb sollten asylsuchende Familien nicht nach Italien überstellt werden.
3. Angesichts der erheblichen Reduzierung der Leistungen in den Erstaufnahmezentren (CARA und CAS) werden Asylsuchende mit körperlichen oder psychischen Erkrankungen nicht angemessen untergebracht und behandelt. Daher sollten Asylsuchende mit körperlichen oder psychischen Erkrankungen nicht nach Italien überstellt werden.
4. Für Personen, die internationalen Schutz geniessen und körperlich oder psychisch erkrankt sind, gibt es nur eine sehr begrenzte Anzahl von geeigneten Unterbringungsplätzen. Für schwere Fälle sind selbst diese Plätze nicht verfügbar. Hinsichtlich des Zugangs zu medizinischer Behandlung gibt es erhebliche administrative Hürden. Daher sollten Schutzstatusinhaber, die auf nahtlose und langfristige physische, psychiatrische oder psychologische Behandlung angewiesen sind, nicht nach Italien überstellt werden.
5. Für Personen mit internationalem Schutzstatus und besonderen Bedürfnissen sollten die staatlichen Behörden individuelle Garantien hinsichtlich einer angemessenen Aufnahme erhalten.

6. Asylsuchende und in Italien Schutzberechtigte, die Opfer von Menschenhandel sind, sollten nicht nach Italien zurückgeschickt werden, es sei denn, die italienischen Behörden garantieren eine nahtlose und angemessene Unterbringung dieser Personen in Aufnahmeeinrichtungen, die ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechen. Diese Garantien sollten spezifisch und individuell sein und die Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel berücksichtigen. Falls die italienischen Behörden diese Garantien nicht abgeben, sollte von einer Überstellung abgesehen werden.
7. Wenn die individuelle Prüfung aufzeigt, dass die Person keine Unterstützung bei ihrer Rückkehr nach Italien erhalten würde und keine Aussicht auf finanzielle Unabhängigkeit besteht, sollten diese Person nicht überstellt werden. Das gilt insbesondere für Personen, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben. Wenn es offensichtlich ist, dass eine asylsuchende Person nach Erhalt eines Schutzstatus obdachlos wird, sollte die Souveränitätsklausel angewendet werden.
8. Wenn eine Überstellung nach genauer Prüfung des Sachverhalts für zulässig befunden wird, müssen die italienischen Behörden rechtzeitig (und nicht erst bei der Ankunft) über die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Person, insbesondere die medizinischen Bedürfnisse, informiert werden, wie es die Dublin-III-Verordnung vorsieht.<sup>445</sup>
9. Wenn eine Überstellung nach genauer Prüfung des Sachverhalts für zulässig befunden wird, muss das Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Überstellung gewahrt bleiben. Die Person muss die Möglichkeit erhalten, unter ihren eigenen Bedingungen zu reisen. Zwangsüberstellungen, bei denen Personen ohne Vorankündigung mitten in der Nacht mit Polizeipräsenz aus ihren Unterkünften geholt werden, sollten allgemein vermieden werden. Diese Erfahrung kann die Person unter anderem (re)traumatisieren.
10. Wenn eine Überstellung nach genauer Prüfung des Sachverhalts für zulässig befunden wird, muss die betroffene Person über die Modalitäten der Überstellung informiert werden. Sie müssen zum Beispiel wichtige Dokumente, Medikamente etc. in ihrem Handgepäck mitnehmen dürfen. Personen mit medizinischen Problemen müssen ausreichend Medikamente für ein paar Wochen erhalten oder mitnehmen sowie möglichst mindestens auf Englisch übersetzte Arztzeugnisse. Damit wird sichergestellt, dass die Überstellten zusätzlich zur Übermittlung der medizinischen Daten an den Aufnahmestaat, wie in der Dublin-III-Verordnung festgelegt ist, selbst im Besitz der entsprechenden Dokumente sind.

<sup>445</sup> Artikel 31 und 32 der Dublin-III-Verordnung.



**12.2 Anhang II: Foglio notizie**

*Questura di* \_\_\_\_\_  
*Ufficio Immigrazione*

Nr. \_\_\_\_\_

NUCLEO PARENTELA


**FOGLIO NOTIZIE**

FOTO

Informazioni rese dall'interessato	Scopo
COGNOME - SURNAME - NOM - القب	
NOME - NAME - PRÉNOM - الاسم	
DATA DI NASCITA - DATE OF BIRTH - DATE DE NAISSANCE - تاريخ الميلاد	
CITTÀ DI NASCITA - CITY OF BIRTH - VILLE DE NAISSANCE - مكان الميلاد	
PATERNITÀ - NAME OF FATHER - PRÉNOM DU PÈRE - باسم الأب	
CITTÀ DI RESIDENZA PLACE OF RESIDENCE - VILLE DE RESIDENCE - مكان الإقامة	
NAZIONALITÀ - NATIONALITY - NATIONALITÉ - الجنسية	
LOCALITÀ DI PARTENZA - LOCATION OF DEPARTURE - PLACE DE DEPARTURE الموقع المغادرة	

VENUTO IN ITALIA PER:

LAVORO - OCCUPATION - TRAVAIL - العمل  RAGGIUNGERE I FAMILIARI - TO JOIN RELATIVES -  
SER RÉUNIR AUX FAMILIERS - التجمع العائلي

FUGGIRE DALLA POVERTÀ - ESCAPING FROM POVERTY - FUIR LA PAUVRETÉ - الهروب من الفقر

ALTRO - OTHER REASONS - AUTRES MOTIFS - أسباب أخرى: \_\_\_\_\_

ASILO - ASYLUM - ASILE - حق اللجوء السياسي

Firma del mediatore linguistico      Firma dell'operatore      Firma dello straniero

A seguito di verifica, il mediatore linguistico ha rilevato la seguente nazionalità di appartenenza:

\_\_\_\_\_ Firma del mediatore linguistico

N° Progr



## 12.4 Anhang IV: Revoca

Questura di Milano n. 97420690584  
 Ufficio di Gabinetto  
 Firmato il 03/10/2019 15:43  
 Seriale Certificato: 6431  
 Firma in il  
 Data: 22/10/2019 18:28:19  
 TI Trust Technologies per il Ministero dell'Interno CA

  
**Prefettura di Milano**  
*Ufficio territoriale del Governo*

**VISTO** Il Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;  
**VISTA** La Convenzione per la messa a disposizione di posti straordinari per la prima accoglienza di cittadini stranieri temporaneamente presenti tra la Prefettura di Milano e Fondazione Progetto Arca Onlus;  
**ATTESO** che [redacted] risulta ospitato nella struttura "Centro Fantoli 1" gestito da Fondazione Progetto Arca Onlus.  
**VISTO** l'avvio al procedimento di revoca delle misure di accoglienza, ai sensi dell'art.10 c.2, art 23 c.1 lettera a) del D.Lgs. 142/2015, inviato dalla scrivente Prefettura in data 03/09/2019.  
**VISTO** che, nell'ambito di attività d'accertamenti d'ufficio, questa Prefettura ha rilevato che [redacted] si è ingiustificatamente assentato, nelle date 09/07/2019 10/07/2019 13/07/2019 16/07/2019 25/07/2019 26/07/2019, dal Centro di Accoglienza presso cui era ospitato, senza aver conseguito il necessario nulla osta.  
**CONSIDERATO** che tale comportamento, come previsto dall'art. 23 c. 1 lettera a) del D.Lgs. 142/2015 comportano la revoca delle misure di accoglienza;  
**RITENUTO** di dover procedere a revocare le misure di accoglienza di cui usufruisce [redacted] per i fatti di cui si è reso responsabile;  
**VISTI** il D.Lgs. 25/2008 e la circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione n. 2255 del 30/10/2015;  
**RICHIAMATI** l'articolo 23, comma 1 lettera a) del Decreto Legislativo n. 142/2015;

**DECRETA**

Le misure di accoglienza nei confronti [redacted] sono revocate.  
 Il presente provvedimento ha effetto dal momento della sua comunicazione, ai sensi dell'articolo 23 comma 5 del decreto legislativo 142/2015.  
 Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale competente entro 60 gg. dalla notifica del presente atto.  
 Copia del presente provvedimento viene trasmessa alla Questura di Milano che provvederà alla notifica dello stesso.  
 Inoltre una copia viene inviata per conoscenza all'ente gestore Fondazione Progetto Arca Onlus-Centro Fantoli 1  
 Milano, data del protocollo

**IL VICE PREFETTO**  
 (Laurenza)  
 Documento firmato digitalmente  
**QUESTURA DI MILANO**  
**Commissariato di P.S. "MECENATE"**  
 il 13-10-19 ore 12:15 in Milano, Via  
 Fantoli 28/8  
 sottoscritto Agente di P.G. ZUCARELLO P  
 è presente [redacted]

Originali conservato agli atti presso la Prefettura di Milano.  
 Alle Prefetture ed alle Questure della Repubblica **LORO SEDI**  
 Alla **QUESTURA di MILANO**  
 Al responsabile della struttura di accoglienza Centro Fantoli 1

[redacted] viene notificato  
 il retroscritto provvedimento del quale si rilascia copia.  
 Pillole, confermato e sottoscritto.  
**INTERESSATO**

Prefettura Milano - UTC - Ufficio Migranti - Prot. Uscita N. 0203421 del 03/10/2019

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.