



UNHCR-EMPFEHLUNGEN ZU WICHTIGEN ASPEKTEN DES FLÜCHTLINGSSCHUTZES IN ITALIEN Juli 2013

Im Juni 2012 hat der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) seine „Empfehlungen zu wichtigen Aspekten des Flüchtlingsschutzes in Italien“¹ herausgegeben. Diese Empfehlungen richten sich an die italienischen Behörden und sollen einen Beitrag zur Asyldiskussion in Italien leisten mit dem Ziel, die italienische Asylpolitik und -praxis weiter zu stärken und an internationale und europäische Standards anzugleichen.

Im Januar 2013 veröffentlichte UNHCR das Dokument „*Italia paese di protezione?*“², das noch vorhandene Lücken im italienischen Asylsystem aufzeigt, die insbesondere im Bereich der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu verzeichnen sind. Dieses Dokument zielte darauf ab, die Aufmerksamkeit von Kandidaten bei den Parlamentswahlen auf asylbezogene Fragen zu lenken und ihnen zu verdeutlichen, wie wichtig es ist, diese Lücken zu schließen.

In dem vorliegenden Dokument soll der neueste Stand in Bezug auf wichtige Aspekte des Flüchtlingsschutzes in Italien dargelegt werden, einschließlich der Aufnahme und Integration, und unter Berücksichtigung der Entwicklungen, die im Hinblick auf die Herausforderungen, durch den im Jahr 2011 erklärten „Nordafrika-Einwanderungsnotstand“ und dessen Beendigung entstanden sind.

UNHCR hofft, dass die aktualisierten Erwägungen und Empfehlungen, bei denen unter anderem die bevorstehende Umsetzung der kürzlich fertiggestellten Neufassung der Regelungen im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems berücksichtigt wurde, für die Weiterführung konstruktiver Gespräche über mögliche Verbesserungen des italienischen Asylsystems dienlich sein können.

Die Empfehlungen, von denen viele bereits im Juni 2012 ausgesprochen wurden und die nach wie vor relevant sind, richten sich an die Regierung und an alle weiteren zuständigen institutionellen Akteure, Interessenvertreter und Beteiligte und behandeln die folgenden Themenbereiche:

1. Zugang zum Hoheitsgebiet und der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement)
2. Schutz von unbegleiteten oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennten Kindern
3. Zugang zum Asylverfahren
4. Qualität des Asylverfahrens in Italien
5. Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

¹ <http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>.

² Abrufbar unter: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Italia%20paese%20di%20protezione.pdf> (italienisch).

6. Lokale Integration der Flüchtlinge
7. Die Arbeit des UNHCR für Flüchtlinge weltweit

Allgemeine Hintergrundinformationen

Italien ist seit 1954 Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention und seit 1972 des dazugehörigen Protokolls. Die vollständige Anwendung der Konvention wurde im Jahr 1990 durch das Gesetz über die Abschaffung der geografischen Beschränkung³ sichergestellt. Seitdem hat sich Italien aktiv an den Bemühungen der EU zur Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik und zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beteiligt. In diesem Zusammenhang hat Italien im Juni 2013 einen *Special Support Plan* unterzeichnet, in dessen Rahmen dem Land bei einer Reihe von Aspekten des Asylsystems, die der Stärkung bedürfen, Hilfe durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen gewährt wird.

Die Tatsache, dass jedes Jahr viele Flüchtlinge und Migranten im Kontext von „gemischten Migrationsbewegungen“ die Küsten des Landes erreichen, ist auf Italiens geografische Lage im Mittelmeerraum zurückzuführen. Schätzungsweise leben 4 bis 5 Millionen Drittstaatsangehörige in Italien, davon sind 64.000 Flüchtlinge. Italien verfügt über eine Gesamtbevölkerungszahl von 60 Millionen Einwohnern.

In den letzten Jahren hat Italien weitreichende und lobenswerte Bemühungen unternommen, um Menschenleben auf See zu retten. Es wurde ein dezentrales Verfahren zur Feststellung des internationalen Schutzstatus mit angemessenen Verfahrensgarantien und Ergebnissen geschaffen, und schließlich führte die Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie⁴ zu einer Reihe von signifikanten und positiven Entwicklungen des normativen Rahmens zur Definition des internationalen Schutzstatus und der daraus folgenden Rechte.

Ungeachtet dieser signifikanten Verbesserungen gibt es weiterhin eine Reihe von Lücken, insbesondere hinsichtlich der Aufnahme von Asylsuchenden und der Integration von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, die zu einer Situation führen, in der eine erhebliche Zahl dieser Personen ein benachteiligtes und marginalisiertes Leben führen.

1. Zugang zum Hoheitsgebiet und der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement)

In den letzten Jahren kam die Mehrheit der Asylsuchenden auf dem Seeweg in gemischten Migrationsbewegungen nach Italien. Seit 2008 beträgt die Zahl der auf dem Seeweg eintreffenden Personen mit einigen Schwankungen im Durchschnitt 25.000 Menschen pro Jahr. Im Jahr 2011 war die Zahl der neu ankommenden Personen, die in irregulärer Weise auf dem Seeweg nach Italien kamen, mit 63.000 Personen besonders hoch. Diese hohe Zahl ist auf Bewegungen zurückzuführen, die durch Ereignisse in Nordafrika, insbesondere in Libyen,

³ Die Konvention aus dem Jahr 1951 war in Bezug auf ihren geografischen Geltungsbereich ursprünglich auf aus Europa stammende Flüchtlinge beschränkt. Heute haben die meisten Unterzeichnerstaaten diese geografische Beschränkung aufgehoben und die Rechte auf internationalen Schutz auf Flüchtlinge aus allen Teilen der Erde ausgeweitet. Siehe <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>.

⁴ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Qualifikation 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, OJ L 337/9.

ausgelöst worden waren. Die Zahl der über den Seeweg eintreffenden Personen schließt Personen mit ein, die in der Türkei und Griechenland an Bord gegangen sind und an den Küsten der Regionen Kalabrien und Apulien angekommen sind. Diese Zahl ist seit dem Jahr 2010 mit 2.000 bzw. 3.000 Personen pro Jahr relativ gleich geblieben. Im Jahr 2012 betrug die Zahl der auf dem Seeweg ankommenden Personen 13.267, was einen Rückgang um 80 % im Vergleich zum Jahr 2011 darstellt. Nach Beobachtungen von UNHCR haben ungefähr 85 % der auf dem Seeweg ankommenden Personen einen Asylantrag gestellt. In Italien belief sich die Gesamtzahl an Asylanträgen im Jahr 2012 auf 17.352.

Einige der Herausforderungen rund um die auf dem Seeweg ankommenden Personen, den Zugang zum Hoheitsgebiet sowie den Schutz in Italien und weiteren ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, wurden in einem kürzlich veröffentlichten Bericht des UN-Sonderberichtserstatters über die Menschenrechte von Migranten dokumentiert; dieser Bericht umfasst auch den Zeitraum der Jahre 2010 bis 2011, in dem eine größere Zahl an Personen eintraf.⁵

UNHCR wiederholt seine Anerkennung für die Anstrengungen, die die italienischen Behörden, insbesondere die Küstenwache, die Finanz- und Zollpolizei (*Guardia di Finanza*) und die italienische Marine, in Bezug auf die Seerettung unternommen haben und die unter anderem darin bestanden, die Geretteten in Italien in Sicherheit zu bringen, wodurch tausende Menschenleben gerettet werden konnten.

Die Grundsatzentscheidung der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23. Februar 2012 im Fall *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*⁶ („Hirsi“) hat den Weg für einen verbesserten Schutz von Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen, bereitet. Minister der italienischen Regierung bestätigten im Jahr 2012, dass die Zurückdrängungspolitik nicht weiter verfolgt würde und der Entscheidung des Gerichts Folge geleistet werden würde. Konkrete Maßnahmen stehen jedoch noch aus. Im August 2012 unterbreitete UNHCR der italienischen Regierung eine Reihe von Empfehlungen zur Umsetzung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Hirsi*, die auch an das Ministerkomitee des Europarates übermittelt wurden. Einige dieser Empfehlungen, einschließlich solcher über die Aufnahme von Schutzmechanismen in sämtliche Verträge zwischen Italien und Libyen und die systematische Bereitstellung von Informationen an alle potenziellen Asylsuchenden sowie über die Modalitäten der Einreichung von Asylanträgen, wurden bisher nicht umgesetzt.

Am 3. April 2012 schlossen Italien und Libyen eine Vereinbarung (*Processo Verbale*) zur Bekämpfung von unbefugten Ausreisen von Migranten aus Libyen⁷. Dieses bilaterale Rahmenwerk für die italienisch-lybische Kooperation enthält nur eine beschränkte Zahl konkreter Schutzmaßnahmen, die darauf abzielen, die normativen und institutionellen Kapazitäten von Libyen zum Schutz der Menschenrechte von Drittstaatsangehörigen zu stärken. Insbesondere umfasst die Vereinbarung keine konkreten Schutzgarantien für Asylsuchende und Flüchtlinge.

⁵ Human Rights Council, „Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“, A/HRC/23/46, 24. April 2013 (Rn. 21ff.), http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf.

⁶ <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>.

⁷ Siehe auch Randnummern 46-47 des Human Rights Council, „Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, Mission to Italy (29 September – 8 October 2012)“, A/HRC/23/46/Add. 3, 13. April 2013. Der Bericht kann unter http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3_en.pdf (englisch) abgerufen werden.

Seit dem Jahr 2010 haben UNHCR und die Partner des *Präsidium*⁸-Projekts (IOM, Save the Children Italien und das italienische Rote Kreuz) wiederholt Bedenken⁹ darüber geäußert, dass hunderte ägyptischer und tunesischer Migranten, mit Ausnahme derer, die in Lampedusa gelandet sind, zurückgeführt wurden, ohne mit den am *Präsidium*-Projekt beteiligten humanitären Organisationen zusammengetroffen zu sein, um grundlegende Informationen zu erhalten, die allen über den Seeweg ankommenden Personen zu Verfügung gestellt werden sollten. UNHCR begrüßt die in einigen jüngeren Fällen von den italienischen Behörden getroffene Entscheidung, den Mitarbeitern von *Präsidium* Zugang zu den neu angekommenen Gruppen ägyptischer Flüchtlinge zu gewähren. Berichten zufolge werden immer noch Menschen, wenn auch in geringerer Anzahl als in den vorangegangenen Jahren, die in irregulärer Weise in Adria-Häfen eintreffen, einschließlich solcher Personen, die vorhaben, Asyl zu beantragen und Kinder im Alter von erst 13 Jahren, nach Griechenland zurückverbracht, ohne dass ihr Schutzbedarf ordnungsgemäß geprüft wird.¹⁰

Die Informationsdienste, wie sie an den offiziellen Grenzübergängen im Gesetz (Art. 11 Abs. 6 des konsolidierten Textes über Einwanderung, Gesetzesdekret 286/98) vorgesehen sind und die von Nichtregierungsorganisationen, die nach einem formellen Auswahlverfahren von den zuständigen Präfekturen ausgewählt werden, erbracht werden, waren 2012-2013 von Budgetkürzungen betroffen. Dies hat die ohnehin begrenzten Möglichkeiten weiter eingeschränkt, Personen, einschließlich den potenziell Asylsuchenden, an internationalen Flughäfen (Rom, Mailand, Bari, Venedig) und den offiziellen Grenzübergängen an der Adriaküste (Venedig, Ancona, Brindisi, Bari) Informationen bereitzustellen. Darüber hinaus gibt es Unterschiede im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den die Informationsdienste unterhaltenden Nichtregierungsorganisationen und der Grenzpolizei, was auch auf das Fehlen von standardisierten Verfahren zurückzuführen sind.

UNHCR hat sich für die Einbeziehung von bewährten Verfahrensweisen („good practices“) eingesetzt, die im Zusammenhang mit den Aktivitäten des *Präsidium*-Projekts in einem institutionell-operativen Rahmen seit 2010 entwickelt wurden, unter anderem auch, um die Nachhaltigkeit sicherzustellen. Zu diesem Zweck schlägt UNHCR eine Erweiterung der an den offiziellen Grenzübergängen existierenden, durch Nichtregierungsorganisationen geführten Informationsdienste, auf Anlandungs- und Ausschiffungsorte von über den Seeweg eintreffenden Personen vor. Dies könnte durch das Innenministerium mittels eines neuen Gesetzdekrets erreicht werden, durch das Informationsdienste an Orten geschaffen würden, an denen Menschen auf dem Seeweg ankommen. UNHCR hat vorgeschlagen, dass die Organisation dann einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau und zur Überwachung der solche Informationsdienste unterhaltenden Nichtregierungsorganisationen leisten könnte. Es wurden zwar noch keine konkreten Maßnahmen hinsichtlich der Verabschiedung eines solchen Dekrets ergriffen, doch begrüßt UNHCR die Bemühungen der italienischen Behörden, die Verfahren für die Aufnahme von auf dem Seeweg eintreffenden Menschen zu regulieren sowie die im Zusammenhang mit dem *Präsidium* - Projekt entwickelten bewährten Verfahrensweisen, durch

⁸ *PRÄSIDIUM* ist ein behördenübergreifendes Projekt, das im März 2006 ins Leben gerufen wurde und derzeit auf Sizilien und in Apulien und Kalabrien umgesetzt wird, und dessen Ziel es ist, die Aufnahmebedingungen von Personen zu verbessern, die in gemischten Migrationsbewegungen auf dem Seeweg in Italien ankommen. Im Kontext von *PRÄSIDIUM* möchte UNHCR durch Stärkung der Reaktionsfähigkeit der Informationsdienste den Flüchtlingen, die Italien auf dem Seeweg erreichen, sowohl Zugang zum Asylverfahren garantieren als auch die Aufnahmebedingungen in allen staatlichen Aufnahmeeinrichtungen überwachen. Weitere Informationen können unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://www.unhcr.it/news/dir/168/view/1312/il-progetto-Präsidium-131200.html> (italienisch).

⁹ Siehe zum Beispiel Pressemitteilung von UNHCR, IOM und Save the Children Italien: *Le Organizzazioni Umanitarie chiedono di incontrare i migranti egiziani e tunisini che sbarcano sulle coste italiane*, 30. April 2013.

¹⁰ Human Rights Watch, *Turned Away – Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece*, S. 33, Januar 2013.

die Einführung von Anlandungsprotokollen in Lecce, Catanzaro, Trapani und Crotone einzuführen.

2. Schutz von unbegleiteten oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennten Kindern (UASC)¹¹

Offizielle Daten deuten darauf hin, dass viele unbegleitete oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennte Kinder (UASC) in Italien nicht um internationalen Schutz nachsuchen, obwohl eine erhebliche Anzahl von ihnen aus Ländern stammen, aus denen seit langem Flüchtlinge kommen.¹² Fälle von unbegleiteten ausländischen Kindern, die aus den ihnen zugeteilten Aufnahmeeinrichtungen verschwinden, kommen regelmäßig vor und waren Gegenstand ausführlicher Berichterstattung. Viele der UASC melden sich nicht bei den Behörden in der Annahme, dass sie ansonsten nicht mehr in andere europäische Länder weiterreisen können oder aber gemäß der Dublin-Verordnung nach Italien zurückgeschickt würden. Frühere Recherchen von UNHCR sowie das Ergebnis eines EU-finanzierten Projekts „Protecting children on the move“¹³ ergaben, dass sich selbst bei ordnungsgemäßer Aufklärung UASC aus einer Vielzahl von Gründen dazu entscheiden, in andere Länder weiterzureisen. Zu den Gründen zählen unter anderem der durch Schmuggler und Familien ausgeübte Druck, die Anwesenheit von Verwandten in anderen EU-Mitgliedstaaten, Verzögerungen beim Zugang zum Asylverfahren sowie fehlende Integrationsaussichten in Italien.

Das italienische Recht bringt den Rechten unbegleiteter ausländischer Kinder besondere Aufmerksamkeit entgegen. Als Kinder sind sie vor Abschiebung geschützt und müssen einen Aufenthaltstitel erhalten. Sollten Altersfeststellungsverfahren zu keinem eindeutigen Ergebnis führen, muss im Zweifel von der Minderjährigkeit ausgegangen werden. Die italienischen Rechtsvorschriften sehen eine Reihe zusätzlicher Schutzbestimmungen für unbegleitete ausländische Kinder vor, einschließlich ordnungsgemäßer Unterbringung, zügiger Bestellung eines Vormundes und Schnellverfahren zur Bestimmung des internationalen Schutzbedarfs für diejenigen, die internationalen Schutz beantragen. In der Praxis gibt es einen erheblichen Spielraum die Anwendung dieser Bestimmungen zu verbessern. In manchen Fällen verbleiben UASC über längere Zeiträume in prekären Verhältnissen, bevor sie in geeignete Einrichtungen verbracht werden.¹⁴ Außerdem bleibt in manchen Fällen die Bestellung eines Vormunds (im Allgemeinen der örtliche Bürgermeister oder ein städtischer Beamter) eine reine Formalität, und die Aufgaben werden an Sozialarbeiter delegiert, die angesichts der hohen Zahlen von unbegleiteten ausländischen Kindern, für die sie zuständig sind, Mühe haben, individuelle

¹¹ Nach der von UNHCR verwendeten Terminologie bezeichnet der Begriff *unbegleitete Kinder* Personen unter 18 Jahren, die von beiden Eltern und anderen Verwandten getrennt wurden, und die sich nicht in der Obhut einer (nach Recht bzw. Gepflogenheiten) sorgeberechtigten Person befinden. Von ihren Eltern *getrennte Kinder* bezeichnet Kinder, die von beiden Elternteilen oder vorherigen (nach Recht bzw. Gepflogenheiten) Sorgeberechtigten, aber nicht notwendigerweise von anderen Verwandten, getrennt wurden. Daher können darunter auch Kinder fallen, die von anderen erwachsenen Familienangehörigen begleitet werden. Das italienische Recht kennt eine solche Unterscheidung jedoch nicht und verweist im Allgemeinen auf „*unbegleitete (ausländische) Minderjährige*“. Um die Lesbarkeit des Textes zu verbessern wurde im Text „*unbegleitete oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennte Kinder*“ durch die Verwendung der Abkürzung *UASC* („*unaccompanied or separated children*“) ersetzt.

¹² Laut Angaben des Innenministeriums beantragten im Jahr 2012 970 unbegleitete Kinder Asyl in Italien und das Arbeits- und Sozialministerium registrierte am Ende des Jahres 2012 7.575 unbegleitete, ausländische, in Italien lebende Kinder, von denen die drittgrößte Gruppe afghanische Staatsangehörige waren.

¹³ Abrufbar unter:

<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Protecting%20children%20on%20the%20move%202012.pdf>.

¹⁴ Abrufbar unter:

http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/lampedusa_continua_a_mancare_un_piano?year=2013.

Unterstützung zu leisten. Lange Wartezeiten von 2 bis 11 Monaten¹⁵ bis zur Bestellung eines Vormunds verzögern ebenfalls häufig den Zugang zu Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an internationalem Schutz bzw. die zeitnahe Identifizierung von geeigneter, für das jeweilige Kind erforderlicher Unterstützung sowie den Entwurf eines individuell zugeschnittenen Integrationsplans.

Eine korrekte und verlässliche Altersfeststellung spielt eine entscheidende Rolle für den Schutz von unbegleiteten ausländischen Kindern, auch angesichts der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der registrierten unbegleiteten ausländischen Kinder in Italien zwischen 16 und 17 Jahre alt ist. Obwohl ein Protokoll zur Altersfeststellung im Juni 2009 fertiggestellt und sein Inhalt kürzlich einer weiteren Prüfung unterzogen wurde, gibt es in Italien nach wie vor kein geeignetes multidisziplinäres Altersfeststellungsverfahren, das jedoch eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass Kinder entsprechend dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes behandelt werden und Schutzformen entsprechend ihrer spezifischen Bedürfnisse erhalten.

Im Jahr 2012 gab es in Italien wichtige institutionelle Veränderungen. Im Rahmen einer Überprüfung der Ausgaben wurde das Komitee für ausländische Minderjährige (CFM) von der Regierung abgeschafft und stellt seine Aktivitäten am 2. August 2012 ein¹⁶. Dieses Komitee hatte zwar nicht über eine Zuständigkeit für asylsuchende Kinder verfügt, es stellte jedoch ein spezielles Forum dar, in dem verschiedene Institutionen Lösungen zu spezifischen Problemen des Schutzes von „ausländischen“ Kindern vorschlagen, prüfen und koordinieren konnten. UNHCR hofft, dass die Ombudsperson für Kinder, eine in Italien im Juli 2011 gegründete Institution, im Rahmen ihrer umfassenden Zuständigkeiten auch zu einer Stärkung des Schutzes von unbegleiteten oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennten Kindern sowie zu einer verbesserten Koordinierung zwischen den relevanten Akteuren beitragen wird.

Obwohl in den nationalen und internationalen Rechtsvorschriften systematisch auf den Grundsatz zum Wohl des Kindes verwiesen wird, gibt es keinen eigens festgelegten Mechanismus, um dieses Prinzip in die Praxis umzusetzen, was dazu führt, dass die Umsetzung nur eingeschränkt erfolgt.

3. Zugang zum Asylverfahren

Die zuständigen Behörden haben Anstrengungen unternommen, das Registrierungsverfahren für Asylanträge durch ein neues Onlinesystem und interne Anweisungen zu beschleunigen, die Bearbeitung von Einzelfällen im gesamten Verfahren zu verbessern und die Zeit zwischen dem Zeitpunkt, an dem eine Person ihre Absicht äußert Asyl zu beantragen, und der formalen Registrierung des Antrags zu überwachen und Verzögerungen umgehend entgegenzuwirken.

Trotz dieser positiven Entwicklungen gab es weiterhin Berichte, die darauf hindeuten, dass in einigen Fällen die Registrierung der Asylanträge erst mehrere Wochen nachdem Asylsuchende ihre Absicht geäußert hatten, einen Asylantrag zu stellen, vorgesehen war. Von dieser Praxis

¹⁵ Siehe Bericht von Save the Children Italien „La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia“ (Seite 11), 25.07.2013, Abrufbar unter: http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/DDI%20MNA_DATI%20E%20STORIE_25lug2013.pdf (italienisch).

¹⁶ Artikel 12, Absatz 20, Gesetzesdekret 95/2012, 06. Juli 2012.

sind auch die nach der Dublin-Verordnung nach Italien überstellten Personen betroffen¹⁷, die in anderen europäischen Ländern internationalen Schutz beantragt haben, nachdem sie zuvor durch Italien durchgereist sind, ohne einen Asylantrag zu stellen. Diese Verzögerung kann zu einem verspäteten Zugang zu den im Rahmen der Aufnahme gewährten Leistungen führen sowie zu längeren Zeitspannen, bevor über den Fall eine Entscheidung getroffen wird. Überdies gibt es weiterhin Berichte über Schwierigkeiten, die in einigen regionalen Polizeidirektionen (*Questuras*) aufgetreten sind, in denen der Nachweis eines Wohnsitzes (*domicilio*) für die Registrierung des Asylantrages gefordert wird. Dies kann in einigen Fällen zu weiteren Verzögerungen beim Zugang zum Asylverfahren führen. Es wird ferner darüber berichtet, dass – anders als gesetzlich vorgesehen – keine systematische Verteilung der Informationsbroschüren über das Verfahren zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs stattfindet.

Auch aus den Identifizierungs- und Abschiebungszentren (CIE) wird nach wie vor über Schwierigkeiten beim Zugang zum Asylverfahren berichtet, die auf einen Mangel an rechtlichen Informationen und rechtlicher Unterstützung sowie auf administrative Hürden zurückzuführen sind. Ferner führt das Fehlen von Standardverfahren für die Asylantragstellung von Personen, die in CIE inhaftiert sind, in einigen Fällen zu Verzögerungen bei der Übermittlung von Asylanträgen an die zuständige Einwanderungsbehörde. Diese Verzögerungen können Asylsuchende dem Risiko aussetzen, ins Herkunftsland zurückgeführt zu werden, bevor ihre Asylanträge geprüft wurden, wodurch das Risiko von Refoulement entstehen könnte.

Seit 2011 gab es Fälle, in denen ägyptische und tunesische Staatsangehörige, die in irregulärer Weise auf dem Seeweg in Lampedusa angekommen waren, und dabei häufig direkt aus ihren Herkunftsländern kamen und den Wunsch geäußert hatten, Asyl zu beantragen, erst nach Interventionen durch *Präsidium*-Partner, Nichtregierungsorganisationen oder Anwälte zum Asylverfahren zugelassen wurden. Ankommende Personen dieser Nationalitäten wurden regelmäßig in CIE statt in Aufnahmezentren für Asylsuchende (CARA) überstellt, selbst in Fällen, in denen die Absicht, einen Asylantrag zu stellen, vor der Überstellung geäußert worden war. Beobachtungen zufolge, die in letzter Zeit von den *Präsidium* - Partnern gemacht wurden, scheint es eine steigende Zahl an Personen zu geben (hauptsächlich eritreische, somalische, afghanische und syrische Staatsangehörige), die es – den Berichten zufolge wegen der schlechten Aufnahmebedingungen und Integrationsaussichten in Italien – vermeiden, ihre Fingerabdrücke in Italien abzugeben und versuchen, andere europäische Länder zu erreichen, um dort Asyl zu beantragen.

Hinsichtlich der Anwendung der Dublin-Verordnung stellt UNHCR fest, dass die Verfahren in Italien zur Bestimmung des gemäß der Verordnung zuständigen Staates sehr langwierig sind und regelmäßig die in den geltenden Bestimmungen festgelegten Zeiträume überschreiten. Die Verfahren können bis zu 24 Monate dauern und das Wohl der Asylsuchenden ernsthaft beeinträchtigen, wovon auch Personen mit besonderen Bedürfnissen und unbegleitete und von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennte Kinder betroffen sind. Berichten zufolge liegen diese langen Verzögerungen an den begrenzten personellen Ressourcen. Dies führt dazu, dass ca. 1.000 in den Aufnahmezentren in Italien untergebrachte Personen entweder auf eine Entscheidung darüber warten, welches der gemäß der Verordnung für sie zuständige Staat ist, oder auf ihre Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat warten, wodurch die bereits

¹⁷ 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).

belasteten Aufnahmekapazitäten in Italien noch mehr strapaziert werden. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* wurden in der Praxis keine Überstellungen gemäß der Dublin-Verordnung nach Griechenland durchgeführt. Dennoch werden Asylsuchende, deren Fingerabdrücke in Griechenland abgenommen wurden, immer noch solange als „Dublin-Fälle“ betrachtet, bis eine Entscheidung der Dublin-Abteilung Italien für zuständig erklärt. Auch in diesen Fällen wurden Verzögerungen beobachtet. Kürzlich wurden einige „Dublin-Fälle“, die in Aufnahmezentren für Asylsuchende (CARAs) untergebracht waren, und für die die Bestimmung des gemäß der Verordnung zuständigen Staates seit über sechs Monaten ausstand, priorisiert.

Asylsuchende, die gemäß der Dublin-Verordnung nach Italien zurückgeführt werden, werden in der Regel an die Hauptflughäfen in Italien (Rom, Mailand, in begrenzter Anzahl auch Bari und Venedig) überstellt. Grundsätzlich werden die Nichtregierungsorganisationen, die die Informationsdienste unterhalten, vorab über die Ankunft von „Dublin-Fällen“ unterrichtet, um Informationen bereitzustellen, und das Asylverfahren in Italien in Gang zu setzen. Die Personen, die gemäß der Dublin-Verordnung zurückgeführt werden, erhalten von der Grenzpolizei am Flughafen ein Einladungsschreiben, mit dem sie Asyl bei der zuständigen Polizeidirektion (*Questura*) beantragen können. Diese zuständige Direktion wird anhand einer Reihe von Kriterien, wie z. B. dem Ort der früheren Asylregistrierung oder Verfügbarkeit von Plätzen in bestimmten Aufnahmezentren, festgelegt. In Rom wird der Asylantrag unmittelbar auf dem Flughafengelände registriert.

Auch im Bericht des UN-Sonderberichterstatters über die Menschenrechte von Migranten, der speziell Bezug auf die Auswirkung des Dublin-Systems auf die EU-Staaten an den Außengrenzen nimmt, werden Bedenken im Hinblick auf die Anwendung des Dublin-Systems im italienischen Kontext sowie über die Anwendung von EURODAC geäußert.¹⁸

4. Die Qualität des Verfahrens zur Feststellung internationalen Schutzes

Im Jahr 2012 sank die Zahl der Asylanträge auf 17.352 gegenüber 34.100 Anträgen im Jahr 2011. Die Wartezeiten für erstinstanzliche Entscheidungen haben weiter zugenommen und variieren erheblich zwischen den einzelnen für das Asylverfahren in erster Instanz zuständigen Stellen, den Territorial-Kommissionen für die Zuerkennung des internationalen Schutzes (nachfolgend Territorial-Kommissionen), obwohl zusätzliche Abteilungen der Territorial-Kommissionen eingerichtet wurden, um mit der Zunahme bei den Anträgen und den daraus resultierenden Rückständen zurechtzukommen. Die Verzögerungen sind größer, wenn Territorial-Kommissionen in großen Aufnahmezentren (Mineo, Crotone) oder in großen Städten (Rom, Mailand) angesiedelt sind. Aktuell muss ein Asylsuchender nach Beobachtungen von UNHCR im Durchschnitt ca. 4 bis 6 Monate von der Registrierung des Asylantrags bis zur Entscheidung der Territorial-Kommission warten. In einigen Fällen ist über Wartezeiten von mehr als 12 Monaten berichtet worden.

UNHCR ist weiterhin insgesamt mit den Schutzstandards im Rahmen der Asylverfahren und der Arbeit der Territorial-Kommissionen, einschließlich der Schutzquoten für Personen, die

¹⁸ Human Rights Council, „Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, Mission to Italy (29 September – 8 October 2012), A/HRC/23/46/Add. 3, 13. April 2013 (einschließlich Randnummern 34-35 und 69-71). Der Bericht ist abrufbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3_en.pdf (englisch).

internationalen Schutz benötigen, zufrieden. Die Positionen und Richtlinien von UNHCR, z. B. in Bezug auf bestimmte Herkunftsländer oder rechtliche Aspekte, wie etwa die Furcht vor Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, werden gebührend berücksichtigt. Dennoch ist es immer noch notwendig, einen Mechanismus für eine systematische Qualitätsüberwachung einzuführen, der darauf abzielt, eine einheitliche Vorgehensweise in allen Territorial-Kommissionen sowie Mindeststandards für die Qualität, insbesondere in Bezug auf Verfahrensaspekte einzuführen, einschließlich standardisierter Verfahren zur Identifizierung und Weiterleitung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, wie Kindern, Folteropfern¹⁹ und Opfern von Menschenhandel.

Die Mitglieder der Territorial-Kommissionen sind per Gesetz nicht verpflichtet, über vorhergehende Erfahrungen und Fachkenntnisse im Asylbereich zu verfügen und bekleiden manchmal auch andere Positionen während ihrer Tätigkeit für die Territorial-Kommissionen. Die Spezialisierung von Entscheidern und Dolmetschern wird nicht ausreichend durch regelmäßige Einführungsschulungen und verpflichtende Weiterbildungskurse sichergestellt.

Rechtsbehelfe gegen ablehnende Entscheidungen einer Territorial-Kommission in erster Instanz müssen beim örtlich zuständigen Zivilgericht (*Tribunale*) gestellt werden; innerhalb von 15 Tagen ab dem Datum der Mitteilung über die Entscheidung, wenn der Antragsteller in einem CARA oder CIE untergebracht ist, und in allen anderen Fällen innerhalb von 30 Tagen.

Rechtsbehelfe haben automatisch aufschiebende Wirkung, mit Ausnahme einer Reihe von gesetzlich vorgesehener Kategorien²⁰, bei denen der Antragsteller bei Gericht das Aussetzen der Rechtswirkung der erstinstanzlichen ablehnenden Entscheidung beantragen kann. Es stehen zwar keine offiziellen Daten zur Verfügung, aber es wird häufig über lang andauernde Verzögerungen bei den Gerichtsverfahren ab dem Datum der Einlegung eines Rechtsbehelfs berichtet, wobei dies auch für Fälle gilt, die die Dublin-Verordnung betreffen. Positive Entscheidungen der Gerichte werden unverzüglich von der polizeilichen Einwanderungsbehörde umgesetzt, die den Aufenthaltstitel ausstellt. UNHCR begrüßt die Bemühungen der Höheren Richterschule zur Förderung der Spezialisierung von Richtern im Bereich des Asylrechts.

Im Jahr 2012 erreichten UNHCR einige Berichte über Fälle, in denen in CIE inhaftierte Asylsuchende in ihre Herkunftsländer abgeschoben wurden, während die gesetzlich vorgesehene Frist, in der ein Rechtsbehelf gegen eine erstinstanzliche ablehnende Asylentscheidung eingelegt werden kann noch lief, bzw. während über den im Zusammenhang mit dem Rechtsbehelf gestellten Antrag auf Aussetzung der Rechtswirkung der ablehnenden Entscheidung in erster Instanz noch nicht entschieden worden war. Durch solche Vorgehensweisen kann das Risiko von Refoulement für Menschen entstehen, die internationalen Schutz benötigen.

Unentgeltliche Prozesskostenhilfe, die gesetzlich bei Einlegung eines Rechtsbehelfs vorgesehen ist, ist in der Praxis bei einigen Gerichten nicht immer garantiert. In Rom fordert die

¹⁹ Das „Italienische Netzwerk für Asylsuchende, die Folter überlebt haben“ (NIRAST), das standardisierte Verfahren zur Identifizierung von Folteropfern bereitgestellt hatte, wurde im Jahr 2012 aufgrund von budgetären Problemen eingestellt.

²⁰ Dies betrifft die folgenden Fälle: Unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge; Asylanträge, die gestellt werden, nachdem die Personen bei der Umgehung oder dem Versuch der Umgehung von Grenzkontrollen aufgegriffen wurden; Asylanträge, die gestellt wurden, nachdem die Personen aufgrund eines nicht befugten Aufenthalts aufgegriffen wurden; Asylanträge, die nach Erlass einer Abschiebungsanordnung gestellt werden; oder wenn eine Entscheidung gefällt wird, nachdem der Antragsteller ein CARA unbefugt verlassen hat.

Rechtsanwaltskammer noch immer, dass der Kläger eine von der Botschaft des entsprechenden Herkunftslandes ausgestellte Einkommensbescheinigung vorlegt; und dies trotz der Risiken, denen der Antragsteller und seine Familienmitglieder im Herkunftsland ausgesetzt sein könnte, und trotz der Tatsache, dass das Gesetz eine unentgeltliche Prozesskostenhilfe vorsieht, die auf der eigenen Erklärungen des Antragstellers über seine finanziellen Mittel basiert.

5. Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

Im Jahr 2011 verursachte die Ankunft von ca. 63.000 Personen auf dem Seeweg eine Verschlechterung des AufnahmeStandards für Asylsuchende, die bis in die Jahre 2012 und 2013 anhielt. Davon wurden ca. 28.000 Personen, insbesondere aus Libyen eintreffende Drittstaatsangehörige, automatisch von den Behörden in das Asylverfahren geleitet, was zu einer erheblichen Beanspruchung des Aufnahmesystems führte. Die Aufnahmekapazität wurde bereits vor 2011 als nicht ausreichend zur Unterbringung von Asylsuchenden angesehen, wenn eine erhebliche Zahl an Personen neu ankommt.

Als Reaktion auf die plötzliche Zunahme von ankommenden Personen im Zusammenhang mit dem „Nordafrika-Immigrationsnotstand“, vereinbarten die Regierung und die Regional- und Lokalverwaltungen einen Notaufnahmeplan, dessen Umsetzung der Abteilung für Zivilschutz übertragen wurde. Ungefähr 22.000 neu ankommende Personen, bei denen es sich sämtlich um Drittstaatsangehörige handelte, die aus Libyen kamen, und die als Asylsuchende registriert wurden, brachte man in hunderten verschiedener Aufnahmeeinrichtungen unter, die zum größten Teil von Organisationen mit wenig bis keiner Erfahrung geleitet wurden. Der Notaufnahmeplan ermöglichte die Unterbringung einer großen Zahl an Asylsuchenden, die innerhalb eines kurzen Zeitraums eingetroffen waren. Die Asylsuchenden hatten jedoch keinen Zugang zu vielen der Mindestleistungen, die gesetzlich für ihre Aufnahme vorgesehen sind. Außerdem kam es im Laufe der Zeit zu keiner wesentlichen Verbesserung der Qualität der Aufnahmemaßnahmen, von denen vorgesehen war, dass sie bis zum Ende des „Notstandes“ Aufrecht erhalten werden. Die von der Abteilung für Zivilschutz im Juli 2011 zur Unterstützung der Umsetzung des Notaufnahmeplan eingesetzte Überwachungs- und Unterstützungsgruppe wurde im Oktober 2011 vor Ende der Ablauffrist aufgelöst.

Auch in den staatlichen Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende (CARAs) kam es zu einer Verschlechterung der Aufnahmebedingungen, die hauptsächlich auf Überbelegung zurückzuführen war, da die Fluktuation aus den Einrichtungen durch die anhaltende Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden aus Drittländern, die aus Libyen im Zusammenhang mit dem „Nordafrika-Immigrationsnotstand“ angekommen waren, gebremst wurde, sowie eine erhöhte Zahl an Asylanträgen gestellt wurde, was zu längeren Asylverfahren führte. Die Aufnahmekapazität wurde folglich weiter belastet und das Innenministerium hat seitdem Mühe, Plätze für die Unterbringung von neu eingetroffenen Asylsuchenden ausfindig zu machen. Außerdem haben sich die AufnahmeStandards in den staatlichen Zentren (CARAs, CDAs und CIEs) auch aufgrund von schwerwiegenden Finanzierungszwängen verschlechtert. Dies trug zu der seit 2011 bestehenden Situation bei, dass Aufträge für die Unterhaltung dieser Einrichtungen ausschließlich auf Basis des niedrigsten Preisangebots vergeben wurden, wobei Qualitätsbelange nicht ausreichend Berücksichtigung fanden.

Obwohl bis August 2011 fast keine Personen mehr über den Seeweg aus Libyen eintrafen,

wurde mehr als ein Jahr lang keine Strategie zur Abwicklung des Notaufnahmepplans umgesetzt. Die im September 2012 beschlossene Ausstiegsstrategie sah unter anderem vor, dass abgelehnten Asylsuchenden unabhängig von ihrem Verbleib im Notfallaufnahmesystem aus humanitären Gründen eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, die auf einer Aktenprüfung durch die Territorial-Kommissionen basiert.

Anfang 2013 übernahm das Innenministerium die Verantwortung für den Notaufnahmepplan von der Abteilung für Zivilschutz und verlängerte die Aufnahmemaßnahmen bis Februar 2013. Mehrere tausende Drittstaatsangehörige, deren Asylanträge abgelehnt worden waren, die aber eine einjährige Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten hatten, verließen die Aufnahmeeinrichtungen vor diesem Datum. Denjenigen, die weiterhin in den Aufnahmeeinrichtungen verblieben waren, wurden 500 EUR in bar ausgezahlt und ihre Aufnahmemaßnahmen wurden beendet. Jedoch wies das Innenministerium die lokalen Präfekturen an, die Aufnahmemaßnahmen für besonders schutzbedürftige Personen und Asylsuchende, deren Verfahren noch nicht beendet war, zu verlängern.

Es stehen keine offiziellen Daten zur sozioökonomischen Integration dieser speziellen Fälle zur Verfügung. Nichtsdestotrotz besteht über ihre Eigenversorgung nach dem Ende des Notaufnahmepplans Besorgnis. Dies liegt hauptsächlich an der schlechten Qualität der Aufnahmeleistungen, den Verzögerungen bei der Klärung ihres rechtlichen Status und allgemein an der wirtschaftlichen Situation Italiens. Darüber hinaus wurde mit erheblicher Verzögerung ein Programm zur unterstützten freiwilligen Rückkehr (AVR) für ca. 600 Personen eingeführt, das nur begrenzte Anreize und Unterstützung für die Rückkehr in die Herkunftsländer bot.

Obwohl Italien erhebliche Bemühungen unternommen und finanzielle Mittel aufgewendet hat, um auf die im Jahr 2011 unerwartet hohe Zahl der auf dem Seeweg ankommenden Personen zu reagieren, zeigte der als Reaktion auf den „Nordafrika-Immigrationsnotstand“ eingerichtete Notaufnahmepplan lange bestehende Mängel des Aufnahmesystems auf, einschließlich des Mangels an strategischer und struktureller Planung und den Grenzen, die einer Notfallplanung gesetzt sind. Nach Ansicht von UNHCR illustriert dies den Bedarf an einem konsolidierten und koordinierten nationalen Aufnahmesystem. Die Lücken, die im Laufe der Zeit entstanden sind, stellten eine zusätzliche Belastung für das Aufnahmesystem als Ganzes dar, so dass Italien nicht vorbereitet war, um angemessen auf Notsituationen zu reagieren, wenn sie auftreten, wie jene im Jahr 2011.

Zur Abwicklung des Ausstiegs aus dem Notaufnahmepplan wurde im Jahr 2012 eine nationale Koordinationsgruppe eingesetzt. Den Vorsitz über diese Gruppe hat das Innenministerium und seine Mitglieder sind das Arbeitsministerium, die Regionen, der nationale Verband italienischer Gemeinden (ANCI) sowie die italienische Union der Provinzen (UPI). UNHCR ist zwar kein Mitglied, wurde jedoch ebenso wie IOM seit Oktober 2012 regelmäßig eingeladen, an den Versammlungen der Gruppe teilzunehmen. Die nationale Koordinationsgruppe versammelt die wichtigsten institutionellen Akteure und wurde kürzlich als dauerhafte Einrichtung anerkannt, dessen Aufgabe darin besteht, Interventionen zur Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu planen und zu koordinieren.²¹

²¹ Am 11. Juli 2013 hat die *Conferenza Unificata*, zu der verschiedene Ministerien gehören, einschließlich des Innenministeriums, der Regionen und Vertreter der Provinzen sowie lokaler Behörden, unter dem Vorsitz des Ministers für regionale Angelegenheiten und Autonomie ein Dokument verabschiedet, das von der nationalen Koordinationsgruppe entworfen wurde (*Documento di indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati*) und Richtlinien festlegt, die darauf abzielen, die verschiedenen derzeit in Italien existierenden Aufnahmesysteme zu vereinheitlichen sowie die nationale Koordinationsgruppe

Basierend auf den Empfehlungen der Gruppe hat das Innenministerium im Rahmen der Strategie zum Ausstieg aus dem Notaufnahmeplan versprochen, die Aufnahmekapazität des Schutzsystems für Asylsuchende und Flüchtlinge (SPRAR) von 3.000 auf 5.000 Plätze zu erhöhen mit der Möglichkeit einer weiteren Erhöhung auf 8.000 im Falle von signifikanten Zuströmen.²² UNHCR begrüßt die Entscheidung des Innenministeriums, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des Aufnahmesystems, die auch eine Unterstützung anerkannter Flüchtlinge nach der Anerkennung berücksichtigen sollte. In der Tat ist festzuhalten, dass, obwohl die staatlichen Einrichtungen und SPRAR-Projekte (die sowohl Asylsuchende als auch anerkannte Flüchtlinge unterbringen können) in der Lage sind, den Aufnahmebedarf einer erheblichen Zahl an Asylsuchenden zu decken, die Unterstützungsmaßnahmen für anerkannte Flüchtlinge nach wie vor äußerst unzureichend sind. Die notwendigen Reformen, die eines starken politischen Engagements und einer soliden Lenkung bedürfen, sollten auch darauf abzielen, die Verbesserungen des Aufnahmesystems zu systematisieren, die in den letzten Jahren hauptsächlich im Rahmen von Pilotprojekten und zeitlich befristeten Interventionen durchgeführt wurden.

Hinsichtlich der Aufnahme von Asylsuchenden bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede in den verschiedenen Teilen Italiens, die von der Aufnahmeeinrichtung und allgemein von der vor Ort bestehenden Praxis abhängig sind. Die Praxis der Beschränkung der Aufnahme in CARAs²³ auf maximal sechs Monate, die bei Asylsuchenden unabhängig davon angewandt wurde, ob sie in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, und noch bevor sie eine erstinstanzliche Entscheidung über ihre Anträge innerhalb dieses Zeitraums erhalten haben, scheint abgeschafft worden zu sein. Davon abgesehen geht diese Entwicklung nicht auf den Bedarf an einer Fortsetzung der Unterbringung von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen ein, die auf eine Entscheidung über ihren Rechtsbehelf gegen ablehnende Entscheidungen warten und die, auch wenn sie das Recht haben zu arbeiten, eventuell nicht in der Lage sind, sich einen angemessenen Lebensstandard außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen, einschließlich einer Unterkunft, zu sichern.

Italien hat die Bestimmung der EU-Aufnahmerichtlinie²⁴ über das Recht von Asylsuchenden auf Zugang zum Arbeitsmarkt in einer Weise umgesetzt, die für die Asylsuchenden günstiger ist, als der in der Richtlinie festgelegte Mindeststandard. Gemäß Art. 11 der Gesetzesdekret-Nr. 140/2005 gilt, dass, falls das Asylverfahren nicht innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen ist, der Aufenthaltstitel für weitere sechs Monate verlängert wird und der Asylsuchende berechtigt ist, zu arbeiten. In staatlichen Einrichtungen wurden testweise Initiativen durchgeführt, einschließlich einer Beurteilung der fachlichen Qualifikationen, um für Asylsuchende den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern; dies wurde jedoch nicht standardmäßig in die Aufnahmeleistungen aufgenommen. Unterstützungsmaßnahmen bei der Arbeitssuche betreffen hauptsächlich Asylsuchende, deren Asylverfahren die Dauer von sechs Monaten überschreitet, wie z. B. bei einem Verfahren gemäß der Dublin-Verordnung oder wenn eine erstinstanzliche ablehnende Entscheidung gefällt wurde. Eine solche Unterstützung existiert in CARAs nicht, ist jedoch in SPRAR-Projekten vorgesehen.

als dauerhafte Einrichtung auch auf regionaler Ebene für die interinstitutionelle Steuerung festlegt, welche mit dem Umgang mit irregulären gemischten Migrationsbewegungen betraut ist.

²² Wie durch den Innenminister, Herrn Alfano, während einer kürzlich durchgeführten Anhörung vor dem Parlament angekündigt.

²³ Das Gesetzesdekret 25/2008 sieht eine maximale Verweildauer von 20-35 Tagen in einem CARA vor der Weiterleitung in ein SPRAR vor, jedoch wurde diese Vorgabe aufgrund des Mangels an Plätzen niemals praktisch umgesetzt.

²⁴ 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), OJ L 180/96.

UNHCR erhält auch weiterhin Berichte über Fälle, in denen Asylsuchende nicht sofort Zugang zu Aufnahmemaßnahmen gewährt wird, wenn sie internationalen Schutz beantragen, sondern diesen stattdessen erst Wochen oder Monate später erhalten. Die Verzögerungen sind das Ergebnis struktureller Lücken und eines Kapazitätsmangels im bestehenden Aufnahmesystem, langsamer Verwaltungsverfahren und Problemen in der Registrierung von Asylanträgen. Auch wenn es lokal Unterschiede gibt, sind alternative Maßnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts von Asylsuchenden im Falle von Verzögerungen selten verfügbar. Eine befristete finanzielle Unterstützung, die in Fällen vorgesehen ist, in denen sich die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen verzögert (Art. 6 Abs. 7 Gesetzesdekret Nr. 140/2005) wird nach Kenntnis von UNHCR nicht gewährt. UNHCR sind keine Fälle bekannt, in denen Asylsuchende diese Verzögerungen vor einem Gericht angefochten haben.

Gemäß Dublin-Verordnung überstellte Personen, die als Asylsuchende registriert sind, haben bei ihrer Rückkehr nach Italien in der Regel Zugang zu Transitunterbringungseinrichtungen, die in Mailand (35 Plätze), Rom (150 Plätze), Venedig (40), Bari (20) zur Verfügung stehen. International Schutzberechtigte, die vor ihrer Abreise internationalen Schutz in Italien erhalten haben, erhalten jedoch keinen Zugang zu diesen Einrichtungen, wenn sie gemäß Dublin-Verordnung zurücküberstellt werden. Es wurden zwar in Mailand (25 Plätze) und Rom (80 Plätze für erwachsene Männer) zusätzliche Transitunterbringungsplätze für Asylsuchende eingerichtet, die auf dem Luftweg eintreffen, doch diese Plätze sind in der Praxis nicht ausreichend, da gemäß Dublin-Verordnung überstellte Personen eventuell einige Tage an den Flughäfen warten müssen, bis die Überstellung anderer Asylsuchender von diesen Transitunterbringungseinrichtungen an SPRAR-Projekte oder ein CARA erfolgt ist. Darüber hinaus kann es auch passieren, dass gemäß der Dublin-Verordnung überstellte Personen bei Ankunft in Italien bis zu ihrer Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung mehrere Tage am Flughafen verbringen, auch wenn zu dem Zeitpunkt an dem Italien seine Zuständigkeit gemäß der Dublin-Verordnung erklärt hatte, ein Platz in einer Aufnahmeeinrichtung gefunden worden war.

Gemäß Artikel 8 des Gesetzesdekrets 140/2005 sowie anderen maßgeblichen Bestimmungen müssen die speziellen Bedürfnisse der Antragsteller und deren Familienmitglieder bei der Aufnahme berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden Anträge von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen im Prinzip vorrangig behandelt. Aufgrund des Mangels an verfügbaren Plätzen in geeigneten Einrichtungen oder SPRAR-Projekten hat sich die Zahl an Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, die trotz ihrer Situation während des Asylverfahrens ohne auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung in CARAs verbleiben müssen, im Vergleich zu den vergangenen Jahren erhöht. Dieses Problem besteht auch nach der Anerkennung und Gewährung einer Form von Schutz. Die weiterhin bestehenden Lücken drücken sich in einem niedrigen Niveau an Koordination zwischen den Akteuren aus, der Unfähigkeit, angemessene rechtliche und soziale Unterstützung und notwendige logistische Folgemaßnahmen bereitzustellen sowie in einer mangelhaften Weiterleitung. Diese Probleme haben sich seit dem Jahr 2011 aufgrund der allgemeinen Verschlechterung der Aufnahmebedingungen und aufgrund von Budgetkürzungen im Sozialhilfesystem in gewissem Maße verschlechtert.

Asylsuchende, die einen Aufenthaltstitel erhalten haben, haben das Recht und die Pflicht, dem staatlichen Gesundheitssystem beizutreten. Diese Voraussetzung wird von Asylsuchenden, die in SPRAR-Projekten untergebracht sind, in der Regel erfüllt. Asylsuchende hingegen, die nach Ablauf des Anfangszeitraums der gesetzlich vorgesehenen 20-35 Tage in einem CARA

verbleiben, weil die Zahl an verfügbaren Plätzen in den SPRAR-Projekten beschränkt ist, erhalten nicht systematisch einen Aufenthaltstitel und können daher dem staatlichen Gesundheitssystem nicht beitreten. Darüber hinaus sind die Einrichtungen während des Aufnahmezeitraums in den CARAs dazu verpflichtet, Leistungen gemäß der Verordnung des Innenministers vom 21. November 2008 bereitzustellen. Die Qualität dieser Leistungen, einschließlich der notwendigen Unterstützung beim Zugang zu Gesundheitseinrichtungen außerhalb der Aufnahmeeinrichtung, variiert in verschiedenen Teilen Italiens und zeigt den Gesamtmangel an einer Vereinheitlichung der Aufnahmestandards.

Desweiteren sind UNHCR einige Fälle zur Kenntnis gelangt, in denen Asylsuchenden, einschließlich gemäß der Dublin-Verordnung überstellter Personen, nicht unverzüglich nach Ablauf des gesetzlich vorgesehenen verbindlichen Zeitraums der Aufnahme in den CARAs, der 3-monatige Aufenthaltstitel ausgestellt wurde.

Teilweise auch um diesen lange bestehenden Lücken zu begegnen, hat das Innenministerium Ende 2012 zugestimmt, im Rahmen des *Präsidium*-Projekts ein Überwachungssystem in den staatlichen Einrichtungen testweise einzuführen. An jedem Ort, an dem sich staatliche Einrichtungen befinden, wurde eine Überwachungskommission eingerichtet, deren Vorsitz die lokale Präfektur führt, und deren Mitglieder regionale Polizeidirektionen und Partnerorganisationen des *Präsidium*-Projekts sind. Nach Ansicht von UNHCR ist dies ein erster Versuch, systematischere Überwachungs- und Qualitätskontrollsysteme zu entwickeln. Dies setzt ein starkes Engagement der Präfekturen und die Bereitschaft des Innenministeriums zur Sicherstellung von angemessenen Folgemaßnahmen voraus.

6. Lokale Integration

Die Integrationsaussichten von international Schutzberechtigten sind in Italien weiterhin sehr eingeschränkt und stellen daher einen der problematischsten Bereiche des italienischen Asylsystems dar. In Italien fehlen eine umfassende Strategie und spezielle Maßnahmen für die lokale Integration von international Schutzberechtigten. Darüber hinaus sind die Aussichten einer Integration aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Krise Italiens mehr und mehr eingeschränkt.

Es besteht ein Mangel an statistischen Daten über die sich tatsächlich in Italien aufhaltenden international Schutzberechtigten sowie über ihre Verteilung im Staatsgebiet. Zudem ist es schwierig, Informationen über den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie über die Arbeitslosenquoten bei Asylsuchenden und international Schutzberechtigten zu erhalten.

Gemäß den einschlägigen internationalen und europarechtlichen Bestimmungen ist international Schutzberechtigten im gleichen Maße wie italienischen Staatsangehörigen oder EU-Bürgern der Zugang zu einer Reihe von Rechten zu gewähren, die entscheidend für die Integration im Aufnahmeland sind, einschließlich ihrer Eigenständigkeit. Allerdings gibt es sowohl in der italienischen Gesetzgebung als auch in der Praxis eine Reihe von Mängeln, die bei den Bemühungen der Flüchtlinge um Eigenständigkeit hinderlich sein können.

Das SPRAR-System ist aufgrund seiner geringen Kapazität nur eingeschränkt fähig, eine angemessene Unterbringung für alle Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz zu sichern. Nach den Forschungsberichten, die im Jahr 2011 veröffentlicht wurden, haben schätzungsweise nur 32,4 % der Drittstaatsangehörigen, die eine Form von internationalem

Schutz oder einen nationalen humanitären Schutzstatus erhalten haben, Zugang zu der vom SPRAR bereitgestellten Aufnahmehilfe, die auf soziale Eingliederung²⁵ ausgerichtet ist.

Eine der offensichtlichsten und schwerwiegendsten negativen Folgen dieser Situation ist die Zunahme der Zahl von Flüchtlingen und anderen international Schutzberechtigten, die in von Gemeinden unterhaltenen Obdachloseneinrichtungen oder Notunterkünften untergebracht sind. Zusätzlich lebt eine zunehmende Zahl an international Schutzberechtigten, einschließlich Familien mit Kindern und Personen mit geistigen Behinderungen, in armseligen Verhältnissen in Behelfssiedlungen oder besetzten Gebäuden (sogenannte „Hot-Spots“), die in den großstädtischen Gebieten von Rom, Mailand, Florenz und Turin angesiedelt sind.

In zwei von der Europäischen Kommission (aus ERF-Mitteln) und dem Innenministerium geförderten und im Jahr 2012 von Caritas²⁶ und dem italienischen Flüchtlingsrat (CIR)²⁷ veröffentlichten Forschungsprojekten wurden die Schwierigkeiten der Integration von Flüchtlingen analysiert, und die Tatsache hervorgehoben, dass eine steigende Zahl an international Schutzberechtigten obdachlos wird oder verlassene Häuser besetzt. Von einer Nichtregierungsorganisation in Rom durchgeführte Recherchen ergaben, dass ca. 1.700 international Schutzberechtigte in verlassenen Häusern leben.²⁸

Die Zuständigkeit für die Integration ist dezentralisiert und liegt hauptsächlich bei den lokalen Behörden (Regionen und Gemeinden). In Ermangelung zuverlässiger Koordinationsmechanismen auf zentraler Ebene und mit den lokalen Behörden führt dies zu erheblichen Unterschieden auf den verschiedenen subnationalen Verwaltungsebenen (Regionen, Provinzen und Gemeinden), und zwar sowohl bei den Integrationsprogrammen als auch den bereitgestellten Leistungen, die somit strikt von den politischen Prioritäten und wirtschaftlichen Mitteln der lokalen Behörden abhängig sind.

Integrationsprojekte für Flüchtlinge konzentrieren sich darauf Sprachkenntnisse, Arbeits Erfahrung und ein Verständnis für die italienische Gesellschaft und das italienische System zu vermitteln, um den Mangel an Netzwerken und Ressourcen der Flüchtlinge auszugleichen. Sowohl Asylsuchende als auch international Schutzberechtigte sind berechtigt, sich bei den Arbeitsämtern der Provinzen einzuschreiben. Doch die Mehrheit unter ihnen erhält keine spezifische Unterstützung, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist, und daher haben viele von ihnen keine realistischen Chancen, Zugang zu regulärer Arbeit zu finden.

Budgetkürzungen, zu denen es nach der Erstellung der Ausgabenbilanz durch die Regierung gekommen ist, stellen eine weitere Belastung für das Sozialsystem dar, und erhöhen die Abhängigkeit von informellen sozialen Netzwerken bei Personen mit wenig oder keinem Einkommen. Auch sieht der derzeitige rechtliche Rahmen keine Umsetzung von Maßnahmen vor, die darauf ausgerichtet sind, die spezifischen administrativen Hürden, mit denen Flüchtlinge konfrontiert sind, zu beseitigen. Beispielsweise besitzen viele Flüchtlinge keine Unterlagen oder Bescheinigungen und können diese auch nicht aus ihren Herkunftsländern beschaffen. Dennoch werden diese Dokumente zur Ausübung einer Reihe von Rechten von den italienischen Behörden verlangt, einschließlich der Anerkennung ihrer Ausbildung und beruflichen Qualifikationen oder des Rechts auf Eheschließung. Das Erfordernis der Vorlage

²⁵ ASGI, Caritas italiana, CESPI, Consorzio Comunitas, AICCRE, *Il diritto alla protezione*, (2011), S. 302. Abrufbar unter: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2040&l=itb.

²⁶ Caritas Italiana, *Mediazioni metropolitane*, (2012).

²⁷ CIR, *Le strade dell'integrazione*, (2012).

²⁸ Integra/Azione, *I rifugiati invisibili*, (2012).

von Dokumenten zum Nachweis familiärer Bindungen sowie Verzögerungen bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung stellen zudem ein Hindernis für die Familienzusammenführung dar.

Der Zugang zur Registrierung im Melderegister ist ein weiterer problematischer Aspekt für die Integration in Italien. UNHCR erhält weiterhin Berichte über Asylsuchende und international Schutzberechtigte, die nicht im Melderegister der Gemeinden verzeichnet sind, da sie in Aufnahmeeinrichtungen wohnen oder die Vorlage eines nationalen Reisepasses verlangt wird. Diese Situation verschärfte sich nach der Einführung des Gesetzesdekrets 5/2012 vom 9. Februar 2012, das vorsieht, dass Angaben zum Wohnortwechsel über ein internetbasiertes Verfahren erfolgen. Zur Umsetzung dieses Gesetzes wurden Anweisungen, einschließlich einer Liste von Dokumenten, die Drittstaatsangehörige ihrem Antrag beifügen müssen, verfasst und vom Innenministerium verteilt. Da in den Anweisungen jedoch keine ausdrückliche Unterscheidung zwischen Drittstaatsangehörige ohne Schutzbedarf einerseits und Flüchtlingen andererseits vorgenommen wurde, ist es auf lokaler Ebene zu einigen Fällen gekommen, in denen von Flüchtlingen fälschlicherweise verlangt wurde, einen Reisepass zur Anmeldung des Wohnsitzes vorzulegen.

Flüchtlinge und Staatenlose profitieren von günstigeren gesetzlichen Bestimmungen zur Einbürgerung, da sie im Gegensatz zu anderen Drittstaatsangehörige nachweisen müssen, dass sie seit fünf Jahren im Land leben, während andere Drittstaatsangehörige einen Aufenthalt von 10 Jahren nachweisen müssen. Dennoch können Flüchtlinge und Staatenlose einer Reihe praktischer Probleme bei der Einbürgerung ausgesetzt sein, unter anderem aufgrund der häufig langwierigen Verfahren sowie des Umstandes, dass die Kriterien für die Gewährung der Staatsbürgerschaft den Behörden einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen.

UNHCR ist sehr besorgt über die zunehmend häufige Verwendung einer Sprache im öffentlichen Diskurs, die nicht dazu beiträgt, ein Klima der Toleranz zu schaffen, sondern zu einer Verstärkung von Vorurteilen und Intoleranz führen können. Dies könnte die guten Beziehungen zwischen Italienern und Drittstaatsangehörigen beeinträchtigen und negative Auswirkungen für Flüchtlinge und Asylsuchende haben.

7. Die Arbeit von UNHCR für Flüchtlinge weltweit

Angesichts der allgemeinen Wirtschaftskrise, die Europa und insbesondere Italien im Jahr 2011 erschüttert hat, wurden die staatlichen Beiträge für UNHCR (die in den vorangegangenen Jahren stabil geblieben waren) drastisch reduziert und beliefen sich im Jahr 2011 auf einen zugesagten Betrag von etwas mehr als 7,8 Mio. USD. Dessen ungeachtet hat die Regierung im Jahr 2012 entschieden, die internationale Präsenz Italiens mittels der italienischen Entwicklungskooperation des Außenministeriums und des neu geschaffenen Ministeriums für internationale Zusammenarbeit und Integration zu intensivieren. Dadurch erhielt UNHCR einen staatlichen Gesamtzuschuss von 12,7 Mio. USD, was einer Erhöhung um 63 % im Vergleich zu 2011 entsprach.

Während der Großteil der Mittel vom Außenministerium bereitgestellt wurde, handelte es sich bei den weiteren Geldgebern um das italienische Innenministerium, die Regionalregierung von Venetien sowie die Autonome Provinz Bozen (21 %). Die meisten Zuschüsse des italienischen Staates bezogen sich auf die regionale Arbeit von UNHCR anlässlich der Krise in der Sahelzone und Syrien. Es wurden auch Mittel für Operationen in Afghanistan, dem Tschad, Ost- und

Südsudan, Darfur, Äthiopien, Somalia und Sri Lanka bereitgestellt.

Da Italien in den letzten Jahren zu den 20 Hauptgeberländern für UNHCR zählte, fokussieren sich die Aktivitäten weiterhin darauf, die Arbeit von UNHCR, insbesondere in Notsituationen, durch Förderung und Fürsprache zu unterstützen. Die italienische Regierung hat ab Juni 2013 großzügigerweise den Betrag von 5,5 Mio. USD zugesichert, was eine Bestätigung des positiven Trends darstellt.

Die Spenden des privaten Sektors überstiegen im Jahr 2010 8,8 Millionen US-Dollar und stiegen im Jahr 2012 noch weiter auf 14,2 Millionen US-Dollar an, so dass Italiens Privatspender weltweit auf Rang 3 liegen, hinter den Niederlanden und Spanien.

EMPFEHLUNGEN

Allgemeine Empfehlungen:

Die Praxis, sich auf die Erklärung eines Notstandes und auf Ad-hoc-Gesetzgebung zu verlassen, sollte aufgegeben werden, zugunsten einer – ausreichend finanzierten – regelmäßigen Planung auf der Grundlage einer Bedarfsermittlung und der Festlegung bestimmter Interventionen. Italien sollte seine Bemühungen verstärken, die Asylfrage auf eine strategische und systematischere Weise zu behandeln.

UNHCR ermutigt die italienischen Behörden, die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zu erwägen, deren Aufgabe darin besteht, die den verschiedenen Komponenten des Systems zugeordneten Ressourcen zu vereinheitlichen und zu optimieren. Eine solche Stelle sollte auch angemessene Standards sicherstellen und Initiativen zur Förderung der sozialen Integration sowie der Integration auf dem Arbeitsmarkt von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, koordinieren. Zudem müsste sie auf einer zuvor eingerichteten Steuerung des Asylsystems auf mehreren Ebenen basieren, welches die zuständigen Ministerien, die regionalen Regierungen, lokalen Behörden sowie gemeinnützige Organisationen mit einbezieht.

In diesem Zusammenhang begrüßt UNHCR die kürzlich gefällte Entscheidung zur Einrichtung der nationalen Koordinationsgruppe, deren ursprüngliche Aufgabe die Abwicklung des Auslaufens des Notaufnahmepplans war, und die auch auf regionaler Ebene als ständiges Organ für die interinstitutionelle Steuerung zuständig und mit der Handhabung von irregulären gemischten Migrationsbewegungen betraut ist.

Zugang zum Hoheitsgebiet und der Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*)

1. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des EGMR empfiehlt UNHCR, dass Abkommen über Rückübernahme und Zusammenarbeit in Verbindung mit irregulärer Einwanderung angemessene Schutzgarantien für Asylsuchende und Flüchtlinge enthalten. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die möglichen Folgen von Ausweisungs-, Abfang- und Rückführungsmaßnahmen streng geprüft werden, einschließlich der Gefahr der Weiterverbringung in Länder, in denen die betroffenen Personen der Gefahr von Verfolgung oder anderen ernsthaften Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sein würden. Auch wenn anerkannt wird, dass die Erklärung, Lampedusa sei kein sicherer Ort für die Anlandung von Migranten, die auf See gerettet wurden (Erlass-Nr. 15 vom

24. September 2012), *de facto* keine Anwendung findet, ist UNHCR der Meinung, dass die Erklärung förmlich widerrufen werden sollte.

2. In Anbetracht der Feststellungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ermutigt UNHCR Italien, sicherzustellen, dass alle Grenzkontrollmechanismen effektiv die Beachtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement) garantieren. Ein schutzorientierter Ansatz der Grenzkontrolle schließt ein, dass alle neu ankommenden Personen, unter denen sich auch mögliche Asylsuchende befinden können, angemessene Informationen erhalten. Dazu sollten Informationen über die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen, über das Asylverfahren sowie über andere Möglichkeiten des Aufenthalts und der freiwilligen Rückkehr gehören. In diesem Zusammenhang sollte die effektive Möglichkeit, jegliches Schutzbedürfnis zum Ausdruck bringen zu können, stets garantiert sein, ebenso wie die Vertraulichkeit und die Verfügbarkeit von Dolmetschern. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass mögliche Schutzbedürfnisse von Personen, die zurückgedrängt oder zurückgeführt werden sollen, von den zuständigen Behörden auf Einzelfallbasis und vor ihrer Rückverbringung festgestellt werden.
3. Um die Identifizierung von Asylsuchenden zu erleichtern und Zugang zu Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an internationalem Schutz zu garantieren, empfiehlt UNHCR, dass Nr. 10 des gemeinsamen Leitfadens für Grenzbeamte (Schengen-Handbuch) angewandt wird. Das Handbuch, das von der Europäischen Kommission entworfen und am 6. November 2006 herausgegeben wurde, empfiehlt in Erwägungsgrund 6, dass „die Mitgliedstaaten das Handbuch auch bei der Schulung von Mitarbeitern“, die mit Grenzkontrollaufgaben betraut werden sollen, heranziehen.
4. UNHCR empfiehlt, dass die italienischen Behörden im Rahmen der regulären Schulungsmaßnahmen für Grenzpersonal solche Schulungsmaßnahmen weiter verstärken, die speziell auf den internationalen Schutz von Flüchtlingen abzielen. Geeignete Anweisungen sollten gegeben werden, um sicherzustellen, dass Asylsuchende identifiziert und vor der Anwendung jeglicher Rückführungsmaßnahmen an die zuständigen Asylbehörden weitergeleitet werden. Der Inhalt dieser Schulungen sollte sich sowohl auf den rechtlichen Rahmen als auch auf Herkunftslandinformationen und interkulturelle Kommunikation konzentrieren. Regelmäßige Schulungen zum Thema Asyl sollten auch in den offiziellen Ausbildungsplan von Polizeibeamten aufgenommen werden, die in den Einwanderungsabteilungen der regionalen Polizeidirektionen in den Provinzen (*Questuras*) und an den Grenzen eingesetzt werden. UNHCR steht den zuständigen Behörden jederzeit für die Zusammenarbeit hinsichtlich der Erstellung und Durchführung von Schulungseinheiten zum internationalen Flüchtlingsschutz zur Verfügung.
5. Informationsdienste wie sie im Einwanderungsgesetz vorgesehen sind (Art. 11 Abs. 6 des Dekrets 286/98) und derzeit an den Flughäfen Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa sowie den Haupthäfen an der Adria eingerichtet sind, müssen verstärkt werden. Der Informationsdienst am Flughafen Mailand-Malpensa, der derzeit als Help-Desk nach der Passkontrolle operiert, sollte in den Transitbereich verlegt werden, wie es auch am internationalen Flughafen Rom-Fiumicino der Fall ist. Darüber hinaus sollten diese Dienste für alle zugänglich gemacht werden, die vorhaben, Asyl zu beantragen, unabhängig von der Art und Weise und dem Ort ihrer Ankunft, und sollten daher auch in Apulien, Kalabrien, Sizilien und Sardinien eingerichtet werden. Die im

Rahmen des *Präsidium* - Projekts entwickelten bewährten Verfahrensweisen („good practices“) könnten hilfreich für die Einrichtung eines effektiven Informations- und Unterstützungssystems an allen Orten sein, an denen regelmäßig Personen in gemischten Migrationsbewegungen eintreffen.

Schutz von unbegleiteten oder von ihren Eltern bzw. Sorgeberechtigten getrennten Kindern (UASC)

6. UNHCR empfiehlt der italienischen Regierung, eine einzelne nationale Stelle einzurichten, die sich speziell auf von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder konzentriert, einschließlich der Kinder, die internationalen Schutz benötigen, um die Koordination unter den verschiedenen staatlichen Einrichtungen und anderen zuständigen Akteuren zu erleichtern und die frühzeitige Identifizierung von Belangen und die Bereitstellung adäquater Lösungen zu überwachen.
7. UNHCR ermutigt die italienischen Behörden, die bestehenden Verfahrensweisen durch Entwicklung einheitlicher standardisierter Verfahren zusammenzuführen, mit dem Ziel unbegleitete und von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder zeitnah zu identifizieren, deren spezielle Bedürfnisse unmittelbar nach ihrer Ankunft zu ermitteln und eine konsequente zeitnahe Weiterleitung zu garantieren.
8. UNHCR ersucht die italienischen Behörden dringend, sicherzustellen, dass das Kindeswohl allen Kindern betreffenden Entscheidungen zu Grunde liegt, unter anderem durch die Einführung formaler Prozesse mit strikten Verfahrensgarantien, um das Kindeswohl zu prüfen und zu bestimmen, insbesondere zur Ermittlung dauerhafter Lösungen, einschließlich von Mechanismen zur Bewertung der Ergebnisse.²⁹
9. UNHCR fordert die italienischen Behörden auf, im Einklang mit dem Europäischen Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010-2014)³⁰, der durch den Zwischenbericht zu seiner Umsetzung ergänzt wurde,³¹ in Einrichtungen, die unbegleitete und von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder beherbergen, die Anwendung von angemessenen gemeinsamen Aufnahme- und Unterstützungsstandards sicherzustellen und Mechanismen zu entwickeln, um die schrittweise und langfristige Integration der unbegleiteten Minderjährigen in die Aufnahmegesellschaft zu ermöglichen.
10. UNHCR empfiehlt die Einführung eines multidisziplinären Verfahrens zur Altersfeststellung in Italien. Dieses Verfahren sollte durch unabhängige Experten mit spezifischen Kenntnissen des ethnischen und kulturellen Hintergrundes der betroffenen Kinder und unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren, wie der physischen, psychologischen, kulturellen und sozialen Entwicklung des Kindes, durchgeführt werden.
11. UNHCR ersucht die italienischen Behörden dringend, den unverzüglichen und informierten Zugang zu Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an internationalem Schutz zu ermöglichen, unter anderem auch durch die zeitnahe Bestellung eines unabhängigen Vormunds, der über die notwendige Fachkenntnis und Kompetenz verfügt.

²⁹ http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

³⁰ Europäische Union, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014), Mai 2010.

³¹ Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0554:FIN:DE:PDF>.

12. UNHCR fordert die italienischen Behörden dazu auf, die Gewährung von Unterstützung und die Bereitstellung von Informationen für unbegleitete und von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder zu verstärken, indem die entsprechenden Dienste und Leistungen auf ihre tatsächlichen Bedürfnisse und Umstände abgestimmt werden. So wird die Gefahr verringert, dass die Kinder Gewalt und Mißbrauch ausgesetzt sind. Dabei soll die Meinung der Kinder berücksichtigt und ihre Beteiligung an allen sie betreffenden Entscheidungen gefördert werden, wenn es dem Kindeswohl dienlich ist.

Zugang zum Asylverfahren

13. UNHCR fordert die zuständigen Behörden auf, sicherzustellen, dass die Registrierung von Asylanträgen in jedem Fall, auch in Hafteinrichtungen, ohne Verzögerung durchgeführt wird, ohne dass weitere Nachweise, wie beispielsweise der Nachweis des Wohnsitzes (*domicilio*) verlangt werden, und dass Asylsuchende unverzüglich Informationen zum Asylverfahren erhalten. Sie sollten Dokumente bekommen, aus denen ihr Status hervorgeht, und unmittelbaren Zugang zum Gesundheitswesen und anderen grundlegenden sozialen Leistungen erhalten. Zum Zweck der Registrierung der Asylanträge sollte jederzeit Zugang zu Rechtsberatung und die Verfügbarkeit von Dolmetschern sichergestellt sein.
14. Die Abstimmung zwischen allen am Asylverfahren Beteiligten – den zuständigen Behörden und Nichtregierungsorganisationen ebenso wie Übersetzern oder „kulturellen Mediatoren“ – könnte durch die Organisation von Koordinationstreffen und Schulungen zum Thema Asyl verbessert werden.
15. UNHCR empfiehlt, dass Italien von den Ermessensvorschriften (humanitäre Klausel und Souveränitätsklausel) der Dublin-Verordnung Gebrauch macht, um Rückführungen von Asylsuchenden nach Griechenland solange zu unterlassen, bis das griechische Asylsystem angemessene Schutzstandards garantieren kann.
16. UNHCR empfiehlt, dass die Abteilung des Innenministeriums, die für die Bearbeitung der „Dublin-Fälle“ zuständig ist, verstärkt wird, um zu gewährleisten, dass Entscheidungen über die Überstellung oder die Übernahme der Zuständigkeit gemäß der Dublin-Verordnung ohne zeitliche Verzögerung getroffen werden. UNHCR empfiehlt außerdem, dass die italienischen Behörden sicherstellen, dass alle Asylsuchenden, die unter den Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung fallen, ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz wahrnehmen können.
17. UNHCR-Mitarbeitern sowie Mitarbeitern anderer qualifizierter Stellen muss jederzeit Zugang zu allen potenziellen Asylsuchenden gewährt werden, unabhängig davon, wo sich diese Personen aufhalten sowie unabhängig von Nationalität, Rasse, Geschlecht oder Alter dieser Personen. Damit sollen diese Akteure in die Lage versetzt werden, Informationen über das Recht, einen Asylantrag zu stellen, bereitzustellen und Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise unbegleitete und von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder oder Opfer von Folter oder Menschenhandel, identifizieren zu können.

Die Qualität des Verfahrens zur Feststellung internationalen Schutzes

18. Auch wenn UNHCR insgesamt mit den Schutzstandards des Verfahrens zur Feststellung des internationalen Schutzes in Italien zufrieden ist, ließe sich nach Meinung von UNHCR das Asylverfahren durch die Einrichtung einer unabhängigen, für das Asylverfahren zuständigen Verwaltungsbehörde, aufbauend auf den positiven Aspekten des derzeitigen Systems, noch weiter verbessern.
19. Mangels struktureller Reformen empfiehlt UNHCR, dass die italienischen Behörden die notwendigen Gesetze verabschieden (einschließlich einer Durchführungsverordnung zum Gesetzesdekret 25/2008), um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Territorial-Kommissionen auf der Grundlage ihrer Erfahrung und Kenntnisse im Asylbereich ausgewählt werden, dass die Mitglieder an regelmäßigen und systematischen Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen und dass sie das Amt als Mitglied der Territorial-Kommission als Vollzeitbeschäftigung ausüben. Die Qualität des Dolmetschens könnte ebenfalls durch Einführung geeigneter Schulungen für die Dolmetscher der Territorial-Kommissionen sowie durch eine verstärkte Überprüfung ihrer Eignung verbessert werden.
20. UNHCR begrüßt die Digitalisierung der Dokumentvorlage (Modul „C3-Formular“), wodurch die Registrierung und Bearbeitung von Asylanträgen bei den Polizeidirektionen standardisiert wird. Der positive Einfluss auf die Effizienz des Asylverfahrens und den sofortigen Zugang zu Aufnahmemaßnahmen muss noch ausgewertet werden. UNHCR empfiehlt außerdem eine Überarbeitung des Inhalts der Dokumentenvorlage (Modul „C3-Formular“), um das zügige Ausfüllen des Formulars zu ermöglichen und darüber hinaus auch die wesentlichen Elemente des Asylantrags einzufügen.
21. UNHCR empfiehlt, dass für die Judikative regelmäßige Fortbildungen zum internationalen Schutz angeboten werden, und dass eine Datenbank mit der italienischen Asylrechtsprechung eingerichtet und gepflegt wird.
22. UNHCR empfiehlt den italienischen Behörden, Gesetze zu verabschieden, die gewährleisten, dass Asylsuchenden, deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt wurden, Zugang zu Rechtsbehelfen garantiert wird, insbesondere in Fällen von Asylsuchenden mit eingeschränkten finanziellen Mitteln. UNHCR fordert die italienischen Behörden überdies dazu auf, spezielle Bestimmungen zu schaffen, die sicherstellen, dass Asylsuchende, die gegen ablehnende Entscheidungen in erster Instanz einen Rechtsbehelf eingelegt und die Aussetzung der Vollstreckung der von ihnen angefochtenen Entscheidung beantragt haben, dazu berechtigt sind, im Land zu bleiben, während die Entscheidung über die Aussetzung der Vollstreckung noch aussteht.

Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

23. UNHCR fordert die italienische Regierung auf, im Einklang mit den Bestimmungen der EU-Aufnahmerichtlinie landesweit ausreichende Aufnahmekapazitäten für Asylsuchende sicherzustellen, auch für den Fall erheblicher Zahlen von neu ankommenden Personen, damit alle Asylsuchenden, denen die Mittel fehlen, um für sich selbst zu sorgen, Zugang zu geeigneten Aufnahmeeinrichtungen gewährt wird. Das Aufnahmesystem muss flexibler ausgestaltet werden, so dass es in der Lage ist, auf Schwankungen bei

der Zahl der Asylanträge und der tatsächlichen Dauer des Asylverfahrens reagieren zu können.

24. Die Aufnahmebedingungen und Standards müssen in allen Aufnahmeeinrichtungen auf einem angemessenen Qualitätsniveau angeglichen werden. Angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Einrichtungsarten (CARAs, CDAs, SPRAR-Projekte, Einrichtungen in „Metropolregionen“ sowie Einrichtungen, die im Zusammenhang mit dem Notaufnahmeplan geschaffen wurden) sollte der gegenwärtige Ansatz überprüft werden, damit angemessene Standards für alle Asylsuchenden gewährleistet werden. Eine solche Prüfung sollte auch Möglichkeiten untersuchen, um die Unterbringung von Asylsuchenden über längere Zeiträume in großen Einrichtungen zu vermeiden.
25. Es bedarf auch Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass die den Asylsuchenden und Flüchtlingen bereitgestellten Angebote an ihre unterschiedlichen Bedürfnisse angepasst sind, so dass Asylsuchende die erforderliche Unterstützung erhalten, die sie während ihrer ausstehenden Statusentscheidung benötigen, während Flüchtlingen die notwendige Unterstützung zuteil wird, die ihnen die Integration in die italienische Gesellschaft erleichtert.
26. Die Maßnahmen zur spezifischen Unterstützung von Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise Folteropfer oder Opfer sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, unbegleitete oder von ihren Eltern oder Sorgeberechtigten getrennte Kinder, alleinstehende oder schwangere Frauen und Personen mit Behinderung, müssen ausgebaut werden. UNHCR befürwortet darüber hinaus die Einführung von standardisierten Verfahren für die Weiterleitung der verschiedenen Kategorien von Personen mit besonderen Bedürfnissen an die jeweils zuständigen Aufnahmeeinrichtungen, damit eine angemessene Pflege und Weiterversorgung durch qualifizierte Dienste gewährleistet wird.
27. UNHCR ermutigt die italienischen Behörden dazu, Mechanismen zu entwickeln, um Asylsuchende, die in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, zu konsultieren und ihre aktive Beteiligung zu fördern, Beschwerdemechanismen einzuführen sowie sicherzustellen, dass geschlechtsspezifische Unterschiede, Alter und individuelle Bedürfnisse berücksichtigt werden.
28. UNHCR fordert die italienische Regierung dazu auf, ihr bestehendes Überwachungs- und Qualitätssicherungssystem zu stärken und die Einführung neuer, effizienterer Systeme zu prüfen. Die Ergebnisse der Pilotinitiative, die im Kontext des *Präsidium* - Projekts eingerichtet wurde, sollten ausgewertet werden, um einen Beitrag zur Standardisierung wirksamer Überwachungsprogramme zu leisten, die über den Rahmen des Projekts hinausgehen.
29. Innovative Elemente, die vor dem Hintergrund der „Nordafrika-Einwanderungsnotstands“ im Rahmen des Notaufnahmepplans im Jahre 2011 eingeführt wurden, wie z. B. das Quotensystem, die Einbeziehung regionaler Regierungen und die Einrichtung einer nationalen Koordinationsgruppe sowie einer Überwachungs- und Unterstützungsgruppe, könnten für die Überarbeitung des gegenwärtigen Aufnahmesystems herangezogen werden.

30. UNHCR empfiehlt, dass Programme, mit denen die freiwillige Rückkehr unterstützt wird, und andere gezielte Maßnahmen ausgebaut werden, um auf die Situation von Personen einzugehen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde.

Lokale Integration

31. UNHCR empfiehlt der italienischen Regierung, eine umfassende Überarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmen und Maßnahmen einzuführen, um administrative Verfahrenshindernisse zu beseitigen, die einen erheblichen Einfluss auf die Integrationsperspektiven von Flüchtlingen haben. UNHCR empfiehlt darüber hinaus die Einführung von Fördermaßnahmen zugunsten von neu anerkannten Flüchtlingen bereits im Anfangsstadium ihres Integrationsprozesses. UNHCR ermutigt die italienischen Behörden, eine Bestimmung einzuführen, die einen Aktionsplan für die Integration vorsieht. Außerdem empfiehlt UNHCR der italienischen Regierung, eine Straffung des Verfahrens zur Familienzusammenführung zu prüfen.
32. UNHCR ersucht die italienische Regierung und die lokalen Behörden dringend, spezielle und gezielte Maßnahmen einzuführen, um die Integration von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, und derzeit in armseligen Verhältnissen auch in den so genannten „Hot-Spots“ leben, zu unterstützen.
33. UNHCR empfiehlt, dass alle neu anerkannten Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, in die Lage versetzt werden, in der ersten Phase ihres Integrationsprozesses bei Bedarf von speziellen Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Unterkunft, zu profitieren.
34. Im Hinblick auf die Rolle des SPRAR-Systems hinsichtlich der Unterstützung der Integration von Flüchtlingen ersucht UNHCR die italienischen Behörden dringend, die Kapazität des Netzwerkes zu verstärken und zu gewährleisten, dass die Leistungen von SPRAR hauptsächlich auf die Unterstützung der Integration von Flüchtlingen ausgerichtet sind.
35. Die durch die italienische Gesetzgebung vorgegebene Koordinationsfunktion regionaler Regierungen im Bereich der Integrationspolitik könnte intensiviert werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen der Gemeinden zu maximieren und den effizienten Gebrauch verfügbarer Ressourcen zu sichern.
36. UNHCR fordert die italienische Regierung dazu auf, den Gemeinden konkrete Anweisungen über den Zugang zum Melderegister für Asylsuchende und Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, bereitzustellen.
37. UNHCR empfiehlt, dass eine Bestimmung in die Asylgesetzgebung aufgenommen wird, die darauf abzielt, den Anwendungsbereich von Artikel 25 der Genfer Flüchtlingskonvention zu definieren, insbesondere im Hinblick auf Anträge auf maßgebliche Dokumente, die normalerweise von den Behörden des Herkunftslandes ausgestellt werden.
38. UNHCR fordert alle Medienorgane nachdrücklich dazu auf, die „Charta von Rom“³², ein

³² Abrufbar unter: http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/Carta_di_Roma.pdf (italienisch).

vom italienischen Journalistenverband verabschiedetes Richtlinienpaket zur Form der Berichterstattung über Themen, die Flüchtlinge und Migranten betreffen, zu beachten und einen Sprachgebrauch zu vermeiden, der Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie rassistische Gewalt schüren könnte.

39. UNHCR fordert die italienischen Behörden ferner dazu auf, die rechtlichen Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft zu überprüfen, um willkürliche Entscheidungen bei der Gewährung der Staatsbürgerschaft an Flüchtlinge zu verhindern. Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, dass die Anwendung derselben günstigen rechtlichen Voraussetzungen auf die Einbürgerung von Personen, die subsidiären Schutz erhalten haben, ausgeweitet wird.

Die Arbeit des UNHCR für Flüchtlinge weltweit

40. UNHCR drückt der italienischen Öffentlichkeit und der Regierung seinen Dank für die in den letzten Jahren großzügig gewährten Spenden und Zuschüsse aus und appelliert an die italienische Regierung, den im Jahr 2012 begonnenen positiven Trend fortzusetzen. UNHCR ersucht die Regierung zudem, dafür zu sorgen, dass Privatspenden steuerlich absetzbar sind, wie dies in Italien gemäß Gesetzesdekret-Nr. 80/14 von Mai 2005 für Spenden an andere gemeinnützige Einrichtungen (so genannte „Onlus“-Organisationen) gilt.

UNHCR-Regionalbüro für Südeuropa Juli 2013