



Europäische Dimensionen der Flüchtlingskrise | Oktober 2016

Fakten zur Europäischen Dimension von Flucht und Asyl: ITALIEN

Nach Schließung der Balkanroute ist Italien wieder Hauptankunftsland für Flüchtlinge und Migranten auf dem Weg nach Europa geworden. Italien steht vor einer großen Herausforderung. Es kämpft bereits mit hoher Arbeitslosigkeit, die Banken kriseln. Rom braucht europäische Solidarität und treibt gemeinsame EU-Reformen voran.

Überblick

Bevölkerungsstruktur

Bevölkerung	60,8 Mio.
Wachstumsrate	-2,1%
Sprachen	Italienisch, regional auch Deutsch, Französisch und Slowenisch
Religionen und Konfessionen	83,3% Christen, 12,4% ohne Zugehörigkeit, 3,7% Muslime, 0,6% Andere
Medianalter (EU-28)	45,1 Jahre (42,2 Jahre)

(Alle Zahlen 2015, sofern nicht anders ausgewiesen; Pfeile = Trend ggü. Vorjahr)

Wirtschaft & Beschäftigung

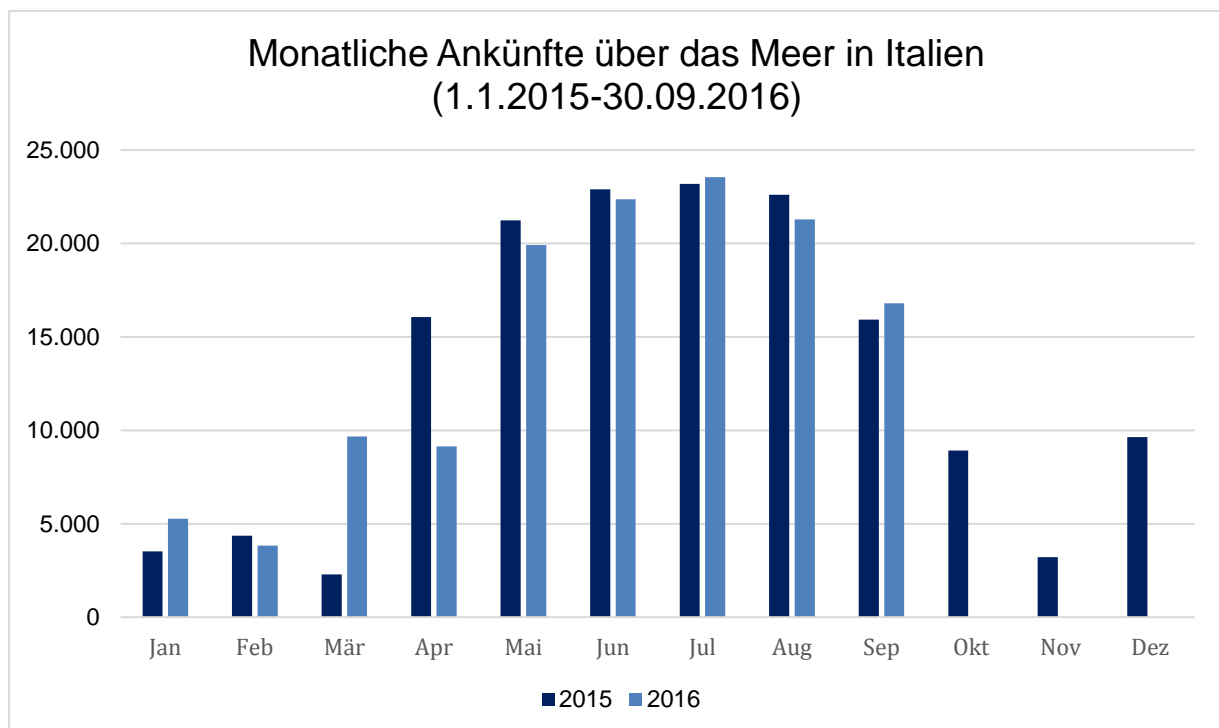
BIP (pro Kopf)	US\$1,815 Bio. (\$29.847)	↘
BIP Wachstumsrate	0,8%	↗
BNE bei KKP (pro Kopf)	US\$2,18 Bio. (\$35.850)	↗
Inflationsrate (VPI)	0,03%	↘
Arbeitslosenquote	11,9%	↘
Jugendarbeitslosenquote (15-24 Jahre)	40,3%	↘
FDI (Zuflüsse)	US\$20,28 Mrd.	↘
EU-Kohäsionsfondsmittel	€2,17 Mrd. (Juli 2015)	
Güterimporte	€442,4 Mrd.	↘
Anteil EU	59,3%	
Güterexporte	€494,9 Mrd.	↘
Anteil EU	54,6%	
Rücküberweisungen	US\$9,5 Mrd.	↘

Politisches System & Verhältnis zur EU

Staats-/Regierungsform	Parlamentarische Republik / Demokratie mit Zweikammersystem
Aktuelle Regierung	<p>Koalitionsregierung bestehend aus Partito Democratico (PD), Nuovo Centro Destà (NCD) und „Scelta Civica“/„Per l’Italia“;</p> <p>Staatsoberhaupt seit Februar 2015 (Wiederwahl möglich): Präsident der Italienischen Republik: Sergio Mattarella Regierungschef seit Februar 2014 (weitere Amtszeit möglich): Ministerpräsident Matteo Renzi (PD);</p> <p>Parlament: Abgeordnetenversammlung: 630 Sitze, im Februar 2013 auf fünf Jahre gewählt; Senat: 315 gewählte und zurzeit 4 Lebenszeitsenatoren, im Februar 2013 auf regionaler Basis gewählt.</p> <p>Am 4. Dezember 2016 werden die Italiener über eine Änderung ihrer Verfassung abstimmen. Es geht um eine Verschlankung und Beschleunigung des italienischen Politikbetriebs.</p>
Nachhaltige Regierungsführung	<p>Im Vergleich mit 41 EU- und OECD-Ländern (Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators 2016):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Policy Performance: 5,35 von 10 Punkten, Rang 32, vergleichbar mit Portugal und Chile (Deutschland: 7,25 Punkte) 2. Quality of Democracy: 7,2 von 10 Punkten, Rang 23, vergleichbar mit Island und Tschechien (Deutschland: 8,8 Punkte) 3. Governance: 6,16 von 10 Punkten, Rang 25, vergleichbar mit Japan und Tschechien (Deutschland: 7,05)
Menschenrechte und Minderheitenschutz	<p>Amnesty International, Annual Report 2015/2016 – Italy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahmebedingungen für Asylbewerber seien nicht adäquat, der „Hot-spot“-Ansatz berge die Gefahr willkürlicher Inhaftierungen. • Die Nationale Strategie zur Inklusion der Roma (NSRI) bleibe ohne signifikante Fortschritte. Roma-Familien lebten weiterhin in segregierten Camps, die Chancen auf Unterbringung in Sozialwohnungen sei gering. • Folter sei nach italienischem Recht weiterhin kein Verbrechen, was u. a. die Verfolgung möglicher Misshandlungen durch italienische Sicherheitskräfte erschwere.
Korruption	<p>Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015</p> <p>Länderrang: 61 von 168 (niedriger = besser), vgl. mit Oman und Südafrika</p>
Pressefreiheit	<p>Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2016</p> <p>Status: Erkennbare Probleme</p> <p>Länderrang 77 von 180 (niedriger = besser), vgl. mit Moldau und Benin</p>
Status der EU-Mitgliedschaft	<p>Gründungsmitglied der EU sowie der Eurozone; Mitglied im Schengen-Raum und dementsprechend auch den Dublin-Regeln unterworfen.</p> <p>Letzte/nächste EU-Ratspräsidentschaft: Juli-Dezember 2014/Januar-Juni 2028</p> <p>EU-Budget (2015): Italien trägt 11,48% des gesamten EU-Budgets (Vergleich Deutschland: 21,36%). Italien gehört damit zu den „Netto-Zählern“ in der EU.</p> <p>Wichtige Persönlichkeiten auf EU-Ebene: Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, seit November 2014; Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), seit November 2011, Amtszeit acht Jahre, nicht verlängerbar.</p> <p>Im Wahlzyklus 2014-2019 stellt Italien im Europaparlament 73 von insgesamt 751 Abgeordneten: stärkste Parteien sind der Partito Democratico mit 31, die Fünf-Sterne-Bewegung mit 17 und Forza Italia mit 13 Sitzen.</p>

Lage der Flüchtlinge und Migranten in Italien

Kategorisierung	Herkunfts-, Transit- und Zielland
Als Herkunftsland	Rund 5 Mio. italienische Staatsbürger leben nach Schätzungen des italienischen Außenministeriums 2014 im Ausland, davon die meisten in Argentinien (868.265), Deutschland (721.604), der Schweiz (594.899) und Brasilien (431.847).
Als Zielland für Migranten	Rund 5,54 Mio. Personen mit Migrationshintergrund leben in Italien (ca. 8,3% der Gesamtbevölkerung), darunter rund 1,5 Mio. EU-Bürger. Die meisten sind aus Rumänien (18,7%), Albanien (9,3%) und Marokko (8,5%)
Als Transit- und Zielland für Flüchtlinge und irreguläre Migranten	Rund 144.000 Menschen erreichten im Jahr 2016 bislang per Boot die italienische Küste (Stand: 7. Oktober 2016). 2015 waren es insgesamt fast 154.000 Personen. Die meisten sind 2016 aus Nigeria (19%), Eritrea (13%) sowie aus dem Sudan, Gambia und der Elfenbeinküste (jeweils 7%). Mehr als 15% der ankommenden Menschen sind unbegleitete Minderjährige. Die zentrale Mittelmeerroute bleibt gefährlich: Rund 3.050 Menschen haben im Jahr 2016 bereits ihr Leben verloren bzw. werden vermisst.



Quelle: UNHCR 2016

Asylverfahren und Relocation

2016 verzeichnete Italien bis Ende August bereits rund 72.500 Asylanträge, 2015 insgesamt 84.000. Im Jahr 2015 wurden rund 29.615 Anträge (erstinstanzlich) positiv entschieden, von Januar bis August 2016 insgesamt 21.692, rund 63,8% der monatlich bearbeiteten Asylanträge wurden abgelehnt. Die meisten Asylbewerber stammen aus Nigeria, Pakistan, Gambia und Eritrea.

Die Zahl der Asylanträge schwankt monatlich zwischen 7.000 und 11.000 Anträgen. In den Sommermonaten 2016 stieg die Differenz zwischen der Zahl der Antragsstellungen und der tatsächlichen Antragsprüfungen in Italien wieder an und lag z. B. im August zuletzt bei 11.446 Anträgen zu 6.148 Prüfungen.

Nur 1.258 Personen wurden bis Ende September 2016 im Rahmen des „Emergency Relocation“ Programms aus Italien in ein anderes EU-Land umgesiedelt. Finnland hat mit 322 Personen bis jetzt am meisten Flüchtlinge aus Italien übernommen, gefolgt von Frankreich (231) und Portugal (183) (Deutschland: 20, Berlin will aber demnächst monatlich 500 übernehmen). Innerhalb von zwei Jahren ist die Umsiedlung von rund 39.600 Personen aus Italien geplant.

Besonders kritisch: bislang wurden keine unbegleiteten Minderjährigen umgesiedelt.

<p>Unterbringung von Flüchtlingen</p>	<p>In Italien stehen landesweit insgesamt 111.081 Plätze in Aufnahmeeinrichtungen bereit, davon 1.600 in den vier funktionsfähigen Hotspots in Pozzallo, Trapani und Taranto sowie auf Lampedusa. Bis Ende 2016 plant Italien insgesamt eine Kapazität von 124.579 Plätzen einzurichten.</p> <p>Kritisiert werden auch die Prozesse: Frontex und die italienische Grenzpolizei nehmen bereits frühzeitig eine Vorkategorisierung vor, um Migranten mit vermeintlich ökonomischen Motiven von Flüchtlingen zu trennen. Erstere würden dann häufig gar nicht mehr über ihre Rechte aufgeklärt und seien auf sich allein gestellt.</p> <p>Doch selbst Asylbewerber mit guten Chancen verlassen die Lager, weil sie lange auf die Antragsstellung, geschweige denn auf eine Entscheidung warten müssen. Aktuell arbeitet das Innenministerium an einem Aktionsplan, um die Missstände zu beheben, auch die Erstregistrierung verläuft inzwischen lückenloser. Von fast 90% der Ankommenen werden inzwischen die Fingerabdrücke genommen.</p>
<p>Status der Flüchtlinge in Italien</p>	<p>Italien hat die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert, ist dem Zusatzprotokoll von 1967 beigetreten, muss dem EU-Recht des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) folgen und hat als eines von wenigen europäischen Ländern das Recht auf Asyl in Art. 10 der Verfassung verankert.</p> <p>Theoretisch müssen Asylbewerber innerhalb von 30 Tagen angehört werden, innerhalb von drei weiteren Tagen eine Entscheidung erhalten. Neben einem Flüchtlingsstatus kann alternativ auch subsidiärer Schutz gewährt werden. In beiden Fällen werden erneuerbare Aufenthaltsgenehmigungen für 5 Jahre ausgestellt.</p> <p>Sowohl anerkannte Flüchtlinge als auch Asylbewerber dürfen legal arbeiten, Letztere nach einer zweimonatigen Frist, sofern die Verzögerung im Entscheidungsprozess nicht durch Eigenverschulden zu begründen ist.</p> <p>Generell steht das öffentliche Bildungssystem Flüchtlingen und Asylbewerbern offen.</p>
<p>Finanzierung</p>	<p>€24,5 Mio. hat die EU insgesamt an außerordentlichen Mitteln aus dem Fond Asyl, Migration und Integration sowie an Mitteln aus dem Fond für Innere Sicherheit (ISF) überwiesen. Aus dem ISF fließen unter anderem €2,2 Mio. an die italienische Küstenwache, zusätzlich gehen €1 Mio. aus dem ISF an die italienische Marine. Zusätzlich dazu sollen bis 2020 €592,6 Mio. an Italien fließen. Außerdem hat die Europäische Kommission der International Organisation for Migration (IOM) €1 Mio. zur Unterstützung des Umverteilungsverfahrens in Italien zur Verfügung gestellt.</p> <p>Italiens Wirtschaftsministerium hat im Februar 2016 die EU aufgefordert, 0,2% (€3,7 Mrd.) des BIPs von den EU-Defizitregeln auszunehmen und die Ausgaben in der Flüchtlingskrise entsprechend als „außergewöhnliche Kosten“ zu betrachten.</p> <p>Italien profitiere laut einem EU-Kommissionsdokument bereits von der Flexibilität der europäischen Haushaltsregeln: In den Haushaltsjahren 2015/2016 wurden neben weiteren, u. a. konjunkturbedingten Mehrausgaben auch Ausgaben für Flüchtlinge aus dem italienischen Haushaltsdefizit herausgerechnet (insgesamt €19 Mrd. oder 1,13 Prozent der italienischen Wirtschaftsleistung). Diese Posten beliefen sich laut dem Dokument 2015 auf €0,5 Mrd. und 2016 auf €0,7 Mrd., dazu kommt €1 Mrd. unter dem Titel „Sicherheit“.</p> <p>In einem im Frühjahr veröffentlichten Positionspapier („Migration Compact“, April 2016) schlägt die italienische Regierung mehrere Möglichkeiten für die Finanzierung einer reformierten europäischen Asyl- und Migrationspolitik vor.</p>

1. Ein traditionelles Migrationsland

Italien kann auf eine lange und vielfältige Migrationsgeschichte zurückblicken, in der es sowohl die Rolle des Herkunfts- als auch des Ziellandes eingenommen hat.

Bis in die Mitte der 1970er Jahre war Italien hauptsächlich ein Herkunftsland: Oft wanderten jährlich bis zu 300.000 Italiener im späten 19. und im frühen 20. Jahrhundert hauptsächlich nach Nord- und Südamerika aus. Nach Ende des

Zweiten Weltkrieges verlagerte sich die Auswanderung auf Westeuropa: Italienische Arbeitskräfte emigrierten vor allem nach Frankreich, in die Schweiz und nach Deutschland. Der Wirtschaftsboom brachte eine klassische Win-win-Situation: Einerseits brauchte Westeuropa zusätzliche Arbeitskräfte, andererseits brachten die italienischen Migranten durch Rücküberweisungen in die Heimat auch Italien Gewinne. Zudem spielte die mit der europäischen Integration einhergehende Arbeitnehmerfreizügigkeit eine entscheidende Rolle.

Die Verflechtung mit dem europäischen Binnenmarkt sowie der Aufschwung in der italienischen Landwirtschaft und Industrie ermöglichten ihrerseits Migranten Arbeit in Italien: Typisch bis in die 1990iger Jahre waren marokkanische und tunesische Saisonarbeiter, die über die Sommermonate auf den italienischen Felder arbeiteten und die andere Hälfte des Jahres in ihrer Heimat verbrachten.

Mit der zunehmenden Modernisierung Italiens wanderten auch viele Italiener im eigenen Lande, vom Land in die Stadt und vom Süden in die Industriezentren des Nordens. Außerdem kehrten auch italienische Arbeitsmigranten in ihre alte Heimat zurück, um am Aufschwung zu partizipieren. Viele investierten mit den im Ausland erworbenen Geldmitteln in Immobilien.

2. Vom Herkunfts- zum Zielland

Heute leben etwa 5 Millionen italienische Staatsbürger im Ausland, davon etwa die Hälfte in Europa. Unter den rund 60 Millionen Italienern leben mehr als 5 Millionen Migranten, davon 1,5 Millionen europäische Staatsbürger. Am stärksten vertretene Herkunftsländer sind Rumänien (17%), Albanien (9,3%) und Marokko (8,5%).

Folgende Meilensteine haben Italien von einem Herkunfts- zu einem Zielland von Migration transformiert:

Mit der Visapflicht und dem Schengen-Raum wurden die nordafrikanischen Saisonarbeiter mehr und mehr durch Arbeitsmigranten aus Rumänien ersetzt, die in Italien blieben. Auch aus der Ukraine kamen viele Migranten nach Italien.

Infolge des Sturzes der Diktatur in Albanien 1990 und der Jugoslawienkriege flüchteten mehrere tausend Menschen über die Adria nach Italien.

Auch aus Afrika kamen immer mehr Chancen- und Schutzsuchende, meist ohne Einreiseerlaubnis, nach Italien.

Viele von ihnen halten sich mit schlecht bezahlten Tätigkeiten, auch informell im Schattenwirtschaftsbereich, gerade in der Landwirtschaft oder auf dem Bau über Wasser.

Diese Rollentransformation Italiens von einem Herkunfts- zu einem Zielland ging viel zu spät und geht immer noch nicht umfassend mit einer angepassten Einwanderungspolitik und einer effektiven Administration einher. Dennoch gewinnt die einst auf Notfallmaßnahmen fokussierte italienische Migrationspolitik langsam an Struktur, so eine Studie der Bertelsmann Stiftung zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

Zu dieser Herausforderung kommen andere: Die italienische Wirtschaft stagniert, die öffentlichen Finanzen stehen unter Druck und die Arbeits- und Perspektivlosigkeit, vor allem unter jungen Menschen, ist hoch. Hochqualifizierte, vor allem junge Italiener, verlassen teilweise das Land und suchen anderweitig nach Perspektiven. Parallel fühlen sich viele Italiener sozial abgehängt, als Konkurrenten zu Migranten und Flüchtlingen um einfache Arbeitsplätze und preiswerte Wohnungen. Wie Umfragen zeigen, wächst die Unzufriedenheit vieler Italiener. Dieser Groll adressiert speziell die Zentralregierung in Rom, aber auch Einwanderer und Flüchtlinge, die oft als Verursacher der struktur- und gesellschaftspolitischen Probleme wahrgenommen werden.

3. Im Zentrum der Migration in die EU

Auf diese angespannte Atmosphäre treffen seit 2011 Zehntausende (ab 2014 jährlich sogar über 100.000) neue Flüchtlinge und Migranten, die über die zentrale Mittelmeerroute per Boot in Süditalien ankommen.

2015, als über eine Million Schutz- und Chancensuchende Europa über die Balkanroute erreichten, sind zusätzlich über 150.000 Flüchtlinge und Migranten zumeist aus Libyen kommend in Süditalien eingetroffen.

Von Januar bis Oktober 2016 wagten bereits rund 144.000 Menschen die gefährliche Überfahrt. Die Anzahl der Mittelmeer-Überfahrten richtet sich nach der Wetterlage, so erreichten allein in den ersten Oktobertagen 12.000 Migranten das italienische Festland.

Das zentrale Mittelmeer zeigt als Flucht- und Einreiseroute folgende Entwicklungen auf:

Die libysche Küste bleibt zentraler Startpunkt der gefährlichen Überfahrten, aber auch aus Ägypten, Algerien, Tunesien sowie der Türkei setzen Boote mit Migranten nach Italien über.

Die Transitroute durch Libyen bleibt ein einträgliches Geschäft für Menschenhändler, Schleuser, Milizen und Schmuggler, solange diese Netzwerke und Stämme keine alternativen Einnahmequellen erschließen können bzw. solange keine legitimierten föderalen Staatsstrukturen in ganz Libyen das Gewaltmonopol ausüben.

Es wird auch immer schwieriger, Schleuser auf dem Mittelmeer dingfest zu machen, da sie die Chancen- und Schutzsuchenden zumeist in Schlauchbooten alleine aufs offene Meer schicken.

Während 2015 unter den Einreisenden noch viele Kriegsflüchtlinge aus Syrien waren, stammt die größte Zahl der jetzt Italien erreichenden Migranten aus West- und Ostafrika: aus Nigeria (19%), Eritrea (13%), Gambia, der Elfenbeinküste und dem Sudan (jeweils 7%), Guinea (6%) und Somalia (5%).

Immer mehr unbegleitete Jugendliche und Kinder (mehr als 15 %) sind unter den Geretteten.

Bei Lebensrettung, Grenzschutz und Schleuserbekämpfung wird Italien inzwischen zunehmend von der EU unterstützt: Mit unterschiedlichen Mandaten operieren die italienische Marine sowie Kriegsschiffe europäischer Mitgliedstaaten (darunter zwei Deutsche Kriegsschiffe mit mehreren 100 Marinesoldaten) unter der EUNAVFOR Med Operation Sophia bzw. die europäische Grenzschutzagentur Frontex unter der Mission Triton. Außerdem unterhalten zehn zivilgesellschaftliche Organisationen (u. a. „SOS Mittelmeer“, „Ärzte ohne Grenzen“) 13 Rettungsschiffe, welche zwischen Sizilien und libyschen Küstengewässern kreuzen. Auch die NATO ist durch ihre maritime Sicherheitsoperation Sea Guardian mit Schiffen und Flugzeugen im Mittelmeer vertreten. Die durch Sea Guardian gewonnenen Informationen werden auch der EUNAVFOR Med Operation Sophia zur Verfügung gestellt.

Trotzdem ist und bleibt die zentrale Mittelmeerroute gefährlich: nach Schätzungen des UNHCR haben 2015 3.771 Menschen ihr Leben auf dem

Seeweg über das Mittelmeer verloren, bis Oktober 2016 sind es bereits mehr als 3.054 Tote.

Noch 2015 hat Italien viele der Ankommenden einfach nach Norden weiterreisen lassen; nun, nachdem die Dublin Vereinbarungen wieder eingehalten werden, Frankreich, die Schweiz, Österreich und Slowenien Grenzkontrollen durchführen und mit europäischer Hilfe vier „Hotspots“ auf Sizilien und Lampedusa eingerichtet sind, steht Italien vor der Herausforderung, die Ankommenden im eigenen Land unterzubringen, über Asylanträge zu entscheiden, anerkannte Asylbewerber zu integrieren bzw. nicht Anerkannte zurückzuführen.

Jährlich bisher über 150.000 Menschen in ein Land von 60 Millionen Bürger aufzunehmen, wäre numerisch gesehen kein großes Problem. Doch gerade für die italienische Insel Sizilien, wo die meisten Ankommenden eintreffen, ist das eine große Herausforderung. Grund: Infrastruktur, Verwaltung und soziale Struktur dieser Region sind der Mehrbelastung durch die Migration ohne zusätzliche Hilfe aus Rom und Brüssel nicht gewachsen.

Und der Trend zeigt an, dass auch in den kommenden Jahren Chancen- und Schutzsuchende über die zentrale Mittelmeerroute im strukturschwachen Süditalien eintreffen und dort erstmal über Monate humanitär und sozial versorgt werden müssen.

4. Stärken, Schwächen und mögliche Verbesserungen

Auf diese Daueraufgabe richtet sich Italien zu langsam ein. Zusätzlich dazu läuft auch die europäische Unterstützung zu langsam an.

Auf elf Aspekte ist hinzuweisen:

1. Die Besatzungen der Rettungs- und Kriegsschiffe versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Beste, die Flüchtlingsboote schnell zu finden und die Menschen zu bergen. Nach einer Ausweitung des Einsatzgebiets operiert „Triton“ aktuell auch in der Adria zwischen Albanien, Griechenland und Italien. Zusätzlich dazu erhielt „Sophia“ im Sommer 2016 die Aufgabe, die libysche Küstenwache und Marine zu trainieren sowie die Implementierung des UN-Waffenembargos auf hoher See vor der libyschen Küste zu unterstützen.

Eine Harmonisierung der unterschiedlichen Mandate der drei Marine Seenotrettungs-Initiativen kann die Kooperation befördern.

Der hehre Auftrag der Schleuserbekämpfung scheitert daran, dass die Schlepper die Schlauchboote mit den Migranten aufs offene Meer schicken, ohne selbst an Bord zu sein. Folglich mahnen Kritiker, dass durch die Marineoperation ein zusätzlicher Anreiz für Menschen entsteht, die gefährliche Überfahrt auf sich zu nehmen, und dass Schlepper die Operation durch die Sendung vollkommen überladener Boote systematisch ausnutzen.

2. Diesem Dilemma lässt sich begegnen, wenn die EU einer Stabilisierung und Modernisierung Libyens im Rahmen einer umfassenderen Nachbarschaftspolitik Priorität einräumt. Auch wenn zentrale Strukturen noch fehlen und die neue Einheitsregierung noch ohne Autorität ist, können Rom und Brüssel mit lokalen Entscheidungsträgern arbeiten. Über ein Training und einer Kooperation mit den libyschen Küstenschutz hinaus, können Lokalverwaltungen in Orten entlang der Schleuserouten mit europäischen Teams beim Aufbau lokaler Wirtschaftsstrukturen unterstützt werden. Dies schafft alternative Anreize zum Schmuggeln und Milizentum. Armee und Polizei müssen komplett neu aufgebaut werden. Für eine Übergangszeit braucht die Einheitsregierung UN-Blauhelmsoldaten, um sich Autorität gegenüber Milizen verschaffen zu können.

Angesichts der aktuellen Rechtlosigkeit und Überforderung ist die Lage der Flüchtlinge und Migranten in Libyen äußerst prekär. Ihr Aufenthalt in Libyen sollte auf das libysch-tunesische Küsten-Grenzgebiet verlagert werden. Dort könnte die EU gemeinsam mit der tunesischen Regierung und libyschen Autoritäten ein Ankommens-Zentrum errichten, das Versorgung, Unterbringung und administrative Prüfung der Anliegen von Flüchtlingen und Migranten humanitär gerecht würde.

3. Wenn Schiffe mit Geretteten in die Häfen einlaufen, ist die spontane Hilfsbereitschaft unter der sizilianischen Bevölkerung groß. Weiterführende Kontakte sind spärlich, weil die lokale Bevölkerung kaum Englisch und Französisch und die Ankommenden kein Italienisch sprechen. Au-

ßerdem ist der Großteil der Migranten in Aufnahmelagern und Hotspots untergebracht, die sich außerhalb der Wohnzentren der Lokalbevölkerung befinden und militärisch umfassend bewacht sind.

Zudem setzt sich eine Ablehnungshaltung gegenüber Migranten durch. Gemäß Umfragen (Eurobarometer) ist das Thema Einwanderung in Italien bereits nach der Wirtschaftskrise das zweitwichtigste „Sorgen-Thema“, eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung (eupinions 2016/1) zeigt, dass die Italiener sich im europäischen Vergleich in ihrem Land besonders entfremdet fühlen.

Dieser negative Stimmungstrend kann aufgefangen werden, wenn die Bürger merken, dass ihre Verwaltung besser funktioniert. Der Bertelsmann Sustainable Governance Index schlägt für eine Verwaltungsreform vor: qualifizierteres Personal, klarere Abläufe, technisches Equipment, Zusammenarbeit der zentralen und lokalen Administrationen.

Trotz des Sparprogramms solle das öffentliche Bildungssystem modernisiert werden. Illegale Arbeitsverhältnisse sollten in legale umgewandelt werden. Mit einer sichtbaren Umsetzung von Reformen könne die römische Regierung wieder mehr Anerkennung beim Bürger gewinnen und Akzeptanz für Migration schaffen, die notwendig ist, um Italiens negative demographische Entwicklung umzukehren.

4. Was 2015 noch nicht funktionierte, funktioniert jetzt: Fast alle Ankommenden werden registriert und in festen Gebäuden, Hallen oder Häusern untergebracht.

Es dauert aber teilweise über ein Jahr, bis Asylbewerber wissen, ob ihnen Asyl gewährt wird oder nicht. Bis zu dieser Entscheidung herrscht Perspektivlosigkeit, die durch noch zu wenige Integrations-, Aktivitäts- und Beschäftigungsprogramme (nach Angaben von Ärzten ohne Grenzen sind nur 20.000 Plätze verfügbar) nicht abgemildert wird. Nach Informationen von Registrierten gäbe es täglich einen zweistündigen Italienischunterricht und ein Taschengeld von €1-3 sowie Sachleistungen. Deshalb verlassen diverse Asylbewerber die Lager (Schätzung zufolge mehr als 10.000), leben irgendwo in Italien unter prekären Umständen, in dem sie sich in

der Landwirtschaft, auf dem Bau oder in Haushalten illegal beschäftigen lassen.

Diese Defizite können abgebaut werden, wenn mehr und umfassende Sprach-, Integrations- und Ausbildungskurse zur Verfügung gestellt werden. Die Behörden brauchen dazu Unterstützung seitens der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Mehr europäische Beamte könnten die Behörden bei schnelleren Asylverfahren unterstützen, ohne dass die Qualität der Prüfung leidet.

5. Mit Unterstützung der EU-Kommission funktionieren auf Sizilien und Lampedusa vier Hotspots mit 1.600 Plätzen. Darüber hinaus stehen noch 93.000 Plätze in Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung.

Viel zu wenig, wenn bis Jahresende mit über 150.000 Ankommenden zu rechnen ist. Dazu bemängeln NGOs, dass die Hotspots und Einrichtungen überfüllt sind, die Hygienebedingungen schlecht.

Besonders gefährdete Gruppen, wie unbegleitete Minderjährige und Opfer von Folter, benötigen ausreichende Schutzräume und adäquate rechtliche und medizinische Betreuung.

Behörden und NGOs brauchen dringend Übersetzer, Juristen, Lehrer, Therapeuten, Ärzte, Betreuer, Manager und technische Ausstattung.

6. Unverzichtbar ist die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen, wie beispielsweise von Borderline, Sante Egidio oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Sie engagieren sich unermüdlich in der Seenotrettung und bei Angeboten von sozialen und kulturellen Lernprogrammen.

NGOs kümmern sich auch um sensible Themen, die nicht die volle Aufmerksamkeit der Behörden haben: Alarmierend ist beispielsweise die Zunahme der Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen, von denen in diesem Jahr bisher über 17.000 in Italien ankamen. Ein großer Teil davon ist unter 14 Jahre alt.

Alarmierend ist auch die Schleusung von jungen Nigerianerinnen über Sizilien in das Rotlichtmilieu nach Europa. Dieser Menschenhandel nimmt stark zu. Die IOM ging in Schätzungen für 2013 von 500, in diesem Jahr von bereits über 6.000 jungen Frauen aus.

Viel zu wenig Beamte sind aktiv und nur drei IOM-Mitarbeiterinnen nehmen sich auf Sizilien unermüdlich und ohne Büroinfrastruktur dieser traurigen Schicksale an.

Notwendig ist eine adäquate personelle und infrastrukturelle Ausstattung der Behörden und NGOs sowie eine bessere Vernetzung unter den Zivilgesellschaftsorganisationen bzw. mit der Lokalverwaltung und EU Institutionen vor Ort.

Darüber hinaus muss die justizielle und polizeiliche innereuropäische Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel gestärkt und effektiviert werden.

7. Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge haben in Italien das Recht, sich im „System of Protection of Asylum-Seekers and Refugees“ (SPRAR) zu registrieren. Das System hilft bei der Suche nach Ausbildungsplätzen und Jobs. Es könnte dienlicher sein, wenn die regionalen SPRAR-Systeme besser miteinander vernetzt und dynamischer wären.

Die italienische Gesetzgebung lässt eine schnelle Integration in den lokalen Arbeitsmarkt zu. Davon könnten die Ankommenden profitieren, wenn qualitativ und quantitativ mehr Integrations-, Sprach- und Ausbildungsprogramme angeboten würden.

8. In Catania arbeiten Beamte der EU-Grenzschutzagentur Frontex, des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), der EU-Kommission, von Europol, der EU Marinemission sowie eine Repräsentanz des italienischen Grenzschutzes unter einem Dach („EU-Haus“). Das fördert die Kooperation. Aber es sind viel zu wenige Mitarbeiter, um die vielen Aufgaben tatsächlich bewältigen zu können.

9. Die EU-Kommission in Brüssel erkennt die administrativen und finanziellen Leistungen Italiens an, gibt aus unterschiedlichen EU-Finanzlinien Zuschüsse und zeigt sich gegenüber der Neuverschuldung Italiens flexibel. Ein Defizitverfahren wurde nicht eingeleitet.

Die Bewältigung der Migration ist für Italiens Administration und öffentliche Budgets eine Belastung und die Finanzhilfen aus Brüssel eine wichtige Unterstützung.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Italiens

den langjährigen Reformstau auflösen, die Verwaltung effektivieren und die grassierende Korruption stoppen müssen.

Ein konsequentes Vorgehen gegen mafiöse Strukturen stärkt den Rechtsstaat, was wiederum private Investitionen und lokales Unternehmertum fördert. Zur Verbesserung von Infra- und Sozialstruktur benötigen die süditalienischen Regionen ein partnerschaftliches Miteinander aus privaten und staatlichen Investitionen. Bringen Rechtsstaat und Wirtschaft diese Region voran, trifft die Migration auch auf ein gestärktes Umfeld.

10. Mit Blick auf Brüssel hat Rom Recht, dass die europäische Asyl- und Migrationspolitik nicht nur reformiert, sondern auch über den EU-Haushalt stärker finanziert werden müsste sowie in den Kontext einer gestärkten Außen-, Verteidigungs- und Nachbarschafts-Politik gestellt werden muss.

Zur gemeinschaftlichen Finanzierung schlägt Italien eine Neuausrichtung der Finanzierungsinstrumente der gemeinsamen europäischen Außenpolitik vor, ein (noch zu entwickelndes) finanzielles Instrument für außenpolitische Maßnahmen im Migrationsbereich, einen neuen EU-Investmentfond für Entwicklungsländer sowie gemeinsame „Eurobonds“, um Maßnahmen im Bereich Flucht und Asyl zu bezahlen.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sollte sich auf Nordafrika konzentrieren und diese Länder in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Wachstumsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen gezielter unterstützen. Tunesien ist Vorbild. Aber auch die bisher einzige arabische Demokratie braucht gezieltere Unterstützung bei der Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in seinen verarmten Regionen und bei der Stärkung und Reform des Sicherheitssektors.

Zusätzlich hat die Regierung Renzi im September 2016 in Brüssel ein Vorschlagspapier für eine stärkere europäische Verteidigungspolitik eingereicht. Es wird mit konkreten Schritten eine europäische Verteidigungsunion anvisiert, die dem Modell der Schengen-Vereinbarung folgen könnte.

Diese positive Intention wird aber dadurch blockiert, dass einerseits die italienische Regierung selbst konkrete Aktionen vermissen lässt und andererseits wenig Unterstützung von anderen Mitgliedstaaten erhält, besonders wenn es darum geht, anerkannte Flüchtlinge aus Italien zu übernehmen.

11. Die italienische Regierung erkennt, dass sie sich auch selbst intensiver um Integration, nationale Verteilung, Rückführung und Aufklärung der Migranten kümmern muss. Zur Adressierung dieser Themen bringt Rom einen Aktionsplan auf den Weg.

Viele Initiativen stoßen auf Kritik: Eine Verkürzung der Asylentscheidungsverfahren widerspreche dem Geist umfassender Einzelprüfung. Die Inhaftierung von Asylbewerbern zwischen Anhörung und Entscheidung sowie zum Zwecke der Identitätsfeststellung und Dokumentenprüfung ist in Italien legal. Außerdem stößt die regionale Verteilung von Migranten aus Sizilien auf andere Regionen des Festlandes auf lokale Widerstände. Aufklärungskampagnen wie „Aware Migrants“, die Menschen von der gefährlichen Schlauchbootfahrt übers Mittelmeer abhalten sollen, wirken unausgegoren.

Die Zusammenarbeit zum Beispiel zwischen der italienischen und der sudanesischen Polizei zur Rückführung von Migranten kann das demokratische Italien in Abhängigkeit von einem international geächteten sudanesischen Diktator bringen.

Angesichts dieses Dilemmas müssen die Europäer im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Nachbarschaftspolitik neu darüber nachdenken und entscheiden, wie sie mit Herkunftsländern von Flucht und Migration umgehen, die ohne legitime Staatlichkeit sind und/oder von Diktatoren beherrscht werden.

5. Europäische Solidarität und nationaler Reformstau

Angesichts angeschlagener Banken, stotternder Wirtschaft und andauernder Migration, braucht Italien wirkliche europäische Solidarität. Die kann das Land umso mehr einfordern, wenn Italien den eigenen Reformstau auflöst und das Land sich selbst sozial und ökonomisch auf die Beine bringt.

Mit ihren Vorschlägen für eine europäische Asyl- und Migrationspolitik kann die italienische Regierung auch auf ihre Bürger bauen: Umfragen zeigen, dass sich die italienische Gesellschaft im europäischen Vergleich besonders stark für eine stärkere Rolle der EU in der Asyl- und Migrationspolitik ausspricht (eupinions 2016/1).

Anerkannte Asylbewerber sollten wie vereinbart zügig auf andere EU Mitgliedstaaten verteilt werden. Mit identifizierten Chancensuchern muss Italien in erster Linie selbst durch eine verbesserte Migrations-, Integrations- sowie Arbeitsmarktpolitik umzugehen lernen – gerade im Lichte seiner negativen demographischen Entwicklung.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Amnesty International, [Annual Report 2015/2016 – Italien](#)
- Amnesty International, [Italy: Exploited Labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector](#) (18. Dezember 2012)
- Auswärtiges Amt, [Länderinformationen Italien](#) (März 2016)
- Andrea Bachstein, [Not, die bleibt](#), sueddeutsche.de (15. September 2016)
- Hans-Peter Bartels, [Flucht und Migration](#), Friedrich-Ebert-Stiftung (September 2016)
- BBC News, [European Migrant Crisis: Weekly Boat rescues reach 13,000](#) (28. Mai 2016)
- Bertelsmann Stiftung, [From Refugees to Workers: Mapping Labour Market Integration Support Measures for Asylum-Seekers and Refugees in EU Member States](#) (September 2016)
- Bertelsmann Stiftung, [Sustainable Governance Indicators \(SGI\) 2016 Survey](#)
- Maurizio Cotta/Roman Maruhn/César Colin, [Italy Report, Sustainable Governance Indicators 2016](#), Bertelsmann Stiftung (August 2016)
- Bertelsmann Stiftung, Social Inclusion Monitor, [Policy Brief #2016/02, Labour Market and Social Policy in Italy: Challenges and Changes](#) (2016)
- Bertelsmann Stiftung, [Grenzsicherung und Reisefreiheit](#), eupinions #2016/1 (2016)
- Brookings, [Is Italy the new Greece? New trends in Europe's migrant crisis](#) (13. Juni 2016)
- Bühler, Alexander/Koelbl, Susanne/Mattioli, Sandro/Mayr, Walter, [Die Spur des Geldes, Der Spiegel, Ausgabe 39/2016](#) (2016)
- Bundesregierung, [Bundeswehr nimmt an Sea Guardian teil](#) (29. September 2016)
- CIA, The World Factbook: [Italy](#) (2016)
- Deutsche Welle, [Italy: Failing immigration system leaves thousands homeless in Italy](#) (10. Mai 2016)
- Deutsche Welle, [Italy's dubious treatment of Sudanese migrants](#) (8. September 2016)
- Deutsche Welle, [Italy: NGO workers denounce Italian hotspot system](#) (18. Mai 2016)
- Florian Eder, [Flexibilitätsweltmeister Italien — Renzi wäre gern eingeladen — Draghi im Bundestag](#), Politico (27. September 2016)
- Europäische Kommission, [Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism](#) (30. September 2016)
- Europäische Kommission, [Hotspots State of Play](#) (16. September 2016)
- Europäische Kommission, [Fifth Report on Relocation and Resettlement](#) (13. Juli 2016)
- Europäische Kommission, [Standard Eurobarometer 85](#) (Mai 2016)
- Europäische Kommission, [Second report on relocation and resettlement](#) (12. April 2016)
- Europäische Kommission, [Italy: Progress Report](#) (10. Februar 2016)
- Europäische Kommission: [EU expenditure and revenue 2014-2020](#) (13. September 2015)
- Europäische Kommission, [Investitionen in Wachstum und Beschäftigung: Italien erhält EU-Kohäsionsfondsmittel in Höhe von 2,17 Mrd. EUR](#) (14. Juli 2015)
- Europäisches Parlament, [Hotspots and emergency relocation: State of play](#) (März 2016)
- Europäisches Parlament, [Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU Member States](#) (Dezember 2015)
- Eurostat, [diverse Statistiken](#) (2016)
- FRONTEX, [Frontex expands its joint operation Triton](#) (26. Mai 2015)
- Paolo Gentiloni, [EU needs 'Schengen for defense'](#), Politico (15. September 2016)
- Human Rights Watch, [Italy: Children Stuck in Unsafe Migrant Hotspot](#) (23. Juni 2016)

- Internazionale, [Cosa prevede la proposta di riforma del diritto d'asilo in Italia](#) (23. August 2016)
- IOM, Global Migration Data Analysis Centre, [Missing Migrants in the Mediterranean: Addressing the Humanitarian Crisis – Summary Report](#) (September 2016)
- IOM, [Migration Flows – Europe](#) (28. August 2016)
- IOM, [Migration in Italy. Current situation and perspectives](#) (Dezember 2011)
- IRIN, [How Italy's flawed hotspots are creating thousands of „clandestini“](#) (13. April 2016)
- Italian National Institute of Statistics, [Demographic Indicators](#) (19. Februar 2016)
- Tilmann Kleinjung, [„Weniger Politiker, seriösere Politik“](#), tagesschau.de (12. April 2016)
- Library of Congress, [Refugee Law and Policy: Italy](#) (21. Juni 2016)
- Manuela Mesco/Valentina Pop, [Italy Seeks Flexibility on EU Deficit Rules to Meet Refugee Costs](#), The Wall Street Journal (4. Februar 2016)
- Ministero dell'Interno, [I numeri dell'asilo, Gennaio-Agosto 2016](#) (18. September 2016)
- Ministero dell'Interno, Study Group on the reception system, Report on the reception of migrants and refugees in Italy. Aspects, procedures, problems (Oktober 2015)
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, [Statistical Yearbook 2015](#)
- [Missing Migrants Project](#), diverse
- Timo Nicolas, [Es wird voll im Mittelmeer](#), sueddeutsche.de (21. Juni 2016)
- OECD Data, [FDI flows](#) (2015)
- Jakob Poushter, [European opinions of the refugee crisis in 5 charts](#), Pew Research Center (16. September 2016)
- Matteo Renzi, [Italian Non-Paper, Migration Compact](#) (April 2016)
- Reporter ohne Grenzen, [Rangliste der Pressefreiheit 2016](#) (2016)
- Save the Children, [Italy: As the Number of Lone Children Fleeing to Italy Soars, New Report Reveals Brutal Child Trafficking Practices](#) (29. Juli 2016)
- Transparency International, [Corruption Perceptions Index](#) (2015)
- UN Population Division, [Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin](#) (2015)
- UNCTAD, Annex table 1. FDI inflows, by region and economy, 1990-2015
- UNHCR, [EU Emergency Relocation Mechanism – 21 September 2016](#) (23. September 2016)
- UNHCR, [UNHCR Response to the Europe's Refugee Emergency](#), (22. September 2016)
- UNHCR, [Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean, Italy](#) (28. August 2016)
- UNICEF, [Nine out of ten Refugee and Migrant Children arriving in Italy are unaccompanied](#) (14. Juni 2016)
- Weltbank, [World Bank Open Data](#), diverse Statistiken (Juli 2016)
- Richard Wike/Bruce Stokes/Katie Simmons, [Europeans Fear Wave of Refugees Will mean More Terrorism, Fewer Jobs](#), Pew Research Center (11. Juli 2016)

Titelbild:

Shutterstock/sevenMaps7

Adresse | Kontakt

Christian-P. Hanelt
 Senior Expert „Europe and the Middle East“
 Programm Europas Zukunft
 Bertelsmann Stiftung
 Telefon +49-5241-8181187
 Fax +49-5241-81681187
 christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de
 www.bertelsmann-stiftung.de

Sylvia Schmidt
 Junior Professional
 Programm Europas Zukunft
 Bertelsmann Stiftung
 Telefon +49 5241 81-81103
 Fax +49 5241 81-81999
 sylvia.schmidt@bertelsmann-stiftung.de
 www.bertelsmann-stiftung.de