# Lampedusa:

# Die Welt auf einer Insel

## Analysen, Fakten, Projekte

**Bericht des**

**Bundes Evangelischer Kirchen in Italien (FCEI)**

**Juli 2014**

# Lampedusa:
# Die Welt auf einer Insel

Analysen, Fakten, Projekte

Bericht des Bundes Evangelischer Kirchen in Italien (FCEI)

Juli 2014

# Inhalt

1. Ein Projekt im Mittelmeerraum

2. Fortress Europe

3. Ein neuer Typus von Immigration

4. Die nichtexistente Invasion

5. „Nennen wir sie nicht Migranten“

6. Die humanitäre Katastrophe und der Start des Mare Nostrum-Projekts

7. Frontex und EUROSUR

8. Ein Vorschlag: Humanitäre Korridore

9. Ein Appell an die Kirchen Europas

10. Immigrationspolitik: Ein widersprüchliches System

11. Die Maßnahmen Evangelischer Kirchen in Italien

12. Erste Erfolge von Mediterranean Hope

13. Kein Fazit, nur ein Beginn

# Anhang

- Das Asylrecht in Italien: Bedingungen und Verfahren

*Molo Favarolo, Lampedusa Juni 2014*

Dieses Dokument enthält Zahlen, Analysen und den ersten Bericht über das Projekt „Mediterranean Hope“ (MH), das im Jahr 2014 vom FCEI (Bund Evangelischer Kirchen in Italien) mit Förderung aus den 8 ‰ (acht Promille) des der Methodistischen Kirche und den Waldensern in Italien zugeteilten Einkommensteueraufkommens initiiert wurde.

Das Dokument wurde auf Italienisch und außerdem auch auf Englisch veröffentlicht, um es den internationalen Partnern des FCEI und ihren Mitgliedskirchen zugänglich zu machen. Als Dossier umfasst es unterschiedliche Materialien, die nicht immer homogen sind, doch möglicherweise für eine gemeinsame Analyse des Rahmens nützlich sein können, innerhalb dessen sich das Projekt entwickelt hat. Mit Hilfe der vorliegenden Seiten möchten wir auch das Zustandekommen des Projekts, seine Zielsetzungen und seine ersten Maßnahmen beschreiben.

Der Bericht umfasst auch einen Appell an die Evangelischen Kirchen in Italien und ihre internationalen Partner. Das MH-Projekt ist das Zeugnis evangelischer Christen, die der Herausforderung begegnet sind, ihr Engagement zugunsten Tausender Flüchtlinge, unserer Nachbarn im Mittelmeerraum, die an unsere Tür klopfen, zu erneuern, indem sie ihnen Schutz, Solidarität und Integration bieten. Wir verpflichten uns, eine Antwort im Einklang mit dem Evangelium und dem Geiste der Solidarität zu geben.

## 1. Ein Projekt im Mittelmeerraum

In diesem Abschnitt geben wir eine Mitschrift einer allgemeinen Präsentation des MH-Projekts wieder, die am 10. Februar 2014 erfolgte.

*Die Feigheit fragt – Ist es sicher?*
*Die Erfahrung fragt – Scheint es politisch sinnvoll?*
*Die Eitelkeit fragt – Ist es populär?*

*Das Gewissen aber fragt – Ist es richtig? Und es kommt eine Zeit, in der man eine Position einnehmen muss, die weder sicher ist noch politisch sinnvoll scheint noch populär ist, aber die man dennoch einnehmen muss, weil sie richtig ist.”*

**Martin Luther King**

**Fakten**

Gemäß Fortress Europe, der online-Beobachtungsstelle für Opfer der Immigration, sind seit 1988 mindestens 19.142 Menschen an den Südgrenzen Europas ums Leben gekommen.

In diesem Zeitraum gab es 6.835 Opfer und 5.262 Vermisste im Meer zwischen der Straße von Sizilien und der Küste des Maghreb. Mindestens 705 Menschen haben in der Adria zwischen dem Balkan und Apulien sowie im Ionischen Meer zwischen Griechenland und Kalabrien ihr Leben verloren (314 werden noch vermisst).

2011 flohen 60.000 Menschen vor dem Arabischen Frühling nach Italien.

Zwischen Januar 2010 und Ende 2012 wurden 3.315 Opfer registriert.

Von Januar bis Juli 2013 erreichten etwa 8.400 Menschen, darunter Migranten und Flüchtlinge, die Küsten Italiens und Maltas.

In den letzten Jahren ist täglich mindestens ein Mensch bei dem Versuch, Italien über das Meer zu erreichen, ums Leben gekommen.
Am 3. Oktober 2013 starben 366 Migranten aus Eritrea wenige Meter vor den Stränden Lampedusas.

**Ursachen**

Die Zahl der Migranten, die versuchen, über das Meer die Küsten Italiens zu erreichen, steigt aus verschiedenen Gründen an:

- zunehmende Machtkämpfe in den Ländern Nordafrikas
- die Krise in Westafrika (Nigeria)
- die seit langem andauernden Entwicklungsprobleme in Afrika südlich der Sahara
- der ungewisse Ausgang des Arabischen Frühlings
- Menschenhandel
- das Fehlen einer legalen Möglichkeit, nach Italien einzuwandern

**Prognosen**

Es ist schwierig, kurzfristig eine Lösung für dieses Phänomen zu finden; andererseits lässt sich leicht absehen, dass die Zahl irregulärer Einwanderer, die an den Küsten ankommen, im Sommer ansteigen wird. Sofern es keine signifikanten Änderungen gibt, erwarten wir, dass sich dieser Trend fortsetzen und zunehmen wird.

Wir können auch davon ausgehen, dass Italien wahrscheinlich nur ein Grenzübergang ist, sofern es kein neues Gesetz für Flüchtlinge und Asylsuchende gibt.

Schließlich ist angesichts des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmens in anderen Ländern im nördlichen Mittelmeerraum zu erwarten, dass Italien Ziel einer steigenden Zahl von Immigranten wird, die über das Meer kommen.

Die Routen des Menschenhandels lassen sich nicht vorhersehen, und Lampedusa wird möglicherweise nicht das Haupteinfallstor bleiben. Doch wird die Insel einen symbolischen Wert als „Tor" an der Grenze zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden behalten. Angesichts des strukturellen Mangels an verfügbaren Plätzen erwarten wir, dass die Flüchtlingslager weiterhin eine starke Nachfrage verzeichnen werden.

**Das Projekt**

Das Projekt „Mediterranean Hope" zielt darauf ab, einen Beitrag zur Bewältigung der humanitären Notlage zu leisten, die mit der irregulären Einwanderung über das Meer verbunden ist. Dieses Projekt soll ein Jahr andauern und nach einer Beurteilung seiner Effizienz verlängert werden. Es umfasst:

- **Die Beobachtungsstelle in Lampedusa**. Sie stellt den innovativsten und originellsten Teil des Projekts dar. Sie soll als Stelle für die Informations- und Datenerhebung, zugleich aber auch als Zentrum zur Förderung der Kultur der Gastfreundschaft und Menschenrechte dienen. Sie wird daher auch im Fall rückläufiger Zahlen von Ankömmlingen wirksam sein. Daher ist ein Netzwerk wichtig, dass in drei Richtungen zu entwickeln ist:

  o Als Informationsnetzwerk für partizipatorische Information basierend auf dem aktuellen Rahmen der Migrantenströme im Mittelmeerraum.

  o Als politische Idee, die die Schaffung einer Lobbygruppe vorsieht, die Einfluss auf lokale Einrichtungen ausübt (staatliche und kommunale Behörden, Kommunen, das italienische und Europäische Parlament), um die Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und neue Regulierungen zu irregulärer Einwanderung sowie Schutzdiensten für die Flüchtlinge und Asylsuchenden zu fordern.

  o Als ökumenische Idee, die vorsieht, dass die Evangelischen Kirchen im Ausland und die Katholische Kirche sich gemeinsam national und international engagieren, um die Grundrechte der Migranten und Asylsuchenden zu wahren.

  o Mit dieser Perspektive umfassen die Aufgaben der Beobachtungsstelle 1) die Beziehungen zu lokalen, regionalen und nationalen Behörden, 2) die Beziehungen zu der Bevölkerung vor Ort, 3) die Beziehungen zu lokalen, regionalen und nationalen Freiwilligengruppen, 4) Informationen und Nachrichten zu den Ankömmlingen und den Bedingungen irregulär eingewanderter Arbeitnehmer, 5) die Mitwirkung an Ersthilfe- und Rettungsmaßnahmen, wo immer möglich, 6) das Management des Verfahrens, Flüchtlingen im kirchlichen Netzwerk von Zentren eine Unterkunft bereitzustellen (s. u.), 7) die Schaffung nationaler Netzwerke für den Informationsaustausch, die Bereitstellung von Zweitunterkünften, die Förderung politischer Mobilisierung und eines kulturellen Bewusstseins.

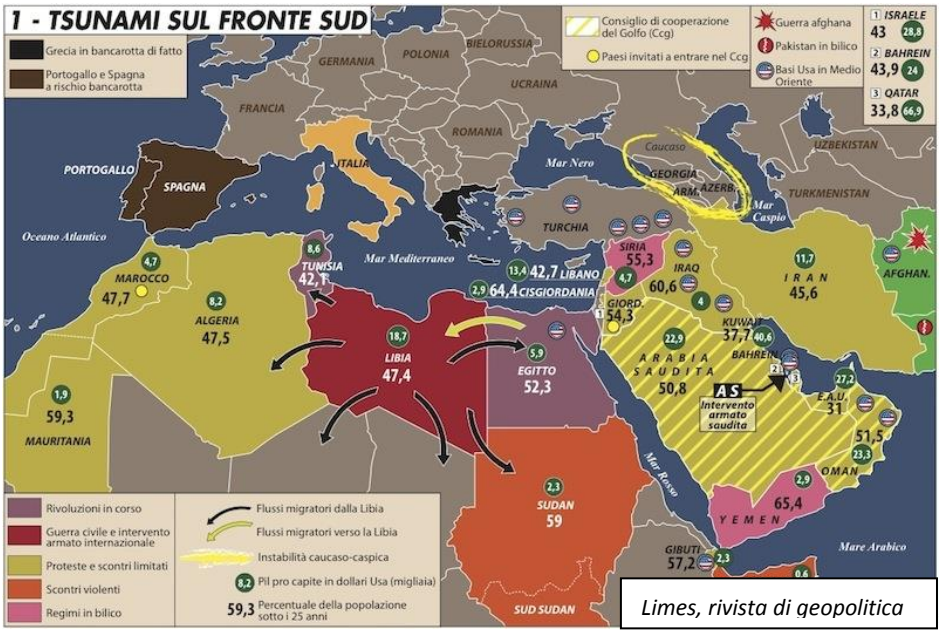
- **Lager im südöstlichen Sizilien**. In Scicli wird eine Beurteilung vorgenommen, um ein Netzwerk mit den evangelischen Gemeinden und anderen freiwilligen Unterstützergruppen in der Region zu schaffen.

Jedes Zentrum besteht aus einem Bauernhaus, das gewöhnlich angemietet und umgebaut wird, um 30 bis 40 Migranten und mindestens fünf Mitarbeitende (sowohl Festangestellte als auch Freiwillige) unterzubringen. Das Zentrum wird als „Erstunterkunft" betrachtet; das bedeutet, dass es für Migranten gedacht ist, die vorübergehend untergebracht werden müssen und von der lokalen Behörde geschickt werden. Es kann möglicherweise auch nicht dokumentierte Migranten ohne Unterkunft geben, es ist aber wichtig, jetzt gleich klarzustellen, dass die Zentren im Rahmen des Gesetzes gemanagt werden, und es ist wichtig festzulegen, wie sie mit den Sicherheitskräften zusammenarbeiten. Die Zentren bedienen sich kultureller Mediatoren, die die Straßenkarten der Immigranten „nachverfolgen", Informationen sammeln und sie an die Beobachtungsstelle liefern. Das Zentrum bietet darüber hinaus Italienisch-Grundkurse und andere Aktivitäten; zugleich versucht es, sich mit externen „Terminals" zu verbinden, über die es die Migranten rasch transferieren kann. Eine Rechtsberatung durch Profis, sowohl auf freiwilliger Basis als auch gegen Bezahlung, wird auch verfügbar sein. Dieser Dienst wird insbesondere Unterstützung bei der Einreichung von Asylanträgen und anderen Rechtsakten bieten.

Freiwillige, die mindestens zwei Wochen lang mitarbeiten, werden eine wichtige Rolle spielen; sie werden eine Reise- und Verpflegungskostenerstattung erhalten.

Dieses Projekt arbeitet mit Freiwilligen aus aller Welt, die möglichst über internationale ökumenische Kanäle rekrutiert werden: Lampedusa muss zu einem globalen Symbol unseres Engagements für das Leben und die Gerechtigkeit werden.

10. Februar 2014



*Limes, rivista di geopolitica*

## 2. Fortress Europe

*Wir möchten dieses Europa nicht als eine Festung reicher Länder sehen, die sich darauf fokussieren, ihre Position auf dem Weltmarkt zu verteidigen, und die möglicherweise imstande ist, finanzielle Ressourcen für die internationale Kooperation zur Verfügung zu stellen, doch nicht bereit ist, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern aufzunehmen, und die die Tragödie derjenigen, die vor Hunger, Verfolgung und Kriegen flüchten, nicht berührt.*

Diese Worte schrieben wir 1989 in einem Aufsatz, der vom Bund Evangelischer Kirchen in Italien unter dem bezeichnenden Titel „Casa o Fortezza?" (Heim oder Festung?) veröffentlicht wurde. Sein Thema war die Einwanderungspolitik in Italien und Europa. Zur damaligen Zeit waren die Einwanderungsströme erheblich signifikanter als heute, und Europa begann, darüber nachzudenken, wie es diese Ströme eindämmen könnte. Die Länder Mittel- und Nordeuropas waren sehr besorgt über die „Südgrenze", die als gefährliche Drehscheibe für Tausende von Migranten galt, die Deutschland oder die Niederlande zu erreichen versuchten. Und aus diesem Grund galt der in Schengen 1985 anerkannte Grundsatz der Freizügigkeit anfänglich nur für Frankreich, Deutschland und Benelux. Die Erweiterung des Schengen-Raums war Ergebnis des Drucks, der von den Staaten ausgeübt wurde, die von der anfänglichen Phase des Abkommens ausgeschlossen waren. Ab den frühen 1990er Jahren wollten diese Länder die vollständige Anerkennung ihres europäischen Status und der Kontrollen, die sie an den europäischen Grenzen durchführten.

Die Schengener Politik, die auf Ebene des Kontinents positiv und effektiv ist, hat auf internationaler Ebene schwerwiegende Folgen, da sie ihren Mitgliedsstaaten (31 im Jahr 2014) drastische politische Maßnahmen zur Schließung der Grenzen und somit strenge Maßnahmen zur Eindämmung des Migrantenstroms aus Nicht-EU-Ländern auferlegt hat. Die „Festung" wurde ausgebaut und wandte sich zunehmend nach innen in dem Glauben, dass es zur Eindämmung eines allzu starken Zustroms ausreichen würde, die Zugbrücke hochzuziehen und das Eingangstor zu schließen.

Diese Politik ist einfach und bequem für diejenigen Länder Europas, die bereits eine beträchtliche Zahl von Arbeitnehmern aufgenommen haben, um ihren demographischen Rückgang auszugleichen. Sie ist aber schwieriger für die Länder, die mit irregulärer Einwanderung konfrontiert sind aber dennoch Interesse daran haben, Arbeitnehmer zumindest für Teile ihres Produktionssystems zu gewinnen. Hier liegt das größte Paradoxon Italiens. Seit Mitte der 1970er Jahre,[1] als die Zahl der Einwanderer in Italien die Zahl der Auswanderer aus Italien überstieg, wurde die politische Diskussion in Italien durch das ideologische Vorurteil beeinflusst, dass die Wirtschaftsstruktur des Landes mit Einwanderung und der Integration von Arbeitnehmern aus anderen Ländern unvereinbar sei. Eine unparteiische Analyse, die nicht durch die Agenda der politischen Parteien beeinflusst wird, die ihr Los mit der Warnung vor Immigration verknüpft haben, besagt das Gegenteil.

Verschiedene Analysen[2] stimmen überein, dass Einwanderer 7,5% der gesamten Arbeitnehmerschaft in Italien ausmachen und in manchen Sektoren proportional stärker vertreten sind als die Italiener, vor allem im Gastgewerbe, produzierenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft, die jetzt stark auf sie angewiesen sind. Wie Ambrosini (2010) erläuterte, hat Italien ein Modell angenommen, bei dem Einwanderung entweder begrüßt oder abgelehnt wird. Einerseits ermöglicht es das Modell, die Nachfrage nach Arbeitsplätzen bei Be-

[1] Luca Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Laterza 2007, ab S. 85

[2] Maurizio Ambrosini, *Richiesti e respinti*, Il Saggiatore 2010; Enrico Pugliese, *L'Italia tra migrazioni interne e migrazioni internazionali*, Il Mulino 2006; Maria Immacolata Macioti and Enrico Pugliese, *L'immigrazione in Italia*, Laterza 1998

rufen zu decken, die die Italiener selbst nicht mehr zu übernehmen bereit sind; andererseits gelingt es dem Modell nicht, Maßnahmen zu definieren, um Integration und gesellschaftliche Inklusion zu begünstigen. Das Ergebnis ist ein ungewisser und unvorhersehbarer Rahmen von Rechten, der den Launen einer öffentlichen Meinung ausgesetzt ist, die durch sich wiederholende Kampagnen geprägt wird, die von einigen Parteien zur Konsensbildung initiiert worden sind.

In den letzten Jahren haben sich allerdings die traditionell auf Italien ausgerichteten Immigrationsströme stabilisiert. Immigranten machen nun 7-8% der Bevölkerung Italiens aus, was dem Anteil in anderen europäischen Ländern entspricht.[3]

## 3. Ein neuer Typus von Immigration

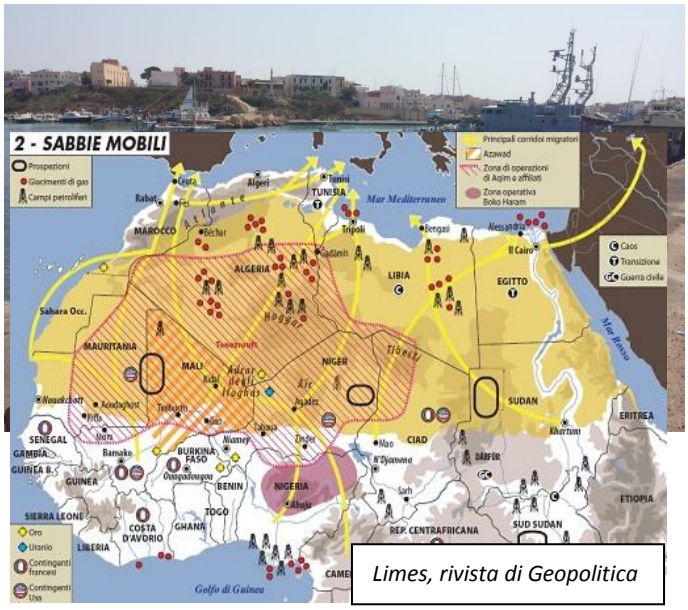
Das plötzliche und unerwartete neue Phänomen in diesem Kontext ist der destabilisierende geopolitische Prozess in Nordafrika und südlich der Sahara, der zu Einwanderungsströmen geführt hat, deren Wesen und Muster sich von früheren Mustern unterscheidet. Das „Versagen des Staates“ in Somalia, Äthiopien, Eritrea und dem Irak, der ungewisse Ausgang des Arabischen Frühlings in Libyen, Ägypten und Syrien sowie die anhaltenden ethnischen und religiösen Konflikte in Nigeria, Mali und dem Sudan sind Push-Faktoren, die Tausende Menschen aus ihren Ländern hin in Destinationen drängen, die nicht immer klar und definiert sind. Diese Faktoren haben aufgrund der Wüstenbildung und des drastischen Verlustes an Primärressourcen die endemischen Krisen verschärft. Migranten, die sich auf den Weg nach Lampedusa machen, wandern oft monate- oder gar jahrelang durch nordafrikanische Länder, was dieses neue Phänomen bezeugt, das wir zu berücksichtigen haben.

Die folgende Karte, die von der Zeitschrift *Limes* entwickelt wurde, beschreibt die Destabilisierung und die Konflikte, die die innerafrikanischen Migrationsströme bestimmten. *Limes* bezeichnet sie als einen „Tsunami“, deren Folgen sich zwangsläufig in den Mittelmeerraum hinein erstrecken, indem Italien und Europa direkt oder indirekt miteinbezogen werden

In den vergangenen zwei bis drei Jahren ist das Szenario aufgrund der Konflikte in Afrika südlich der Sahara verworrener geworden. Diese Konflikte betreffen ein großes Gebiet, das sich von Senegal bis Eritrea erstreckt und Länder wie Mali und den Sudan beinhaltet. In diesem Rahmen sind die militärischen und terroristischen Aktivitäten von Boko Haram in Nigeria lediglich eines der Themen.

Die nachstehende Karte, die ebenfalls von *Limes* erstellt wurde, zeigt die Korridore, die „Lampedusas“ Migranten dazu bewegen, die Konfliktgebiete zu verlassen und nach Europa aufzubrechen. Sie zeigt auch die Erdöl- und Gasfelder und illustriert so, was in den Konfliktregionen „auf dem Spiel steht“, in denen gegnerische Parteien häufig die Fahne religiöser Ideologien schwenken.

[3] Caritas e Migrantes, *XXIII Rapporto Immigrazione*, 2013



*Limes, rivista di Geopolitica*

## 4. Die nichtexistente Invasion

“Ankünfte in Italien: Anstieg um +823%”.[4] Schlagzeilen wie diese, die Anfang 2014 erschien, trugen dazu bei, dass angesichts der angeblich massiven Einwanderung Alarm geschlagen wurde, deren Dimensionen die soziale Dynamik in Italien und Europa verändern könnte. Nicht Immigration – eine Invasion! Eigentlich sollten wir dazu übergehen, statt der Prozentangabe die absoluten Zahlen zu nennen, um eine andere Wahrnehmung des Phänomens zu erhalten. Tatsächlich sprechen wir über 25.650 Ankünfte in den ersten vier Monaten des Jahres.

Die Gesamtzahl der Migranten, die letztes Jahr in Italien ankamen, beträgt 42.925[5] (Frontex berichtet eine geringfügig niedrigere Zahl von etwa 40.000 Migranten), darunter 3.818 unbegleitete Minderjährige. Die große Mehrzahl dieser Migranten kam über Sizilien an (37.886), und speziell über die Insel Lampedusa (14.753). Die Zahl der anlandenden Boote mit Migranten scheint 2013 und 2014 im Vergleich zu dem Anstieg der Immigrantenpopulation in Italien (Anstieg um 334.000 im Jahr 2013 laut Migrantenbericht der Caritas) bescheiden gewesen zu sein, und sie ist im Kontext der außergewöhnlichen Destabilisierung zu sehen, die ganze Makroregionen in Afrika betrifft. Die Wahrheit, die sich aus einer Analyse der Migrationsströme im Mittelmeerraum ergibt, ist, dass Lampedusa, diese kleine Insel, die näher an Afrika als an Sizilien liegt, sich als ein ideales Ziel und als Drehscheibe für einen zunehmenden Zustrom von Flüchtlingen erweist, wie durch die Tatsache belegt wird, dass die Rettungsoperation Mare Nostrum Boote abfängt, ehe sie anlegen.

Hinzu kommt, dass Italien zwar einen kontinuierlichen demographischen Rückgang verzeichnet (die Zahl Neugeborener ist seit fünf Jahren in Folge rückläufig

[4] *Il Giornale*, 15. Mai 2014

[5] Gemäß Bubbico, Stellvertretender Innenminister, am 5. Februar 2014, www.interno.it

und fiel 2013 auf ihren historisch niedrigsten Stand mit nur 514.000 Neugeborenen), zugleich aber auch die Zahl der Einwanderer nach Italien zurückgeht: 279.000 im Jahr 2013 verglichen mit 321.000 im Jahr 2012 mit einem negativen Saldo von 42.000. Am stärksten betroffen waren Ankünfte aus Rumänien und China, die 2013 um 25% bzw. 12% im Vorjahresvergleich zurückgingen.[6]

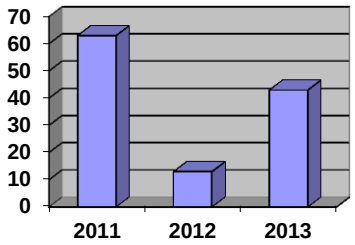
**Ankünfte in Italien im Jahr 2013**

*Quelle: Innenministerium, 2014*

Schauen wir uns die Routen an. Nach Angaben des italienischen Innenministeriums [7] ist Libyen Haupt-Abfahrtshafen für die Flüchtlingsboote (27.314 Migranten), gefolgt von Ägypten (9.215) und der Türkei (2.077). Den von Migranten nach der Ankunft gemachten Angaben zufolge stammen sie hauptsächlich aus Syrien (11.307 verglichen mit nur 582 im Jahr 2012). Eritrea und Somalia stellen die nächstgrößere Gruppe. Im Jahr 2013 wurden von insgesamt 42.925 Ankömmlingen 37.258 Migranten auf dem Meer gerettet, 6.127 von ihnen im Rahmen von 45 Operationen innerhalb des Mare Nostrum-Projekts. Im Jahr 2013 fasste die italienische Polizei außerdem 200 Personen, darunter Menschenhändler, Schlepper und Komplizen, und beschlagnahmte 158 Boote.

Die Ankünfte folgen keinem stabilen Trend. Sie bestimmen sich nach dem geopolitischen Hintergrund und sind ein signifikanter Indikator der Stabilität bzw. Instabilität der Herkunftsländer.

**Ankünfte in Italien**




*Quelle: Innenministerium*

Die direkte Beziehung zwischen geopolitischem Stabilitätsindex und dem Ausmaß der Einwanderungsströme wird durch die Schwankungen der Herkunftsländer im zeitlichen Verlauf belegt. Im Jahr 2012 waren die fünf größten Herkunftsländer Tunesien (17,1%), Somalia (16,4%), Afghanistan (13,1%), Eritrea (12,2%) und Pakistan. Im Jahr 2013 waren es Syrien (26,3%), Eritrea (22,9%), Somalia (7,6%), Ägypten (6,4%) und Nigeria (6,2%). In den ersten Monaten des Jahres 2014 wurden weitere Schwankungen auf der Basis der vorläufig verfügbaren Daten vermeldet; dabei lag Mali auf dem ersten Platz (16%), gefolgt von Gambia (11,3%), Syrien (11,6%), Eritrea (11,5%) und Somalia (7,1%). Wie in der nachstehenden Tabelle dargestellt, bleiben manche Daten stabil (Somalia und Eritrea), wogegen es neue Ankünfte gibt, die durch die Explosion oder Verschlimmerung interner Konflikte bestimmt werden, abgesehen von der üblichen Migrationsdynamik (Push- bzw. Pull-Faktoren), die einen Überschuss an humanitärer Hilfe erfordern.

**Der Wandel in den Herkunftsländern der Migranten**

| 2012 | | 2013 | 2014 (1. Quartal) |
|---|---|---|---|
| Tunesien | | Syrien | Mali |
| Somalia | | Eritrea | Gambia |
| Afghanistan | | Somalia | Syrien |
| Eritrea | | Ägypten | Eritrea |
| Pakistan | Nigeria | Somalia | |

*Quelle: Angaben des Italienischen Innenministeriums, die von den Autoren des Berichts verarbeitet wurden*

[6] Quelle: Istat, http://www.istat.it/it/archivio/126878, veröffentlicht am 26. Juni 2014
[7] http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it

## 5. „Nennen wir sie nicht Migranten“

Diese Ankünfte sind nicht durch Unterentwicklung verursacht, sondern Ergebnis geopolitischer Faktoren und einer humanitären Notlage, die mehrere Länder südlich des Mittelmeers betrifft. Dies wird durch die von der ISMU-Stiftung (Initiatives and Studies on Multi-Ethnicity) verarbeiteten Daten bestätigt, die in Rom anlässlich einer Konferenz zum MH-Projekt vorgestellt wurden. Insbesondere erläuterte Alessio Menonna bei der Konferenz: „Europa wird sich Jahr für Jahr einem konstanten Strom von Neuankömmlingen ausgesetzt sehen, etwa 6 Einwanderer je 10.000 Einwohner der Europäischen Union, wobei große Unterschiede von Land zu Land auftreten werden. Spanien beispielsweise registriert einen Zustrom von 15-16 afrikanischen Bürgern pro 10.000 Einwohner und erwartet, dass diese Entwicklung so weitergehen wird, wogegen Frankreich als eines der anderen großen Länder Europas voraussichtlich einen Rückgang von 10 auf 9 Neuankömmlinge je 10.000 Einwohnern verzeichnen wird. Großbritannien wird voraussichtlich einen Anstieg von 7 auf 8 verzeichnen, wogegen Italien stabil auf 8 verharren wird. Deutschland ist das einzige Land in dieser Ländergruppe, das rückläufige Zahlen verzeichnet und voraussichtlich auch weiterhin verzeichnen wird. Obgleich die Zahlen im Vergleich zur Vergangenheit leicht angestiegen sind, verzeichnet Deutschland 3 Neuankömmlinge aus Afrika je 10.000 Einwohnern; damit liegt seine demographische Nachhaltigkeitsrate auf dem gleichen Niveau wie in Griechenland, Irland und den Niederlanden.“

Angesichts der Tatsache, dass wir keine große und nicht nachhaltige Migrationsdynamik erleben, liegt die einzige reale und problematische Tatsache in den Ankünften: 42.000 im Jahr 2013 (gut 40.000 laut Frontex), und wir haben noch abzuwarten, wie die Zahlen für 2014 aussehen werden.

Und wie bereits ausgeführt, geht es nicht nur um Einwanderer. Asylsuchende und Flüchtlinge stellen die Mehrheit und sollten daher aus einer anderen Perspektive betrachtet und nach einem anderen, dezidierten Regelungsrahmen aufgenommen werden.

Auch in diesem Fall können uns die Fakten interessante Analysepunkte liefern. Zwar ist Italien geographisch stärker exponiert, ist jedoch nicht dasjenige Land in Europa, das die schwerste Last trägt, wenn es darum geht, dieser Kategorie von Migranten Gastfreundschaft entgegenzubringen. De facto liegt Italien bei der Zahl der Asylbewerbungen auf dem fünften Platz, hinter Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien. Betrachten wir die Zahl der Asylsuchenden in Relation zu der Zahl der Einwohner, ergibt sich ein Paradoxon: Die Niederlande und Ungarn weisen eine erheblich höhere Zahl von Neuankömmlingen auf. Italien ist unter den einbezogenen Ländern auch dasjenige Land, das eine der niedrigsten Quoten von Asylsuchenden im Vergleich zur Gesamtzahl von Immigranten aufweist (0,6% verglichen mit 9,2% in Schweden). Zwar lag Italien hinter Ungarn und Deutschland auf dem dritten Platz, doch betrug der Zuwachs an Neuankünften 2012 dort das Doppelte des europäischen Durchschnittswerts. Dies ist die kritischste Situation, die ohne die Unterstützung der EU-Partner eindeutig schwierig zu managen ist. Es ist offenkundig, dass diese hohe Zahl nicht durch gestiegene Anziehungskraft Italiens und auch nicht durch eine „weichere“ Einwanderungs- und Asylpolitik bedingt ist. Im Gegenteil ist diese Politik zu streng und kann sich als zu unrealistisch erweisen, um zunehmend komplexe und artikulierte Prozesse zu bewältigen. Die Route von Nordafrika nach Lampedusa ist einfach eine der bequemsten und lukrativsten Routen für diejenigen, die in den Menschenhandel investieren, und eine der machbarsten Routen für die Migranten, die verzweifelt vor Verfolgung, humanitären Katastrophen, Bürgerkriegen und gescheiterten Staaten fliehen. Der ehemalige Minister für Regionalentwicklung und Autonomie, Graziano Delrio, bekräftigte bei einer Rede vor dem Senat, dass „80% der Migranten, die in Italien ankommen, als Flüchtlinge und nicht als irreguläre Immigranten zu betrachten sind“ (Ansa, 12. Juni 2014). Dies wird von Chistopher Hein bestätigt, dem Leiter des Italienischen Flüchtlingszentrums (CIR): „Die Mehrzahl der Migranten flieht vor Krieg und Verfolgung, und sie benötigen Schutz. Es ist nicht korrekt, sie als Einwanderer zu bezeichnen, da der Grund für ihre Migration nicht die Suche nach Arbeit war“ (CIR, Interview in *Redattore Sociale*, 29. April 2014).

Im Fall Lampedusas ist ein weiterer wichtiger Faktor die Medienwirkung: Die Berichterstattung über 43.000 Menschen, die 2013 an der Küste Lampedusas ankamen, lässt sich nicht mit der geringen Sichtbarkeit vergleichen, die 60.000 Einwanderer (Stand 2012) aus der Ukraine und der Russischen Föderation hatten, die überwiegend auf dem Luftweg ankamen.[8] Es ist klar, dass es sich hier um zwei unterschiedliche und nicht vergleichbare Phänomene handelt. Die Ankömmlinge, die auf dem Seeweg ankommen, treffen jedoch auf eine besondere Sensationsgier und Besorgnis in den Medien und seitens einiger politischer Parteien.

Ein weiteres von den Daten widerlegtes Vorurteil besteht darin, dass „die Notlage der Bootsflüchtlinge“ zu einem Anstieg der Zahl irregulärer Einwanderer in Italien beiträgt. Da es sich um irreguläre Einwanderung handelt, gibt es keine harten Zahlen, doch liegen uns Zahlen für Unregelmäßigkeiten vor, die von der Polizei in Europa aufgedeckt worden sind. Die offiziellen Daten bestätigen, dass die Zahl der als irregulär eingestuften Immigranten in Italien von 2012 bis 2013 um 22% zurückgegangen ist. In Deutschland und Österreich scheint die Lage kritischer zu sein; dort wurde im gleichen Zeitraum ein Anstieg irregulärer Einwanderer um 20% bzw. 13% verzeichnet. Der außergewöhnliche Zuwachs um 774% in Ungarn lässt sich leicht dadurch erklären, dass das Land auf Druck der EU seine interne Asylgesetzgebung ändern musste, die sehr restriktiv und weit von europäischen Standards entfernt war.[9]

[8] Quelle: Eurostat avia_par dataset, Januar 2013

[9] Frontex – Jährliche Risikoanalyse 2014, http://frontex.europa.eu

**Die Top 10-Länder für Asylsuchende 2013**

| Land | Zahl der Asylsu-chen-den 2013 | Anteil in der EU | Zuwachs gegen-über 2012 | % der Ges.-zahl der Ausländer |
|---|---|---|---|---|
| Deutschl. | 126.990 | 29,2% | +63,5% | 1,6% |
| Frankr. | 64.760 | 14,9% | +5,4% | 1,6% |
| Schwed. | 54.365 | 12,5% | +23,7% | 8,2% |
| U.K. | 30.110 | 6,9% | +4,2% | 0,6% |
| **Italien** | **27.935** | **6,4%** | **+61,1%** | **0,6%** |
| Belgien | 21.225 | 4,9% | 25,0% | 1,7% |
| Ungarn | 18.895 | 4,3% | +776,8% | 13,4% |
| Österr. | 17.520 | 4,0% | +0,4% | 1,8% |
| Niederl. | 17.160 | 3,9% | +30,9% | 2,4% |
| Polen | 15.150 | 3,5% | +40,8% | 25,7% |
| EU Gesamt | 435.115 | 100,0 % | +29,5% | 2,1% |

*Quelle: Data Eurostat, verarbeitet von Fondazione Leone Moressa*

**ZUSAMMENFASSUNG**

- 2013 entwickelte sich die absolute Zahl und der prozentuale Anteil von Immigranten in Italien in Relation zur Bevölkerung Italiens rückläufig.
- Die jüngsten Migrationsströme aus Afrika nach Italien sind durch wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Destabilisierungsprozesse in den nordafrikanischen Ländern und den Ländern südlich der Sahara bedingt.
- Diese Ströme sind nicht stabil, da sie im Hinblick auf die Herkunftsländer und ihren Umfang durch die zufälligen Situationen in einigen geopolitischen Bereichen beeinflusst sind.
- Die Ströme nach Lampedusa betreffen hauptsächlich Männer und Frauen, die zur Anerkennung als Flüchtlinge oder Asylsuchende berechtigt sind, da sie aus Konfliktgebieten bzw. Bürgerkriegsgebieten kommen.
- Die Daten über Ankünfte – bzw. versuchte Ankünfte – an den Küsten Siziliens in den Jahren 2012 und 2013 geben keinen Anlass zu Sorge über einen massiven und unkontrollierten Exodus nach Italien.
- Wir erkennen zwar an, dass die Zahl der Ankünfte im Jahr 2013 einen Rekordstand erreichte (über 40.000), doch liegt die Zahl der Neuankünfte in Relation zur bestehenden Zahl von Einwanderern in Italien unter dem europäischen Durchschnitt (0,6% in Italien im Vergleich zu 2,1% in Europa).
- Der außergewöhnliche Anstieg der Ankünfte in den ersten vier Monaten des Jahres 2014 (+823% im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2013) bezieht sich auf eine relativ bescheidene Zahl von gut 25.000 Migranten.
- Der prozentuale Anteil von Asylsuchenden in Italien liegt wesentlich niedriger als der prozentuale Anteil in anderen Ländern der Europäischen Union.

*Molo Favarolo, Lampedusa June 2014*

## 6. Die humanitäre Katastrophe und der Beginn des Mare Nostrum-Projekts

Es ist schwierig genug, Aufzeichnungen über die Migranten zu führen, die lebendig an der Küste Siziliens ankommen, doch ist es unmöglich, die Zahl derjenigen zu berechnen, die während der Passage auf dem Meer ums Leben kommen. Es gibt keine offiziellen Daten, auf die wir Bezug nehmen könnten, und wir können nur von den Schätzungen ausgehen, die von Freiwilligenorganisationen erstellt werden. Fortress Europe, ein Blog des freiberuflichen Journalisten Gabriele Del Grande,[10] liefert Daten auf der Grundlage der Zahlen, die in den letzten 26 Jahren von der internationalen Presse berichtet worden sind. Dieser Quelle zufolge sind von 1988 bis heute 19.781 Migranten an den europäischen Grenzen (einschließlich der Landgrenzen) gestorben; 2.352 von ihnen im Jahr 2011 – das als *annus horribilis* gilt – mindestens 509 im Jahr 2012 und 801 im Jahr 2013. In der Straße von Sizilien, der Hauptroute von Nordafrika nach Italien, sollen im gleichen Zeitraum 7.283 Flüchtlinge ums Leben gekommen sein, und weitere 5.360 Menschen sind verschollen. Die von Migrant Files veröffentlichten Zahlen – wie auch von Fabrizio Gatti im Magazin *l'Espresso* berichtet – liegen noch höher; Schätzungen zufolge belief sich die Zahl

[10] http://fortresseurope.blogspot.it/

der Opfer von 2000 bis 2013 auf mehr als 23.000.[11] Migrant Files hat auch angegeben, dass mindestens 6.400 Menschen im gleichen Zeitraum bei dem Versuch, Lampedusa zu erreichen, ihr Leben verloren haben. Die Zahl der Opfer steigt auf 8.000, wenn die gesamte Straße von Sizilien mit einbezogen wird.

Der tragischste Unfall ereignete sich am 3. Oktober 2013, als ein libysches Boot in der Nähe von Lampedusa Schiffbruch erlitt. Dabei verloren 366 Menschen ihr Leben. Diese Tragödie wies auf das Problem hin und löste eine Debatte über die politischen und ethischen Verantwortlichkeiten bei Unfällen aus, die sich nicht nur auf die Gier und Zynik der Schlepper zurückführen lässt.

Die Debatte brachte jedoch keine neuen Entwicklungen in der Einwanderungspolitik, dem Management der Migrationsströme oder der Anwendung des Asylrechts hervor. Die Thematik fiel de facto weiterhin unter das Bossi-Fini-Gesetz, das 2002 erlassen worden war. Gemäß diesem Gesetz war es möglich, Sanktionen gegen diejenigen zu verhängen, die irreguläre Migranten auf dem Meer retteten. Weder der Druck des Europäischen Parlaments, das Bossi-Fini-Gesetz teilweise zu modifizieren, noch das Eingreifen des italienischen Verfassungsgerichts, das den Straftatbestand der irregulären Einwanderung (eines der Hauptpunkte des Bossi-Fini-Gesetzes) abschaffte, konnten an dieser Situation etwas ändern.[12]

Die einzige Folge der Debatte, die der „Katastrophe von Lampedusa“ folgte, war die Initiierung des Mare Nostrum-Projekts am 18. Oktober. Dieses Projekt verfolgt zwei Ziele: „Menschenleben auf See zu retten“ und „jeden, der an illegalem Menschenhandel mit Migranten beteiligt ist, vor Gericht zu bringen“. Wie auf der Website der Institution nachzulesen ist, „sieht die Initiative vor, dass das Personal, die Schiffe und Flugzeuge der italienischen Marine, der italienischen Luftwaffe, der Carabinieri, Guardia di Finanza, der Küstenwache, des Roten Kreuzes und aller staatlichen Organisationen mitwirken, die in gewissem Maße zum Management der Migrationsströme auf See beitragen”.[13] Der Einsatz bringt hohe Kosten mit sich, da etwa tausend Soldaten, Flugzeuge, Schiffe, Hubschrauber und Drohnen involviert sind. 2013 schätzte Mario Mauro, damaliger Verteidigungsminister, dass sich die Kosten auf 1,5 Millionen Euro pro Monat belaufen würden, doch zu Beginn des Einsatzes schätzten andere Stellen die Kosten viel höher ein und bezifferten sie auf etwa 10 Millionen Euro pro Monat[14]. Was die Ergebnisse des Einsatzes betrifft, berichten Regierungsquellen, dass von Oktober 2013 bis Juni 2014 39.000 Menschen gerettet wurden.

Mare Nostrum patrouilliert die Straße von Sizilien mit dem Ziel, Boote zu entdecken und zu retten, die Richtung Italien unterwegs sind, und die Menschenhändler und Schlepper der Justiz zu überstellen. Dank dieses Einsatzes ist die Zahl der Ankömmlinge in Lampedusa erheblich zurückgegangen. Mit wenigen Ausnahmen und unter Ausschluss kurzer Phasen werden die Einwanderer untergebracht und an Destinationen verbracht, die einen praktischeren und sichereren Transfer zu Aufnahmezentren ermöglichen. Außerdem ist das Aufnahmezentrum für Flüchtlinge auf Lampedusa seit Dezember 2013 aufgrund der unzureichenden Einrichtungen und des Skandals geschlossen, der der Veröffentlichung von Videos folgte, die missbräuchliches Verhalten seitens einiger Mitarbeiter zeigte.

Von Anfang an hat es Widerstand gegen Mare Nostrum durch die Lega Nord und andere Mitte-Rechts-Bewegungen gegeben, die sich über die hohen Kosten beschwert und darüber geklagt haben, dass der Einsatz selbst irreguläre Einwanderung fördern könnte. Andererseits äußern sich mehrere Einrichtungen im Bereich der Flüchtlingsarbeit generell positiv, oder zumindest nicht negativ. In einer zunehmend komplexen Welt gibt es jedoch auch negative Meinungen. Vor dem Hintergrund der Erklärungen von Geretteten haben beispielsweise einige Kritiker behauptet, dass Mare Nostrum-Mitarbeitende ihre Tätigkeit nicht auf Rettungsoperationen auf dem Meer beschränkten, sondern auch Identifizierungsverfahren eingeleitet hätten, die in einem anderen Kontext und professioneller durchgeführt werden sollten, beispielsweise unter Hinzuziehung kultureller Mediatoren.[15] „Verrückte Ausgaben irritieren die Bevölkerung Lampedusas, die bereits unter der schlechten Wirtschaftslage auf der Insel leidet“, erklärte ein Mitglied des Verbands Askavusa („Barfuß“) auf Lampedusa.[16]

In der Realität liegen die Grenzen von Mare Nostrum nicht in dem System selbst, das sich als effizient und funktional bei der Rettung Tausender erwiesen hat, auch wenn es kostspielig ist. Seine Grenzen liegen vielmehr im Kontext der Operation: Frontex, Aufnahmepolitik, Europa.

## 7. Frontex und EUROSUR

Frontex ist eine Agentur, die 2004 vom Europäischen Rat ins Leben gerufen wurde und seit 2005 operiert. Ihr Ziel ist „die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.”[17] Diese Agentur hat verschiedene Mandate, die sich von einer Analyse der durch die Instabilität in den Herkunftsländern der Einwanderer verursachten Risiken bis hin zu Schulungen von Fachpersonal zur Durchführung von Grenzoperationen erstrecken. Kernaufgabe der Agentur ist jedoch die Förderung gemeinsamer Initiativen mit den Behörden der Mitgliedstaaten, die für Kontrollen der Luft, See- und Landgrenzen zuständig sind. Auf praktischerer Ebene ist die

[11] http://www.detective.io/detective/the-migrants-files

[12] Urteile des italienischen Verfassungsgerichts, die die Begleitung an die Grenzen und dabei erfolgte Festnahme ablehnen (Urteil Nr. 359 vom 13. Dezember 2010) und feststellen, dass das Bossi-Fini-Gesetz gegen Artikel 3 und 13 der Verfassung verstößt.

[13] www.marina.difesa.it

[14] *Il sole 24 ore*, 15. Oktober, 2013

[15] Fulvio Vassallo Paleologo, Mare Nostrum. Luci ed ombre sulle modalità operative, www.meltingpot.org, 26. Oktober 2013

[16] Lampedusa: L’altra faccia dell’operazione Mare Nostrum, in: www.osservatorioiraq.it

[17] http://frontex.europa.eu

Hauptaufgabe von Frontex die Bekämpfung irregulärer Einwanderung, daher ist sein Personal befugt, Schmuggler und illegale Einwanderer zu verhaften. Rettungsaktionen gehören nicht zu den Aufgaben der Agentur. Zu den ersten Operationen von Frontex gehörten Nautilus I, II bzw. III in den Jahren 2006, 2007 und 2008; diese Maßnahmen bestanden darin, die Straße von Sizilien zu patrouillieren, um eine illegale Einwanderung aus Nordafrika zu verhindern. Die Migranten, die während dieser Operationen gerettet wurden, wurden im Allgemeinen nach Lampedusa gebracht. Zur Steigerung seiner Wirksamkeit kooperiert Frontex mit Eurosur, dem Grenzüberwachungssystem für Land- und Seegrenzen, das 2013 von der Europäischen Union eingerichtet wurde.

Bei dem Versuch, Druck auf die Europäische Union auszuüben, um mehr Unterstützung für Italien beim Management von Neuankünften aus Afrika zu erhalten, klagte der italienische Minister Alfano über die Knappheit der Ressourcen von Frontext – ein Haushalt von 80 Millionen Euro pro Jahr – die die Effektivität der Organisation gefährde. „Wir geben für das Mare Nostrum-Projekt 9 Millionen Euro pro Monat aus“, führte der Minister aus. „Das bedeutet, dass der Gesamthaushalt von Frontex für die Patrouille aller europäischen Grenzen sich auf den gleichen Betrag beläuft wie den, der für neun Monate des Betriebs von Mare Nostrum erforderlich ist. Daher kann Frontex in seiner jetzigen Form nicht funktionieren.“ (Adkronos, 14. Juni 2014).

Bei der Bearbeitung der Anträge Italiens war der Europäische Rat vom 26. und 27. Juni enttäuschend, weil er keine definitiven oder verbindlichen Verpflichtungen herbeiführte, abgesehen von einer Reihe offenkundiger Appelle für einen integrierten Ansatz beim Management der Migrationsströme im Mittelmeerraum. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats „setzt das Bekenntnis der EU zum internationalen Schutz eine starke europäische Asylpolitik voraus” (§7). Sie besagen auch: „Die eigentlichen Ursachen für die irregulären Migrationsströme anzugehen, ist ein wesentlicher Bestandteil der Migrationspolitik der EU“ (§8). Frontex „sollte ihre operative Unterstützung besonders für Mitgliedstaaten, deren Außengrenzen einem starken Druck ausgesetzt sind, verstärken“ (§9). Die Verwendung des Wortes „sollte“ und das Fehlen konkreter Verpflichtungen seitens Europas zeigen aber, dass die diplomatische Intervention Italiens völlig fehlgeschlagen ist, die zu einem konkreten Eingreifen führen sollte.

Italien ist im Wesentlichen auf sich selbst gestellt, wenn es darum geht, die neuen Ströme im Mittelmeerraum zu managen[18]; Frontex erweist sich als schwach und die Europäischen Institutionen, die vor kurzem von Human Rights Watch dafür angeprangert wurden, dass sie Einwanderungszentren in Libyen finanzieren, in denen regelmäßig gefoltert wird, sind inaktiv. Doch obwohl Mare Nostrum seine Wirksamkeit bei der Eindämmung der Zahl der Todesopfer auf dem Meer nachgewiesen hat (und dabei nachhaltig und durchfinanziert ist), scheint die Operation erheblich fragiler und unzureichender bei der Bereitstellung eines Aufnahmesystems zu sein.

## 8. Ein Vorschlag: Humanitäre Korridore

Der Nachweis ständiger Tragödien auf dem Meer, bei denen Einwanderer versuchen, über das Mittelmeer nach Italien zu gelangen, zeigt, dass kein System – weder Frontex noch EUROSUR noch Mare Nostrum – diejenigen retten kann, die ihr Leben Schleppern oder Provisorien anvertrauen. Unfälle und Tragödien, die durch überfüllte Boote verursacht werden, die auseinanderbrechen oder ihr Ziel nicht zu erreichen vermögen, kommen häufig vor. Daher haben eine große Gruppe humanitärer Verbände und verschiedene Agenturen, darunter die italienische Gewerkschaft CGIL, der UN Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), der italienische Flüchtlingsrat (CIR) und FCEI selbst, einen Vorschlag zur Öffnung humanitärer Korridore vorgelegt, die es Migranten, die die Erfordernisse für die Anerkennung als Flüchtlinge erfüllen, ermöglichen, ein europäisches Visum zu bekommen. Dieser Vorschlag wird von Christopher Hein (CIR) erläutert. Asylsuchende „sollten imstande sein, sich an eine der in Tripolis und Kairo ansässigen diplomatischen Vertretungen der EU zu wenden, um ihre Lage zu schildern. Sollten sie berechtigt sein, d.h. sollten sie die gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen erfüllen, sollten sie aus humanitären Gründen bzw. aufgrund internationaler Verpflichtungen ein Visum erhalten. Ich spreche hier von einem Vorschlag, der bereits im Schengener Abkommen enthalten ist, doch selten in die Praxis umge-

[18] www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees

setzt wird".[19] Senator Luigi Manconi, Vorsitzender der Sonderkommission zum Schutz der Menschenrechte, stimmt diesem Vorschlag zu und ist der Überzeugung, dass „die Themen (neuer Migrantenströme im Mittelmeer) neuen Mustern folgen sollte, so beispielsweise Gefälligkeitsvisa, die die Konsulate in Ländern wie Libyen oder Ägypten ausgeben könnten".[20]

Vorschläge wie dieser laufen der Logik der EU-Verordnung von Dublin zuwider (Verordnung 2003/343/EG), gemäß der nur ein Mitgliedstaat das Recht hat, einen Flüchtlingsstatus anzuerkennen, und zwar insbesondere der, in dem erstmals Asyl beantragt wurde. Dieser Mechanismus, den Italien nicht ändern konnte, führt dazu, dass das Management der Verfahren zur Anerkennung der Asylsuchenden, die nach Italien gekommen sind, allein Aufgabe Italiens ist, obwohl die Betroffenen ein Interesse daran haben, in ein anderes europäisches Land weiterzureisen. Eine Neuauslegung des EU-Rechts sollte diese Einschränkung daher überwinden und das Recht der Flüchtlinge anerkennen, ihrer eigenen Route innerhalb des gemeinsamen europäischen Raums zu folgen.

## 9. Ein Appell an die Kirchen Europas

Eines der Ziele des MH-Projekts besteht darin, die Beziehungen zu den europäischen Evangelischen Kirchen so weiterzuentwickeln, dass ein Bewusstsein der neuen Migrationsströme im Mittelmeerraum geschaffen wird, die auf Italien und speziell Sizilien und die Insel Lampedusa ausgerichtet sind. Ausgehend von der MH-Beobachtungsstelle appellieren wir an unsere Schwesterkirchen, Druck auf ihre Regierungen auszuüben, damit sie Maßnahmen der Solidarität und des Teilens mit den Mittelmeerländern verabschieden, die gegenüber den Ankünften stärker exponiert sind.

Das MH-Projekt deckt die Grenzen des von der italienischen Regierung eingerichteten Aufnahmesystems auf und prangert sie an. Gleichzeitig unterstützt es jedoch auch die Forderung nach einem bewussteren europäischen Engagement angesichts der Tatsache, dass Sizilien und Lampedusa an den europäischen Außengrenzen liegen und dass in allen Ländern der Europäischen Union ein Bewusstsein des Wandels und der humanitären Merkmale der Migrationsströme entwickelt werden sollte, die sich jetzt im Mittelmeerraum vollziehen.

Das MH-Projekt lädt in diesem Zusammenhang die Schwesterkirchen ein, die Flüchtlingsaufnahmezentren in Italien zu besuchen. Außerdem ist es möglich, Freiwillige für kürzere Zeiträume zu entsenden, je nach den Bedürfnissen der einzelnen Zentren.

Kurz gesagt, besteht eines der Ziele des MH-Projekts darin, den Partnerkirchen in Europa Instrumente zur Verfügung zu stellen, die für ihre eigenen Initiativen und Kampagnen nützlich sind, um ein effektives europäisches Engagement für den Schutz und die Anerkennung der Rechte von Personen zu unterstützen, die nach der Überquerung des Mittelmeers Asyl beantragen wollen.

*Migrationsmuseum, Lampedusas Heilige Schriften, die in den Booten der Flüchtlinge gefunden wurden.*

## 10. Immigrationspolitik: Ein widersprüchliches System

Dieses System beinhaltet mehrere Arten von Zentren:

1. Erstaufnahmeeinrichtungen (CPSA). Sie wurden ursprünglich an den Orten eingerichtet, an denen häufiger Flüchtlinge ankamen. Sie bieten Aufnahmeeinrichtungen und eine medizinische Erstversorgung an und führen eine Identifizierung der Migranten durch. Der Aufenthalt in diesen Strukturen sollte sehr kurz sein, weil diese Zentren – wie das, das bis Dezember 2013 in Lampedusa betrieben wurde – keine sonstigen Dienste erbringen können.

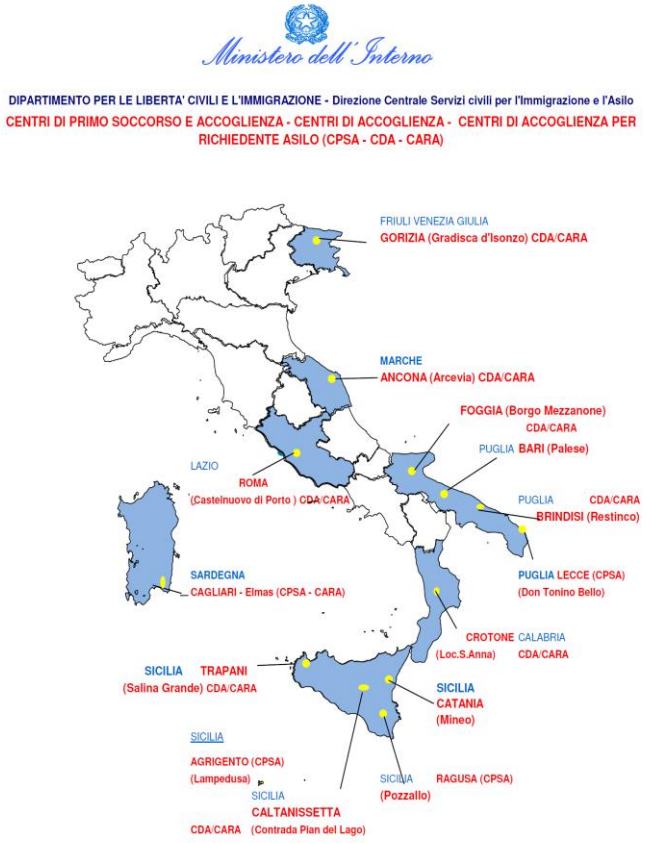
2. Aufnahmezentren (CDA) und Aufnahmezentren für Asylsuchende (CARA) sollen Erstaufnahmedienste für irreguläre Immigranten bieten, die auf italienischen Territorium aufgefunden werden. Sie sind für einen Kurzaufenthalt gedacht – für den Zeitraum, der erforderlich ist, um die Identität der Personen festzustellen und ihr Bleiberecht zu beurteilen bzw. ihre Rückreise zu organisieren. Die Zentren in Caltanissetta, Catania und Trapani fallen in diese Kategorie.

3. Im Gegensatz zu den CPSA, CDA und CARA-Zentren dienen die Identitätsermittlungs- und Abschiebezentren (CIE) einer „Inhaftierung" – dies ist der vom Innenministerium verwendete Begriff – von Nicht-EU-Ausländern, die irregulär eingewandert sind und mit Genehmigung des Friedensrichters auf ihre Ausweisung warten. In Sizilien gibt es zwei CIEs, in Caltanissetta und Trapani. Gründung und Betrieb der CIEs, die unter das Gesetz Nr. 286/1998 "Turco/Napolitano" fallen und durch das „Bossi-Fini"-Gesetz von 2002 umgesetzt worden sind, sind seit jeher umstritten. 2007 wurde auf Initiative von Giuliano Amato als Innenminister ei-

[19] Interview von M. Bellu, *Repubblica* 13. Mai 2014

[20] Asca, 15. Oktober 2013 Außerdem war Manconi Herausgeber des Bandes *Accogliamoli tutti* zusammen mit Valentina Brinis, Il Saggiatore 2013.

ne Sonderkommission unter dem Vorsitz von Botschafter Staffan De Mistura eingesetzt. Die Kommission unterstrich die Ineffektivität der Verwaltungshaft, die „die komplexen Themen im Zusammenhang mit Migration nicht löst“, ganz zu schweigen von den hohen Kosten und den großen mit ihnen verbundenen Unannehmlichkeiten. Die Kommission schlug daher vor, über die CIE-Zentren hinauszugehen, indem sie „alle Kategorien von Migranten, für die eine Inhaftierung nicht erforderlich war, abgezogen würden.“ Tatsächlich entwickelte sich die Lage genau in die entgegengesetzte Richtung. 2008 verlängerte die Regierung Berlusconi die maximale Aufenthaltsdauer in CIEs von 60 auf 180 Tage. Im Jahr 2011 wurde dann vom damaligen Innenminister Roberto Maroni eine weitere Ausweitung auf 18 Monate vorgenommen. Ein Bericht der NRO MEDU („Ärzte für Menschenrechte“) aus dem Jahr 2013 kam zu dem Schluss, dass „die Beurteilung von elf CIE-Zentren (für einige von denen sich die Daten nicht erheben ließen, was die Öffentlichkeitsscheu dieser Strukturen belegt) zeigte, dass sie ungeeignet waren, menschenwürdige Konditionen für die inhaftierten Migranten zu gewährleisten.“ Daher der Vorschlag, alle CIEs zu schließen und Maßnahmen zu verabschieden, die die Inhaftierung irregulärer Ausländer nur im Ausnahmefall vorsehen.




Keine der oben dargestellten Maßnahmen vermag der Notwendigkeit der Inklusion, Orientierung und Stabilität für die Asylsuchenden zu begegnen. 2012 wurde daher durch das Gesetz Nr. 189 ein anderes System eingeführt, das vom Innenministerium in Zusammenarbeit mit dem ANCI-Verband (Nationaler Verband Italienischer Kommunen) und dem Büro der UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) gemanagt wird: das System für den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen (SPRAR), das ungewöhnlicherweise parallel zu den CIEs lief.

*Quelle: Innenminister*

4. Das System für den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen (SPRAR). Die Philosophie des SPRAR fokussiert sich auf die Aktivierung von Ressourcen und Einrichtungen, die von den italienischen Kommunen zur Verfügung gestellt werden, um Asylsuchende zu unterstützen. Die SPRAR-Zentren, die über das Haftkonzept der CIE-Zentren hinausgehen, finden sich in ganz Italien. Sie sind von mittlerer Größe, um Probleme zu vermeiden, die durch eine zu große Konzentration von Asylsuchenden auftreten, und werden von Verbänden gemanagt, die im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt werden. Wie offizielle Quellen des Innenministeriums verlautbaren: „Um aufgenommenen Personen auf dem Weg zur (Wieder-) Erlangung ihrer Unabhängigkeit zu helfen, ergänzen lokale SPAR-Projekte die integrierte Aufnahme durch eine Reihe von Maßnahmen zur sozio-ökonomischen Inklusion der Personen."[21]. SPRAR legt daher Wert auf die soziale Ressource der Erfahrung und des Engagements von Hunderten von Verbänden, die in diesem spezifischen Bereich seit Jahren tätig sind.

[21] http://www.serviziocentrale.it

Die Außerordentlichen Aufnahmezentren (CAS)[22] wurden 2014 durch eine autonome Initiative des Innenministeriums gegründet. Diese Zentren erfüllen ähnliche Funktionen wie die SPRARs, doch sind sie stärker improvisiert und weniger transparent organisiert, da jede lokale Präfektur Aufnahmedienste an Dritte als Unterauftragnehmer weitervergibt, häufig anhand des Kriteriums einer Niedrigstgebot-Auktion. Abgesehen davon, dass sie die Zentralität des SPRAR-Systems beeinträchtigten, führten die CAS-Zentren letztlich zu minderwertigen Diensten, die sich nicht eigneten, um die neuen Flüchtlingsströme zu managen.

Da die CAS-Zentren gelegentlich spontan gegründet wurden, gibt es bis heute keine präzise Darstellung ihrer Präsenz in Italien.

## 11. Die Maßnahmen Evangelischer Kirchen in Italien

Die Evangelischen Kirchen in Italien führen seit Jahrzehnten Maßnahmen für Einwanderer durch – teilweise unabhängig, häufiger jedoch in Abstimmung miteinander. Insbesondere die Synodale Kommission für Diakonie (CSD) – die sich als sozialer Arm der Methodistischen und Waldenser Kirchen definieren ließe – erhielt einige Aufträge für SPRAR-Dienste und managt Aufnahmezentren in Palermo, Torino, Vittoria (RG) und Torre Pellice (TO).

Auch der FCEI engagiert sich seit Jahrzehnten in mehreren Programmen für die Aufnahme und Unterstützung von Migranten und Asylsuchenden. Sie werden in den Beschlüssen mehrerer nationaler Versammlungen erwähnt, von denen der jüngste aus dem Jahr 2012 besagt: „Wir alle würden von einer Einwanderungspolitik profitieren, die angemessen auf diejenigen eingeht, die an unsere Tür klopfen, weil sie aufgrund von Situationen extremer Schwierigkeiten, die die Länder des Globalen Südens betreffen, dazu gezwungen sind. Wir sind uns der Komplexität der Themen und der Notwendigkeit angemessener Lösungen innerhalb eines europäischen Rahmens bewusst. Wir sind jedoch zutiefst davon überzeugt, dass unser Wohl sich nicht durch das Leiden anderer erkaufen lassen darf und dass es unsere Pflicht ist, eine Einwanderungspolitik zu definieren und die Rechte der unter uns lebenden Einwanderer anzuerkennen. Dies tun wir auf der Grundlage unseres Glaubens aber auch aus Gründen wie der Stabilität, Sicherheitspolitik und Kooperation sowie dem Teilen von Ressourcen zwischen armen und reichen Ländern."[23]

Der FCEI ist seit 1984 in diesem Bereich aktiv, als er seinen Flüchtlings- und Migrantendienst (SRM) eröffnete. Sein Ziel bestand darin, „die Kirchen und die gesamte Gesellschaft über Immigration, Asyl, Rassismus, Diskriminierung und Interkulturalismus zu informieren, um die Rechte von Migranten und Flüchtlingen zu verteidigen und sie in dem Prozess der gesellschaftlichen und kulturellen Inklusion in Italien zu unterstützen". In diesem Zusammenhang ist der Dienst Teil nationaler und internationaler Netzwerke, die für die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden eintreten und Lobbyarbeit betreiben, um die relevante Gesetzgebung zu

verbessern. Er bietet Beratung und Unterstützung für Immigranten, Flüchtlinge und Asylbewerber, die sich entweder im Transit befinden oder längerfristiger in Italien leben.

Angesichts der zunehmenden Zahl evangelischer Einwanderer initiierte der FCEI 2000 ein spezielles Programm unter dem Titel „Gemeinsam Kirche sein" (*Essere chiesa insieme*, ECI), das hauptsächlich auf die Entwicklung multi-ethnischer und multi-kultureller evangelischer Gemeinden abzielte. Das ECI hat auch verschiedene Programme für interkulturelles Training entwickelt und die Erforschung der religiösen und kulturellen Dynamik in Auftrag gegeben, die der evangelischen Immigration eigen ist.[24]

Der FCEI beteiligt sich auch an der Arbeit der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME), einer in Brüssel ansässigen ökumenischen Organisation, die die Beziehungen zu den europäischen Institutionen koordiniert, um Migranten und Flüchtlinge zu unterstützen.

[22] S. Rundbrief vom 20.03.2014 "Afflussi di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane", http://siciliamigranti.blogspot.it/2014/04/la-perenne-emergenza-i-centri-d.html

[23] Zusammenfassung der 16. Versammlung des Bundes Evangelischer Kirchen in Italien

[24] S. Sorelle e fratelli of Jerry Masslo. L'immigrazione evangelica in Italia, Claudiana, 2014

2011 war ein Programm für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem „Notfall Nordafrika“ für den FCEI und eine Reihe lokaler Kirchen von großer Bedeutung.[25] Die Initiative, die von Tavola Valdese initiiert und unterstützt und vom FCEI verabschiedet wurde, ermöglichte es, dass etwa fünfzig Menschen einige Monate lang in Kirchen und Einrichtungen der evangelischen Kirchen Italiens aufgenommen und beherbergt wurden.

Diese Erfahrung ermöglichte es dem FCEI, einen neuen Aktionsplan zu testen, der mit Unterstützung eines Netzwerks von Aufnahmestrukturen geschaffen worden war, das etwa zehn Standorte auf nationaler Basis umfasste. Ein Bericht beinhaltet mehrere Dokumente, die auf diese Erfahrung verweisen, einschließlich einer Konferenz im Methodistenzentrum Ecumene, an der Präfekt Riccardo Compagnucci, Leiter des Büros für Bürgerliche Freiheiten und Immigration, und mehrere Experten teilnahmen.[26]

Ende 2013 ersuchte die Waldenser Kirchenleitung (*Tavola Valdese*) den FCEI, auf der Grundlage vergangener Erfahrungen und seiner Kompetenzen ein neues Immigrationsprojekt zu definieren. Im Dezember 2013 wurde das Projekt unter dem Namen Mediterranean Hope initiiert. Es handelt sich um einen Drei-Jahres-Plan, der mit Unterstützung von “8 x mille” (acht Promille des Einkommensteueraufkommens), die der Methodistischen und der Waldenser Kirche zufließen, finanziert wird.

## 12. Erste Erfolge von Mediterranean Hope

Nach der Anfangsphase, die vom Rat und dem Generalkomitee des FCEI erörtert und genehmigt worden war, gab es Feldversuche und anschließend erste Maßnahmen. Kurz gesagt, wurden folgende Aktivitäten in den ersten Monaten des Projekts umgesetzt:

- **Gründung und Initiierung einer Beobachtungsstelle in Lampedusa**.

Zwar gibt es zurzeit keine signifikanten Ankünfte in Lampedusa, doch bleibt die Insel eine strategische Destination zum Verständnis des Wesens der neuen Migrationsströme im Mittelmeerraum. Mit dieser Perspektive hat die Beobachtungsstelle:

a. konstant mit der Kommune, den für die Rettungsaktionen verantwortlichen Institutionen und den lokalen Freiwilligengruppen zusammengearbeitet;

b. regelmäßig und von einem sehr sensiblen und ikonischen Ort aus Informationen und Kommentare auf Italienisch und Englisch verfasst. Diese Dokumente sind über evangelische Websites, soziale Medien, zwei Blogs (auf den Websites der Tageszeitungen *L’Unità* und *Il Fatto Quotidiano*) und einige Radiosender weiterverbreitet worden;

c. mit lokalen Behörden und Verbänden für die Ersthilfemaßnahmen bei den Anlandungen zusammengearbeitet;

d. an der Organisation einiger Initiativen mitgewirkt, die vom Ausschuss des 3. Oktober (des Tages im Jahr 2013, an dem 366 Immigranten ihr Leben bei einem Schiffbruch nahe der Insel Lampedusa verloren) gefördert wurden. Die Beobachtungsstelle ist auch direkt an der Organisation der für den 3. Oktober 2014 geplanten Gedenkfeiern involviert;

e. italienische und internationale Freiwillige und Experte aufgenommen, die sich für eine Mitwirkung an dem Projekt interessierten;

f. ein Medienzentrum für italienische und internationale Journalisten und gesellschaftliche Akteure bereitgestellt, die sich für die Erhebung von Informationen und Augenzeugenberichten zur Migrationsdynamik im Mittelmeerraum interessieren;

g. eine Kooperation mit Radio Delta Lampedusa für einen zukünftigen kulturellen Austausch mit dem in Torre Pellice (TO) ansässigen Radio Beckwith Evangelica begonnen;

h. an Sitzungen, Konferenzen, Events teilgenommen, die von Kirchen und säkularen Organisationen organisiert wurden, die sich mit Migrationsthemen befassten;

i. die Erforschung der sozialen Bedürfnisse von Lampedusa begonnen. Ziel ist es, über die Polarisierung zwischen Maßnahmen zugunsten der Immigranten und Unterstützung für die Insel hinauszugehen, deren Einwohner vor schwerwiegenden Problemen stehen (z.B. dem Anstieg der Lebenshaltungskosten, den hohen Kosten und der Knappheit von Verbindungen, dem Mangel und qualitativ hochwertigen Gesundheitsstrukturen ....). Eine Diskussion dieser Themen ist bereits mit der Gemeinde und den Freiwilligennetzen der Insel gestartet worden.

- **Vorläufige Aktivitäten zur Eröffnung eines Aufnahmezentrums in Scicli (RG)**.

Insbesondere Suche nach geeigneten Einrichtungen zur Durchführung der Aktivitäten der Aufnahme, Schulung, Orientierung sowie Tätigkeiten zur Information der lokalen Bürger. In dieser vorläufigen Phase hat das MH-Projekt:

a. begonnen, Möbel, Werkzeuge und Bekleidung für das Aufnahmezentrum in Scicli zu sammeln;

b. öffentliche Events in Scicli organisiert, um die lokalen Institutionen und die Bevölkerung über die Migrationsströme im Mittelmeerraum zu informieren;

c. an Kirchensitzungen und anderen Events teilgenommen, um die Aktivitäten zu präsentieren, die in naher Zukunft initiiert werden sollen.

[25] Für eine Analyse, s. Accoglienza e/è testimonianza. Interview mit Pina Grosso, NEV 17. Oktober 2012

[26] Für das elektronische Format des Berichts wenden Sie sich bitte an fcei@fcei.it

- **Aktivitäten auf nationaler Basis**.

Der FCEI hielt am 20. Mai 2014 eine Konferenz über Aufnahmepolitik und –modelle in Rom ab, um das MH-Projekt zu präsentieren.

Der FCEI hat außerdem mit den evangelischen Kirchen in Italien und weltweit zusammengearbeitet, um sie an dem Projekt zu beteiligen, und hat institutionelle Kontakte geknüpft, um laufende und zukünftige Aktivitäten zu präsentieren.

## 13. Kein Fazit, nur ein Beginn

Ein wesentliches Element des MH-Projekts ist der Geist der Spontanität, mit der die Kirchen und die Protestanten in Sizilien zur Kooperation aufgerufen sind. Daher die große Bedeutung, die lokalen, nationalen und internationalen Freiwilligen zukommt.

Dieser Bericht ist ein Instrument für die – hoffentlich – vielen Menschen, die mit dem Projekt Mediterranean Hope zusammenarbeiten werden. Auf diesen Seiten haben wir versucht, den allgemeinen Rahmen zu beschreiben, innerhalb dessen das Projekt entstand und seine ersten Schritte unternimmt. Einige der geplanten Aktivitäten sind bereits umgesetzt, und wir sind der Auffassung, dass sie bereits Ergebnisse erzielt haben: beispielsweise den konstanten Strom von Nachrichten aus Lampedusa und die lokalen Aktivitäten der MH-Projektmitarbeitenden, die mittlerweile gut integriert sind und mit lokalen Institutionen und Verbänden in Sizilien zusammenarbeiten. Die Öffnung eines Aufnahmezentrums wird länger dauern, doch ein Netzwerk von Interessierten und Unterstützern des Projekts ist bereits aktiviert.

Wir wollen keine Schlussworte formulieren. Wir möchten einfach nur einen Appell an Sie erneuern, dieses Projekt als ein neues Abenteuer des Zeugnisses des Evangeliums im Kontext des Mittelmeers zu betrachten – eines Meers, auf das wir nicht mit Furcht, sondern mit erneuertem Glauben und Hoffnung blicken wollen.

Dieser Bericht wurde mit Beiträgen von Paolo Naso, Marta Bernardini, Francesco Piobbichi, Franca Di Lecce und Giulia Dori erstellt.

Fotos von Marta Bernardini und Francesco Piobbichi.

Grafiken von Beniamino Garrone.