



Einwanderungspolitik in Italien

Probleme und Perspektiven

COSTANZA HERMANIN

Dezember 2017

- Angesichts der stockenden Reform der Dubliner Asylregeln und der schwierigen Beziehungen der EU zu Libyen hat Italiens Innenminister Marco Minniti 2017 die Initiative ergriffen. Italien begann, einen intensiven Dialog mit libyschen Kräften zur Migration zu führen. Die dabei erreichte Übereinkunft funktionierte insofern, als sie den Zustrom an Migranten kurzfristig eindämmen konnte. Sie lässt aber zahlreiche Fragen offen.
- Obwohl Italien vom Massenzustrom von Bootsflüchtlingen schon deutlich länger als viele andere EU-Länder betroffen war, versagte das Land über viele Jahre darin, ein eigenes System zum Migrationsmanagement zu entwickeln. Druck aus der EU brachte Italien dazu, verschiedene Mängel des nationale Asylsystems zu beheben.
- Wie in anderen Ländern Europas konzentriert sich die politische Debatte in Italien ausschließlich darauf, den Zustrom einzudämmen. Eine Diskussion darüber, wie der legalen (d. h. der Arbeits-) Migration bessere Wege eröffnet werden könnten, um den demografischen Trends und der ungeordneten Massenzuwanderung zu begegnen, wird nicht geführt.



Inhalt

Einführung	3
1 Das Ringen um die Reform des italienischen Asylsystems	3
2 Die Hochsee und die Transitländer	6
3 Kein Einwanderungsland? Zwischen Leugnen und mangelnder Vorbereitung ...	8
Schlussfolgerung	9

Einführung

Italien sah sich in den letzten Jahren bei der Migration mit nie dagewesenen Herausforderungen konfrontiert. Die Zuwanderung über das Meer zu bewältigen – über das alle Migranten in Italien eintreffen – bedeutet eine größere Herausforderung als nur Landgrenzen zu kontrollieren. Libyen, dem Transitland für die meisten in Italien anlandenden Migranten, fehlt eine starke Zentralmacht, die in der Lage wäre, sein Territorium zu kontrollieren. Deswegen ließen sich Mechanismen zur Grenzkontrolle wie das EU-Türkei-Abkommen von 2016 nicht einfach kopieren. Paradoxiere Weise hat dieses den Druck auf die zentrale Mittelmeerroute, die als einziges offenes Tor nach Europa verblieben ist, nur noch erhöht. Nicht überraschend schossen die Ankunfts zahlen von dort zwischen 2010 und 2016 auf mehr als das Zehnfache empor, auch wenn sie sich seit 2014 bei durchschnittlich 175 000 pro Jahr stabilisierten.

Die Reaktionen der EU auf die Migrationskrise im Süden zeigten bislang keine nennenswerten Ergebnisse. Infolgedessen sank in Italien die Unterstützung für die EU auf einen historischen Tiefstand.¹ In der Regierung wie in der öffentlichen Meinung herrscht die Ansicht vor, dass Italien seinen Beitrag zur Bewältigung der Dauerkrise geleistet habe, während die EU einen beklagenswerten Mangel an Solidarität zeige. Auch wenn es Italiens Premierminister Paolo Gentiloni zu einer Frage des Anstands erklärte, zwischen der problematischen Zuwanderung und der wachsenden Terrorgefahr zu unterscheiden, kassieren populistische Parteien wachsende Zustimmung, wenn sie zwischen beidem eine Verbindung unterstellen.

Dies erklärt, warum 2017 die heimische Migrationspolitik eine erhebliche Beschleunigung erfuhr. Innenminister Marco Minniti knüpfte mit einigen libyschen Akteuren hinter den Kulissen Gespräche darüber an, wie sich die Abfahrten von Flüchtlingen aus Libyen verringern lassen – mit dem Ergebnis eines drastisch gesunkenen Zustroms und einer generellen Abnahme der Ankunfts zahlen. Bis Ende November gingen diese in Italien gegenüber

dem Vergleichszeitraum 2016 um 30 Prozent zurück.² Zudem betonte Minniti die dringende Notwendigkeit, sämtlichen Hilfsorganisationen, die Flüchtlinge auf See retten, einen Verhaltenskodex aufzuerlegen. Daraufhin stellten viele die Seenotrettung auch in internationalen Gewässern ein, während die libysche Küstenwache über die ihren wieder die Kontrolle übernahm.

Ein Blick zurück in die jüngste Vergangenheit erinnert daran, dass politisches Chaos schon lange vor dem syrischen Bürgerkrieg Flüchtlingskrisen ausgelöst hatte. Als deren gern übersehenes, aber konstantes Kennzeichen gehörte Italien stets zu den am stärksten betroffenen Ländern. Aber erst neuerdings wurde deutlich, dass die EU als Ganzes die Verantwortung dafür trägt, dass bislang noch kein funktionierendes Asylsystem auf den Weg gebracht worden war. Eine Zeitlang hatten die EU-Staaten das Versagen, ein effizientes Asylsystem zu entwickeln, hauptsächlich Italien angelastet – eine nicht ganz unberechtigte Kritik. Auf Migrationsströme in der Größenordnung, wie wir sie in den letzten paar Jahren erlebten, war das Land tatsächlich nicht vorbereitet. Dennoch unternahm die Regierung Schritte, um der Herausforderung zu begegnen, angefangen bei Verbesserungen im nationalen Asylsystem.

1 Das Ringen um die Reform des italienischen Asylsystems

Eine massenhafte Ankunft von Flüchtlingen erlebte Süditalien schon vor dreißig Jahren. So landeten im März 1991 an einem einzigen Tag dreißigtausend Albaner in Apulien. Die damalige albanische Migrationskrise eint vieles mit der gegenwärtigen Flüchtlingskrise, darunter ihre eindringliche Sichtbarkeit: Die Bilder von Schiffen, die mit Tausenden von Menschen beladen in italienische Häfen einliefen, erweckten (wie auch heute der Fall) den Anschein einer »Invasion«. Ein weiterer gemeinsamer Zug sind die Todesopfer: So kamen zwischen 1991 und 1997, insbesondere in den späteren Jahren, auf Überfahrten durch das Adriatische Meer Hunderte von Menschen ums Leben. Als eine dritte Gemeinsamkeit waren die

1. Pew Research Centre, »Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU«, 15. Juni 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>; Europäisches Parlament, »Parlament 2017«, http://www.europarl.europa.eu/external/html/parlemeter/parlemeter_2017_it_it.pdf.

2. Ministero dell'Interno, »Cruscotto Statistico Giornaliero«, 30. September 2017, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30_settembre.pdf; »Migranti, il patto con la Libia frena gli arrivi: da luglio -68%«, in: *Il Sole24Ore*, 27. August 2017, http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2017-08-26/migranti-patto-la-libia-frena-arrivi-221553.shtml?uuid=AEQsV7HC&refresh_ce=1.

italienischen Behörden damals gezwungen, Ausnahmevisa aus humanitären Gründen für kurzzeitige Aufenthalte auszustellen und aus dem Nichts heraus Aufnahmezentren aufzubauen. Eine vierte Parallele war die spätere Abkehr von der Praxis der Politik von Visa-Erteilung, als sich bestätigte, dass der Zustrom an Menschen nicht verebbte und bei anderen EU-Ländern Besorgnisse weckte, dass sie Ziel von Sekundärmigrationen werden könnten. Als fünfte Gemeinsamkeit blühte eine Schleuserindustrie auf, zu deren Bekämpfung – als sechste Gemeinsamkeit – militärische Mittel eingesetzt wurden, darunter, im Fall Albaniens, eine Seeblockade. 2009 versuchte der damalige Innenminister, Mitglied der zuwanderungsfeindlichen Lega Nord, das Problem dadurch zu lösen, dass er Zurückweisungen (*Refoulements*) auf hoher See anordnete. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verbot diese Praxis mit einem richtungweisenden Spruch zum Fall eines Schiffs voller Eritreer, die nach Libyen zurückverbracht worden waren, das damals als unsicheres Land für Schutzsuchende galt.³ Was sich seit 2000 bis heute in der Straße von Sizilien abspielt, ähnelt einer Wiederholung der damaligen Ereignisse.

Die EU und Italien haben jedoch aus den Erfahrungen mit der albanischen Migrationskrise offenbar kaum Lehren gezogen. Vor der gegenwärtigen Krise unternahmen die Italiener wenig, um die Union zum Handeln zu bewegen oder um ein eigenes nationales System zum Umgang mit Zuwanderung und Asyl einzurichten. Seither riefen die aufeinanderfolgenden Regierungen angesichts des außergewöhnlichen Zustroms an irregulären Migranten fast alljährlich den Notstand aus, eine Politik, die zu einem zersplitterten Aufnahmesystem führte, bei dem die Einrichtungen infolge von Krisen durch Vergabeverfahren im Schnelldurchgang ohne Einhaltung üblicher Ausschreibungsverfahren entstanden. Wie neuere Ermittlungen durch italienische Staatsanwälte zeigten, schlug das organisierte Verbrechen Kapital aus diesen Notfallmaßnahmen, die ursprünglich konzipiert wurden, um Aufräumarbeiten und den Wiederaufbau nach Naturkatastrophen zu beschleunigen. So deckten die Ermittlungen »Roma Capitale« 2014 beispielsweise auf, dass beim Betrieb von Europas größtem Aufnahmezentrum für Asylsuchende in Mineo auf Sizilien die römische Stadtverwaltung mit kriminellen Netzwerken zusammen-

arbeitete.⁴ 2017 verhaftete die Polizei siebzig Personen, die mutmaßlich Verbindungen zur »Ndrangheta, der mächtigen Mafia in Kalabrien, unterhielten. Der Vorwurf lautete, sich am Betrieb eines Aufnahmezentrums in dieser süditalienischen Region bereichert zu haben.⁵

Auch wenn sich die Migrationspolitik im weiteren Umfeld des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der EU-Normen zur legalen und irregulären Migration weiterentwickelt hat, waren seit Jahren Italiens Schwierigkeiten unübersehbar, den Zustrom über das Mittelmeer in vollem Einklang mit EU-Recht zu bewältigen. Ein Hauptproblem war üblicherweise die ordnungsgemäße Identitätsfeststellung und Registrierung. Nach den sogenannten Dublin-Regeln müssen Asylsuchende, die ohne gültige Visa in die EU kommen und keine engeren Familienmitglieder in anderen EU-Staaten haben, ihren Asylantrag in dem Land stellen, über das sie eingereist sind. Flüchtlinge betrachten Italien allerdings eher als Transitland. Weil sie weiter nach Norden in wohlhabendere Länder reisen wollen, vermeiden sie in dem Land eine ordnungsgemäße Registrierung: Wie in Griechenland werden dort Asylanträge schleppender bearbeitet, angemessene Unterkünfte seltener bereitgestellt und schlechtere Integrationsbedingungen geboten. Wie die *New York Times* berichtete, landeten zahlreiche anerkannte Flüchtlinge in Elendsvierteln am Stadtrand von Rom.⁶

Ein zweiter Grund, den viele nicht kennen, bestand allerdings in der Tatsache, dass das Dubliner »Take-Charge-Verfahren« für die Aufnahme – bei dem Asylsuchende rechtlich an ihr EU-Einreiseland zurückverwiesen werden können, um ihren Asylantrag zu stellen – bislang ebenso schlecht funktioniert hat. Deswegen hatten viele Flüchtlinge, insbesondere syrische Familien, aber auch unbegleitete eritreische und afghanische Minderjährige Erfolg damit, sich der Registrierung in Italien zu entziehen. Und die italienischen Behörden sind nur widerwillig

3. ECtHR – Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09, 23. Februar 2012.

4. Camera dei deputati, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate*, 3. Mai 2016, S. 148–151, http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf.

5. »Smantellata la cosca Arena: controllava la gestione del centro per migranti di Isola Capo Rizzuto«, in: *La Stampa*, 15. März 2017, <http://www.lastampa.it/2017/05/15/italia/cronache/smantellata-la-cosca-arena-controllava-la-gestione-del-centro-per-migranti-di-isola-capo-rizzuto-hTLDLUq0Nr5byBFpRUoTaO/pagina.html>.

6. »Migrants in Rome Try to Recover After Ponte Mammolo Camp Is Destroyed«, in: *International New York Times*, 15. Mai 2015, <https://www.nytimes.com/2015/05/16/world/europe/migrants-in-rome-try-to-recover-after-ponte-mammolo-camp-is-destroyed.html>.

bereit, die Abnahme von Fingerabdrücken gewaltsam zu erzwingen, schon deshalb, weil ohne Registrierung die Dublin-Regeln nicht angewandt werden. Als Ergebnis reisten zahlreiche Schutzsuchende in andere EU-Länder weiter, ohne dass ihre Identität ordnungsgemäß in Italien festgestellt worden war.

Auf Druck der EU und anderer Mitgliedsstaaten mussten die italienischen Behörden ihr System zur Registrierung von Neuankömmlingen, das auf sogenannten »Hot-spots« basiert, schließlich verbessern. Daneben eröffneten das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sowie ein Spezialteam der Generaldirektion für Inneres der Kommission Büros in Rom und auf Sizilien.

Die gestiegenen Ankunftszahlen und die verbesserte Umsetzung der EU-Regularien führten in Italien so zu einem exponentiellen Anstieg der Asylanträge. Mit 123 000 Gesuchen rangierte das Land 2016 an dritter Stelle unter den Mitgliedern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In den letzten Jahren stabilisierten sich die Trends bei rund 40 Prozent von Antragstellern, die einen administrativen Schutz zugebilligt bekamen, darunter 5 Prozent einen Flüchtlingsstatus, 15 Prozent internationalen Schutz und 20 Prozent nationalen humanitären Schutz. Nigerianer bilden das Gros derer, die sich nach der Landung registrieren lassen und internationalen Schutz beantragen. Tunesier und Marokkaner stellen einen guten Anteil an antragstellenden Bootsflüchtlingen, allerdings einen geringeren als Eritreer, Afghanen und Somalier. Von der syrischen Flüchtlingskrise 2014–2015 war Italien, verglichen mit den Ländern an der Balkanroute, nur marginal betroffen. In den letzten Jahren stammten die von Libyen (und Tunesien) aus übergesetzten Schutzsuchenden überwiegend vom Golf von Guinea, aber auch aus Pakistan und Bangladesch. Nachdem sich die Anzahl der angelandeten unbegleiteten Minderjährigen seit 2015 verdoppelt hatte, verabschiedete das Parlament eine Ad-hoc-Gesetzgebung zu ihrer Aufnahme und ihrem Schutz. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern erstellten die Behörden keine Liste sicherer Herkunftsländer und führten auch keine Schnellverfahren für bestimmte Gruppen von Antragstellern ein.⁷

7. Ministero dell'Interno, »I numeri dell'Asilo«, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>.

Seit 2013 brachte die Regierung einige bedeutende Reformen auf den Weg. An wichtiger Stelle rückte sie davon ab, das gesamte Aufnahmesystem über Notverordnungen zu regulieren. Als weitere Maßnahmen wurden die Anzahl der Kommissionen, die Asylanträge prüfen, auf das Vierfache erhöht und geschulte Beamte zu ihrer Besetzung rekrutiert. Eine weitere Neuerung betrifft die Einrichtung spezieller Gerichtsabteilungen für Einwanderung sowie die – hochumstrittene – Abschaffung einer juristischen Instanz, um das Gesamtprozedere zu beschleunigen. Bislang kassierten die Gerichte fast ein Drittel der ablehnenden Bescheide. Da fast die Hälfte der abgelehnten Bewerber gegen ihre Bescheide Widerspruch einlegen, überlastete in der Vergangenheit eine Flut von Verfahren die Gerichte. So kamen zahlreiche Antragsteller bis zur abschließenden Festlegung ihres Status in den Genuss eines verlängerten Aufenthaltsrechts.

Infolge der strengeren Anwendung der Dublin-Regeln mussten die Aufnahmekapazitäten bis auf ein nie dagewesenes Maß aufgestockt werden. Im September 2017 waren in staatlich finanzierten Zentren und Programmen 196 000 Personen untergebracht, fast zwei Drittel davon allerdings außerhalb des regulären »Schutzsystems für Asylbewerber und Flüchtlinge« (SPRAR). Im Gegensatz zu Deutschland hat Italien keinen zwingenden Verteilungsschlüssel, sodass sich die Stadtverwaltungen am regulären Programm zur Aufnahme freiwillig beteiligen. Wo Kommunen die Teilnahme verweigern, kann die Zentralregierung für außerordentliche Unterbringung der Migranten (in Hotels, Ferienwohnungen oder anderen Unterkünften) sorgen. Verstärkte finanzielle Anreize für Kommunen verbessern allmählich die Lage. Und eine jüngst durchgeführte Reform des Systems zur Vergabe von Aufträgen für die Einrichtung von Aufnahmezentren erhöht hoffentlich auch die Transparenz.

Die Zwangsrückführung von abgelehnten Schutzsuchenden aus Italien stößt auf die gleichen Hindernisse wie im übrigen Europa. Die Polizei ist nicht in der Lage, auch nur ein Zehntel der irregulären Migranten ausfindig zu machen. Auch wurden auf EU- oder nationaler Ebene nur wenige Rückführungsabkommen geschlossen, von denen Staatsbürger aus »unsicheren« Ländern ohnehin ausgenommen sind. So kehren nur ein paar Hundert dank finanzieller Anreize (AVR) freiwillig und rund dreitausend durch Zwangsrückführung in ihre Herkunftsländer zurück, während fast 35 000 Personen einen Ausreisebescheid erhalten. Nur einige Tunesier, Marok-

kaner und Ägypter werden gleich nach Ankunft wieder abgeschoben. Andere werden an Landgrenzen abgewiesen oder nach Griechenland zurückgeschickt. Viele, die wegen eines fehlenden legalen Migrationsstatus nicht in den regulären Arbeitsmarkt eintreten können, geraten in kleinkriminelle oder, noch schlimmer, in Schleusernetzwerke. So überrascht es denn auch nicht, dass die italienischen Gefängnisse zu einem Drittel mit Ausländern belegt sind, die auf ihre Prozesse wegen kleinkrimineller Delikte warten.

Bislang sind Italiens diplomatische Bemühungen gescheitert, genügend andere EU-Länder davon zu überzeugen, dass die Dubliner »Erststaatenregelung« revidiert und ein Solidaritätsmechanismus eingerichtet werden muss, der eine sofortige Umverteilung von Asylsuchenden ermöglicht. Ein Warnsignal war das Scheitern der Notfallmaßnahmen, auf die sich die EU 2015 geeinigt hatte, um in zwei Jahren 160 000 Personen aus Italien und Griechenland auf andere Mitgliedsstaaten zu verteilen. Tatsächlich wurden aus Italien nur 11 000 Schutzsuchende umverteilt.

2 Die Hochsee und die Transitländer

Der schwierigste Punkt in der italienischen Strategie zur Migrationsbewältigung betrifft allerdings Vorgänge, die sich außerhalb der nationalen Grenzen abspielen: zum einen auf offener See und zum anderen in den Ursprungs- und Transitländern. Zumindest im letztgenannten Punkt war die Diplomatie erfolgreicher als bei der Reform des Dublin-Abkommens.

In den letzten fünf Jahren wurden in den Gewässern der Straße von Sizilien drei verschiedene Marineoperationen durchgeführt – allerdings mit spärlichen Ergebnissen dabei, die Anzahl der Überfahrten und, wichtiger noch, die der Todesfälle zu verringern. Die italienische Operation »Mare Nostrum« (Lateinisch für »unser Meer«), die im Oktober 2013 startete, nachdem bei einem Schiffbruch vor der Insel Lampedusa zahlreiche Flüchtlinge ertrunken waren, wurde nach einem Jahr wieder eingestellt – wegen der gewaltigen Kosten (9,5 Millionen Euro pro Monat) und vielfach erhobener Vorwürfe, dass sie zusätzliche Migrant*innen zur Überfahrt ermuntere. Tatsächlich bestand ihre primäre Mission in der Suche und Rettung (SAR) von Flüchtlingen. Ersetzt wurde sie durch die – bis heute laufende – Operation Triton der EU-Grenzschutzagentur, deren Mandat aber eng auf Grenzschutzein-

sätze ausgerichtet ist, die in größerer Entfernung zu den libyschen Gewässern durchgeführt werden. Nachdem im April 2015 bei Schiffbrüchen in einer Woche tausend Menschen ihr Leben verloren hatten, verdreifachte die EU das Budget von Triton von ursprünglich 3 Millionen Euro pro Monat und startete eine weitere gemeinsame Operation unter italienischer Koordinierung. Bei dieser EUNAVFOR MED-Operation »Sophia« handelt es sich um Militäreinsätze, deren Mandat sich von der Analyse von Schleuserrouten bis zur Zerstörung von Schleuserbooten sowie der Ausbildung von Beamten der libyschen Küstenwache erstreckt. Allerdings erwies sich die Koordinierung mit den libyschen Behörden, einschließlich der Ausbildung, als nahezu unmöglich. Deshalb flossen viele der für Triton und Sophia vorgesehenen »operativen Aktiva« am Ende in die Seenotrettung.⁸

Seit Mitte 2015 starteten Hilfsorganisationen eigene Aktivitäten zur Suche und Rettung von Bootsflüchtlingen. Nach der ersten Initiative der maltesischen Migrant Offshore Aid Station stellten weitere europäische NGOs Schiffe: Sea Watch, SOS Méditerranée mit Médecins sans Frontières, Proactiva Open Arms, LifeBoat, Jugend Rettet und Save the Children. Berechnungen von Frontex zufolge übernahmen NGOs in der zweiten Hälfte 2016 bis zu 40 Prozent der Rettungseinsätze.⁹ Koordiniert wurden alle ihre Schiffe sowie die der EU-Grenzagentur, der EUNAVFOR MED und die gelegentlich beteiligten Handelsschiffe vom italienischen Koordinierungszentrum für Seenotrettung. Nichtsdestotrotz stieg der Anteil an Bootsflüchtlingen, die auf See umkamen, in den drei Jahren 2014 bis 2016 von insgesamt 1,9 auf 2,5 Prozent an. In diesem relativ kurzen Zeitraum verloren fast zehntausend Menschen ihr Leben.

Diese tragische Realität löste eine Debatte darüber aus, ob die Bemühungen zur Seerettung weiterhin als Pull-Faktor wirken. Populistische Gruppen warfen den Hilfsorganisationen vor, dass sie mit den Menschen-smugglern kooperiert hätten, hauptsächlich um aus der erleichterten Rettung finanzielle Vorteile zu ziehen oder um eine Verschwörung zur Massenzuwanderung nach Europa zu unterstützen. Die Vorwürfe verursachten so großen Wirbel und kamen politisch so gelegen, dass sie zwei parlamentarische Untersuchungen auslösten.

8. »The Central Mediterranean: European priorities, Libyan realities«, in *Refugees Deeply*, Oktober 2017.

9. FRONTEx, »Risk Analysis for 2017«, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf.

Am Ende erlegte das Innenministerium den Hilfsorganisationen, die sich an SAR-Einsätzen beteiligten, einen Verhaltenskodex auf, der viele schließlich zum Rückzug veranlasste. Ermittlungen, die unabhängig von den parlamentarischen Untersuchungen geführt wurden, kamen inzwischen zu dem Schluss, dass einige NGOs die irreguläre Migration in wenigen Fällen durchaus begünstigt haben könnten, ihr Verhalten aber rein humanitär motiviert gewesen war. Daher ist höchst unwahrscheinlich, dass der zwangsaufgelegte Verhaltenskodex irgendeine Rolle dabei gespielt hat, die Flüchtlingsströme im Sommer 2017 einzudämmen. Der rückläufige Zustrom erklärt sich vielmehr aus den letzten bilateralen diplomatischen Initiativen Italiens.

In den letzten Jahren drängten die Italiener andere EU-Mitgliedsstaaten dazu, mit den Herkunfts- und Transitländern in einen Dialog zum Thema Migration einzutreten. Neben dem Khartum-Prozess, der mit Ländern ums Horn von Afrika geführt wird, und einem mehrere Milliarden schweren Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika, der im November 2015 auf dem Valletta-Gipfel eingerichtet wurde, übernahm die EU auch zahlreiche Ideen, die im sogenannten »Migration Compact«,¹⁰ einem italienischen inoffiziellen Arbeitsdokument, zusammengefasst worden waren. Das Papier drang auf eine verbesserte EU-Zusammenarbeit bei Grenzkontrollen, Sicherheit und Schleuserbekämpfung, auf verstärkte Investitionsprojekte in Afrika mithilfe eines neuen EU-Investmentfonds, auf Kooperation bei Rücknahmen und Abschiebungen, auf Wiederansiedlungsprogramme sowie Hilfen beim Ausbau lokaler Asylsysteme. Die meisten Punkte flossen in den Migrationspartnerschaftsrahmen der EU ein, der für die Zeit von 2016 bis 2020 Zusagen im Umfang von rund 8 Milliarden Euro beinhaltet.

Das Gros dieser Maßnahmen wirkt allerdings erst langfristig. Um eine unmittelbare Lösung für die steigenden Ankunftsahlen herbeizuführen, knüpfte Italiens Innenminister Minniti 2017 einen direkten Dialog mit der libyschen Regierung sowie mit lokalen und nichtstaatlichen Akteuren an. Nach Unterzeichnung eines Abkommens mit der Regierung Sarradsch im Februar 2017 hielt Minniti in Libyen und Rom eine Reihe von Treffen ab, zunächst mit einer Gruppe von Bürgermeistern und später mit General Chalifa Haftar, dem einflussreichen Militärführer in

der Kyrenaika. In einem daraus hervorgegangenen Plan verpflichtet sich Italien, als Gegenleistung für Unterstützung im Kampf gegen Menschenschmuggler Finanzmittel (nach unbestätigten Schätzungen 46 Millionen Euro), Infrastrukturen und technische Hilfe für Entwicklung vor Ort bereitzustellen.¹¹ Dieser italienische Vorstoß wurde im Spätsommer auf einer Konferenz angenommen, zu der neben italienischen, französischen, spanischen und deutschen Politikern auch Vertreter Libyens, Nigers und des Tschad eingeladen waren. Nicht überraschend avancierte Minniti zum zweitpopulärsten Mitglied der italienischen Regierung. Die internationale Presse bezeichnete ihn als den ersten europäischen Politiker, der in der Lage sei, Italiens Migrationspolitik in den Griff zu bekommen.¹²

Italiens Vorstöße in Libyen riefen freilich auch Kritik auf den Plan: Menschenrechtsgruppen und internationale Organisationen wie der Europarat meldeten ernsthafte Bedenken an. Enthüllungsjournalisten, das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), die in Libyen vertreten sind, prangerten die Zustände in den dortigen offiziellen Internierungslagern und inoffiziellen Gefängnissen für Flüchtlinge wiederholt als inhuman und entwürdigend an. Bootsflüchtlinge, die in Europa befragt wurden, erhoben mehrheitlich Vorwürfe, dass sie Folterungen und Zwangsarbeit ausgesetzt gewesen seien. Hauptsächlich Frauen sprachen von Vergewaltigungen, sogar durch ganze Gruppen. Auch beklagten Besatzungen von NGO-Schiffen Zwischenfälle mit der libyschen Küstenwache, bei denen sie bedroht und sogar beschossen worden seien.¹³ Auch wenn die Verhandlungen mit verschiedenen libyschen Gesprächspartnern in den Sommermonaten dazu führten, dass die Zahlen der Überfahrten drastisch sanken, blieben die Besorgnisse, dass die Men-

10. »Migration Compact: Contribution to an EU Strategy on Migration«, italienisches inoffizielles Arbeitspapier, 2016, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

11. »Libia, il patto che »regala immunità ai contrabbandieri« a danno dei migranti«, in: *Redattore Sociale*, 8. September 2017, <http://www.redattore sociale.it/Notiziario/Articolo/545544/Libia-il-patto-che-regala-immunita-ai-contrabbandieri-a-danno-dei-migranti>; »Italy offers Libyan mayors €40m to stem flow of migrants«, in: *The Times*, 13. Juli 2017, <https://www.thetimes.co.uk/article/italy-offers-libyan-mayors-40m-to-stem-flow-of-migrants-jlnc2227>.

12. Istituto Piepoli, »Elezioni politiche in Germania e top five ministri Governo italiano«, 20. September 2017, <http://www.sondaggiopolitico-elettorali.it>; »Italy's »Lord of the Spies« Takes On a Migration Crisis«, *The New York Times*, 4. August 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/04/world/europe/italy-marco-minniti-migration.html?mcubz=1>; »Marco Minniti, apparatchik de l'ombre devenu »M. Anti-migrants« en Italie«, in: *Le Monde*, 14. September 2017, http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/14/marco-minniti-apparatchik-de-l-ombre-devenu-m-anti-migrants-en-italie_5185449_3214.html#rwGJr6bux5C2JcmG.99.

13. »The Central Mediterranean: European priorities, Libyan realities«, a. a. O.

schenrechte der in Libyen festsitzenden Migranten nicht eingehalten werden, bislang unbeantwortet. Auch wenn Italien und die EU mit dem UNHCR einen Plan diskutieren, um vor Ort ein Auffanglager einzurichten, scheint dieses immer noch außer Sicht zu sein..

3 Kein Einwanderungsland? Zwischen Leugnen und mangelnder Vorbereitung

Die gesamte politische Debatte um Migration – in Italien wie in Europa – konzentriert sich heute darauf, wie den Wellen an unerwünschten Zuwanderern zu begegnen sei. Migrationspolitik betreiben heißt allerdings nicht nur, die Wellen gemischter Wanderungen von Menschen bewältigen, die vor Krieg, Verfolgung oder Hunger fliehen. Eine Politik, die Arbeitsmigration reguliert und zulässt, ist für ein erfolgreiches Migrationsmanagement unverzichtbar.

Im Gegensatz zu Deutschland wurde in Italien über die Frage, ob es ein Einwanderungsland sei oder werde, noch nicht einmal diskutiert. Ein Grund liegt darin, dass das Land in der Vergangenheit eine massive Abwanderung erlebte. Zwischen 1860 und 1985 entgingen in Italien rund 30 Millionen Einwohner, mehr in jedem anderen Land in Europa, dadurch Hunger oder Armut, dass sie ihre Heimat verließen.¹⁴ Auch wenn in den 1960er-Jahren die Abwanderung durch verbesserte wirtschaftliche Verhältnisse gestoppt wurde, kippte die Migrationsbilanz erst wieder gegen Ende der 1970er-Jahre. Aber der Netto-Zuwachs bei der ausländischen Bevölkerung – Marokkanern, Tunesiern, Senegalesen, Philippinern – setzte erst gegen Ende der 1980er-Jahre ein und folgte dabei keiner einschlägigen staatlichen Politik.¹⁵

Deswegen tauchten aus politischer Sicht Italiens erste Einwanderungsgesetze erst in dieser Zeit auf, in der sich denn auch die drei Kernmerkmale eines lange Zeit angewandten (aber kurzsichtigen) Ansatzes für ein Migrationsmanagement herausbildeten. Dazu gehören eine zu niedrig angesetzte jährliche Planung für Einreiseerlaubnisse für Arbeitskräfte, weitreichende Amnestien für Aus-

länder ohne Aufenthaltspapiere und Notverordnungen, um unerwarteten Zuwanderungswellen zu bewältigen. Das vorherrschende Erbe aus seiner Vergangenheit als Auswanderungsland mag mit erklären, warum Italien so schlecht darauf vorbereitet ist, die Zuwanderung von Arbeitsmigranten zu regulieren. Nach dem derzeit gültigen Einwanderungsgesetz bestehen nur sehr begrenzt Möglichkeiten, nach Jahresquoten festgelegte Arbeitsvisa zu erhalten. Zudem können Arbeitgeber Ausländer legal nur solange einstellen, als diese sich noch im Ausland aufhalten. Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften müssen so außerhalb der Landesgrenzen zur Deckung gebracht werden. Auch können in diesem System Betroffene nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes ganz leicht auch ihr Arbeitsvisum verlieren.

Anstatt das Quotensystem an die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, erließen die aufeinanderfolgenden Regierungen seit 1986 fünf Migrationsamnestien, die für Millionen Arbeitskräfte aus Drittländern die einzige Möglichkeit schufen, an Papiere zu kommen.¹⁶ Dass die ausländische Bevölkerung seit 2004 von 2 auf 5 Millionen Menschen angewachsen ist, sollte deshalb nicht überraschen. Wissenschaftlern zufolge haben rund ein Drittel der in Italien lebenden Staatsangehörigen von Drittstaaten ihren Aufenthalt als irreguläre Migranten begonnen.¹⁷

Heute stellen Ausländer in Italien 8,3 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Statistik der wichtigsten Nationalitäten widerlegt die weitverbreitete Wahrnehmung von einer Invasion durch Afrikaner. Vielmehr spiegeln die wichtigsten Nationalitäten die verschiedenen Gruppen wider, die in den letzten 35 Jahren ins Land gekommen sind. Als die wichtigste machen Rumänen, die hauptsächlich nach 2004 ankamen, 23 Prozent aller Ausländer aus. Die übrigen (Albaner, Marokkaner, Chinesen und Philippiner) stellen ihnen gegenüber jeweils weniger als halb so viele im Land lebende Personen.¹⁸

14. Stefano Baldi und Raimondo Cagiano de Azevedo, *La popolazione italiana verso il 2000. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999.

15. Enrico Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino, 2006.

16. Tito Boeri, *Una grande sanatoria. Quando la prossima?* Università Bocconi, 2002, <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/homepages/boeri/02122002.pdf>.

17. Asher Colombo, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2012.

18. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Bilancio demografico nazionale Anno 2016*, https://www.istat.it/it/files/2017/06/bilanciodemografico-2016_13giugno2017.pdf?title=Bilancio+demografico+nazionale++13%2Fgiu%2F2017++Testo+integrale.pdf.

Fast die Hälfte der Ausländer arbeitet im Dienstleistungssektor, hauptsächlich in Pflege und Haushalt. 2015 beschäftigten italienische Familien fast 800 000 ausländische Pflegekräfte, hauptsächlich zur Betreuung von Senioren, rund 80 000 davon Schätzungen zufolge illegal.¹⁹ Die anderen Hauptsektoren für Beschäftigung sind die traditionell von Zuwanderern dominierten wie Baugewerbe, Gastronomie, Hotellerie und lokaler Handel. Besondere Erwähnung verdient freilich die Landwirtschaft, in der die meisten Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung als Helfer bei der Tomaten-, Trauben- oder Orangernte enden. Organisiert wird solche Beschäftigung von illegalen Vermittlern, sogenannte *caporali* («Korporals») auf eine Weise, welche die Arbeiter – auch Italiener und anerkannte Flüchtlinge – ausbeuterischen Praktiken preisgibt. Untergebracht werden sie in den abseits gelegenen Barackenstädten, die in den süditalienischen Regionen Apulien, Basilikata und Kalabrien wie Pilze aus dem Boden schossen. Die Ausbeutung von Arbeitskräften und illegale Vermittlungen nahmen ein solches Ausmaß an, dass 2016 das Parlament ein Ad-hoc-Gesetz verabschiedete, um ihre Sanktionierung zu verschärfen und Saisonarbeit auf eine legale Weise zu organisieren.

Den meisten Schätzungen zufolge beläuft sich die Anzahl der Ausländer ohne gültige Papiere auf rund eine halbe Million, eine Gruppe mit immer neuem Nachschub durch Migranten, die nach Ablauf ihres Arbeitsvertrags oder durch Ablehnung ihres Asylantrags das Aufenthaltsrecht verlieren. 2012 stellte die Regierung die Erstellung jährlicher Quoten für Arbeitserlaubnisse für Staatsbürger aus Drittstaaten generell ein, ausgenommen die begrenzte Anzahl an Kurzzeit-Visa für Saisonarbeiter. Weil reguläre Wege inzwischen versperrt sind, nutzen die meisten Arbeitssuchenden aus Drittstaaten inzwischen die gleichen Routen wie Asylsuchende. Fast alle stellen einen Asylantrag und belasten so erheblich ein System, das ohnehin, wie erwähnt, gewaltig unter Druck steht.

Schlussfolgerung

Bis in jüngste Zeit erschien die Lage in Libyen als unüberwindliches Hindernis, um zu einem geordneten Migrationsmanagement zu kommen. Die von Innenminister Minniti konzipierte italienische »Lösung« war zwar einzigartig erfolgreich darin, Überfahrten zu verhüten, zeigt aber zwei grundlegende Mängel. Erstens konnte sie bislang nicht sicherstellen, dass die Menschenrechte der in Libyen Gestrandeten eingehalten werden. Und zweitens blieb die Bedienung der »Schleusen«, mit denen sich die Migrationsströme regulieren lassen, in den Händen von Akteuren, die wahrscheinlich nur solange kooperieren, wie sie von der Übereinkunft profitieren. An anderer Front ist Italien mit einem Stillstand bei der Neuausrichtung der Dublin-Regularien und zudem mit der Unfähigkeit konfrontiert, den Menschen, die sich nach Europa aufmachen, andere legale Einreisewege zu öffnen.

Gescheitert sind der öffentliche Diskurs und die Politik auch darin, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in Süditalien viele arbeitssuchende Migranten eintreffen, während die Bevölkerung im Land wie in Europa insgesamt überaltert. Nach den deutlichen Prognosen der Demografen wird die Einwohnerschaft der EU bis 2050 ohne Migration um 10 Prozent schrumpfen. Und noch besorgniserregender ist, dass der Anteil an über Siebzigjährigen um 62 Prozent ansteigen wird. Weder der gegenwärtige Zustrom noch geburtenfördernde Maßnahmen können den Trend in diesem Zeitraum ausgleichen²⁰ – mit offenkundigen Auswirkungen auf die Sozialsysteme der europäischen Staaten: Wie die Statistiken zeigen, kommen Angehörige aus Drittstaaten allein in Italien für 640 000 der dort ausgezahlten Renten auf.²¹

Dennoch erachten die gemäßigten europäischen Parteien die Diskussion über solche Auswirkungen als politisch gefährlich. Angesichts der wachsenden Anziehungskraft fremdenfeindlicher Bewegungen dienen Maßnahmen, um den Zustrom von Migranten einzudämmen, und der Fokus auf Sicherheit als Mittel, um Wähler zurückzugewinnen, die angesichts von Terroranschlägen, der Folgen

19. Fondazione Leone Moressa, *Il valore del lavoro domestico*, 2017, http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2017/01/Infografica_09.01.2017.pdf.

20. Massimo Livi Bacci, »L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa?«, in: *Rivista Il Mulino*, 2016.

21. Il Sole 24 Ore, »I lavoratori immigrati «muovono» il Pil e pagano 640mila pensioni«, 12. Oktober 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-10-12/i-lavoratori-immigrati-muovono-pil-e-pagano-italiani-640mila-pensioni-113104.shtml?uuid=ADwBotaB>.

der Wirtschaftskrise und der nie nachlassenden Angst vor einer kulturellen Überfremdung, insbesondere durch Muslime, zutiefst verunsichert sind. Mitte-rechts-Koalitionen hatten mitunter mehr als linke Parteien Spielraum für Maßnahmen, die mit einigen festgefühten Regeln brachen. So setzte in Italien hauptsächlich die Mitte-rechts-Regierung die Legalisierungsprogramme durch, die es geräuschlos möglich machten, das Reservoir an ausländischen Arbeitskräften auszuweiten. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel begegnete der vom Massenzustrom syrischer Flüchtlinge heraufbeschworenen Krise 2015 mit ihrem berühmten »Wir schaffen das« – und einem Außerkraftsetzen des Dublin-Verfahrens für drei Monate –, kehrte wenig später allerdings zu einer rigiden Haltung gegenüber der Migration zurück. Dennoch hat Deutschland (mit 10 000 Personen) bis heute die meisten Asylsuchenden aus dem EU-Umverteilungsprogramm aufgenommen und gehört zu den wenigen Ländern, die eine Reform des »Erststaats-Prinzips« der Dublin-Regeln unterstützen könnten.

Das Fehlen einer strukturierten Politik zur Arbeitsmigration schafft eine schizophrene Lage. Abgesehen davon, dass die Einengung des Blickwinkels auf Grenzsicherung den Zustrom an Migranten nicht zu stoppen vermag, wird er weder den Besorgnissen der Wählerschaft noch dem realen Arbeitskräftebedarf einiger europäischer Länder gerecht. Auch wenn EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 ankündigte, dass die Kommission die Arbeit an einem Plan zur Arbeitsmigration wieder aufnehmen werde, liegen die Aussichten darauf, dass die Mitgliedstaaten einem entsprechenden Gesetz tatsächlich zustimmen, nahezu bei null.²² In Italien, wo die demografischen Perspektiven am düstersten sind, hatte die Arbeitsmigration in der politischen Debatte jahrelang keine Rolle gespielt – bis sie eine (noch zu diskutierende) aus dem Volk angestoßene Gesetzesinitiative in neuerer Zeit auf die Agenda zurückholte.

Im Jahr 2016 ist Italiens Gesamtbevölkerung trotz Zuwanderung erstmals geschrumpft.²³ Diese Entwicklung ist im öffentlichen Bewusstsein kaum verankert – so wenig wie die Tatsache, dass die ausländische Bevölkerung zum Sozialsystem netto rund fünf Milliarden Euro beiträgt und Italien für Migration 1,2 Milliarden Euro weniger ausgibt als es durch diese gewinnt.²⁴ Dies heißt freilich nicht, dass Anstrengungen, um die irregulären Ankünfte unter Kontrolle zu bringen, überflüssig wären. Dennoch muss sich die Politik im gegenwärtigen Stillstand allmählich auch mit diesem Teil des Bildes befassen. Dies heißt, dass sie dem Schreckgespenst einer Migranteninvasion mit konkreteren Lösungen dazu begegnen muss, wie ausländische Arbeiter *und* Asylsuchende auf legalen und sicheren Wegen einreisen können.

22. Jean-Claude Juncker, »Discours sur l'état de l'Union 2017«, Brüssel, 13. September 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm.

23. *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, Rom, IDOS, 2016.

24. Camera dei Deputati, *Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, prof. Tito Boeri, 20. Juli 2017, http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2017&mese=07&giorno=20&idCommissione=69&numero=0092&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00020.



Über die Autorin

Costanza Hermanin ist Professorin an der SciencesPo Paris, am College of Europe und ist politische Beraterin im Justizministerium in Rom. Die in diesem Papier zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind Ansichten der Autorin und stellen keine offizielle Ansicht der italienischen Regierung dar.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Piazza Capranica 95 | 00186 Rom | Italien

Tel.: ++39 06 82 09 77 90
www.fes-italia.org

Bestellungen/Kontakt hier:
info@fes-italia.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.