

*Stefano Volpicelli*

## Gegen die Hexenjagd bei der Aufnahme von Schutzsuchenden: das „Triester Modell“

### *Einführung*

Der große Strom von Migranten, die infolge bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen, von Wirtschaftskrisen oder Terrorismus aus ihren Ländern nach Europa fliehen, ist ein Phänomen, das auf die frühen 1990er Jahre zurückgeht.

Es begann mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre, gefolgt von der Auflösung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) im selben Jahrzehnt.

Diese erste Fluchtwelle notleidender Menschen, ausgelöst durch eine Mischung aus extremer Armut, inneren Unruhen und der Entstehung terroristischer Gruppen, stieg zu Beginn des neuen Jahrtausends mit den zeitgleich auftretenden Krisen im Nahen und Mittleren Osten, in Afghanistan und im Irak, sowie in der afrikanischen Diaspora südlich der Sahara weiter an.

Das Phänomen verschärfte sich Ende 2010 durch den „Arabischen Frühling“, der sich im östlichen und nördlichen Teil der Mittelmeerküste ausbreitete.

In jüngster Vergangenheit setzte die Öffnung der sogenannten Balkanroute im Jahr 2015, über die Hunderttausende von Menschen aus dem Nahen und Mittleren Osten über die Balkanländer in die Europäische Union (EU) gelangten, einen Teufelskreis aus politisch aufgeheizten Debatten in Gang, der die EU und ihr an den Menschenrechten ausgerichtetes Erbe in ihren Grundfesten noch immer erschüttert.

Dies hatte zur Folge, dass das Thema Einwanderung 2015, auf dem Höhepunkt der humanitären Krise, an die Spitze der Sorgenliste europäischer Bürger kletterte: 58 Prozent der Europäer sagten seinerzeit, Einwanderung sei das wichtigste Problem, mit dem die EU konfrontiert sei.<sup>1</sup>

Seitdem ist Migration zum wichtigsten – und mitunter einzigen – Thema in der politischen Arena in ganz Europa und außerhalb Europas geworden. Es hat wichtige Abstimmungen wie das britische Brexit-Referendum und die jüngsten Wahlen in Österreich, Frankreich, Deutschland, der Tschechischen Republik, Ungarn und Italien beeinflusst, bei denen einwanderungsfeindliche Parteien an Boden gewonnen haben und die Mainstream-Parteien oftmals auf den Zug der Forderungen nach einer restriktiveren Migrationspolitik aufgesprungen sind.

---

1 Vgl. European Commission, European Political Strategy Centre, 10 Trends Shaping Migration, S. 20, unter: [https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration_en).

Obwohl es sich bei den Neuankömmlingen in erster Linie um Menschen handelte, die Schutz suchten, stellten viele EU-Mitgliedstaaten ihre Migrationskonzepte von Integration auf Repression um. Damit gaben sie dem Druck der manipulierten öffentlichen Meinung<sup>2</sup> nach und lenkten so von den vielen sozialen und wirtschaftlichen Problemen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession und der zunehmenden Verarmung der Mittelschicht ab.<sup>3</sup>

Die „Festung Europa“<sup>4</sup> verstärkte sowohl ihre Ost- als auch ihre Südgrenze und ebnete damit einem Kampf aller gegen alle den Weg, der seitdem indirekt das Schengener Abkommen bedroht.

Die Ostgrenze wurde durch die Errichtung kilometerlange Stacheldrahtzäune geschützt, wodurch das Recht auf Schutz aufgehoben wurde, während gleichzeitig Such- und Rettungsschiffe nichtstaatlicher Organisationen (*Non-governmental Organizations*, NGOs) das Mittelmeer absuchten und auf die Erlaubnis warteten, die Migranten von Bord gehen zu lassen.

In diesem Szenario wird deutlich, dass es noch immer keine vernünftige und faire Politik zur Steuerung des Zustroms von Migranten – sowohl von Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen fliehen, als auch von Schutzsuchenden – gibt, obwohl sie ist dringend erforderlich ist.

Jedes europäische Land plant und handelt kurzfristig und berücksichtigt nur die Bedürfnisse seiner Bevölkerung. Die politischen Führer schlagen politische Maßnahmen vor, die oft nur aus Schlagworten bestehen. Dem vermeintlich progressiven Slogan „Helft ihnen in ihrer Heimat“ wird mit einem knappen „Schiebt sie alle ab“ entgegnet. Beides ignoriert die Komplexität eines Phänomens, das eine solide, entschlossene und langfristige Strategie erfordert, wenn es richtig gehandhabt werden soll.

All dies findet in ganz Europa statt, nicht nur innerhalb der EU, die in den letzten 25 Jahren die Belastbarkeit einer Zivilgesellschaft unter Beweis gestellt hat, die unermüdlich Ströme von Menschen aufnimmt, lange bevor lokale Institutionen oder internationale humanitäre Hilfe eingreifen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben innovative Methoden des Umgangs mit der Anwesenheit der Neuankömmlinge auf freiwilliger Basis eingeführt und erprobt,

---

2 Nach Angaben des UNHCR ist die Zahl der irregulären Einreisen über das Meer auf 102.800 im Jahr 2017 zurückgegangen und lag am 30. Juni 2018 bei 48.300. Vgl. UNHCR, *Refugees & Migrants, Arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean)*, January-June 2018, unter: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/64891>.

3 Vgl. Stefano Volpicelli, *Who's Afraid of... Migration? A New Narrative of Migration*, IAI Working Papers 15/32, September 2015, S. 2.

4 „Festung Europa“ war ein militärischer Propagandabegriff, der während des Zweiten Weltkriegs von beiden Seiten verwendet wurde und sich auf die von Nazi-Deutschland besetzten Gebiete Kontinentaleuropas im Unterschied zum Vereinigten Königreich jenseits des Kanals bezog. Heute wird der Begriff innerhalb Europas als pejorative Beschreibung des Zustands der Einwanderung in die Europäische Union verwendet. Er kann sich entweder auf die Einstellung zur Einwanderung beziehen oder auf das System der Grenzpatrouillen und Auffanglager, das dazu dient, die illegale Einwanderung in die Europäische Union zu verhindern. Vgl. *Autonomous rear Entrances to Fortress Europe?! Indymedia UK*, 1 Oktober 2006, unter: <https://www.indymedia.org.uk/en/2006/10/352363.html>.

wobei sie zu den bestehenden Methoden beigetragen und diese verbessert haben. Solche Erfahrungen haben die Regeln, Vorschriften und Gesetze, die von sensibilisierten Politikern entworfen worden waren, umgestaltet und verbessert und so ein formales Schutz- und Unterstützungssystem geschaffen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit dem Beispiel Triest, einer Stadt in Italien, in der eine lokale NGO, das Italienische Konsortium für Solidarität (*Consorzio Italiano di Solidarietà*, ICS), seit 1998, der Zeit der Jugoslawienkrise, ein Modell für die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen erarbeitet und realisiert hat.

Das „Triester Modell“ hat vor allem die Entwicklung des italienischen Systems zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*, SPRAR) beeinflusst, ein System, das auf der dezentralen Unterbringung in kleinen Gebäuden (Wohnungen) beruht. Dieses System unterschied sich stark von der Standardunterbringung in Lagern. Als der Zustrom 2011 zunahm und die SPRAR-Projekte nicht mehr alle ankommenden Menschen unterbringen konnten, konnte Triest die Notlage erfolgreich bewältigen, indem es sein eigenes, identisches Aufnahmemodell wiederbelebte. Diese Erfahrung diente als Grundlage für die formale Übernahme des Modells der „Zentren für außerordentliche Aufnahme“ (*Centri di Accoglienza Straordinaria*, CAS) in die italienische Asylpolitik.

Der vorliegende Beitrag vertieft die Diskussion und die Analyse der Vorteile und positiven Auswirkungen der dezentralisierten Unterbringung in Zeiten politischer Not und Ohnmacht im Zusammenhang mit einem Phänomen, dass die demographische Zusammensetzung Europas verändern wird.

Der Beitrag umfasst neben der Einleitung zwei Hauptkapitel sowie einige abschließende Bemerkungen. Das erste Hauptkapitel beschreibt den historischen und gesellschaftlichen Kontext, der zur Errichtung des italienischen Systems zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen geführt hat. Das zweite Hauptkapitel befasst sich mit dem Triester Modell, einem Beispiel für bewährte Praktiken, bei dem die Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft vor Ort und den lokalen Institutionen über die akute Notsituation hinaus fortgesetzt und so eine außergewöhnliche Lösung erfolgreich zur Normalität wurde. Die abschließenden Bemerkungen sollen die Diskussion über die Aufnahme von Menschen anregen, die vorübergehend oder dauerhaft zu Einwohnern Europas werden.

#### *Das italienische System zum Schutz von Asylsuchenden*

Italien ist aufgrund seiner geographisch-strategischen Lage zum wichtigsten Tor für Migranten aus Afrika, Osteuropa und dem Nahen und Mittleren Osten geworden.

Die ersten Flüchtlingsströme von der Balkanhalbinsel erreichten Italien in den frühen 1990er Jahren, ab Anfang der 2000er Jahre folgten massive Zuströme von den nordafrikanischen Küsten.

Das Hauptaugenmerk der Medien galt zwar in erster Linie den Seewegen, doch war die Balkanroute stets aktiv, und Tausende von Migranten überquerten den Balkan von Griechenland nach Italien, Slowenien und Österreich.

Obwohl die Ströme aus dem Süden und Osten bei der unmittelbar betroffenen einheimischen italienischen Bevölkerung berechtigte Besorgnis hervorriefen, wurden sie weder von den Behörden noch von der öffentlichen Meinung vor 2014 als nationale Priorität betrachtet, was vermutlich daran lag, dass Italien sich viele Jahre lang eher als Transit- denn als Zielland wahrnahm. Tatsächlich blieben von den Hunderttausenden Ankömmlingen nur sehr wenige auf italienischem Territorium und zogen es vor, sich nach Norden in Richtung anderer europäischer Ziele wie Frankreich, Deutschland, Schweden oder dem Vereinigten Königreich weiterzubewegen.

Kurz zusammengefasst lässt sich sagen, dass Italien nach der anfänglichen Improvisation in den 1990er Jahren im neuen Jahrtausend zu einem stärker regulierten System zum Schutz von Asylsuchenden überging.

Vor 2000 war es zugegebenermaßen möglich, eine klare Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und Flüchtlingen einerseits und Migranten<sup>5</sup> andererseits zu treffen. Nicht alle Neuankommlinge baten um Schutz, sondern wurden unsichtbar, nachdem sie von den Behörden im Ankunftsafen registriert worden waren.

Mit der zunehmenden Instabilität in vielen Regionen Afrikas, Asiens und des Nahen und Mittleren Ostens stieg die Zahl der Asylsuchenden im Laufe der Jahre kontinuierlich an,<sup>6</sup> und „es deutet wenig darauf hin, dass der dramatische Anstieg der Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 bald wieder abnehmen wird. Dies ist zum Teil auf die fortgesetzte Verfolgung sowie die anhaltenden Konflikte und Menschenrechtsverletzungen in zahlreichen Herkunftsländern zurückzuführen.“<sup>7</sup>

- 
- 5 Ein Asylsuchender ist eine Person, die internationalen oder staatlichen Schutz (Flüchtlingsstatus, subsidiären oder humanitären Schutz) sucht. Ein Wirtschaftsmigrant ist jemand, der sein Herkunftsland verlässt, um ein besseres Leben zu finden und nicht, um vor Verfolgung zu fliehen. Obwohl sie nicht die Kriterien für den Flüchtlingsstatus erfüllen und keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, fliehen heutzutage viele Menschen aus Ländern, die von unterdrückerischen Regimen beherrscht werden, und in denen Ungerechtigkeit und Ungleichheit die volle Achtung der Rechte des Einzelnen im Einklang mit dem Buchstaben und dem Geist der Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts nicht zulassen.
  - 6 Nach Angaben des UNHCR ist die Zahl der Zwangsvertriebenen von 2007 bis 2017 um mehr als 50 Prozent gestiegen. Heute beträgt diese Zahl weltweit 68,5 Millionen. Vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2017, S. 4 und S. 2, unter: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.
  - 7 Michael Kegels, Getting the balance right: Strengthening asylum reception capacity at national and EU levels, Migration Policy Institute Europe, Brüssel 2016, S. 4, unter: <https://www.migrationpolicy.org/research/getting-balance-right-strengthening-asylum-reception->

Das Schutzsystem für Asylsuchende in Italien wurde daher diesen plötzlichen Veränderungen angepasst und wie folgt konzipiert:

- 1) Unterbringung in Hotspots bei der Ankunft am Ort der Registrierung. Gedacht als Unterkünfte am Ankunftsort für alle Migranten mit dem Ziel, Asylbewerber von Migranten zu trennen, befinden sich die Hotspots in Wirklichkeit nur in Süditalien (Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Augusta, Taranto, Crotone, Reggio Calabria, Palermo, Messina und Cosenza). Der rechtliche Status dieser Zentren wurde gesetzlich nie eindeutig festgelegt, und viele NGOs, die sich um den Schutz von Migranten<sup>8</sup> kümmern, prangerten zahlreiche Missstände bei ihrer Verwaltung (Gewalt, Misshandlung, unzureichende Informationen für Asylbewerber, unsachgemäße Bearbeitung von Anträgen usw.) an.
- 2) Transfer in die nächstgelegenen Unterkünfte für diejenigen, die asylrechtlichen Schutz beanspruchen, in der Regel in große Lager, sogenannte „Aufnahmezentren für Asylsuchende“ (*Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo/CARA*). Diese sind immer noch in Betrieb, obwohl sie abgeschafft und durch die SPRAR-Projekte ersetzt werden sollten.
- 2b) Transfer in ein Zentrum zur Identifizierung und zur Abschiebung derjenigen, die keinen asylrechtlichen Schutz beantragen. Die Zahl dieser Zentren ist sehr begrenzt. Die Mehrheit der Migranten, deren Asylanträge in den Hotspots abgelehnt wurden, erhalten einen Abschiebungsbescheid und sollen das Land innerhalb von sieben Tagen verlassen.
- 3) Graduelle Dezentralisierung von SPRAR-Projekten zur Integration von Asylsuchenden auf italienischem (und europäischem) Gebiet.

Das SPRAR-System wurde 1999 entwickelt und begann mit *Bottom-up*-Initiativen lokaler NGOs zur dezentralisierten oder verstreuten Unterbringung in kleineren Einheiten wie Wohnungen sowie in kleinen Gemeinschaften. Das System wurde 2001 durch eine Vereinbarung zwischen dem Innenministerium und dem Verband der italienischen Kommunen (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*, ANCI) stärker formalisiert und 2002 offiziell institutionalisiert, indem das SPRAR-System mit Gesetz Nr. 189/2002 anerkannt wurde und die Programme zentral koordiniert wurden.

Die Entscheidung, ein SPRAR-Projekt einzurichten, liegt bei den Kommunen, die mit Mitteln des Innenministeriums finanziell unterstützt werden. Die Pro-

---

capacity-national-and-eu-levels. Vgl auch United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase, 18. Juni 2015, unter: <https://www.unhcr.org/558193896.html> (eigene Übersetzung).

8 Für weitere Informationen siehe Amnesty International, Rapporto Hotspot Italia, 3. November 2016, unter: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>, sowie die ASGI-Pressemitteilung „Hotspot di Lampedusa: violati i diritti dei migranti“ [Hotspot Lampedusa: Verstöße gegen Rechte von Migranten], veröffentlicht am 6. Juli 2018, unter: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/hotspot-di-lampedusa-violati-i-diritti-dei-migranti/>.

jekte sind auf die proaktive Zusammenarbeit zwischen zentralen (Innenministerium) und lokalen (Kommunen) Behörden sowie gemeinnützigen Organisationen wie NGOs, zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSOs) und sozialen Kooperativen angewiesen, die für die Leitung des jeweiligen Projekts und dessen Aktivitäten verantwortlich sind.

Die gemeinsame Entscheidungsfindung der zentralen, regionalen und lokalen Regierungsebenen hat die Behörden vor Ort zu Partnern bei der Verteilung von Asylsuchenden gemacht und nicht zu (möglicherweise widerstrebenden) Vollstreckern nationaler Entscheidungen.<sup>9</sup>

Die SPRAR-Projekte sind flexibel und offen für die Kreativität der Partner vor Ort. Sie müssen jedoch entsprechend dem Prinzip der „integrierten Aufnahme“ durchgeführt werden, auf dem das ganze System beruht. Es beinhaltet den Aufbau eines lokalen Netzwerks, in dem Einrichtungen aus den Bereichen Soziales, Bildung, Arbeit und Gesundheit ihre Bemühungen zugunsten der sozialen Eingliederung und langfristigen Integration der Begünstigten bündeln.

Obwohl dieser Ansatz für seine Zeit visionär war (in den folgenden Jahren wurden ähnliche Systeme in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Norwegen eingeführt) und man davon ausging, dass er in Zukunft das einzige System zur Unterbringung von Asylsuchenden darstellen würde, wurde dieses Ziel bislang noch nicht erreicht.

Nicht alle italienischen Kommunen haben ein SPRAR-Projekt realisiert, da bis 2011 die verfügbaren Plätze für die Unterbringung der Asylsuchenden ausreichten. Heute betreiben nur 754 von 7.954 Kommunen SPRAR-Projekte für insgesamt 35.881 Menschen.<sup>10</sup>

Die anderen Zentren sind nach wie vor in Betrieb. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht zwischen den Schutzmechanismen und den weiteren Schritten von der Ankunft bis zur Gewährung des Schutzes, die in verschiedenen Gebieten angeboten werden.

Darüber hinaus führte die zunehmende Instabilität in vielen Ländern Afrikas, Asiens und des Nahen und Mittleren Ostens zu einem massiven Zustrom von Asylsuchenden, wodurch das ohnehin noch nicht voll funktionsfähige Schutzsystem großen Belastungen ausgesetzt war.

Um diese Missstände zu beseitigen und legitimen Asylgesuchen Rechnung zu tragen, mussten die italienischen Institutionen eine „Notlösung“ finden: die bereits erwähnten Zentren für außerordentliche Aufnahme (CAS). Diese 2015<sup>11</sup> als zeitlich begrenzte Reaktion auf die plötzliche und unerwartete Ankunft von

---

9 Vgl. Ministero dell'Interno, Gruppo di studio sul sistema di accoglienza [Innenministerium, Studiengruppe zum Aufnahmesystem], *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi* [Bericht über die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen in Italien. Aspekte, Verfahren, Probleme], Rom, Oktober 2015, S. 32.

10 Die Daten finden sich auf der SPRAR-Website: <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>.

11 Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 [Gesetzesdekret Nr. 142 vom 18. August 2015] (das sogenannte Aufnahmedekret), in: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, unter: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

Asylsuchenden eingerichteten Zentren wurden schon bald zur regulären Unterkunft für Asylsuchende, die auf freie Plätze im SPRAR-System warteten.<sup>12</sup> Ebenso wie die SPRAR-Projekte werden auch die CAS-Projekte durch den „Nationalen Fonds für Asylpolitik und -dienste“ finanziert.<sup>13</sup> Damit enden die Ähnlichkeiten aber auch schon. Versuche, die Einführung solcher Projekte durchzusetzen, wurden von den Behörden mit Unterstützung der örtlichen Bevölkerung wiederholt abgelehnt.

Politisch gesehen hängt die Einrichtung eines CAS von den Zentralbehörden ab, die über ihre Vertretung vor Ort – die *Prefettura* (die Vertretung der Zentralregierung in einer Provinz) – Ausschreibungen veröffentlichen, auf die sich sowohl gemeinnützige als auch kommerzielle Organisationen bewerben können. Dies untergräbt jedoch die vereinbarte Zusammenarbeit zwischen den lokalen und zentralen staatlichen Einrichtungen einerseits und der Zivilgesellschaft, die mit dem SPRAR-Projekt ins Leben gerufen wurde, andererseits und führt zu sozialen Konflikten zwischen den Einheimischen, die diesen Beschluss als von den Zentralbehörden aufgezwungen empfinden.

Ein weiterer kritischer Aspekt des CAS-Systems besteht darin, dass es im Gegensatz zum SPRAR-System keine Richtlinien für die Unterbringung von Asylsuchenden gibt. Das bedeutet, dass die Standards der Unterbringung im CAS-System uneinheitlich sind. An einigen Standorten werden Asylsuchende in großen, isolierten Lagern untergebracht und bleiben sich selbst überlassen, bis die Asylkommission über ihren Asylantrag entschieden hat. Diese Form der Aufnahme, die zumeist von großen NGOs oder privaten Unternehmen praktiziert wird, erhöht oft die Anspannung sowohl der Lagerbewohner als auch der lokalen Bevölkerung. Von Gewaltausbrüchen aufgrund der extremen Frustration der inaktiven Menschen, die buchstäblich ihr Leben verschwenden, wird von innerhalb als auch von außerhalb der Lager berichtet. Diejenigen, die sich außerhalb der Lager in Gruppen bewegen, sehen sich in einem Klima des Misstrauens, der Angst und der Besorgnis Feindseligkeiten seitens der Einheimischen ausgesetzt. Der Integrationsprozess in die Aufnahmegesellschaft wird so erheblich erschwert. Es ist leicht nachzuvollziehen, dass der Populismus als Ergebnis dieses Schwebezustands an Boden gewinnt und die heutige und die zukünftige Integration negativ beeinflusst. Ein Zusammenstoß zwischen den beiden Gruppen ist als sich selbst erfüllende Prophezeiung nur eine Frage der Zeit.

In anderen Gebieten Italiens werden Asylsuchende in kleinen Einrichtungen oder in Wohnungen untergebracht und kommen in den Genuss derselben

---

12 Mit Stichtag 23. Januar 2017 beherbergte das italienische Schutzsystem (insgesamt 175.550 Menschen, davon 14.750 (1,8 Prozent) in Erstaufnahmestellen, 136.978 (78 Prozent) in CAS und 23.822 (14 Prozent) in SPRAR-Unterkünften.

13 Die Agenturen, die die CAS- und SPRAR-Projekte leiten, erhalten rund 35 Euro pro untergebrachter Person. In einigen Fällen erhalten CAS-Projekte weniger, was jedoch meistens von der Ausschreibung abhängt. Die 35 Euro müssen alle Versorgungskosten decken: Unterkunft, Kleidung, Verpflegung, Berufsausbildung, Transport usw. Die Begünstigten erhalten ein Tagegeld zwischen 1,50 und 3 Euro.

Dienstleistungen, die das SPRAR-System vorsieht. Diese Projekte werden meistens von CSOs geleitet, die in die Gebiete integriert sind und somit die Ressourcen in seriöse, auf Integration und gesellschaftliche Eingliederung ausgerichtete Projekte investieren. Dieser positive und ethische Ansatz, der oftmals von denselben CSOs mithilfe von *Fundraising*-Kampagnen finanziert wird, ermöglicht einen tatsächlichen Integrationsprozess, der das gesamte soziale Gefüge einschließt.

Dies ist in Triest der Fall. Dort konnte dank des Engagements des Italienischen Konsortiums für Solidarität (ICS) und lokaler CSOs, die sowohl CAS- als auch SPRAR-Projekte leiten, eine positive Dynamik in Gang gesetzt werden, die andere CSOs und viele örtliche Einrichtungen als Partner einbezog und ein Netzwerk zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden ermöglichte. Dieses Engagement ist im Laufe der letzten 20 Jahre zu einem positiven Modell für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Integration von Flüchtlingen geworden.

#### *Vom guten Willen zur Praxis: die Aufnahme von Asylsuchenden in Triest*

Triest ist eine Stadt mit rund 200.000 Einwohnern. Es liegt nur wenige Kilometer von der slowenischen – einst jugoslawischen – Grenze entfernt und ist seit jeher ein Tor nach Nordeuropa.

Die Toleranz und Offenheit der örtlichen Bevölkerung, die charismatische politische Führung sowie die politische Basis waren die wichtigsten Aspekte bei der Einführung des Modells offener psychiatrischer Stationen in Triest, deren Ziel die vollständige Integration psychiatrischer Patienten war. Seit Beginn der 1970er Jahren setzte diese soziale Innovation internationale Maßstäbe in der kommunalen psychischen Gesundheitsversorgung.

Im Jahr 1993, während der Kriege, in die die Teilrepubliken der ehemaligen SFRJ verwickelt waren, begann das ICS, Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und anderen Konfliktgebieten aufzunehmen. Während der Kosovo-Krise sah sich Triest 1998 mit der Ankunft Tausender Flüchtlinge konfrontiert. Die Stadtverwaltung von Triest reagierte darauf mit der Einrichtung einer provisorischen Unterkunft in einer nicht genutzten Schule und übergab deren Leitung an das ICS. Diese Erfahrung sollte zu einem der ersten Projekte werden, die die Schaffung des zukünftigen SPRAR-Systems maßgeblich beeinflussten. Seit der Einführung des SPRAR-Systems im Jahr 2002 leitet das ICS das SPRAR-Projekt in Triest. Es verfügt über 120 Plätze für die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die über den Balkan nach Italien kommen. Wie im vorherigen Kapitel bereits erörtert, war das SPRAR-System im Laufe der Jahre und vor allem angesichts der zunehmenden Zahl Asylsuchender nicht mehr in der Lage, alle Asylsuchenden unterzubringen, sodass nach anderen Lösungen gesucht werden musste.

Wieder einmal war das ICS seiner Zeit voraus. Im Jahr 2011, während des italienischen „Notfallplans für Nordafrika“ („*North Africa Emergency*“) und lange vor der formalen Gründung der CAS-Projekte im Jahr 2015, stellte das ICS dezentralisierte Flüchtlingsunterkünfte in kleinen Einheiten zur Verfügung. Das Modell ähnelte dem SPRAR-Projekt und vermied es, die Menschen in Lagern oder großen Hotels unterzubringen, wie es in vielen anderen Gebieten Italiens der Fall war.

Auf diese Weise konnten unterschiedliche Unterbringungsstandards vermieden werden, bei denen einige Flüchtlinge in den Genuss der SPRAR-Bestimmungen kamen, während andere lediglich elementaren Schutz erhielten.

In den folgenden Jahren, als sich die unerwarteten Ströme von Asylsuchenden noch verstärkten, ermöglichte die eingespielte Zusammenarbeit zwischen dem ICS, der Gemeinde Triest und der *Prefettura* es dem Gebiet, den Notstand zu überwinden und angemessen zu reagieren.

Ab 2016 nahm die Gemeinde Triest nach einer politischen Umbildung infolge der Kommunalwahlen konservativere Positionen ein und gab ihre Zusammenarbeit mit dem bewährten Institutionennetzwerk auf. Gleichzeitig reduzierte sie die im SPRAR-Projekt vorhandenen Plätze von 120 auf 90.

Die Zusammenarbeit des ICS mit der *Prefettura* wurde jedoch fortgesetzt. Das bestehende Netzwerk wurde leicht modifiziert und noch weiter ausgebaut, sodass ihm nun mit der Caritas-Stiftung auch eine kirchliche Organisation sowie drei soziale Kooperativen (2001 Agenzia Sociale, La Collina und Lybra) angehören. Die verloren gegangenen Plätze des SPRAR-Systems wurden durch eine Erweiterung der über das CAS-System verfügbaren Plätze ersetzt.

Das aktuelle vom ICS und seinen Partnern geleitete CAS-Projekt ist abermals revolutionär. Neben Unterkunft, medizinischer Versorgung, Verpflegung und Kleidung erhalten alle Asylsuchenden auch Rechtsberatung, Sprachkurse, Schulbildung und eine Berufsausbildung, die für ihren Zugang zum Arbeitsmarkt wichtig ist.

Zudem sieht das ICS-Modell der CAS die Beteiligung einer großen Zahl von Freiwilligen für Freizeitaktivitäten (stets mit dem Ziel der Integration in die einheimische Bevölkerung) sowie gemeinnütziger und staatlicher Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitseinrichtungen aus der Umgebung vor, die dann allesamt in ein breites und engagiertes Netzwerk eingebunden sind, in dem Bürger eine aktive Rolle spielen und eine stärkere Verantwortung für das Projekt empfinden.

Mit diesem Konzept blieb das CAS-Projekt nicht in einem dystopischen Schwebezustand, sondern wurde zu einem Zwischenschritt vor der Aufnahme der Begünstigten in das SPRAR-Projekt. Dies erwies sich als strategisch sinnvolle Maßnahme, da die vormaligen Asylsuchenden – sofern ihnen eine Form von Schutz gewährt worden war – ihren Aufenthalt verlängern konnten, indem sie am SPRAR-Projekt teilnahmen und Fortschritte in ihrem Integrationsprozess machten. So wurde Triest zum einzigen Ort, an dem Asylsuchende durch ein

einzigartiges System, das die Möglichkeiten von CAS und SPRAR kombinierte, schrittweise in das soziale Gefüge integriert werden konnten, wie es ursprünglich von den Institutionen geplant war.

Der andere, völlig neue Aspekt des von dem ICS konzipierten CAS-Projekts führte zur Unterbringung der Begünstigten in einer Reihe kleinerer Einheiten wie Wohnungen und kleinen Wohnheimen im Stadtzentrum. Die Mehrzahl der anderen CAS-Projekte bringt Leistungsempfänger immer noch in ehemaligen Kasernen oder umgebauten Lagerhallen unter, die sich meistens in den Randbezirken der Städte befinden.

Diese Entscheidung wurde auf der Grundlage eines einfachen Prinzips getroffen, das bereits beim Management des SPRAR-Projekts beobachtet werden konnte. Die Unterbringung von Asylsuchenden in kleinen Unterkünften im Stadtzentrum hat drei Vorteile:

- 1) Spannungen, die in den großen Lagern häufig zu beobachtende Gewalt und Aggressionen auslösen, verringern sich, wenn die Begünstigten in kleinen Gemeinschaften leben und selber dafür verantwortlich sind, ihre Unterkunft zu reinigen, ihre Lebensmittel einzukaufen und zu kochen. Anders als in den großen Lagern, in denen die Bewohner ihre Tage passiv verbringen, während sich bezahlte Mitarbeiter um ihre Bedürfnisse kümmern, das Gebäude reinigen, kochen oder – was häufiger der Fall ist – andernorts zubereitete Mahlzeiten verteilen, haben sie die einfachen alltäglichen Tätigkeiten selbst in der Hand.
- 2) Das soziale Gefüge verbessert sich, wenn die Leistungsempfänger gezwungen sind, mit der lokalen Bevölkerung und ihren alltäglichen Gewohnheiten in Kontakt zu treten. Die Leistungsempfänger lernen, wie sie mit ihren Nachbarn kommunizieren und wie sie Lebensmittel sowie Reinigungs- und Körperpflegeartikel in denselben Geschäften im Ort kaufen können. Die lokale Bevölkerung wiederum kann durch die Begegnung mit Flüchtlingen, die aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Traditionen, Gewohnheiten und Bräuchen kommen, ihre „ursprünglichen“ Vorurteile und ihr Misstrauen,<sup>14</sup> die größtenteils das Produkt skrupelloser Politiker und Medien sind, abbauen.
- 3) Die Wirtschaft der Stadt profitiert davon, da das gesamte Geld, das in die vom ICS geleiteten CAS- und SPRAR-Projekte investiert wird, in die lokale Wirtschaft strömt. Die Projektbetreiber mieten Wohnungen von den

---

14 Dies wurde auch in Deutschland beobachtet, einem anderen Land, in dem die Unterbringung dezentralisiert ist. Andreas Germershausen, Beauftragter des Berliner Senats für Integration und Migration, sagte dazu: „Wir sehen, dass immer dort, wo kein Kontakt besteht zu Asylbewerbern, die Abwehr gegen Asylbewerber stärker ist als dort, wo Menschen auch schon tatsächlich persönlichen Kontakt hatten.“ Führt die zentrale Unterbringung von Flüchtlingen in großen Unterkünften zu Spannungen? Debating Europe/de, Start 15. März 2017, unter: <https://www.debatingeurope.eu/de/2017/03/15/fuehrt-zentrale-unterbringung-von-fluechtlingen-grosen-unterkunften-zu-spannungen/#.Xz6vTRJCTRY>.

Bürgern an, und Lebensmittel und Reinigungsartikel werden in den lokalen Geschäften gekauft. In den Lagern hingegen übernehmen meist große Subunternehmen die Reinigungsarbeiten und sorgen für Verpflegung und Sicherheit. Die Gemeinden werden bei der Bezahlung übergangen und die Gelder direkt an die Subunternehmer gezahlt. Das ICS-Personal ist hingegen nicht für Aufgaben zuständig, die die Gäste selber übernehmen können. Stattdessen widmet es sich ganz der Förderung von deren sozialer Integration, indem sie angesichts der vielen Verwaltungsverfahren, die die Gäste durchlaufen müssen, den Kontakt zur örtlichen Gemeinde erleichtern – manchmal sogar selbst herstellen –, bei der Wahl der Sprachkurse und der Berufsausbildung helfen und allgemeine Hilfestellungen im Alltag, einschließlich der Freizeitgestaltung, leisten.

Und schließlich gibt das ICS-Modell der Nutzung der lokalen Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen den Vorzug. Im Gegensatz zu vielen CAS-Projekten, die in großen Lagern durchgeführt werden, in denen alle Dienstleistungen intern erbracht werden, sind die Gäste in Triest in bereits vorhandenen Schulen oder Ausbildungseinrichtungen eingeschrieben, die von der lokalen Bevölkerung besucht werden. Sie sind auch bei einem Hausarzt registriert, dem sie ihre gesundheitlichen Probleme mitteilen müssen, und sie treten den örtlichen Vereinen bei, um ihren bevorzugten Sport zu betreiben.

Alle wichtigen Aspekte des Lebens werden so gestaltet, dass die Schutzsuchenden möglichst nah an die lokale Bevölkerung herangeführt werden. Die vorgelegten Zahlen belegen die Wirkung einer solchen Initiative.

Zusammengenommen können die Triester Aufnahmesysteme SPRAR und CAS maximal 1.250 bis 1.300 Menschen unterbringen. Die Zahl der Aufnahmeplätze ist in den letzten Jahren um rund 400 Plätze gestiegen, wobei die Unterbringung von Familien, die inzwischen 30 Prozent der Gesamtzahl der Neuankömmlinge ausmachen, allmählich zunimmt. Die Öffnung des Systems für Familien hat sich als gelungener strategischer Schritt erwiesen, da Familien, insbesondere mit Kindern, von der demographisch älteren lokalen Bevölkerung zumeist bereitwilliger akzeptiert werden.

In einer Stadt von der Größe Triests fallen 1.300 Schutzsuchende normalerweise auf. Doch trotz dieser Zahl ist ihre Anwesenheit seit Beginn des CAS-Projekts beinahe unbemerkt geblieben.

Das dezentralisierte Unterbringungssystem ist in zwei Arten von Einrichtungen unterteilt: Notunterkünfte und funktionale Unterkünfte.

Erstere sind mittelgroße Gebäude, in denen 95 Personen untergebracht werden können, sowie zwei Hotels. Sie dienen als Mini-Hotspots – nicht im Sinne einer Trennung von Asylsuchenden und Migranten, sondern um herauszufinden, welche Art der Unterbringung für ihre erfolgreiche Integration besser geeignet sind.

Funktionale Unterkünfte sind kleinere Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen, die für diejenigen gedacht sind, die zunächst einige Wochen in Notunterkünften verbracht haben.

Kleinere Gemeinschaften sind notwendig, weil viele Gäste eine Eingewöhnungszeit brauchen, um sich mit den für sie neuen Gewohnheiten und Bräuchen der örtlichen Gemeinden vertraut zu machen. Das Hauptziel des Aufnahmeprogramms ist die Fähigkeit, in einer neuen Umgebung selbst für sich sorgen zu können. Dies erfordert Zeit. Einige Begünstigte erfordern zudem die ständige Anwesenheit von Mitarbeitern, da sie infolge eines während der Reise nach Europa oder in ihrem Herkunftsland erlittenen Traumas möglicherweise mehr Aufmerksamkeit benötigen; dasselbe gilt für Jugendliche und junge Erwachsene (ein Drittel der Gäste ist zwischen 18 und 25 Jahre alt).

Wohnungen sind für Gäste geeignet, die in ihrem Integrationsprozess Fortschritte machen. Sie haben ein gewisses Maß an Autonomie erreicht und benötigen die Unterstützung der ICS-Mitarbeiter nur noch bei ihrer Zukunftsplanung und zur Erleichterung des Kontakts mit den lokalen Behörden in administrativen und bürokratischen Verfahren.

Das bestehende funktionale System, das über 116 Wohnungen und zwölf kleine Gemeinschaftsunterkünfte verfügt, versucht, möglichst vielen Bedürfnissen gerecht zu werden. Selbst die Wohnungen sind nicht identisch. Die Unterkunft für jeden neuen Gast wird unter Berücksichtigung des Standorts, der Zahl der Gäste, ihrer Nationalität sowie der Personalkapazitäten sorgfältig ausgewählt. Auch die Mitarbeiterprofile unterscheiden sich je nach Alter und Qualifikation voneinander. Sowohl Männer als auch Frauen arbeiten mit den Gästen, und in manchen Fällen gibt das Geschlecht des Mitarbeiters den Ausschlag. Einige Gäste benötigen eher erfahrenes Betreuungspersonal, andere wiederum brauchen die Energie und die „Kameradschaft“ jüngerer Mitarbeiter. Einige Mitarbeiter sind kompetenter im Umgang mit jungen Menschen, andere bei der Betreuung von Menschen mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen.

Jedoch bilden die Gäste weder der Wohnungen noch der kleinen Gemeinschaftsunterkünfte eine homogene Gruppe. Sie sind hinsichtlich ihrer Nationalität, ihres Alters und ihrer Vulnerabilität so weit wie möglich gemischt. Das Modell einer ethnisch kohärenten Gruppe, die auf junge Menschen oder psychisch verwundbare Menschen zugeschnitten ist, wird nicht als eine gute Basis für ein Projekt angesehen, das auf Integration abzielt.

Das System ist in wirtschaftlicher Hinsicht sehr effektiv, wenn man bedenkt, dass aus dem jährlichen Budget von rund 17 Millionen Euro fast 100 Prozent in die lokale Wirtschaft zurückfließen. Das Budget für 2017 sah wie folgt aus:

- Die Anmietung von Wohnungen lokaler Vermieter, einschließlich Nebenkosten und Instandhaltung, belief sich auf 17 Prozent des Gesamthaushalts. In einer Stadt, in der Hunderte Wohnungen leer stehen, stellt dies einen wichtigen Bestandteil des Einkommens vieler Familien dar.

- Die täglichen Lebenshaltungskosten einschließlich Lebensmittel, Kleidung, Wäsche, Körperpflege- und Reinigungsmittel, beliefen sich auf 20 Prozent des Haushalts. Wie bereits erwähnt, wird das Geld von den Gästen selbst verwaltet und in den örtlichen Geschäften ausgegeben.
- Die Transportkosten betragen sechs Prozent des Haushalts. Die Gäste erhalten eine Monatskarte für den öffentlichen Nahverkehr. Dies stellt eine wichtige Unterstützung für das lokale Nahverkehrssystem dar, das der gesamten Gemeinde zur Verfügung steht.
- Die Ausgaben für Integrationsmaßnahmen, darunter Schulunterricht, Praktika, Probezeiten, ein zeitlich befristeter Mietzuschuss für diejenigen, die das Aufnahmesystem verlassen, um selbstständig zu leben, sowie Gesundheitsfürsorge und kulturelle Vermittler, betragen zehn Prozent.
- Die Gehälter der 240 dauerhaft angestellten Mitarbeiter betragen 32 Prozent des Haushalts. Das Geld verbleibt in der lokalen Wirtschaft, da die Mitarbeiter Teil der lokalen Gesellschaft sind, vor Ort leben, Beiträge leisten und Steuern zahlen.
- Verwaltungskosten wie Bankgebühren, Post, Briefmarken, Miete, Unterkunftskosten oder Steuern beliefen sich auf 15 Prozent.

Dennoch schürte das Budget, das für die SPRAR- bzw. CAS-Projekte ausgegeben und dezentral verwaltet wurde, düsterste politische Spekulationen, die wiederum zur Manipulation der öffentlichen Meinung führten. Populisten behaupteten, Asylsuchende bekämen 35 Euro pro Tag, was sich negativ auf die Wirtschaft auswirken würde.

Bei den 35 Euro handelt es sich jedoch nicht um das Tagegeld der Asylsuchenden, sondern um die Gesamtsumme, die von den Behörden pro Person an die Agenturen gezahlt werden, die die SPRAR- und CAS-Projekte leiten. Es ist im Gegenteil sogar so, dass Migranten die lokale Bevölkerung finanziell unterstützen, da diese von ihrer Anwesenheit größtenteils profitiert.

Wie sich gezeigt hat, ist die dezentralisierte Aufnahme – abgesehen von den wichtigen humanitären Gründen – auch wirtschaftlich effektiv, weshalb sie grundsätzlich Vorrang vor dem Modell großer Lager haben sollte, bei dem in den vergangenen Jahren zahlreiche Skandale im Zusammenhang mit Missmanagement und Korruption aufgedeckt wurden.

Nach diesem Lob für das Triester Modell wäre es unfair, nicht auch einige kritische Aspekte zu erwähnen, die nach wie vor mit der Aufnahme und Integration der Schutzsuchenden verbunden sind.

Die meisten Probleme sind eher politische als operativer Natur.

Erstens: Das Ungleichgewicht zwischen SPRAR und CAS wurde bereits erwähnt. Auch wenn die in Trist angebotenen Dienstleistungen mehr oder weniger die gleichen sind, besteht ein wesentlicher Unterschied in der Zeitspanne, in der eine Person Leistungen im Rahmen des Systems erhalten kann. In den

SPRAR-Projekten stehen den Gästen sechs Monate Unterkunft und Unterstützung zu, die um weitere sechs Monate verlängert werden können. Im CAS-Projekt können die Leistungsempfänger so lange bleiben, bis sie alle Dokumente (Personalausweis, Aufenthaltsgenehmigung, Krankenversicherungskarte, Reisepass) erhalten haben, die sie benötigen, um sich im gesamten EU-Gebiet unabhängig bewegen und dort auch unabhängig leben zu können. In Triest hat man sich dafür entschieden, allen CAS-Gästen, nachdem ihnen Schutz gewährt wurde, automatisch weitere sechs Monate lang Unterkunft und Unterstützung anzubieten, da es anderenfalls für eine Person schwierig gewesen wäre, in solch kurzer Zeit die erforderlichen „Werkzeuge“ dafür zu erlangen, ein unabhängiges Leben zu führen. Das beste Ergebnis ließe sich durch eine Kombination der beiden Projekte – CAS und SPRAR – erzielen, jedoch macht dies der Mangel an verfügbaren Plätzen für die Mehrheit der Schutzsuchenden unmöglich.

Ein weiteres großes Hindernis ist der Mangel an speziellen Unterkünften für Menschen mit psychologischen oder psychiatrischen Problemen. In den letzten sechs Monaten hat die Zahl der Menschen mit posttraumatischen Belastungsstörungen (jeglicher Art, jedoch hauptsächlich aufgrund der Gewalt, der sie in ihrer Heimat ausgesetzt waren, sowie der Entbehrungen, die sie während der Reise ertragen mussten) zugenommen. Diese Menschen bedürfen einer gezielten, langfristigen und fachärztlichen Behandlung, um die Vergangenheit zu überwinden und sich auf eine neue Zukunft vorzubereiten. Solche Therapieangebote sind im Moment in ganz Italien äußerst selten.

Und schließlich gibt es keine Regelung für die weitere Unterstützung der Hilfebefürftigen nach der Phase der Unterbringung in ihrem jeweiligen CAS- bzw. SPRAR-Projekt. Viel zu oft erhalten Menschen, denen ernsthaft daran gelegen ist, in ihre Zukunft im Land zu investieren, keine Unterstützung. In Ausnahmefällen wird ihr Aufenthalt in Schutzeinrichtungen verlängert, doch sieht der formal auf Notfälle ausgerichtete Charakter der CAS nicht vor, dass dies zum Standard wird. Um diese Lücke zu schließen, führt das ICS Parallelprojekte durch, die nur teilweise mit staatlichen Mitteln unterstützt werden und darauf abzielen, die anfänglichen Kosten für eine eigene Unterkunft für diejenigen zu übernehmen, die sich in Triest niederlassen. Mit nur geringfügig höheren Investitionen hätten viele ehemalige Schutzsuchende eine bessere Chance, ihre Zukunft in Triest ernsthaft zu planen und somit die Unterstützung „zurückzuzahlen“, die sie erhalten haben.

### *Fazit*

Migration gehörte schon immer zum menschlichen Leben. Ihre Erscheinungsformen mögen sich verändern, doch sie kann nicht aufgehalten, sondern lediglich bewältigt werden. Was Europa derzeit fehlt, ist eine gemeinsame Agenda, ein Masterplan für die Aufnahme und Integration von Neuankömmlingen, die

vor Gewalt oder Ungerechtigkeit fliehen. Während Politiker größtenteils Zeit damit verschwenden, Unmögliches zu verlangen, bezieht die Zivilgesellschaft Stellung und handelt.

Auf den vorangegangenen Seiten wurde das Triester Modell vorgestellt. Es ist nicht die einzige bewährte Praxis der dezentralisierten Aufnahme von Asylsuchenden in Europa, aber eine der interessantesten. Es ist eine *Bottom-up*-Initiative, die zeigt, wie die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen drei wesentlichen Säulen – der Zivilgesellschaft, der lokalen Behörden und der Zentralregierung – die Grundlage eines tragfähigen Konzepts bildet. Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht angesichts ihrer Nähe zu den Gegebenheiten vor Ort darin, die Situation zu analysieren und praktikable Lösungen zu erproben. Die Rolle der lokalen Behörden besteht darin, die Arbeit der CSOs zu unterstützen, indem sie sie in einen geregelten Rahmen einbinden und finanziell unterstützen. Die Rolle der Zentralregierung ist es, bewährte Praktiken in Gesetze und Verordnungen zu überführen.

Was Italien betrifft, muss das System weiter gestärkt werden, damit die zuvor genannten positiven Aspekte vollständig genutzt werden können. Die Maßnahmen sind den Behörden bestens bekannt: Laut dem bereits zitierten Bericht über die Unterbringung von Migranten und Flüchtlingen in Italien könne das CAS-Projekt formell mit dem SPRAR-System zusammengelegt werden. Dieser Entwicklung stehe nichts im Wege, da sie durch die Aufstockung der derzeitigen SPRAR-Plätze und eine Reihe von Vergünstigungen und Anreizen für die Gemeinden, die dem SPRAR-Netzwerk noch nicht beigetreten sind, umgesetzt werden könne.<sup>15</sup>

Darüber hinaus heißt es in einem ebenfalls vom Innenministerium ein Jahr nach dem oben zitierten Bericht und im Einklang mit diesem veröffentlichten Integrationsplan aus dem Jahr 2016:

„Im Interesse einer effektiven Politik der Integrationsförderung ist es dringend erforderlich, die Projekte der außerordentlichen Aufnahme (CAS) abzuschaffen und die Zahl der am SPRAR-System beteiligten Kommunen zu erhöhen. Solange das SPRAR-System noch nicht das einzige Aufnahmesystem ist, müssen die CAS ihre auf Integration abzielenden Dienste und Aktivitäten (Sprachunterricht, Arbeits- und Dienstleistungsorientierung) an die vom SPRAR-System angebotenen anpassen.“<sup>16</sup>

Um den Prozess der vollständigen Integration voranzubringen, sind darüber hinaus gezielte politische Maßnahmen zur Unterbringung in der Phase nach der Aufnahme nötig. Wie bereits erwähnt, wird von den Flüchtlingen erwartet,

---

15 Vgl. Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia, a.a.O. (Anm. 9), S. 96.

16 Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione [Innenministerium, Abteilung für bürgerliche Freiheiten und Immigration], Piano nazionale d'integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale [Nationaler Plan für die Integration von Empfängern internationalen Schutzes], Rom 2016, S. 16 (eigene Übersetzung).

dass sie, sobald ihr Status anerkannt oder abgelehnt wurde, die Aufnahmezentren innerhalb kurzer Zeit verlassen. Eine Unterstützung für den Umzug in eine eigene Unterkunft ist daher für die Optimierung des Integrationsprozesses von entscheidender Bedeutung. Diesen Aspekt nicht zu berücksichtigen würde alle von der Gemeinde unternommenen Bemühungen gefährden.

Das Triester Modell bietet eine gewisse Orientierung für andere europäische Länder, die nicht über ein solches Modell zur Unterbringung verfügen, insbesondere für die Länder östlich der EU, die jetzt mit denselben Auswirkungen des Zustroms von Asylsuchenden konfrontiert sind. Das SPRAR-Modell hat eine erweiterte Perspektive, auch über Grenzen hinweg. Natürlich kann jedes beliebige Gebiet eine große Zahl von Menschen für eine begrenzte Zeit aufnehmen. Doch auch das Gegenteil trifft zu: Nicht alle in einem bestimmten Gebiet untergebrachten Asylsuchenden wollen dort auch in ihre Zukunft investieren. Auf jeden Fall aber sollten sie, wo auch immer sie sich befinden, die Chance erhalten, sich an einen Ort mit einer anderen Kultur, einer anderen Sprache und anderen Traditionen zu gewöhnen. Was auch immer ihre Ziele sein mögen, sie werden nicht völlig unvorbereitet sein, und sie werden ihr Leben in und ihre Beziehungen zu den Aufnahmegesellschaften auf bestehenden, wenn auch vielleicht nicht gänzlich soliden Grundlagen aufbauen. Das bedeutet, dass die von einem Gebiet unternommenen Anstrengungen potenziell auch anderen Gebieten in ganz Europa zugutekommen werden.

Die Lehren aus dem Triester Modell lassen sich leicht übertragen und reproduzieren, denn sie beruhen auf Antworten, die auf einfachen Regeln der zivilen Zusammenarbeit aufbauen, bei der jede gesellschaftliche Einrichtung ihre Rolle in koordinierter Weise und mit Blick auf ein gemeinsames Ziel spielt, in diesem Fall ein sicheres und gastfreundliches Umfeld. Es bedarf einer ehrlichen und vernünftigen Politik; der irrationalen Übertreibung eines Gefühls der Bedrohung, die eine immigrantenfeindliche Stimmung und ein Klima der Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit schürt, muss Einhalt geboten werden.

Die Wahl einer populistischen Koalition im Juni 2018 hat jedoch den Weg für eine Kampagne zur Abschaffung der dezentralisierten Unterbringung geebnet. Das CAS-System wird rückgängig gemacht werden und man wird wieder zum veralteten System überfüllter Lager zurückkehren. Wenn dieser Versuch erfolgreich ist, steht das Triester Modell vor dem Aus und die gegenwärtige Hejxenjagd wird mit größerer Wahrscheinlichkeit weitergehen.