

Günther Pallaver
Elisabeth Alber
Alice Engl

POLITIKA 2017

Günther Pallaver
Elisabeth Alber
Alice Engl

POLITIKA 2017

Südtiroler Jahrbuch für Politik
Annuario di politica dell'Alto Adige
Anuar de politica dl Südtirol

**Flüchtlinge und Asylwerbende in der
Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino**
Krise, Konfrontation und Kooperation

**Profughi e richiedenti asilo
nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino**
Crisi, confronto e cooperazione

Mit freundlicher Unterstützung der Abteilungen Deutsche, Italienische und Ladinische Kultur in der Südtiroler Landesregierung sowie der Region Trentino-Südtirol

Publicato con il contributo della Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – dipartimenti Cultura italiana, tedesca e ladina – e della Regione Trentino-Alto Adige

AUTONOME
PROVINZ
BOZEN
SÜDTIROL



PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO
ALTO ADIGE



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL

© politika, Bozen 2017

Herausgegeben von politika – Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft

A cura di politika – Società di Scienza Politica dell'Alto Adige

Dat ora da politika – Società de scienza politica de Südtirol

Grafisches Konzept | Concetto grafico | Cunzet grafich: Dall'O & Freunde

Übersetzung | Traduzione | Traduzion: Alice Meier (Italienisch), Greta Pallaver (Deutsch), Alexandra

Cosima Budabin (Englisch), Jürgen Runggaldier (Ladinisch)

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Printed in Europe

ISBN 978-88-7283-594-4

www.raetia.com

www.politika.bz.it

Editorial

Günther Pallaver/Elisabeth Alber/Alice Engl _____ 9

Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2016

Saggio: Valutazione critica dell'anno 2016

Andrea Carlà: Fra Casapound, nuovi esperimenti di democrazia
e vecchi confini

Zwischen CasaPound, neuen Experimenten der Demokratie

und alten Grenzen _____ 21

Flüchtlinge und Asylwerbende in der Europaregion

Tirol-Südtirol-Trentino

Profughi e richiedenti asilo nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Teil 1: Politische, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen

Parte 1: Contesto politico, giuridico ed istituzionale

Petra Wlasak: Grenzen im Spannungsfeld von staatlichem
Flüchtlingsmanagement, gesellschaftlichem Diskurs und migrantischer
Selbstbestimmung _____ 53

Peter Hilpold: Die europäische Flüchtlingskrise und die Obergrenzen-
und Quotendiskussion in Österreich _____ 65

Giovanni Scotto: Italia – Europa – Africa: confini, conflitti, diritto
di asilo _____ 87

Roberta Medda-Windischer: La questione migratoria in Italia:
l'orientamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo _____ 103

Sandra Müller/Sieglinde Rosenberger: Nach der „Asylkrise“ 2015.
Die österreichische Asyl- und Grenzmanagementpolitik _____ 117

Teil 2: Politische und mediale Reaktionen in der Europaregion

Parte 2: Reazioni politiche e mediatiche nell'Euregio

- Gracy Pelacani:* Accesso alla protezione internazionale e all'accoglienza nei territori dell'Euregio: il quadro giuridico. Un dialogo difficile ma necessario. _____ 133
- Alice Engl/Verena Wisthaler:* Divergenz trotz Kooperation. Der politische Diskurs zu Flüchtlingen und Asylwerbenden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino _____ 149
- Jakob Leo Gafriller:* Grenzmanagement am Brenner. Eine Analyse der Berichterstattung in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino _____ 173

Teil 3: Erfahrungsberichte aus der Europaregion

Parte 3: Esperienze dall'Euregio

- Benedikt Sauer:* Zwischen Solidarität und neuem Grenzregime. Die Tiroler Flüchtlingspolitik im österreichischen und internationalen Kontext _____ 189
- Mauro Cereghini/Sergio Previte:* Richiedenti asilo e rifugiati in Alto Adige – Sudtirolo: i limiti di una gestione emergenziale _____ 207
- Pierluigi La Spada/Andrea Cagol:* Le ragioni dell'accoglienza trentina _____ 223
- Johanna Mitterhofer:* Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Trentino-Südtirol _____ 235

Panorama

Harald Knoflach: Südtirol übt Teilhabe. Open Spaces, Workshops, Zukunftswerkstatt – deliberative Partizipationsprozesse im Rahmen des Landeskonvents _____ 253

Rezension von *Mariella Johler*: Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe (Hrsg.) (2015). Handbuch zum Europäischen Parlament. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 420 S. _____ 271

Rezension von *Karl Heiden*: Pelinka, Anton (2015). Israel, Ausnahme- oder Normalstaat. Wien: Braumüller Verlag, 256 Seiten und eine Landkarte _____ 273

Autorinnen und Autoren

Autori _____ 276

Editorial

Flüchtlinge und Asylwerbende in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Wenn Francis Fukuyama vor 25 Jahren vom „Ende der Geschichte“ geschrieben hat, weil nach seiner Meinung mit dem Ende des Ost-West-Konflikts es keine weltpolitischen Widersprüche mehr gibt, so können wir auf Grund der Entwicklung der letzten Jahre eher von einem „Neuanfang der Geschichte“ sprechen, voller weltpolitischer Konflikte und Widersprüche.

Das Revival von weltpolitischen Widersprüchen, um bei dieser Metapher zu bleiben, stellt Europa vor eine Reihe von Herausforderungen. Eine dieser einzigartigen Herausforderungen ist die Flüchtlingsfrage und die damit zusammenhängenden Probleme, die auf alle unsere Lebenslagen Einfluss nehmen und im öffentlichen Diskurs kontrovers, oft stark polarisierend diskutiert werden. Unabhängig von Emotionen, aber auch von Ressentiments, welche die Flüchtlingsfrage/Flüchtlingstragödie nach sich ziehen, kann sich heute die Europäische Union im Einsatz für die Menschenrechte und im Interesse der politischen und sozialen Stabilität nicht zurückziehen oder sich von einzelnen Mitgliedsländern politisch lähmen lassen. Was für die EU gilt, gilt genauso für die Staaten, aber auch für Regionen/Länder und Gemeinden. Und das gilt auch für die Europaregionen. So befand sich die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino im letzten Jahr vor einer politischen Zerreißprobe, eingezwängt zwischen Österreich und Italien, die in der Flüchtlings- und Asylpolitik stark unterschiedliche Positionen vertreten.

Vor dem Hintergrund des viel diskutierten „Grenzzaunes“ am Brenner und der europäischen Dimension der Migrationsproblematik beschäftigt sich die aktuelle Ausgabe des Jahrbuchs mit den Themen Krise, Konfrontation und Kooperation bei der Ankunft, Aufnahme und dem Erstmanagement von Flüchtlingen und Asylwerbenden in den drei Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Nach dem kritischen Rückblick auf das Jahr 2016 durch *Andrea Carlà* wird das Schwerpunktthema mit Beiträgen zu den politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen rund um die Flüchtlings- und Asylfrage auf europäischer und staatlicher Ebene eröffnet.

Petra Wlasak weist auf den Irrtum hin, wenn staatliche Akteure annehmen, alleine die Übergänge von Grenzen managen zu können. Sie plädiert vielmehr für eine

erweiterte Perspektive auf Grenzen, um zu vermeiden, dass Grenzen nicht als unhinterfragte Naturgegebenheiten mitkonstruiert werden.

Die Genfer Flüchtlingskonvention geht von einem einzelfallbezogenen Fluchttatbestand aus, für Massenfluchtbewegungen bietet dieses Instrument aber keine geeignete Antwort. Im Beitrag von *Peter Hilpold* wird aufgezeigt, dass weder das Völkerrecht noch das EU-Recht Grundlagen gegen Flüchtlingsströmen bieten, sodass auf multilateraler Ebene eine geeignete Antwort auf das immer bedeutender werdende Massenfluchtphänomen gefunden werden muss.

Migrations- und Asylfragen, humanitärer Schutz, Fragen der Identifizierung von Flüchtlingen, Unterbringung und Inklusion gehören zu den hoch komplexen Themenfeldern, mit denen sich jedes EU-Land auseinandersetzen muss. Wie damit im mediterranen Raum umgegangen wird, zeichnet *Gianni Scotto* auf, während die anderen genannten Themen von *Roberta Medda-Windischer* anhand eines richtungsweisenden Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahr 2016 gegen Italien dargelegt und diskutiert werden.

Sandra Müller und Sieglinde Rosenberger setzen sich in ihrem Beitrag mit der österreichischen Asyl- und Grenzmanagementpolitik nach der kurzen Phase der Willkommenskultur im September 2015 auseinander. Danach übernahm Österreich eine Vorreiterrolle bei restriktiven nationalstaatlichen Maßnahmen und wurde auch zum Fürsprecher einer restriktiveren europäischen Flüchtlingspolitik.

Mit dem zweiten Block an Themen wird der Blickwinkel in vergleichender Sicht auf die drei Landesteile der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gerichtet. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Flüchtlinge und Asylwerbenden und die politischen und medialen Reaktionen in der Europaregion.

Gracy Pelacani setzt sich in ihrem Beitrag mit den internationalen Schutzregeln für Flüchtlinge und den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern der Europaregion auseinander. Dabei wird das rechtliche Dilemma innerhalb der Euregio sichtbar, deren Länder zwei Staaten mit unterschiedlichen rechtlichen und politischen Kulturen angehören.

In eine ähnliche Richtung weist auch der Beitrag von *Alice Engl* und *Verena Wisthaler*. Ihr Beitrag vergleicht die Debatten über Asylsuchende und Flüchtlinge in den drei Landtagen in den Jahren 2015 und 2016. Trotz politisch-ideologischer Ähnlichkeiten im Parteienspektrum der drei Länder und trotz der euroregionalen Zusammenarbeit weisen die politischen Diskurse in den Landtagen deutliche Unterscheide auf, wie etwa die Interpretation der Flüchtlingsströme als Notstand, der eine humanitäre Hilfe erfordert (in Südtirol und im Trentino), gegenüber der Wahrnehmung der Flüchtlingsströme als eine Bevölkerungswanderung, die Integrationsmaßnahmen erfordern (Tirol).

In seiner Medienanalyse der relevantesten Tageszeitungen in den drei Ländern der Euregio kommt *Jakob Gafriller* zum Schluss, dass mit der Ankündigung des Grenzmanagements durch Österreich im Februar 2016 die eventuelle Errichtung eines Grenzzauns am Brenner das zentrale, auch divergierende Thema der Berichterstattung war.

Im dritten Teil des Schwerpunktthemas belegen die Erfahrungsberichte, wie sich die soziale Wirklichkeit der Flüchtlings- und Asylbewerber in den drei Ländern der Euregio präsentiert. *Mauro Cereghini* und *Sergio Previte* arbeiten auf, an welche Grenzen das Notstandsmanagement für Flüchtlinge und Asylbewerber/-innen in Südtirol gestoßen ist. Wie dies im Trentino gehandhabt wird, zeigt der Beitrag von *Pierluigi La Spada* und *Andrea Cagol*, während *Benedikt Sauer* die Situation in Tirol darstellt.

Johanna Mitterhofer analysiert vergleichend die Annahme von Asylsuchenden in ausgewählten Gemeinden der drei Euregio-Länder und stellt keine relevanten Unterschiede fest. Hindernisse und Vorurteile werden abgebaut, sobald Asylsuchende in den Gemeinden leben, verbunden mit einer Informations- und Aufklärungsarbeit.

Außerhalb des Jahresthemas analysiert *Harald Knoflach* die Open-Space-Veranstaltungen und die Konventgespräche für Südtiroler Vereine. Der Autor kommt zu folgendem Schluss: Unabhängig davon, ob die in den Open Spaces vorgebrachten Ideen umgesetzt werden und die Diskussionen zu einem Erfolg führen, schafft bereits der Diskurs an sich einen demokratischen Mehrwert.

Die Herausgeberinnen und der Herausgeber bedanken sich bei allen Autorinnen und Autoren, die einen Beitrag am Zustandekommen dieser Ausgabe geleistet haben. Unser Dank geht weiters an die Übersetzerinnen und Übersetzer, die sich unentgeltlich für diese Arbeit zur Verfügung gestellt haben. Namentlich möchten wir uns bei Alexandra Cosima Budabin, Alice Meier, Greta Pallaver und Jürgen Runggaldier bedanken. Und schließlich sei auch dem Verlag Raetia für die hervorragende und kollegiale Zusammenarbeit gedankt, wie auch allen Subventionsgebern, ohne deren finanzielle Unterstützung das Jahrbuch nicht erscheinen könnte.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Rifugiati e richiedenti asilo nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Così come 25 anni fa Francis Fukuyama scrisse della “fine della storia” sottolineando come dopo la fine della guerra fredda non vi fossero più state contrapposizioni politiche mondiali, così noi oggi, alla luce degli sviluppi degli ultimi anni, possiamo parlare piuttosto di un “nuovo inizio della storia”.

Il risveglio delle contraddizioni politiche mondiali, sempre rimanendo in tema di questa metafora, pone all'Europa una serie di sfide. Una di queste sfide senza precedenti è data dall'emergenza rifugiati e dalle problematiche a questa connesse che influenzano svariati aspetti della nostra quotidianità e che sono spesso affrontate nel dibattito pubblico in modo fortemente polarizzato. A prescindere dalle reazioni emotive e dai risentimenti provocati dal problema o meglio dal dramma dei rifugiati, oggi l'Unione Europea deve impegnarsi attivamente per la tutela dei diritti umani e per garantire la stabilità socio-politica generale senza farsi paralizzare politicamente dagli stati membri. La stessa raccomandazione va estesa ai singoli stati, alle regioni, ai *Länder* e ai comuni. Quanto detto vale anche per le euroregioni. Lo scorso anno l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino ha dovuto affrontare una prova politica lacerante, dovendo pervenire a un punto d'incontro tra politiche per i rifugiati e per i richiedenti asilo, quelle italiane ad austriache, fortemente contrastanti. Sullo sfondo delle tensioni dovute al dibattito sulla recinzione/barriera al confine del Brennero, la corrente edizione dell'annuario affronta temi quali l'emergenza, il conflitto e la necessità di cooperazione nella gestione all'arrivo e nelle prime operazioni di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo da parte dei tre enti territoriali costituenti l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Dopo una riflessione critica sugli avvenimenti dell'anno 2016 scritta da *Andrea Carlà*, il tema principale di questa edizione è inaugurato con una serie di contributi imperniati sulla ricostruzione del quadro giuridico, politico ed istituzionale europeo e nazionale sotteso alla questione dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Petra Wlasak evidenzia l'errore valutativo degli attori politici nazionali consistente nella convinzione di poter gestire da soli il flusso migratorio ai confini. L'autrice incoraggia una visione più ampia delle frontiere per evitare che le stesse siano percepite come confini naturali che non possano essere messi in discussione.

La Convenzione di Ginevra sullo stato dei rifugiati si applica a singole situazioni di accoglienza e non pare perciò fornire una risposta adeguata in caso di movimenti migratori e richieste d'asilo di massa. Dal contributo di *Peter Hilpold* emerge che né il diritto internazionale né quello europeo offrono i fondamenti per affrontare i flussi di rifugiati, ed è pertanto necessario trovare una risposta multilaterale al fenomeno della migrazione di massa che acquisisce sempre più rilevanza.

Le questioni connesse ai flussi migratori in generale, alle richieste d'asilo in particolare, alla protezione umanitaria, nonché il problema del riconoscimento dei rifugiati, della loro accoglienza e inclusione costituiscono tematiche molto complesse con cui ogni paese europeo deve confrontarsi. *Gianni Scotto* descrive come detti temi sono trattati nell'area mediterranea. D'altro canto *Roberta Medda-Windischer* esamina questi temi alla luce di un'importante sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo pronunciata contro l'Italia nel 2016.

Sandra Müller e *Sieglinde Rosenberger* analizzano la politica austriaca di gestione delle frontiere e delle richieste d'asilo dopo la breve fase della "cultura" dell'accoglienza nel settembre 2015. Dopo la richiamata fase iniziale di accoglienza, l'Austria ha assunto un ruolo di primo piano nell'adozione di provvedimenti statali restrittivi divenendo anche promotrice di una politica europea dei rifugiati più restrittiva.

In un secondo blocco tematico si adotta un punto d'osservazione comparativo tra i tre enti territoriali costitutivi dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino. Le questioni riguardanti i rifugiati e i richiedenti asilo, nonché le reazioni politiche e sui mass media nell'Euregio sono gli elementi centrali di questa analisi comparata. *Gracy Pelacani* esamina le regole internazionali in tema di protezione dei rifugiati per poi ricostruire il quadro normativo e giuridico dei paesi dell'Euregio. Questa analisi rende evidente il dilemma giuridico dell'Euregio dovuto alla circostanza per cui lo stesso è costituito da due stati diversi con diverse culture politiche e giuridiche. Il contributo di *Alice Engl* e *Verena Wisthaler* va nella stessa direzione. Le due autrici confrontano il dibattito sul tema dell'accoglienza nei tre consigli regionali tra il 2015 e il 2016. Nonostante le similarità politico-ideologiche tra i partiti politici dei tre enti territoriali e nonostante la collaborazione euroregionale, il discorso politico nelle rispettive assemblee rappresentative presenta importanti differenze. L'Alto Adige e il Trentino, da un lato, interpretano il flusso dei rifugiati come una situazione d'emergenza che richiede aiuti umanitari, il Tirolo, dall'altra, percepisce questi flussi come uno spostamento di popolazione che richiede l'adozione di misure specifiche e provvedimenti atti a garantire l'integrazione. Nella sua analisi dei maggiori quotidiani dei tre territori dell'Euregio *Jakob Gafriller* arriva alla conclusione che

l'annuncio dell'eventuale costruzione di una barriera al confine con il Brennero nel febbraio 2016 da parte dell'Austria è stato il tema centrale, seppur controverso, dell'informazione giornalistica.

Nella terza parte di questa edizione le esperienze pratiche riportate permettono di ricostruire la realtà sociale dei rifugiati e dei richiedenti asilo nelle tre aree dell'Euregio. *Mauro Cereghini* e *Sergio Previte* pongono l'accento sui limiti emersi nella gestione dell'emergenza rifugiati e richiedenti asilo in Alto Adige. *Pierluigi La Spada* e *Andrea Cagol* riportano la situazione verificatasi in Trentino, mentre *Benedikt Sauer* quella in Tirolo.

Johanna Mitterhofer propone un'osservazione comparata delle attività di accoglienza dei richiedenti asilo in alcuni comuni scelti nella zona dell'Euregio dalla quale non emergono rilevanti differenze. L'abbattimento di barriere e pregiudizi è possibile qualora i richiedenti asilo vivano in comuni che siano stati adeguatamente informati e sensibilizzati.

In aggiunta al tema principale *Harald Knoflach* analizza gli incontri Open Space e le discussioni avvenute in seno alla Convenzione per le associazioni altoatesine. L'autore arriva alla seguente conclusione: a prescindere dalla concreta realizzazione delle idee emerse nel corso degli incontri Open Space e a prescindere dall'eventuale esito positivo delle discussioni intrattenute, il dibattito di per sé rappresenta un importante valore democratico aggiunto.

I curatori ringraziano tutti gli autori e le autrici che hanno contribuito alla realizzazione di questa edizione. Un particolare ringraziamento va ai traduttori e alle traduttrici che hanno offerto i loro servizi a titolo gratuito. Un ringraziamento personale va ad Alexandra Cosima Budabin, Alice Meier, Greta Pallaver e Jürgen Runggaldier.

Infine ringraziamo la casa editrice Raetia per la collegiale ed eccellente collaborazione, e gli sponsor senza il cui sostegno finanziario non sarebbe stato possibile realizzare questo annuario.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Muciadifs y persones che damanda asil politich tla Region europeica Tirol-Südtirol-Trentin

Canche Francis Fukuyama scrijova dan 25 ani dla “fin dla storia”, ajache do si mionga do la fin dl cunflit est-vest, ne n’ova nia plu da unì d’autri cuntrasé tla politica mundiela, possen sèn, se stizan sun la evoluzion di ultim ani, rujené plutosc de n “scumenciamënt da nuef dla storia”, plëina de cunflit y cuntrasé a nivel mundiel.

L mëter man da nuef di cuntrasé tla politica mundiela, per resté pra chësta metafora, porta pro che l’Europa se vëija dan na lingia de sfides. Una de chësta sfides uniches ie chëla di muciadifs y i problems lei che nfluenza duta la situaziuns de nosta vita y de chëla che l vën rujenà per l plu te na maniera cuntrasteda, suvënz polarisan tl’ucajions publiches. Nce zënza tenì cont dl’emoziuns o nce di ressentimënc lei ala cuestion/tragedia di muciadifs ne possa la Union Europeica nia se tré ora dal mpëni per i dërc dla persona y tl nteres dla stabilità politica y soziela y se lascé fermé su per gauja de singuli stac cumëmbri. Chël che vel per la Union Europeica vel tla medema maniera nce per i singuli stac, ma nce per la regions y i chemuns. Y chësc vel nce per la Region europeica. Perchël fova la Region europeica Tirol-Südtirol-Trentin l ann passà dan n cunflit politich nia da puech, danter l nteres dl’Austria y chël dla Talia che fova defrënt n cont dla politica di muciadifs y dl asil.

Tenian cont dla “sief de cunfin” sun l Präner y dla dimenscion europeica dla problematica dla migrazion se dà la edizion atuela dl anuer ju cun la tematiches dla crisa, cunfruntazion y cooperazion al mumënt dla ruveda, aculienza y dla prima organizazion di muciadifs y dla persones che damanda asil tla trëi pertes dla Region europeica Tirol-Südtirol-Trentin.

Do la udleda critica al ann 2016 da pert de *Andrea Carlà* mët man l tema prinzipel cun cuntribuc sun la cundiziuns politiches, giuridiches y istituzionaleles n cont di muciadifs y la cuestion dl asil a nivel europeich y statel.

Petra Wlasak mostra su l fal che vën fat, canche atëures statei miena de pudëi manejé da sèui l passé de cunfin. Èila se damanda na udleda plu lergia ai cunfins, per schivé che chisc vënie cunscidrei sciche zeche de dat dant dala natura y nia plu da mëter n descusion.

La Cunvenzion di muciadifs de Genf pea via dal cajo singul de mucé, ma a n mucé de na gran cumpèida ne dà chësc strumënt deguna risposta. L cuntribut de *Peter Hilpold* mostra su, che no l dërt di popui no dl dërt dla UE pieta na fundamënta contra la gran cumpèida de muciadifs. A chësta maniera muessen abiné na risposta adateda a nivel multilaterel a chësc fenomen de mucé de mpurtanza for majera.

Cuestions sun la migrazion y l asil, la scunanza umanitera, la cuestions sun la identificazion di muciadifs, l dé d'albierch y la inclusion toca pra la tematices scialdi cumplichedes cun chëles che uni cumëmber dla UE muessa se cunfrunté. Coche n ti va permez tl raion mediteran mostra su *Gianni Scotti*. L'otra tematices nunziedes vën tratades da *Roberta Medda-Windischer* se stizan sun n giudize fundamentel dla Suneria europeica per i dërc dla persona dl ann 2016 contra la Talia.

Cuestions sun la migrazion y l asil, la scunanza umanitera, la cuestions sun la identificazion di muciadifs, l dé d'albierch y la inclusion toca pra la tematices scialdi cumplichedes cun chëles che uni cumëmber dla UE muessa se cunfrunté. Coche n ti va permez tl raion mediteran mostra su *Gianni Scotti*. L'otra tematices nunziedes vën tratades da *Roberta Medda-Windischer* se stizan sun n giudize fundamentel dla Suneria europeica per i dërc dla persona dl ann 2016 contra la Talia.

Sandra Müller y Sieglinde Rosenberger se dà ju te si cuntribut cun la politica austriaca de asil y de manejé la situazion sun l cunfin do l prim mumënt de bënëni tl 2015. Da iló inant fova l Österreich danter i prims a purté inant na politica naziunela dura y fova danter chëi che se damandova na politica plu regurëusa contra i muciadifs.

La segunda pert mët a cunfront la situazion tla trëi pertes dla Region europeica Tirol-Südtirol-Trentin. L pont zentrel ie cuestions sun i muciadifs y la persones che damanda asil y la reazions politiches y di media tla Region europeica.

Gracy Pelacani se dà ju te si cuntribut cun la regules internazioneses de scunanza di muciadifs y cun la leges ti *Länder* dla Region europeica n chësc cont. Tlo vëijen te na maniera tlera l dilema giuridich dla Region europeica, de chëla che fej pert doi stac cun na cultura giuridica y politica defrënta.

Tla medema direzion va l cuntribut de *Alice Engl y Verena Wisthaler*. Si cuntribut cunfruntea la descuscion politica sun persones che damanda asil y l mucé de na gran cumpèida ti Cunsëies provinziei ti ani 2015 y 2016. Nce sce l spetrum politichideologich di partic di trëi *Länder* se lascia cunfrunté y nce sce l vën laurà adum tla Region europeica iel da udëi ora na desfrënza tlera tla descuscion politica ti trëi Cunsëies provinziei, sciche per ejëmpl tla interpretazion dl mucé de na gran cumpèida da udëi sciche na situazion de emergënza che se damanda n aiut umaniter (Südtirol y Trentin) y pona senti l mucé sciche migrazion de populazions che se damanda mesures de integrazion (Tirol).

Te si analisa di media tres la zaites plu lietes ti trëi *Länder* dla Euregio ruva *Jakob Gafriller* ala cuntlujion che la anzieda de Österreich de fauré dl 2016 de maneje autramënter la situazion sun i cunfins fajan su eventualmënter na sief de cunfin sun l Prëner, fova l tema zentrel ma nce chël purtà dant te na maniera plu defrënta dala cronica de uni di.

La terza pert dl tema prinzipel se dà ju cun relaziions de esperienzes fates, coche la realtà soziela di muciadifs y dla persones che damanda asil ti trëi *Länder* dla Euregio se prejentea. *Mauro Cereghini* y *Sergio Previte* mostra su l limit a maneje la situazion de emergënza di muciadifs y dla persones che damanda asil te Südtirol. Coche chësc vën tratà tl Trentin mostra l cuntribut de *Pierluigi La Spada* y *Andrea Cagol*, ntant sce mostra *Benedikt Sauer* su la situazion tl Tirol.

Johanna Mitterhofer analisea, cunfruntan, coche la persones che damanda asil vën têtes su te chemuns cris ora di trëi *Länder* dla Euregio y se rënd cont che l ne n'ie deguna desfrënzes de n cër pëis. Mpedimënc y pregiudizies vën tëuc ju peranche la persones che damanda asil sta ti chemuns, dut chësc lià a n lëur de informazion.

Sciche cuntribut ora dl tema dl ann analisea *Harald Knoflach* la manifestaziions *open space* y la descuscions dla Cunvenzion per la lies dl Südtirol. La cuntlujion ie per l autëur: unfat sce la ideies purtedes dant ti *open space* vën realisedes y devënta n suzes, bele la descuscion per si cont ie n valor democratic mpu.

I y la editëures rengrazia duc i autëures y duta la autëures che à dat n si cuntribut per realisé chësta edizion. Ti sention gra nce ai y ala tradutëures che se à metù a despusizion debant a fé chësc lëur. Per inuem ulons rengrazië *Alexandra Cosima Budabin*, *Alice Meier*, *Greta Pallaver* y *Jürgen Runggaldier*. Rengrazion nce l editëur *Raetia* per la bela culaburazion unida a se l dé deberieda, coche nce duc chëi che à dat na suvenzion, zënza si cuntribut finanziael ne pudëssen nia publiché l anuer.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2016
Saggio: Valutazione critica dell'anno 2016



Andrea Carlà

Fra CasaPound, nuovi esperimenti di democrazia e vecchi confini

Zwischen CasaPound, neuen Experimenten der Demokratie und alten Grenzen

A critical evaluation of 2016: between CasaPound, new experiments in democracy, and old borders

Abstract How will the past year be remembered? What facts dominated South Tyrol political dynamics in 2016? The chapter presents a critical analysis of the main political events in South Tyrol in 2016, focusing on three aspects. First, it looks at the municipal elections of Bolzano/Bozen, discussing the electoral success in South Tyrol of CasaPound, the party of the so-called fascists of the new millennium. Second, the various experiences of direct and/or participatory democracy and the several related initiatives undertaken in South Tyrol are analyzed, including the consultation on the project Benko, the referendum on the airport, the process of the Convent on the Autonomy and the national referendum on the reform of the Italian Constitution. Finally, the chapter addresses the so-called refugee crisis and the threat of the Austrian government to reintroduce controls at the Brennero/Brenner border. The chapter examines these events for how they raise critical questions around continuity and change in South Tyrolean political life.

1. Einleitung

Einen kritischen Rückblick über die wichtigsten politischen Ereignisse des vergangenen Jahres zu schreiben ist immer wieder eine besondere Herausforderung. Es gilt nämlich, die für eine eingehende Analyse unerlässlichen Ereignisse hervorzuheben und die zweitrangigen Episoden auszulassen.

Selbst wenn diese Ereignisse anhand objektiver Kriterien ausgewählt werden, wie beispielsweise nach den meisten Zeitungstiteln, kann man immer eine Fehleinschätzung riskieren. So können Ereignisse, die im ersten Moment große Aufmerksamkeit hervorrufen, schlussendlich keine besonderen Konsequenzen nach sich ziehen, wohingegen andere Vorkommnisse, die unbeachtet geblieben waren, sich womöglich erst nach fünf oder zehn Jahren als wichtig herausstellen.

Eine solche Beurteilung vorzunehmen bedeutet zugleich, sich mit einer der Hauptfragen der Politikwissenschaft auseinanderzusetzen, und zwar mit der Frage nach Kontinuität und Wandel politischer Prozesse. Anders gesagt geht es darum zu verstehen, ob ein bestimmtes Ereignis wirklich einen Bruch mit der Vergangenheit darstellt oder eigentlich nur das Endergebnis vorausgegangener Entwicklungen ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welcher Hinsicht das Jahr 2016 anders als die Jahre zuvor war. Haben wir, politisch gesehen, ein besonderes Jahr erlebt? Gab es außergewöhnliche politische Ereignisse, deren Folgen wir noch in Zukunft spüren und die in der kollektiven Erinnerung erhalten bleiben werden?

Meiner Meinung nach gab es im Jahr 2016 drei nennenswerte Ereignisse, deren Anfänge eigentlich in den vorausgegangenen Jahre liegen, die aber auch in Zukunft die Südtiroler Politik prägen könnten.

Erstens haben die Bozner Gemeinderatswahlen den Aufschwung von *CasaPound* bestätigt, der Partei der sogenannten Faschisten des neuen Millenniums. Zweitens war 2016 das Jahr, in dem die Südtiroler Bevölkerung das Konzept der direkten und partizipativen Demokratie für sich entdeckt hat: von der Befragung zum Benko-Projekt über das Flughafenreferendum, von den Prozessen des Autonomiekonvents bis hin zu nationalen Referenda, insbesondere dem Referendum über die italienische Verfassung.

Schlussendlich war 2016 auch für Südtirol das Jahr, in dem die sogenannte „Flüchtlingskrise“ ihren bisherigen Höhepunkt erreicht hat. Tausende Menschen durchquerten unser Land, um die österreichische Grenze zu passieren und um in den nordeuropäischen Ländern Asyl und ein neues Leben zu finden, während die österreichische Regierung mit einer für Südtirol folgenreichen Wiedereinführung der Kontrollen an der Brennergrenze drohte.

1. Introduzione

Scrivere una valutazione critica degli eventi politici principali dell'anno appena passato è un compito sempre particolarmente arduo, perché significa selezionare alcuni fatti considerati degni di essere approfonditi a discapito di altri, che sono visti come secondari. La scelta, anche se segue criteri oggettivi, quali per esempio il maggior numero di titoli sui giornali, rischia sempre di rivelarsi errata. Può essere che alcuni degli avvenimenti, che al momento hanno fatto molto scalpore, alla fine non avranno particolari ripercussioni, mentre magari solo fra cinque o dieci anni ci si accorgerà dell'importanza di altri fatti passati in sordina.

Fare tale valutazione significa anche affrontare in qualche modo una delle tematiche principali per gli studiosi di scienza politica, cioè la questione della continuità e dei cambiamenti nei processi politici. In altre parole si tratta di capire quando un evento specifico rappresenti effettivamente un momento di rottura con il passato o se in realtà sia soltanto il risultato finale di vari sviluppi iniziati precedentemente. A riguardo c'è da chiedersi per che cosa l'anno 2016 si sia distinto dalle annate passate. Abbiamo appena vissuto un anno unico per quanto riguarda le dinamiche politiche? Ci sono stati degli eventi politici che effettivamente sono degni di nota e avranno ripercussioni in futuro, rimanendo nell'immaginario collettivo negli anni a venire?

A mio parere, tre avvenimenti del 2016 sono degni di particolare nota e potrebbero lasciare un segno nella politica altoatesina in futuro, anche se in realtà in tutti e tre i casi i semi del cambiamento sono stati radicati negli anni passati. Innanzitutto ci sono state le elezioni comunali di Bolzano, che hanno confermato la crescita di CasaPound, il partito dei cosiddetti fascisti del nuovo millennio. In secondo luogo il 2016 è l'anno in cui la società altoatesina ha abbracciato i concetti di democrazia diretta e partecipativa, con diverse iniziative a riguardo, dalla consultazione sul progetto Benko, al referendum sull'aeroporto, al processo della Convenzione sull'autonomia, oltre a referendum nazionali, in primis quello sulla riforma della Costituzione italiana. Infine anche per l'Alto Adige il 2016 è stato l'anno in cui è emerso in tutta la sua drammaticità la cosiddetta crisi dei rifugiati, con migliaia di persone in transito sul suo territorio con la speranza di passare il confine con l'Austria e trovare rifugio ed una nuova vita nei paesi del Nord Europa, e, fatto estremamente rilevante per l'Alto Adige, la minaccia del governo austriaco di ripristinare i controlli al confine con il Brennero.

Prima di procedere con l'analisi di questi tre avvenimenti, è doveroso specificare che il 2016 è stato naturalmente caratterizzato anche da altri eventi di natura politica, molti dei quali meriterebbero un'analisi apposita. In linea di continuità con il

Bevor ich mit der Analyse dieser Ereignisse beginne, soll hervorgehoben werden, dass das Jahr 2016 selbstverständlich auch von anderen Gegebenheiten geprägt war, die aber einer eigenen Analyse bedürften.

Was die Kontinuität mit der Vergangenheit betrifft, so ist die erneut entfachte Diskussion zur Toponomastik zu nennen. Dazu gehört die Ausarbeitung der entsprechenden Durchführungsbestimmung sowie die Erarbeitung eines neuen Gesetzesantrags im Südtiroler Landtag, die Verschiebung der Sitzung des Verfassungsgerichtshofes, um das Landesgesetz zur Toponomastik aus dem Jahre 2012 zu diskutieren, die Proteste einiger italienischsprachiger Politiker, die Angst vor einem geheimen „Anhang B“ hatten, laut dem mehr italienische Ortsnamen abgeschafft werden sollten als abgemacht war, die Präsenz der Thematik in den nationalen Medien und der Eingriff des Regionenministers Enrico Costa. Am Ende kam noch der Aufruf der Accademia della Crusca zum Erhalt der tolemeischen Ortsnamen hinzu, worauf ein von der Süd-Tiroler Freiheit vorgebrachter und von der Südtiroler Volkspartei (SVP) unterstützter Protestantrag folgte, der wiederum von Vertretern der italienischsprachigen Bevölkerung kritisiert wurde.

2. CasaPound und die Gemeinderatswahlen in Bozen

Im Jahr 2016 hat sich der Aufstieg der Partei *CasaPound* in der Provinz Bozen bestätigt, nachdem diese bei den Gemeinderatswahlen von 2015 die Wahl ihres ersten Vertreters in einer Gemeinde feiern konnte. Damals war Luigi Spagnoli zum dritten Mal als Bürgermeister wiedergewählt worden, musste aber einige Monate später aufgrund des Bruchs in der Regierungskoalition zurücktreten. Diese bestand aus dem Partito Democratcio (PD), der SVP, den Ökosozialen (Verdi-Grüne-Verc, Sinistra Ecologia Libertà [SEL] und A sinistra per Bolzano con Gallo), den Sozialisten (PSI) und mehreren anderen Bürgerlisten. Der Bruch war vor allem durch die Ereignisse rund um das Benko-Projekt, das Einkaufszentrum in unmittelbarer Nähe der Bozner Altstadt, verursacht worden.

Als Folge davon wurde die Stadt bis zu den Neuwahlen im Mai 2016 vom außerordentlichen Kommissär Michele Penta verwaltet. Laut informeller Gerüchte von Gemeindeangestellten wird man sich an die Monate unter Pentas Führung als eine Zeit erinnern, in der die Gemeindemaschine und die Verwaltungsverfahren wieder in Bewegung gesetzt wurden; aber auch als eine Phase, in der einige sehr umstrittene architektonische Projekte wie der unterirdische Parkplatz „Auto Fiume“ und das Benko-Projekt genehmigt oder vorangebracht wurden.

passato va segnalato che si è riaperto il dibattito sulla toponomastica, con l'elaborazione della relativa norma di attuazione e di un nuovo disegno di legge provinciale, il rinvio della seduta della Corte costituzionale per discutere la legge provinciale sulla toponomastica del 2012, la protesta da parte di alcuni rappresentanti politici della comunità di lingua italiana, la paura di un "allegato B" segreto che cancelli un maggior numero di toponimi italiani di quelli su cui esiste un consenso generale, la rilevanza data alla questione da quotidiani nazionali, e l'intervento del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Enrico Costa. Da ultimo vi è stato l'appello dell'Accademia della Crusca per mantenere i toponimi di Tolomei, a cui è seguita una mozione di protesta presentata dalla Südtiroler Freiheit che è stata votata dalla Südtiroler Volkspartei (SVP), suscitando varie critiche da parte dei rappresentanti della popolazione di lingua italiana.

2. CasaPound e le elezioni comunali di Bolzano

Il 2016 è stato l'anno della conferma della crescita in provincia del partito CasaPound, che già alle elezioni comunali di Bolzano del 2015 aveva celebrato l'elezione per la prima volta di un suo rappresentante in un Comune. In quelle elezioni Luigi Spagnoli era stato rieletto sindaco per la terza volta, per però dimettersi pochi mesi dopo a causa delle divisioni nella composta maggioranza di governo formata dal Partito Democratico (PD), SVP, ecosociali (Verdi-Grüne-Verc, Sinistra Ecologia Libertà SEL], e A sinistra per Bolzano con Gallo), Partito Socialista Italiano e varie liste civiche, dilaniata in primis dalle vicende legate al progetto Benko, il centro commerciale a ridosso del centro città. Conseguentemente Bolzano è stata governata dal commissario straordinario Michele Penta in attesa di nuove elezioni tenutesi nel maggio del 2016. A detta di chiacchiere informali con funzionari comunali, i mesi sotto l'amministrazione Penta saranno ricordati per come la macchina comunale si era rimessa in moto e la velocità delle pratiche amministrative, ma anche per aver autorizzato e/o spianato la strada ad alcuni progetti architettonici molto contestati, come il parcheggio interrato Park Auto Fiume e il progetto Benko.

Le elezioni comunali di Bolzano del 2016 sono state nuovamente caratterizzate dai conflitti e pasticci fra i rappresentati del gruppo linguistico italiano sia a destra che a sinistra del campo politico. A destra, le elezioni saranno ricordate come la grande occasione mancata, visto la debolezza dell'alleanza SVP-PD. La SVP, infatti, traumatizzata per l'appoggio dato a Spagnoli nel 2015 e infastidita da una possibile stretta relazione fra il PD e la sinistra ecosociale, rea di opporsi a grossi proget-

Die Gemeinderatswahlen von 2016 waren erneut von Konflikten und Murkse-
reien zwischen den politischen Vertretern der italienischen Sprachgruppe, sowohl
auf rechter als auch auf linker Seite, gekennzeichnet. Für die italienischen Rechts-
parteien stellten die Wahlen angesichts des damaligen schwachen SVP-PD Bündnis-
ses eine große, aber verpasste Chance dar. Die SVP präsentierte sich im ersten Wahl-
gang als blockfrei und stellte Christoph Bauer als eigenen Kandidaten für das Amt
des Bürgermeisters auf. Grund dafür war das Trauma, hervorgerufen durch die Un-
terstützung von Luigi Spagnolli bei den Wahlen 2015, beunruhigt durch eine mög-
liche engere Zusammenarbeit zwischen PD und Ökosozialen, denen vorgeworfen
wurde, große Stadtprojekte zu blockieren, in erster Linie das Benko-Projekt. Wenn
also die Mitte-rechts-Parteien einen Kandidaten oder eine Kandidatin aufgestellt
hätten, die oder der von der SVP nicht abgelehnt worden wäre, hätte durchaus die
Möglichkeit einer ersten Koalition zwischen SVP und den Mitte-rechts-Parteien in
Bozen bestanden, wie es bereits im Jahr zuvor in Leifers geschehen war.

Trotz der Ankündigung, sich zusammen zu schließen und bei den Wahlen gemein-
sam nach dem siegreichen Modell in Leifers anzutreten, wobei es auch ein von Giovan-
ni Benussi organisiertes geheimes Abendessen gab, um eine Mitte-rechts Einheitsfront
zu bilden und um die Schwäche der SVP-PD Allianz auszunutzen, wurden stattdessen
die Wähler erneut Zeugen der üblichen Spaltungen und des verbalen Schlagabtausches
zwischen den Vorsitzenden der Parteien, nämlich Giorgio Holzmann, Alessandro Urzì
und Michaela Biancofiore. Dazu kam ein Streit zwischen Michaela Biancofiore und
ihrer (ehemaligen?) Freundin Elisabetta Gardini, regionale Kommissarin von Forza
Italia. Ironie des Schicksals wollte es, dass alle Beteiligten versicherten, einen Kandi-
daten/eine Kandidatin zu haben, der/die alle Parteien vereinen konnte, schlussendlich
war jedoch keiner bereit, jemand anderem den Vortritt zu lassen. Am Ende zogen die
Mitte-rechts-Parteien getrennt und mit drei Bürgermeisterkandidaten in die Wahl:
Mario Tagnin, der vom *Il Centro Destra Uniti per Bolzano* (Zusammenschluss aus
Forza Italia, *Unitalia* und *Alto Adige nel Cuore*) und von der Lega Nord unterstützt
wurde; Giorgio Holzmann mit der Liste *Alleanza per Bolzano con Holzmann*, welche
Fratelli d'Italia, die *Conservatori e Riformisti* von Raffele Fitto sowie die Liste von
Benussi einschloss, und der Kandidat von *CasaPound* Maurizio Puglisi Ghizzi.

Was die linke Seite des politischen Spektrums betrifft, so hatte sich der PD nach
mehreren inneren Konflikten vergeblich um den Senator Francesco Palermo und
Andrea Zeppa (Ressortdirektor in der Landesverwaltung) bemüht, um mit einem
gemeinsamen Kandidaten und gemeinsam mit der SVP antreten zu können.

Schlussendlich wurde bei den Vorwahlen der Unabhängige Renzo Caramaschi als
Bürgermeisterkandidat gewählt. Der ehemalige Bozner City Manager war politisch

ti per la città, in primis il progetto Benko, ha assunto una posizione “blockfrei” (non allineati) al primo turno, presentando un proprio candidato, Christoph Baur. Quindi, se il centro-destra avesse presentato un candidato unico non invisibile alla SVP, ci sarebbe stata la possibilità per la prima volta a Bolzano di un eventuale governo di coalizione centro-destra e SVP sul modello di quanto già avvenuto a Laives l'anno precedente. Invece, nonostante le dichiarate intenzioni di ricompattarsi e correre uniti sul modello vincente di Laives con anche una cena segreta organizzata da Giovanni Benussi per creare un fronte unico di centrodestra e approfittare della debolezza dell'alleanza SVP-DP, si è assistito alle solite divisioni e scontri verbali fra tutti i leader dell'area, Giorgio Holzmann, Alessandro Urzi e Michaela Biancofiore, a cui si è aggiunto una lite fra quest'ultima e la sua (ex?) amica Elisabetta Gardini, commissaria regionale di Forza Italia. Ironicamente tutti i protagonisti erano pronti a dichiarare di avere un candidato in grado di aggregare tutti, ma nessuno si è dimostrato disposto a cedere per un candidato alternativo. Alla fine la destra si è presentata divisa con tre candidati sindaci: Mario Tagnin, sostenuto da “Il Centro Destra Uniti per Bolzano” (insieme di Forza Italia, Unitalia e Alto Adige nel Cuore) e Lega Nord; Giorgio Holzmann con la lista “Alleanza per Bolzano con Holzmann” su cui sono confluiti Fratelli d'Italia, i Conservatori e riformisti di Raffaele Fitto e la lista di Benussi; e il candidato di CasaPound Maurizio Puglisi Ghizzi.

A sinistra, il PD, dopo vari scontri interni e aver corteggiato inutilmente il senatore Francesco Palermo e Andrea Zeppa, capo dipartimento in Provincia, come candidati da presentare in comune con la SVP, ha scelto come candidato sindaco tramite le primarie l'indipendente Renzo Caramaschi, ex city manager e legato politicamente all'ex sindaco e consigliere provinciale democristiano Giancarlo Bolognini. L'ala ecosociale, una dei protagonisti della giunta comunale di Spagnolli e del melodramma del suo terzo mandato, si è definitivamente spaccata con SEL e membri della lista “A sinistra per Bolzano con Gallo” che si sono alleati con il PD e, uniti nella lista “Sinistra-Die Linke”, hanno sostenuto Caramaschi, mentre i Verdi hanno confermato la rottura del 2015 con il PD e, insieme a Projekt Bozen, hanno corso con un loro candidato sindaco, Norbert Lantschner, sostenuto anche da Rifondazione.

Le elezioni del 2016 si sono tenute con una nuova legge elettorale per le elezioni comunali approvata a gennaio dal consiglio regionale che, pur mantenendo il numero di 45 consiglieri, introduce soglie per l'accesso al consiglio comunale (3% per le liste singole, 7% per le coalizioni, e 2,2% per le liste coalizzate) al fine di ridurre la frantumazione politica ed evitare l'ingovernabilità. L'idea di un premio di maggioranza è stata esclusa perché considerata contraria al principio di rappresentanza delle minoranze linguistiche. Nonostante la nuova legge elettorale, il panorama politico

dem früheren Bürgermeister der Democrazia Cristiana und ehemaligen Landtagsabgeordneten Giancarlo Bolognini nahe gestanden. Der ökosoziale Flügel, eine der tragenden Säulen von Spagnollis Gemeindeausschuss und Akteur im Trauerspiel seines dritten Mandats, beendete endgültig das Bündnis mit SEL und der Liste *A sinistra per Bolzano con Gallo*. Während diese ein Bündnis mit dem PD eingingen und mit der gemeinsamen Liste *Sinistra-Die Linke Caramaschi* unterstützen, bestätigten die Grünen den Bruch mit dem PD, indem sie gemeinsam mit *Projekt Bozen* und mit Unterstützung von *Rifondazione Comunista* Norbert Lantschner als ihren eigenen Kandidaten in die Wahl schickten.

Bei den Wahlen von 2016 wurde das neue Wahlgesetz für die Bozner Gemeinderatswahlen angewandt, das im Januar vom Regionalrat verabschiedet worden war. Dieses behält die 45 Gemeinderatssitze bei, allerdings führt es Zugangshürden für den Gemeinderat ein (3 % für die einzelne Liste, 7 % für Koalitionen und 2,2 % bei Listenkoppelungen), um eine politische Fragmentierung zu vermindern und um die Regierungsunfähigkeit zu vermeiden. Die Idee einer Mehrheitsprämie wurde verworfen, weil sie dem Prinzip der Sprachgruppenrepräsentanz widerspricht. Trotz des neuen Wahlgesetzes blieb das politische Panomara weitgehend fragmentiert. Die Wähler und Wählerinnen (ca. 56 % der Wahlberechtigten) mussten zwischen 13 Bürgermeisterkandidaten und 17 gekoppelten Listen auswählen. Dies zeigt, dass Wahlsysteme nicht zwangsläufig politische Systeme beeinflussen, bzw. dass es dazu Zeit braucht.

Stimmenstärkste Partei wurde die SVP mit 17,01 Prozent der Stimmen und acht Sitzen (im Vergleich zu den 15,58 % und den sieben Sitzen im Jahr zuvor). Es folgte der PD mit 15,58 Prozent der Stimmen (2015: 16,67 %), aber dank des neuen Wahlsystems kam er auf neun Sitze. Die SVP wurde also für ihre Entscheidung, im Alleingang anzutreten, belohnt und konnte so auch die deutschsprachigen Rechtsparteien in Schach halten. Zur dritten politischen Kraft in Bozen stieg die Fünf-Sterne-Bewegung auf (Movimento 5 Stelle), welche mit 12,06 Prozent ein gutes Ergebnis einfuhr und ihre vier Sitze von 2015 auf sechs Sitze erhöhen konnte. Lega Nord und die Liste *Centro Destra Uniti per Bolzano*, die den Bürgermeisterkandidaten Tagnin unterstützen, erzielten jeweils 8,95 Prozent (fünf Sitze) und 7,61 Prozent der Stimmen (vier Sitze). Gute Ergebnisse erhielten *CasaPound* mit 6,69 Prozent und drei Sitzen sowie die Grünen, die sich von 5,10 Prozent und zwei Sitzen beim Wahlgang 2015 auf 6,11 Prozent und vier Sitze steigern konnten. Den Abschluss bildeten die *Alleanza per Bolzano con Holzmann*, die *Lista civica-Bürgerliste con/mit Caramaschi* und *Io sto con Bolzano – Für Bozen Gennaccaro Sindaco*, welche allesamt zwischen vier und fünf Prozent der Stimmen sowie zwei Sitze erhielten. Sieben Listen haben es nicht in den Gemeinderat geschafft, darunter die

è rimasto molto frammentato e coloro che si sono recati alle urne (circa il 56% degli elettori) hanno dovuto scegliere tra tredici candidati sindaci e 17 liste collegate, a dimostrazione che i sistemi elettorali non determinano necessariamente il sistema politico o almeno hanno bisogno di tempo per produrre i loro frutti.

La SVP è stata il partito più votato, ottenendo il 17,01 per cento dei voti e otto seggi (rispetto al 15,58% e sette seggi dell'anno precedente), seguita dal PD che ha ottenuto il 15,85 per cento (16,67% nel 2015) ma grazie al sistema elettorale nove seggi. La SVP quindi è stata premiata nella sua scelta di correre da sola riuscendo a tenere a bada la destra nazionalista di lingua tedesca. Terzo partito è il Movimento 5 Stelle, che ha avuto un buon risultato ottenendo il 12,06 per cento dei voti e rispetto al 2015 ha aumentato i suoi rappresentanti da quattro a sei. Le liste che sostenevano il candidato sindaco Tagnin, Lega Nord e "Il Centro Destra Uniti per Bolzano" hanno ottenuto rispettivamente 8,95 per cento e 7,61 per cento dei voti equivalenti a cinque e quattro seggi. Buoni risultati per CasaPound che ottiene il 6,69 per cento dei voti e porta in consiglio tre rappresentanti, e i Verdi cresciuti dal 5,10 per cento (e due seggi) del 2015 al 6,11 per cento ottenendo quattro seggi. Chiudono "Alleanza per Bolzano con Holzmann," "Lista civica Bürgerliste con/mit Caramaschi," e "Io sto con Bolzano – für Bozen Gennaccaro sindaco" tutte fra il 4 e 5 per cento dei voti e due seggi. Sette liste sono rimaste escluse, fra cui tutte quelle della Sinistra radicale, quella della camaleontica Elena Artioli (ex SVP, ex Lega e ora liberal PD, ma considerata incompatibile con il centrosinistra) e la Süd-Tiroler Freiheit, che aveva corso con un provocatorio quanto anacronistico slogan di rendere di nuovo Bolzano una città tedesca e accuse alla mentalità italiana che avrebbe deteriorato l'amministrazione cittadina.

Al ballottaggio per l'elezione del sindaco sono andati Caramaschi con 22,35 per cento delle preferenze e Tagnin che ha prevalso sul candidato SVP Baur con il 18,40 per cento dei voti contro 15,97 per cento. Nella sfida con Tagnin, il candidato del PD ha ottenuto dopo un po' di tentennamenti l'appoggio della SVP e appelli di voto a favore da parte di "Io sto con Bolzano" di Angelo Gennaccaro, dei Verdi-Projekt Bozen e della lista di Elena Artioli. Ad ulteriore conferma delle divisioni nella destra italiana, "Alleanza per Bolzano" di Holzman e CasaPound hanno invitato a invalidare la scheda e Michaela Biancofiore non ha fatto campagna a favore di Tagnin. In una elezione in cui sei su dieci elettori hanno disertato le urne (ha votato il 41,22%), Caramaschi ha prevalso con il 55,27 per cento contro il 44,73 per cento.

Il nuovo sindaco, accantonato il flirt della SVP con l'idea di formare un governo di grande coalizione con il centrodestra italiano moderato senza i Verdi, proposta

Radikale Linke, die Liste des „Chamäleons“ Elena Artioli (die von der SVP zur Lega und schließlich zum PD gewechselt ist, jedoch als nicht kompatibel mit dem Mitte-links-Lager gilt) und die Süd-Tiroler Freiheit, welche in einem so anachronistisch wie provokantem Wahlspruch damit warb, dass die italienische Mentalität die Stadtverwaltung verschlechtert hätte und Bozen wieder zu einer deutschen Stadt werden müsse.

In die Stichwahl für das Amt des Bürgermeisters schafften es Caramaschi mit 22,35 Prozent der Vorzugsstimmen und Tagnin, der mit 18,4 Prozent den SVP-Kandidaten Baur (15,97 %) überholen konnte. Im Wahlkampf gegen Tagnin erhielt der PD-Kandidat nach einigem Hin und Her schlussendlich auch die Unterstützung der SVP, von Angelo Gennaccaros Liste *Io sto con Bolzano*, von den Grünen-Projekt Bozen und von Elena Artiolis Liste. Weitere Anzeichen für die Brüche innerhalb der italienischen Rechten waren der Aufruf von Holzmanns *Alleanza per Bolzano* und *CasaPound*, eine ungültige Stimme abzugeben, sowie Michaela Biacofiores fehlende Unterstützung für Tagnin. Bei der Stichwahl, bei der sechs auf zehn Wähler den Urnen fern blieben (die Wahlbeteiligung lag bei 41,22 %) konnte sich Caramaschi mit 55,27 Prozent der Stimme gegen Tagnin mit 44,73 Prozent durchsetzen.

Nach dem kurzen Flirt der SVP mit den italienischen moderaten Mitte-rechts-Parteien, eine Große Regierungskoalition ohne die Grünen einzugehen (ein Vorschlag, der von Tagnin abgelehnt wurde), bildete der neue Bürgermeister den Gemeindevausschuss mit Unterstützung des PD, der SVP, der Gruppe von Gennaccaro, der Liste Caramaschi und den Grünen. Dem Gemeindevausschuss sprach auch Benussi das Vertrauen aus, wohingegen zur allgemeinen Überraschung Holzmann und die Vertreter von *CasaPound* den Saal verließen, um sich der Stimme zu enthalten, worauf sie sofort von *Uniti per Bolzano* und *Lega Nord* des Verrats bezichtigt wurden – ein weiteres Kapitel in der Geschichte der Brüche im italienischen Mitte-rechts-Lager.

Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass in der Stadtregierung der PD das Assessorat für Urbanistik, seit jeher dessen Handlungsfeld, an die SVP verlor, welche nun auch andere wichtige Assessorate wie Wirtschaft und Öffentliche Arbeiten kontrolliert.

Die neue Stadtregierung scheint zu bestätigen, dass in Bozen noch nicht die Bedingungen für eine große Koalition vorhanden sind, auch aufgrund der Unterstützung der SVP zugunsten Caramaschis während der Stichwahl. Es bleibt allerdings der Eindruck bestehen, dass es in Zukunft einen Dialog zwischen SVP und den moderaten italienischen Rechtsparteien geben kann. Tatsächlich scheint die SVP an einem Scheideweg angekommen zu sein. Einerseits rannte sie auch im vergangenen Jahr mehrmals den deutschen Rechtsparteien hinterher, besonders bei dem zuvor

rifiutata da Tagnin, ha creato una giunta con il sostegno di PD, SVP, il gruppo di Gennacaro, la lista Caramaschi ed i Verdi. La giunta ha ottenuto la fiducia anche di Benussi, mentre a sorpresa Holzman e i rappresentanti di CasaPound sono usciti dall'aula per astenersi, subito accusati di tradimento dai leader di Uniti per Bolzano e Lega – un ulteriore capitolo delle spaccature nel centrodestra italiano. Da segnalare che nel governo comunale il PD ha perso l'assessorato all'urbanistica, suo storico campo d'azione, andato alla SVP che controlla anche altri assessorati pesanti come le attività economiche e i lavori pubblici.

Il nuovo governo cittadino sembra dimostrare che a Bolzano non ci siano ancora le condizioni per una grande coalizione, anche a causa del sostegno dato dalla SVP a Caramaschi al ballottaggio; rimane però la sensazione della possibilità in futuro di un dialogo fra la SVP e il centrodestra italiano moderato. La SVP sembra infatti essere arrivata ad un bivio. Da una parte anche quest'anno ha rincorso a volte la destra nazionalista tedesca per esempio sul tema della toponomastica (menzionato precedentemente) o la scelta di accogliere il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker con la presenza degli Schützen, fatto che ha destato critiche da parte di tutti i rappresentanti politici italiani ed è stato segnalato al governo Italiano (anche se a novembre, visto le crescenti provocazioni di tipo etnico da parte di esponenti della destra nazionalista di lingua tedesca, la SVP sembra aver accolto la proposta dell'assessore provinciale PD Christian Tommassini di una moratoria sulle mozioni provocatorie su questioni etniche). Dall'altra almeno a livello municipale, il partito fa aperture e manda messaggi per una eventuale collaborazione con la parte moderata del centrodestra italiano. Se seguire la carta nazionalista non serve a tamponare l'emorragia di voti dell'ultimo decennio, può essere che la SVP sceglierà un domani una nuova strategia.

È ancora troppo presto per dare un giudizio sull'operato di Caramaschi, anche se al momento si sta segnalando per uno scontro in atto con la Provincia e il Consorzio dei Comuni per far riconoscere la peculiarità del comune di Bolzano, maggior centro urbano con specifiche problematiche sociali quali la pressione migratoria e capoluogo della Provincia, soprattutto in termini di maggiori risorse finanziarie. L'azione del sindaco sembra suggerire che la maggiore frattura politica in Alto Adige non sia più solo la questione linguistica e la contrapposizione fra i gruppi linguistici. A questa si è sovrapposto una frattura territoriale, cioè il conflitto fra Bolzano, dove si concentra la maggioranza della popolazione di lingua italiana, ed il resto del territorio altoatesino. Conflitto esacerbato dal ventennio Durnwaldiano, in cui il flusso di denaro andava spesso a favore delle valli, vero bacino di voti della SVP, e da decisioni politiche miopi alle esigenze della città, come la decisione ad aprile (poi

genannten Thema der Toponomastik, oder bei der Entscheidung, den EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker in Anwesenheit der Schützen zu empfangen. Dies hat zu Kritik seitens aller Vertreter der italienischen Politik geführt und wurde sogar der italienischen Regierung mitgeteilt (auch wenn die SVP angesichts der wachsenden ethnisch bedingten Provokationen von Seiten der deutschsprachigen Rechtsparteien im November anscheinend den Vorschlag von PD-Landesrat Christian Tommasini für ein Stillhalteabkommen hinsichtlich provokanter Anträge zu ethnischen Fragen angenommen hat). Andererseits öffnet sich die Partei, zumindest auf Gemeindeebene, und sendet Signale für eine mögliche Zusammenarbeit mit dem moderaten Teil der italienischen Mitte-rechts-Parteien. Wenn die nationalistische Karte nichts bringt, um die fortlaufenden Wahlverluste der letzten Dekade zu stoppen, könnte die SVP bald eine neue Strategie suchen.

Es ist noch zu früh, um Caramaschis Arbeit bewerten zu können, auch wenn gerade eine Auseinandersetzung zwischen dem Land und dem Südtiroler Gemeindenverband im Gang ist. Dabei geht es um die Anerkennung, dass die Gemeinde Bozen als Hauptstadt und größtes urbanes Gebiet spezifischen gesellschaftlichen Herausforderungen wie der Problematik der Flüchtlinge gegenübersteht und daher größere finanzielle Ressourcen benötigt. Caramaschis Handeln lässt durchblicken, dass die tiefste politische Bruchlinie nicht mehr allein die Sprachenproblematik und der Gegensatz unter den Sprachgruppen ist, sondern von einer territorialen Bruchlinie überlagert wird, nämlich zwischen Bozen, der Stadt mit dem größten Anteil an italienischsprachiger Bevölkerung, und dem Rest des Landes. Dieser Konflikt wurde durch 20 Jahre Ära Durnwalder verschärft, in der die Gelder oft in die Täler flossen, wo die meisten SVP-Wähler konzentriert sind, und in der politische Entscheidungen getroffen wurden, die gegenüber den Bedürfnissen der Stadt blind blieben. Das betrifft beispielsweise die Entscheidung der Landesrätin für Familie Waltraud Deeg vom vergangenen April, mit der die Gebühren der Kinderhorte, die es nur in Bozen und in den anderen urbanen Zentren gibt, an die Preise der vor allem in kleinen Gemeinden verbreiteten Tagesmütter und Mikrostrukturen angeglichen wurden (und demzufolge erhöht wurden), ohne die Lebenshaltungskosten und die Problemfelder der Bozner Bürger und Bürgerinnen zu berücksichtigen.

Wie bereits angedeutet, war einer der wichtigsten Aspekte dieser Wahl der Stimmenzuwachs von *CasaPound*. Diese Partei ist mit 6,69 Prozent der Stimmen von einem auf drei Sitze im Gemeinderat angewachsen, was in keiner anderen Gemeinde Italiens der Fall ist. Obwohl es sich um eine kleine Partei handelt, weist sie eindeutig auf einen positiven Trend hin. Ihr zunehmender Erfolg bedarf einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit den Gründen für dieses Phänomen, vor allem vor dem

sospesa in seguito a numerose proteste) dell'assessore provinciale alla famiglia Waltraud Deeg di parificare (e di conseguenza raddoppiare) le tariffe degli asili nido, presenti solo a Bolzano e negli altri maggiori centri urbani, a quelle delle Tagesmutter e microstrutture, più diffuse nei piccoli paesi, senza considerare il diverso costo della vita e le problematiche di coloro che vivono a Bolzano.

Come detto, uno dei fatti più rilevanti di queste elezioni è stata la crescita di CasaPound che con il 6,69 per cento dei consensi è passata da uno a tre consiglieri comunali, unica città italiana. Anche se si tratta ancora di un piccolo partito, presenta chiaramente un trend positivo e il suo crescente successo richiede una profonda riflessione sulle ragioni di questo fenomeno. Ciò alla luce del fatto che il suo richiamo al fascismo non è solo una questione di facciata, come dimostrato dal fatto che un suo esponente, rappresentante di circoscrizione (ora dimessosi) è indagato per aver pestato un simpatizzante di sinistra, o dalle dichiarazioni del rappresentante comunale Andrea Bonazza, secondo cui Matteotti “è stato l'unico ad essere ammazzato” dal fascismo, con Mussolini “le cose andrebbero assolutamente molto meglio”, e Hitler ha fatto anche “tante cose positive” (cfr. Ruccia 2015).

Perché un crescente numero di Bolzanini di lingua italiana è attratto da questo partito? Sono varie le cause di questo sviluppo, dalla perdita di credibilità dei partiti tradizionali alla generale crescita delle forze antisistema. Inoltre, secondo Roberto Farneti, CasaPound accoglie i delusi e reprobati della svolta di Fiuggi del 1995, in cui il Movimento Sociale Italiano aveva abbandonato i riferimenti al Fascismo, e che non hanno trovato casa nelle successive dinamiche della destra in Italia (cfr. Fattor 2016). A ciò si aggiungono vari fattori locali. Innanzitutto, come detto, nel mondo linguistico italiano, il centro destra continua a soffrire le varie divisioni. Il risultato del ballottaggio di Tagnin non deve far dimenticare che al primo turno il suo partito ha raggiunto meno dell'8 per cento, nonostante abbia un potenziale bacino elettorale molto più vasto, visto che il Movimento Sociale Italiano prima e Alleanza Nazionale negli anni 90 a Bolzano superavano il 20 per cento. CasaPound sta approfittando del vuoto creatosi. A ciò si aggiunge che alle elezioni comunali del 2015 Benussi, accettando l'appoggio di CasaPound alla sua candidatura, si è assunto il ruolo di sdoganarlo e normalizzare ciò che il partito rappresenta, per cui frasi tipo “il fascismo ha fatto molte cose buone” non sono più chiacchiere da bar, ma sono diventate la voce di rappresentanti istituzionali. A questo processo, osserva Guido Margheri, fra i leader della sinistra radicale locale, hanno contribuito anche le altre forze di centrodestra e la Lega (cfr. Pagot 2016), e di recente il vicesindaco SVP Baur dettosi disposto a collaborare con CasaPound (anche se immediatamente bloccato dal suo partito e da Arno Kompatscher, Presidente della Provincia).

Hintergrund, dass ihr Bezug zum Faschismus nicht nur Fassadenhaft ist. Belegt wird dies unter anderem dadurch, dass gegen ein Parteimitglied, ein in der Zwischenzeit zurückgetretener Stadtviertelrat, ein Verfahren eingeleitet worden ist. Ihm wird zur Last gelegt, einen linken Sympathisanten mit Füßen getreten zu haben. Belegt wird dies auch durch die Aussagen des Gemeinderatsmitglieds Andrea Bonazza, wonach Matteotti „der einzige war, der vom Faschismus getötet wurde“, dass mit Mussolini „die Dinge absolut besser gehen würden“ und dass auch Hitler „viele positive Dinge“ gemacht habe (vgl. Ruccia 2015).

Warum findet diese Partei bei italienischsprachigen Boznern und Boznerinnen immer mehr Zuspruch? Für diese Entwicklung gibt es mehrere Gründe, vom Glaubwürdigkeitsverlust der traditionellen Parteien bis hin zum Erstarken antisemitischer Kräfte. Außerdem spricht *CasaPound* laut Roberto Farneti jene Leute an, die 1995 von der Wende von Fiuggi enttäuscht waren, als der *Movimento Sociale Italiano* (MSI) seine faschistischen Bezüge aufgab, und die in den nachfolgenden Entwicklungen rechter Parteien in Italien kein Zuhause mehr gefunden hatten (vgl. Fattor 2016). Dazu kommen noch verschiedene lokale Faktoren, wie die bereits erwähnten internen Spaltungen im italienischen Mitte-rechts-Lager. Das Ergebnis von Tagnin in der Stichwahl darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass er im ersten Wahldurchgang weniger als 8 Prozent an Stimmen bekam, obwohl seine potentielle Wählerschaft viel größer wäre. Der MSI zuerst und *Alleanza Nazionale* danach kamen nämlich in den 1990er-Jahren in Bozen auf über 20 Prozent. *CasaPound* nutzt daher das so entstandene Vakuum aus. Dazu kommt, dass Giovanni Benussi bei seiner Kandidatur für den Gemeinderat 2015 die Unterstützung von *CasaPound* angenommen und somit zu deren Normalisierung beigetragen hatte, weshalb Sätze wie „Der Faschismus hat viele gute Dinge gemacht“ nicht mehr nur Stammtischgerede ist, sondern Aussagen von institutionellen Vertretern geworden sind. Wie Guido Margheri, einer der linken Leader Südtirols hervorhebt, haben auch andere Mitte-rechts-Kräfte und die Lega Nord ihren Beitrag für diesen politischen Prozess geleistet (vgl. Pagot 2016) wie unlängst auch der SVP Vizebürgermeister Baur, der seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit *CasaPound* angekündigt hatte (und dann aber sofort von der SVP und Landeshauptmann Arno Kompatscher zurückgepiffen wurde).

Wie Margot Pagot (2016) hervorhebt, muss man weiters in Betracht ziehen, dass Bozen gerade eine kritische Zeit durchlebt: die Wirtschaftskrise, die nun auch im Land spürbar ist und einige Problemfelder des Südtiroler Wohlfahrts-Systems aufzeigt; die durch die Flüchtlingskrise aufgetretenen Probleme; das Machtvakuum nach der Wahl von 2015 und die Unregierbarkeit der Stadt. Schließlich liegt ein weiteres Schlüsselement in der politischen Strategie von *CasaPound*, da die Partei (im

Come sottolinea Margot Pagot (2016), è necessario poi considerare che Bolzano sta vivendo un periodo cruciale, con la crisi economica che ha iniziato a farsi sentire anche in provincia, mettendo in luce alcune criticità del sistema di welfare altoatesino, i problemi causati dalla crisi dei rifugiati, ed il vuoto di potere creatosi dopo le elezioni del 2015 e l'ingovernabilità della città. Infine, un elemento chiave è rappresentato dalla strategia politica di CasaPound, che innanzitutto ha messo da parte (per il momento?) le questioni etniche locali, sostituite dagli attacchi contro l'immigrazione. Inoltre, il suo programma per le elezioni comunali, oltre al tema della sicurezza e della immigrazione, presenta molte soluzioni pratiche di stampo sociale su questioni concrete, dalle regole nell'edilizia all'installazione di bidoncini per scambiare siringhe usate. Al contrario di molti altri partiti tradizionali, CasaPound è poi molto radicato sul territorio in vari modi, dalla partecipazione dei suoi membri nell'associazionismo alla loro presenza nella curva dei fan dell'Hockey Club Bolzano (lasciata però intelligentemente apolitica per non allontanare le persone). Infine, come altri partiti di estrema destra europei tipo Alba Dorata in Grecia, il partito si fa carico di molte piccole iniziative di carattere sociale su problemi concreti nella vita quotidiana dei cittadini. In questo modo, anche chi non condivide la sua ideologia e/o i suoi cavalli di battaglia potrebbe rimanere attratto dal partito.

È difficile prevedere quali saranno i futuri sviluppi di CasaPound, se la sua crescita si assesterà o se ci ritroveremo a commentare l'elezione di un consigliere provinciale di CasaPound. In ogni caso il 2016 è stato un anno chiave per il partito e per la politica cittadina, con cui ci si dovrà confrontare in futuro.

3. Potere al popolo? Esperienze di democrazia diretta e partecipativa

A parte le elezioni comunali di Bolzano, gli altoatesini, e soprattutto gli abitanti di Bolzano, ricorderanno il 2016 per il numero di volte che sono stati chiamati ad esprimere il proprio giudizio e a partecipare nei processi decisionali. La società umana funziona tramite mode, non solo nell'industria dell'abbigliamento. Si pensi al mondo culinario, dove dopo anni di lodi alla dieta mediterranea adesso le nuove parole d'ordine sono cucina vegetariana/vegana, lo sport con la moda del rugby, che molti hanno iniziato a seguire (anche se la nazionale italiana continua a collezionare cucchiai di legno (dato a chi arriva ultimo) nel torneo delle 6 nazioni, il calcio dove il tiki-taka ha lasciato il posto al Choloismo, e pure in campo accademico, per esempio nella scienza politica, dove si è passati dal behaviorismo agli studi di rational

Moment?) die lokal-ethnischen Fragen beiseite gelegt und durch Themen der Einwanderung ersetzt hat. Außerdem beinhaltete das Programm von *CasaPound* für die Gemeinderatswahl neben Sicherheits- und Einwanderungsthemen auch viele praktische sozialpolitische Lösungen für konkrete Fälle, vom Bauwesen bis hin zur Aufstellung von Behältern, um gebrauchte Spritzen auszutauschen. Im Unterschied zu vielen anderen traditionellen Parteien ist *CasaPound* stark lokal verankert, in Vereinen und im Fanclub des Hockey Clubs Bozen (welcher aber klugerweise unpolitisch gelassen wurde, damit sich Leute nicht davon entfernen). Schlussendlich hat *CasaPound*, so wie viele andere rechtsextreme europäische Parteien, wie etwa die Partei Goldene Morgenröte in Griechenland, zahlreiche kleinere soziale Initiativen initiiert und sich der konkreten Alltagsprobleme der Bürger und Bürgerinnen angenommen. Auf diese Art könnte *CasaPound* auch für Leute, die nicht deren Ideologie vertreten und/oder deren Themen reiten, trotzdem attraktiv sein.

Es ist schwierig vorherzusagen, wie die zukünftige Entwicklung von *CasaPound* aussehen wird, ob ihr Anstieg eingebremst wird oder ob wir eines Tages die Wahl eines Landtagsabgeordneten von *CasaPound* kommentieren werden. Auf jeden Fall war 2016 ein Schlüsseljahr für die Partei und die Stadtpolitik und ist ein politisches Phänomen, mit dem wir uns auch in Zukunft auseinandersetzen müssen.

3. Wähler an die Macht? Erfahrungen mit der direkten und partizipativen Demokratie

Politisch gesehen wird 2016 als das Jahr der Gemeinderatswahlen in Bozen in Erinnerung bleiben, aber auch als das Jahr, in dem vor allem die Bürger und Bürgerinnen von Bozen viele Male dazu aufgerufen wurden, ihre Meinung zu äußern und an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Die Gesellschaft wird von Moderscheinungen geprägt, und das nicht nur in der Kleiderindustrie. Man denke etwa an die Gastronomie, in der nach Jahren des Lobes für die mediterrane Küche nun die vegetarisch-vegane Ernährung das neue Schlagwort ist; oder an den Rugbystrend im Sport, dem viele nur während des Six Nations Turniers folgen (obwohl die italienische Nationalmannschaft regelmäßig den Holzlöffel davonträgt, den Preis für die Verlierermannschaft); man denke an den Fußball, bei dem das Kurzpassspiel Tiki Taka dem Cholismo gewichen ist; oder an den akademischen Bereich, wie etwa in der Politikwissenschaft, wo man vom Behaviorismus zur Rational Choice Theory und dann zu historisch-institutionellen Analysen übergegangen ist... Genauso gibt es Trends in der Politik. Die neuesten Trends beschäftigen sich mit dem Schweizer

choice ad applaudire analisi storiche-istituzionali ... E così anche nel mondo della politica si va a tendenze, la più recente sul modello della Svizzera ed in seguito agli sviluppi dei nuovi media, l'idea che oltre alla democrazia rappresentativa i cittadini dovrebbero avere la possibilità di decidere direttamente tramite referendum (democrazia diretta) o partecipare in diverse forme ai processi decisionali (democrazia partecipativa). Nel 2016 sembra che anche l'Alto Adige abbia scoperto e si sia buttato a capofitto in questi concetti di democrazia diretta e democrazia partecipativa. In ordine di tempo, ci sono stati i lavori della Convenzione sull'autonomia con gli Open Space, iniziati a gennaio, a marzo la consultazione popolare sul progetto Benko a Bolzano, preceduto da cinque assemblee pubbliche di informazione, e a giugno il referendum sull'aeroporto di Bolzano, a cui si aggiungono il referendum nazionale sulle trivelle di aprile e quello sulla riforma della Costituzione di dicembre. Inoltre sta diventando consuetudine elaborare leggi e misure politiche "dal basso" con la partecipazione dei cittadini. Per esempio quest'anno gli uffici provinciali che si occupano di immigrazione hanno presentato il documento "Convivere in Alto Adige – Un patto per l'integrazione", che contiene linee guida per i processi di inclusione della popolazione migrante in Alto Adige, preparato attraverso un processo partecipativo e inclusivo dei vari attori interessati alla tematica. Nel frattempo il Consiglio provinciale è tornato a discutere una legge sulla democrazia diretta, elaborata dopo aver consultato cittadine e cittadini, organizzazioni e associazioni e discussa in audizioni pubbliche con esperti, dopo che una precedente legge imposta dalla SVP era stata bocciata in un referendum nel 2014.

Sono molti gli argomenti a favore della democrazia diretta e quella partecipativa, dal fatto che siano la massima espressione della sovranità popolare, all'opinione che rappresentino anche momenti che stimolano l'interesse del cittadino per la *res publica*, avendo quindi anche una funzione educativa. Comunque l'esperienza altoatesina in materia mostra alcune criticità. Senza entrare troppo nei dettagli di seguito descrivo le vicende legate ad alcune di queste esperienze di democrazia diretta e partecipativa allo scopo di evidenziare eventuali problemi emerse nel loro svolgimento in Alto Adige.

La Convenzione sull'autonomia (analizzata più in dettaglio in un capitolo di questo annuario) è stata creata con il compito di sviluppare un documento di proposte per rinnovare lo Statuto d'autonomia altoatesino del 1972 al fine di adattarlo alle circostanze politiche, sociali e giuridiche odierne. La Convenzione prevede un ampio coinvolgimento della popolazione altoatesina attraverso un processo partecipativo della durata di un anno. Uno degli elementi principali di questo processo partecipativo sono i cosiddetti Open Space, in cui tutti i residenti altoatesini potevano

Demokratiemodell, den Entwicklungen der neuen Medien und der damit verbundenen Vorstellung, dass Bürger und Bürgerinnen nicht nur in einer repräsentativen Demokratie leben, sondern auch direkte Entscheidungsgewalt haben sollten, und zwar durch das Referendum (direkte Demokratie) sowie durch Teilhabe an verschiedenen Entscheidungsprozessen (partizipative Demokratie). 2016 war wohl das Jahr, in dem auch Südtirol die Ideen der direkten und partizipativen Demokratie für sich entdeckt und sich kopfüber hinein gestürzt hat. In chronologischer Reihenfolge gab es Anfang Januar die Arbeit zum Autonomiekonvent mit den Open Spaces, im März die Volksbefragung zum Benko-Projekt in Bozen inklusive den fünf öffentlichen Informationsversammlungen, im Juni das Referendum über den Bozner Flughafen, dann das nationale Referendum über die Gas- und Ölbohrungen im April und das Verfassungsreferendum in Dezember. Außerdem scheint es üblich zu werden, Gesetze und politische Maßnahmen „von unten“ unter Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen auszuarbeiten. So haben zum Beispiel die zuständigen Landesämter, die sich mit Einwanderung beschäftigen, letztes Jahr das Dokument „Zusammenleben in Südtirol. Wir vereinbaren Integration“ präsentiert, das Leitlinien für die Inklusion der eingewanderten Bevölkerung in Südtirol beinhaltet und unter Einbeziehung verschiedener interessierter Beteiligter durch einen partizipativen Prozess konzipiert wurde. In der Zwischenzeit diskutiert der Landtag wieder über ein Gesetz zur direkten Demokratie, das nach einer Beratung mit Bürgern und Bürgerinnen, Organisationen und Vereinen entwickelt und in öffentlichen Versammlungen mit Experten diskutiert wurde. Ein ähnliches Gesetz der SVP war 2014 bei einem Referendum abgelehnt worden.

Es gibt viele Argumente für die direkte und partizipative Demokratie, ausgehend von der These, dass sie den höchsten Ausdruck der Volkssouveränität darstellt bis zur Ansicht, dass sie das Interesse der Bürger und Bürgerinnen für die *res publica* wecken kann und somit für Bürger und Bürgerinnen auch eine Bildungsfunktion hat. Nichtsdestotrotz weist die Südtiroler Erfahrung in dieser Hinsicht auch einige kritische Aspekte auf. Ohne zu sehr auf Details einzugehen werde ich nun den Verlauf einiger Erfahrungen direkter und partizipativer Demokratie in Südtirol sowie die dabei aufgetretenen Probleme beschreiben.

Der Autonomiekonvent (mit einer genaueren Analyse beschäftigt sich ein eigener Beitrag in diesem Jahrbuch) wurde einberufen, um ein Dokument mit Vorschlägen zur Erneuerung des Autonomiestatus von 1972 zu erarbeiten und um dieses dadurch an die heutigen politischen, sozialen und juristischen Realitäten anzupassen. Der Konvent sieht eine breite Beteiligung der Bevölkerung durch einen einjährigen Partizipationsprozess vor. Eines seiner Hauptelemente sind die sogenannten Open Spaces, bei denen alle Südtiroler und Südtirolerinnen mitmachen, Diskussionsthemen

partecipare, proporre temi di discussione e presentare le loro idee e proposte. Tra gennaio e maggio ci sono stati otto Open Space in varie zone del territorio provinciale, oltre ad un evento rivolto specificatamente ai giovani. Gli Open Space avrebbero dovuto essere un luogo di incontro dove i vari segmenti della società altoatesina, in primis i gruppi linguistici, avrebbero potuto incontrarsi, discutere e confrontare insieme (possibilmente in modo pacifico) le loro idee sul futuro dell'Alto Adige e della sua autonomia. Sfortunatamente però gli Open Space sono stati caratterizzati da due elementi. Da una parte vi è stata la presenza organizzata di gruppi della destra nazionalista di lingua tedesca, che hanno visto negli Open Space un'opportunità per dare risonanza alla loro agenda, in primis il diritto all'autodeterminazione dell'Alto Adige e la secessione dallo Stato italiano, tematica presentata più volte ed in varie forme in tutti gli Open Space, fomentando critiche (anche contro la Convenzione stessa) da parte di alcuni rappresentanti della comunità italiana. Dall'altra il gruppo linguistico italiano non si è fatto molto vedere e sentire negli Open Space (anche se è stato abbastanza attivo nel lasciare contributi online sul sito della Convenzione). Senza una ricerca approfondita si può solo speculare sui motivi di questa scelta della comunità di lingua italiana. Forse come sostenuto da Urzì, il gruppo linguistico italiano si è tenuto lontano perché immaginava la presenza di organizzazioni radicali e secessioniste (cfr. Secolo Trentino 2016), o forse i partiti di lingua italiana non hanno fatto molto per mobilitare i loro elettori, oppure l'evento non è stato pubblicizzato adeguatamente nella comunità di lingua italiana. Può essere anche che l'idea di democrazia dal basso abbia meno appeal nel gruppo linguistico italiano, oppure che i suoi membri, che vivono soprattutto nei grossi centri urbani, abbiano una vita più stressante e meno tempo da dedicare ad esperimenti di democrazia partecipativa e cose affini. Infine, la spiegazione può essere semplicemente il non interesse del gruppo linguistico italiano sul tema di una eventuale riforma dello Statuto. In ogni caso, da questa esperienza emerge uno dei problemi del concetto di democrazia partecipativa, cioè il fatto che non è detto che tutti i cittadini siano disposti a prendere parte a questi processi partecipativi. Vi partecipa solo chi ha veramente interesse, e ha il tempo di farlo e/o è mobilitato. Perciò la democrazia partecipativa corre sempre il rischio di essere squilibrata e quindi essere non veramente rappresentativa di tutta la società – più che potere del popolo diventa il potere di quella parte di popolo che vuole, ha il tempo, ed è nelle condizioni di partecipare.

Ulteriori problemi, in questo caso in riferimento alla democrazia diretta, emergono dalle vicissitudine che riguardano il progetto Benko, il progetto di un centro commerciale per riqualificare una zona in prossimità della stazione e del centro

anregen und eigene Ideen vorstellen konnten. Zwischen Jänner und Mai 2016 gab es acht Open Spaces in unterschiedlichen Landesteilen sowie eine Veranstaltung speziell für junge Leute. Die Open Spaces hätten ein Ort der Begegnung sein sollen, an dem die verschiedenen Gruppen der Südtiroler Bevölkerung, in erster Linie die jeweiligen Sprachgruppen, einander begegnen, diskutieren und auf möglichst friedvolle Art ihre Ideen über die Zukunft Südtirols und der Autonomie austauschen hätten können. Leider waren die Open Spaces aber vor allem von zwei Elementen geprägt. Zum einen gab es die organisierte Präsenz von deutschsprachigen, rechts-nationalistischen Gruppen, welche in den Open Spaces hauptsächlich eine Chance witterten, ihre eigene Agenda vorzutragen, und zwar vor allem das Recht auf Selbstbestimmung Südtirols und die Sezession vom italienischen Staat. Diese Themen wurden immer wieder auf verschiedene Weise in allen Open Spaces vorgebracht und riefen die Kritik (auch gegen den Konvent selbst) einiger Vertreter der italienischen Sprachgruppe hervor. Zum anderen ließen sich die italienischsprachigen Südtiroler und Südtirolerinnen in den Open Spaces kaum blicken (auch wenn sie mit online Beiträgen auf der Webseite des Konvents recht aktiv waren). Ohne eine eingehende Analyse kann man über die Gründe dieses Verhaltens der italienischen Sprachgruppe nur spekulieren. Vielleicht stimmen die Aussagen des Landtagsabgeordneten Alessandro Urzì, dass die italienischsprachige Bevölkerung den Open Spaces fern blieb, weil die Anwesenheit radikaler und secessionistischer Gruppen vorausgesehen worden war (vgl. Secolo Trentino 2016). Vielleicht haben die italienischen Parteien ihre Wähler und Wählerinnen nicht genug mobilisiert, oder vielleicht wurde die Veranstaltung in der italienischsprachigen Gemeinschaft nicht genügend beworben. Möglich ist auch, dass die Idee der Demokratie von unten weniger Anreize für die italienischsprachige Bevölkerung darstellt, oder dass die italienischsprachige Bevölkerung, die vor allem in der Stadt lebt, ein stressigeres Leben und weniger Zeit für Experimente zur partizipativen Demokratie und Ähnlichem hat. Letztendlich könnte eine Erklärung auch darin bestehen, dass die italienischsprachige Bevölkerung einfach weniger Interesse an einer möglichen Reform des Autonomiestatuts hat. Insgesamt kristallisiert sich aus dieser Erfahrung eines der Probleme der partizipativen Demokratie heraus, und zwar die Tatsache, dass nicht alle Bürger bereit sind, an solchen partizipativen Prozessen teilzunehmen, sondern nur jene, die wirklich daran interessiert, zeitlich verfügbar und/oder mobilisiert worden sind. Aus diesem Grund läuft die partizipative Demokratie auch immer Gefahr, unausgeglichen zu sein und deshalb nicht wirklich die gesamte Gesellschaft zu repräsentieren. Die Macht der Bevölkerung wird somit eher zur Macht jener Bürger und Bürgerinnen, die den Willen, die Zeit und die richtigen Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung besitzen.

storico di Bolzano. Il progetto, presentato dal gruppo Signa del milionario austriaco Renè Benko, in base all'articolo 55/quinquies della legge urbanistica provinciale del 2013, che regola investimenti privati per progetti di riqualificazione urbanistica (rinominata "Lex Benko"), ha dilaniato negli ultimi anni la politica altoatesina, incluso il terzo breve mandato del sindaco Spagnolli. Senza ripercorrere tutte le vicende legate al progetto, va ricordato che dopo che il consiglio comunale aveva dato parere negativo a luglio 2015, l'ultimo atto del sindaco Spagnolli prima di dimettersi fu quello di riaprire la porta ad una rivalutazione del progetto da parte del Comune, per convinzione propria ed anche per paura di eventuali ricorsi e richieste di risarcimento. Il commissario Penta ha risolto la grana dando la parola ai cittadini e convocando una consultazione popolare sul progetto, preceduta da cinque assemblee pubbliche di informazione. Anche se la consultazione è stata senza quorum e non vincolante, il commissario si è impegnato a mandare avanti il progetto in caso di vittoria dei "sì" e rimandare la questione al prossimo consiglio comunale in caso di voto negativo. La consultazione e l'impegno preso dal commissario sono state molto criticate da chi si oppone al progetto, sottolineando il voto contro dato dal consiglio comunale al progetto e l'incongruenza nell'impegno preso dal commissario in caso di voto positivo o negativo, anche se Penta per legge non era in realtà in grado di bloccare il progetto. Alla consultazione, svoltasi dal 29 marzo al 4 aprile, hanno partecipato anche i pendolari che lavorano o studiano in città ed i sedicenni, decisione che ha aperto un dibattito sulla capacità o meno dei giovani di esprimere un parere consapevole, con le critiche di alcuni esponenti della sinistra radicale.

È in seguito iniziata una accesa campagna elettorale che ha visto la SVP spaccata, il PD (ma non il futuro candidato sindaco Caramaschi), il PSI, e tutto il centro-destra a favore del progetto, diversi soggetti, incluso i Verdi, il Movimento 5 Stelle, SEL, Wwf, Cgil, Vke e Confesercenti, contro, e varie personalità e nomi conosciuti schierarsi da una parte e dall'altra. In ogni caso la campagna è stata segnata da un certo squilibrio tra le forze in campo, con il gruppo Signa che con le sue risorse finanziarie ha avviato una potente iniziativa, che ha visto colorati opuscoli con rappresentazioni idilliache della città e del progetto, il sostegno di varie personalità, incluso l'ex governatore Luis Durnwalder ed Oscar Farinetti, fondatore di Eataly, un tour fra i quartieri popolari ed i bar della città con l'ex campione di Formula 1, Niki Lauda (investitore nel gruppo Signa), ed un parti finale. La campagna a favore del progetto Benko ha messo in luce uno dei problemi della democrazia diretta. Senza apposite regole, il risultato rischia di essere condizionato dalle disuguaglianze fra le forze in campo. Inoltre, per quanto riguarda le cinque assemblee pubbliche di informazione, sembra che sempre le stesse persone, per lo più contrarie al progetto, ab-

Was die direkte Demokratie betrifft, so haben sich weitere Probleme in Bezug auf das Benko-Projekt gezeigt, dem Kaufhausprojekt zur Sanierung einer Zone in der Nähe des Bahnhofs und der Bozner Altstadt. Das Projekt wurde von der SIGNA Gruppe des österreichischen Millionärs Renè Benko eingereicht, und zwar auf Grundlage des Art. 55/quiquies des Landesraumordnungsgesetzes von 2013 (darauhin zur „Lex Benko“ umbenannt) und hat in den letzten Jahren die Südtiroler Politik und besonders das dritte, kurze Mandat von Bürgermeister Spagnolli einer Zerreißprobe ausgesetzt. Ohne alle Etappen zum Benko-Projekt nochmals aufzurollen sei daran erinnert, dass der Gemeinderat im Juli 2015 ein negatives Gutachten zum Projekt abgegeben hatte, während Spagnollis letzte Handlung als Bürgermeister vor seinem Rücktritt die Öffnung einer Tür für die Neubewertung des Projekts durch die Gemeinde war. Dies erfolgte, weil Spagnolli vom Projekt überzeugt war, aber auch aus Angst vor möglichen Rekursen und Schadenersatzforderungen.

Kommissar Penta hat das Dilemma dadurch gelöst, dass er die Bürger und Bürgerinnen nach fünf öffentlichen Informationsversammlungen in einer Volksbefragung über das Benko-Projekt abstimmen ließ. Auch wenn es bei dieser Volksbefragung kein Quorum gab und das Wahlergebnis nicht bindend war, verpflichtete sich der Kommissar, im Falle eines Ja-Sieges das Projekt voranzutreiben, und bei einem Nein-Sieg das Thema an den nächsten Gemeinderat weiterzuleiten. Wegen der Befragung und seines eingegangenen Versprechens wurde der Kommissar von den Benko-Gegnern scharf kritisiert. Dabei wurde zum einen die bereits gefällte negative Beschlussfassung des Gemeinderats, zum anderen die Widersprüchlichkeit in Pentas Handlungsoptionen im Falle eines Ja- oder Nein-Sieges hervorgehoben, auch wenn Penta gesetzlich nicht in der Lage gewesen wäre, das Projekt zu stoppen. An der Volksbefragung vom 29. März bis 4. April nahmen auch die Pendler teil, die in der Stadt arbeiten oder studieren, sowie die Wähler und Wählerinnen ab dem 16. Lebensjahr. Letztere Entscheidung löste wiederum eine Debatte über die politische Entscheidungsfähigkeit junger Wähler und Wählerinnen aus und wurde von einigen Vertretern der radikalen Linken kritisiert.

Es folgte ein intensiver Wahlkampf, bei dem die SVP gespalten war, der PD (aber nicht der spätere Bürgermeister Caramaschi), der PSI und alle Mitte-rechts-Parteien für das Projekt warben, die Grünen, die Fünf-Sterne-Bewegung, SEL, WWF, CGIL, der VKE, der Verband der Selbstständigen und noch weitere Vereine sich dagegen aussprachen, und mehrere bekannte Persönlichkeiten sich auf die eine oder andere Seite schlugen. Jedenfalls war der Wahlkampf auch von einer gewissen Unausgeglichenheit zwischen den zwei Fronten gekennzeichnet. Die finanzstarke SIGNA Gruppe setzte eine Kampagne in Gang, mit bunten Prospekten und mit

biano fatto domande e commenti, ripresentando quindi lo stesso problema emerso con gli Open Space della Convenzione, cioè che a queste attività vi partecipino solo chi è veramente interessato.

Alla consultazione, a cui hanno partecipato 34.027 persone (il 36% degli aventi diritto), ha vinto il voto a favore del progetto con il 64,39 per cento dei consensi (21.911 voti), mentre i voti contrari sono stati 12.021 (35,33%). Visto l'esito della consultazione e forte della buona affluenza, il commissario Penta ha poi chiuso le pratiche amministrative per avviare il progetto di riqualificazione urbana, ponendo fine ad una vicenda che ha bloccato per lungo tempo la politica cittadina.

Per quanto riguarda il referendum consultivo sull'aeroporto promesso da Arno Kompatscher durante la campagna elettorale per le elezioni provinciali del 2013, ha stravinto il fronte del no con il 70,7 per cento dei voti dei 46,7 per cento degli aventi diritto che hanno votato. A favore si erano schierati buona parte del settore imprenditoriale ed alberghiero e dell'élite politica, culturale ed economica. Da notare che sul referendum la SVP si è divisa, visto che Kompatscher ed il partito erano a favore dell'aeroporto, mentre la maggior parte dei rappresentanti della SVP della Bassa Atesina, dove è collocato l'aeroporto, ed altri esponenti del partito si sono schierati contro. Contrari erano i Verdi e gran parte dei partiti di opposizione, fra cui il Movimento 5 Stelle e la Südtiroler Freiheit. Il referendum sull'aeroporto ha messo in luce due questioni che riguardano il concetto di democrazia diretta. Innanzitutto c'è da chiedersi se non sia più giusto che tali scelte di natura pratica (e non morale) siano prese da politici che sarebbero eletti e pagati per informarsi ed avere una visione di lungo periodo sui bisogni della società, piuttosto che dalla gente comune che pensa ai suoi interessi immediati. Al contrario, però, sempre più spesso i politici sembrano interessati solo ai risultati delle prossime elezioni e disposti a scaricare al cittadino decisioni ingombranti, che rischiano di far perdere i voti, mentre i cittadini comuni che pensano al futuro dei loro figli, sono forse i soli portatori di una visione di lungo periodo. In secondo luogo, anche se molti hanno votato con l'idea di opporsi o schierarsi a favore dell'aeroporto, il referendum in realtà era sul rilancio dell'infrastruttura con fondi della Provincia autonoma. Perciò il voto del referendum non ha significato la fine dello scalo Bolzanino, che rimane in attesa che qualche compagnia privata sia interessata a portare i suoi aerei a Bolzano. In altre parole, per quanto riguarda l'effettivo potere del cittadino di incidere nei processi decisionali tramite questi meccanismi di democrazia diretta, il diavolo si nasconde nei dettagli.

Rimanendo in tema di referendum, da segnalare che a maggio il tribunale di Bolzano ha considerato illegittimo il referendum sull'uso dei pesticidi che si era te-

darin enthaltenen idyllischen Abbildungen der Stadt und des Projekts, unterstützt von bekannten Persönlichkeiten wie Ex-Landeshauptmann Luis Durnwalder und Eataly-Gründer Oscar Farinetti, während sich Ex Formel 1 Weltmeister Niki Lauda (Investor der SIGNA Gruppe) mit einer Tour durch Bozens Arbeiterviertel und Bars hervortat, bis hin zu einer Abschlussparty. Die Benko-Kampagne brachte eines der Probleme der direkten Demokratie ans Licht, und zwar, dass das Ergebnis in Abwesenheit klarer Regeln vom Ungleichgewicht der beteiligten Kräfte beeinflusst werden kann. Was die fünf Bürgerversammlungen betrifft, so waren daran immer wieder dieselben Bürger und Bürgerinnen beteiligt, die zum Großteil Gegner des Projekts waren. Wie bei den Open Spaces scheint dies zu zeigen, dass nur wirklich interessierte Bürger und Bürgerinnen an diesen direktdemokratischen Aktivitäten teilnehmen.

An der Volksbefragung, an der 34.027 wahlberechtigte Bürger und Bürgerinnen teilnahmen (36 % der Wahlberechtigten), gewannen die Befürworter des Projekts mit 64,39 Prozent der Stimmen (21.911 Stimmen), gegen 12.021 Stimmen (35,33 %). Aufgrund des klaren Wahlergebnisses und der guten Wahlbeteiligung schloss Kommissar Penta daraufhin die Verwaltungsschritte ab und beendete somit ein Thema, das lange Zeit die Stadtpolitik blockiert hatte.

Was das konsultative Referendum zum Flughafen angeht (ein Wahlversprechen von Arno Kompatscher bei der Landtagswahl 2013), so hat das Nein mit 70,7 Prozent der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 46,7 Prozent einen eindeutigen Sieg davongetragen. Der Großteil des Handels- und Hoteliergewerbes sowie die politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Eliten des Landes hatten sich für den Flughafen ausgesprochen. Auffallend war die Spaltung der SVP. Kompatscher und die Partei waren für den Flughafen, während die meisten SVP-Vertreter aus dem Unterland, wo sich der Flughafen befindet, sowie andere Vertreter der SVP sich gegen den Flughafen aussprachen. Flughafen-Gegner waren außerdem die Grünen und die Mehrheit der Oppositionsparteien, unter anderem die Fünf-Sterne-Bewegung und die Süd-Tiroler Freiheit. Das Flughafenreferendum hat zwei weitere Fragen zur direkten Demokratie aufgeworfen. Erstens sollte man überlegen, ob es nicht besser wäre, solche praktischen (und nicht moralische) Entscheidungen den Politikern zu überlassen, die für diese Aufgaben gewählt und bezahlt werden, um sich zu informieren und so längerfristige Entscheidungen zum Wohl der Gesellschaft zu treffen, anstatt die Bevölkerung entscheiden zu lassen, die an die unmittelbaren, eigenen Bedürfnisse denkt. Allerdings scheint gerade das Gegenteil der Fall zu sein, dass nämlich Politiker und Politikerinnen zunehmend nur an das nächste Wahlergebnis denken und lieber den Bürgern die unangenehmen Entscheidungen überlassen, statt

nuto a Malles nel 2014. In questo caso, a parte gli effetti educativi di una discussione pubblica, il ricorso agli strumenti di democrazia diretta sembra essere stato una perdita di tempo e soldi.

Infine a dicembre si è svolto il referendum sulla riforma costituzionale. La riforma, oltre al superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, misure per ridurre i costi delle istituzioni, e la soppressione del CNEL, riguardava anche la revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, che regola i rapporti fra Stato e Regioni, e aveva quindi importanti conseguenze per l'Alto Adige e la sua autonomia politica. A riguardo è da segnalare che la SVP si è schierata a favore della riforma, soddisfatta dalla cosiddetta clausola di salvaguardia per le autonomie speciali, per cui eventuali riforme che riguardavano l'Alto Adige avrebbero necessitato dell'intesa con la Provincia – clausola considerata invece debole da varie forze politiche, fra cui tutta la destra nazionalista tedesca, contrarie alla riforma. L'appello della SVP è stato comunque ascoltato. Mentre a livello nazionale ha vinto nettamente il “no” con il 59,1 per cento dei voti, l'Alto Adige è la provincia dove il “sì” ha ottenuto più volte (63,77%), ed una delle poche province in cui ha vinto. Non è chiaro però se il risultato delle elezioni possa essere effettivamente considerato un successo per la SVP. Da una parte gli elettori provinciali hanno seguito la linea della SVP. Dall'altra l'esito negativo del referendum ha portato alla caduta del governo di Matteo Renzi e, come sottolineato da Stephen J. Larin and Marc Röggl (2016), i partiti d'opposizione e la destra nazionalista tedesca potrebbero beneficiarne nel lungo termine, perché un eventuale presa di potere in Italia da parte dei partiti populistici ed euroscettici potrebbe aumentare il supporto in Alto Adige per le forze politiche secessioniste. Infine, da notare che il risultato del referendum ha in parte indebolito il processo di democrazia partecipativa della Convenzione sull'autonomia, che, anche se inizialmente pensata indipendentemente dalla riforma costituzionale, col tempo è stata legata e giustificata alla luce di essa. Commenti dopo il referendum hanno definito la Convenzione su un “binario morto” (Liberto 2016).

Per riassumere, nel 2016 il ricorso agli strumenti di democrazia diretta o partecipativa in Alto Adige è diventata una realtà consolidata. C'è comunque molto da fare per migliorare ed eliminare varie criticità emerse nelle esperienze provinciali svoltesi quest'anno.

Wahlverluste zu riskieren. Im Gegensatz dazu sind Bürger und Bürgerinnen, die an die Zukunft ihrer Kinder denken, vielleicht die einzigen mit einer langfristigen Vision.

Zweitens ging es beim Referendum eigentlich um die Wiederbelebung. laut Duden ist Relance schweizerisch und kaum gebräuchlich der Infrastruktur durch öffentliche Gelder, auch wenn viele gewählt haben, um sich für oder gegen den Flughafen auszusprechen. Deshalb bedeutet das Referendum nicht das Ende des Flughafens, der immer noch darauf wartet, dass eine private Gesellschaft ihre Flugzeuge nach Bozen bringt. Anders gefragt: inwieweit können Bürger und Bürgerinnen tatsächlich durch direktdemokratische Prozesse die politischen Entscheidungen beeinflussen? Der Teufel sitzt im Detail.

Immer zum Thema Referendum sei darauf hingewiesen, dass im Mai das Bozner Gericht das Referendum über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln für ungültig erklärt hat, welches 2014 in Mals abgehalten worden war. In diesem Fall schien das Instrument der direkten Demokraten, abgesehen von der bildungsstiftenden Funktion einer öffentlichen Diskussion, eher verlorene Zeit und Geld gewesen zu sein.

Schließlich wurde im Dezember das Referendum über die Verfassungsreform abgehalten. Die Reform sah neben der Beseitigung des perfekten Zweikammersystems und der Reduzierung der Parlamentarier (Maßnahmen zur Kostensenkung der Institutionen) sowie der Beseitigung des CNEL auch die Revision des Titel V des zweiten Teiles der Verfassung vor, welcher das Verhältnis zwischen Staat und Regionen regelt und somit für Südtirol und seine Autonomiepolitik besonders wichtig ist. Die SVP stellte sich auf die Seite der Reform und zeigte sich mit der sogenannten Schutzklausel für alle autonomen Regionen oder Provinzen zufrieden, dank derer etwaige Südtirol betreffende Reformen eine Einigung mit der Provinz benötigten. Diese Klausel wurde hingegen von unterschiedlichen politischen Kräften als schwach abgetan, v.a. von den deutschsprachigen Rechten, die sich gegen die Reform stellten.

Dem Aufruf der SVP wurde trotzdem gefolgt. Während auf nationaler Ebene das Nein mit 59,1 Prozent einen klaren Sieg davontragen konnte, war Südtirol die Provinz mit den meisten Ja-Stimmen (63,77%) und eine der wenige Provinzen, in denen das Ja überwog. Es ist nicht eindeutig, ob dieses Ergebnis wirklich als ein Sieg der SVP gedeutet werden kann. Einerseits sind die Südtiroler Wähler der SVP-Linie gefolgt, andererseits hat die Niederlage des Referendums zum Rücktritt von Ministerpräsident Renzi und zum Fall seiner Regierung geführt. Wie Stephen J. Larin und Marc Rögglä (2016) hervorheben, könnten die deutschsprachigen Rechtsparteien langfristig davon profitieren. Falls nämlich Populisten und Euroskeptiker in Italien

4. Rifugiati e confini

Questa edizione dell'annuario si occupa in dettaglio della crisi dei rifugiati, e perciò questa valutazione dell'anno non entra nei dettagli di questa questione. Merita comunque qualche riga la minaccia di Vienna di chiudere il Brennero. All'inizio dell'anno, il comandante della polizia tirolese Helmut Tomac segnalò al quotidiano tirolese "Tiroler Tageszeitung" che ogni giorno circa 200/300 persone entravano in Tirolo dal Brennero, e che con la primavera sarebbero cresciute a 700, e che non era da escludere eventuali controlli di frontiera al Brennero. Poche settimane dopo, vista l'incapacità dell'Unione Europea di trovare una soluzione comune al costante flusso di migranti e rifugiati verso i paesi europei e le difficoltà dello Stato italiano a controllare le sue frontiere esterne, il cancelliere austriaco Werner Faymann annunciò misure straordinarie per bloccare il transito dei migranti tra il territorio italiano e quello austriaco, intenzione ribadita qualche giorno dopo dal ministro degli esteri di Vienna Sebastian Kurz.

Naturalmente la decisione di Vienna suscitò moltissime critiche da parte di tutti i settori politici e sociali altoatesini (con l'eccezione della Lega Nord) e manifestazioni di protesta al Brennero. Per L'Alto Adige il ripristino dei controlli alle frontiere rappresenta non solo il mettere in discussione uno dei pilastri dell'Unione Europea, ma anche un grave danno per l'economia, i trasporti e il turismo altoatesino. Il presidente provinciale Arno Kompatscher andò subito a Roma per chiedere al governo italiano di impegnarsi per salvare Schengen e l'Euregio. Anche se alla fine per il momento i controlli non sono stati ripristinati, nonostante le strutture di controllo poste al Brennero da Vienna e le misure prese dalla Provincia per prepararsi al peggio, la vicenda ha avuto due importanti risvolti. Innanzitutto rappresenta un duro colpo all'asse Bolzano-Vienna. È forse vero che come detto da Kompatscher, i controlli non sono stati veramente ripristinati grazie anche alla mediazione di Bolzano fra Roma e Vienna. Comunque la vicenda dimostra che ormai il governo austriaco è disposto a sacrificare il figliol prodigo altoatesino per i suoi interessi nazionali. Che l'Alto Adige si sia dovuto rivolgere al governo italiano per essere protetto dal governo austriaco è una grande ironia della storia, colta anche da Pius Leitner, rappresentante in Consiglio provinciale dei Freiheitlichen; e forse anche una ferita per gli ambienti di lingua tedesca più nazionalisti. In secondo luogo, la vicenda ha rappresentato un grave smacco per l'Euregio, incapace di presentare una posizione ferma e imporre la propria voce a riguardo e dimostrando in questo modo tutti i limiti di una entità politica transnazionale ancora in divenire.

an die Macht kämen, könnte die Unterstützung für secessionistische politische Bewegungen in Südtirol steigen. Schlussendlich sei darauf hingewiesen, dass das Ergebnis des Referendums den partizipativen Demokratieprozess des Autonomiekonvents teilweise geschwächt hat. Denn, auch wenn der Konvent anfänglich unabhängig von der Verfassungsreform gedacht war, wurde er mit der Zeit an das Referendum gebunden und durch das Referendum selbst gerechtfertigt. Einige Kommentare nach dem Referendum bezeichneten den Konvent eine Einrichtung auf dem Abstellgleis (Liberto 2016).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie in Südtirol im Jahre 2016 zu einer konsolidierten Realität geworden sind. Dennoch steht noch viel Arbeit bevor, um eine Reihe von Problemen zu verbessern und zu beseitigen, die in den Erfahrungen des Landes hochgekommen sind.

4. Flüchtlinge und Grenzen

Das diesjährige Jahrbuch widmet sich spezifisch der Flüchtlingskrise, daher wird an dieser Stelle nicht auf Details eingegangen. Hervorgehoben sei trotzdem die Drohung aus Wien, die Brennergrenze zu schließen. Zu Beginn des Jahres 2016 erklärte der Tiroler Landespolizeidirektor Helmut Tomac gegenüber der Tiroler Tageszeitung, dass täglich etwa 200/300 Menschen über den Brenner nach Tirol kämen, dass die Zahlen im Frühling auf 700 steigen würden und dass mögliche Grenzkontrollen am Brenner nicht auszuschließen seien. Aufgrund der Unfähigkeit der Europäischen Union, eine gemeinsame Lösung für die kontinuierlichen Migrationsströme zu finden, sowie aufgrund der Schwierigkeiten Italiens, die Außengrenzen zu kontrollieren, kündigte der damalige österreichische Bundeskanzler Werner Faymann einige Wochen später außerordentliche Maßnahmen an, um den Transit der Menschen zwischen Italien und Österreich aufzuhalten. Diese Maßnahmen wurden ein paar Tage später von Außenminister Sebastian Kurz bestätigt.

Wie vorauszusehen war, rief die Entscheidung aus Wien vielfache Kritik aus allen politischen und sozialen Lagern Südtirols hervor (abgesehen von der Lega Nord) und führte zu Protestkundgebungen am Brenner. Für Südtirol bedeutet die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen nicht nur die Infragestellung einer Grundsäule der Europäischen Union, sondern auch schwere Folgen für Südtirols Wirtschaft, Transport und Tourismus. Landeshauptmann Kompatscher eilte nach Rom und forderte die italienische Regierung auf, sich für die Rettung von Schengen und der Euregio

5. Conclusioni

Per concludere, le elezioni comunali di Bolzano con la crescita di CasaPound, le numerose esperienze di democrazia diretta e partecipativa e la crisi dei rifugiati con la questione del ripristino dei controlli al Brennero sono stati avventi particolarmente importanti nell'anno politico appena trascorso. Non solo hanno rappresentato un elemento in parte innovativo della politica altoatesina, ma sollevano anche molte domande per il futuro. Dove va CasaPound e come la sua presenza influenzerà la politica altoatesina? Su quali altre questioni gli altoatesini saranno chiamati a votare in un referendum? A quali decisioni politiche parteciperanno? Cosa ne sarà del confine del Brennero? Abituati ad un confine invisibile tornerà presente nella vita degli altoatesini? Comunque vada e quali risposte a queste domande riserverà il futuro, il 2016, fra CasaPound, nuovi esperimenti di democrazia e vecchi confini, lascerà probabilmente un segno nelle dinamiche politiche altoatesine.

Riferimenti bibliografici/Literaturverzeichnis

- Fattor, Mauro (2016), L'intervista. Roberto Farneti parla di CasaPound, in: Alto Adige, 13.05.2016, <http://altoadige.gelocal.it/tempo-libero/2016/05/13/news/l-intervista-robotto-farneti-parla-di-CasaPound-1.13469266> (16.02.2017)
- Larin, Stephen J./Röggla, Marc (2016), Why Italy's German-speakers overwhelmingly voted 'Yes', <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/07/why-italys-german-speakers-voted-yes/> (07.12.2016)
- Liberto, Valentino (2016), Konvent sul binario morto, in: salto.bz, 07.12.2016, www.salto.bz/de/article/07122016/konvent-sul-binario-morto (16.02.2017)
- Pagot, Marco (2016), Cosa c'è dietro l'ascesa di CasaPound a Bolzano, in: VICE News, 05.04.2016, <https://news.vice.com/it/article/bolzano-CasaPound-violenze> (16.02.2017)
- Ruccia, Gisella (2015), CasaPound, Bonazza: "Fascismo? Oppositori uccisi? Stronzate, l'unico fu Matteotti," in: Il Fatto Quotidiano.it, 17.05.2015, www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/17/CasaPound-bonazza-fascismo-oppositori-uccisi-stronzate-lunico-fu-matteotti/3146719/ (16.02.2017)
- Secolo Trentino (2016), Urzi: "E così la Convenzione si rivela un pasticcio infinito, ora il nodo del gruppo dei 33..." (2016), in: Secolo Trentino, 16.02.2016, www.secolo-trentino.com/41524/politicabolzano/urzi-e-cosi-la-convenzione-si-rivela-un-pasticcio-infinito-ora-il-nodo-del-gruppo-dei-33/amp.html (16.02.2017)

einzusetzen. Schlussendlich wurden die Grenzkontrollen fürs erste nicht wieder eingeführt, trotz der österreichischen Kontrollstrukturen am Brenner und der durchgeführten Maßnahmen der Provinz Bozen, um sich auf das Schlimmste vorzubereiten.

Insgesamt hatten diese Ereignisse aber zwei wichtige Folgeerscheinungen. Erstens stellten sie einen schweren Schlag für das Verhältnis zwischen Bozen und Wien dar. Es mag stimmen, wie Kompatscher behauptete, dass die Grenzkontrollen auch dank Südtirols Vermittlung zwischen Rom und Wien nicht wirklich wieder eingeführt wurden. Trotzdem zeigt diese Episode, dass die österreichische Regierung bereit ist ihr Hätschelkind Südtirol den nationalen Interessen zu opfern. Dass Südtirol sich dabei an Italien wenden musste, um Schutz vor der österreichischen Regierung zu erhalten, stellt eine große Ironie der Geschichte dar, wie sie auch Pius Leitner, Vertreter der Freiheitlichen im Landtag, nicht entgangen ist. Vielleicht versetzte diese Wende auch den deutschsprachigen nationalistischeren Kreisen einen schweren Schlag. Zweitens stellt dieses Ereignis eine Niederlage für die Euregio dar, welche nicht in der Lage war, eine klare Haltung einzunehmen oder ihre Position durchzusetzen. So stieß man an die Grenzen einer transnationalen politischen Entität, die sich noch im Aufbau befindet.

5. Resümee

Abschließend kann gesagt werden, dass die Gemeinderatswahlen in Bozen mit dem Aufschwung von *CasaPound*, die zahlreichen Erfahrung direkter und partizipativer Demokratie und die Flüchtlingskrise mit der Problematik der Grenzkontrolle am Brenner besonders wichtige Ereignisse im vergangenen Jahr waren. Sie stellten nicht nur ein zum Teil innovatives Element in der Südtiroler Politik dar, sondern werfen auch viele Fragen für die Zukunft auf. Wohin entwickelt sich *CasaPound* und wie wird sie die Südtiroler Politik beeinflussen? Über welche anderen Themen wird die Bevölkerung Südtirols zu einem Referendum gerufen werden? An welchen politischen Entscheidungen werden die Südtiroler und Südtirolerinnen teilnehmen? Was wird aus der Brennergrenze? Wird sie sich von einer unsichtbaren Grenze wieder zu einer spürbaren Grenze für die Südtiroler und Südtirolerinnen wandeln? Wie auch immer die Antworten lauten werden, die Antworten werden uns die Zukunft geben. Das Jahr 2016, zwischen *CasaPound*, neuen Demokratieexperimenten und alten Grenzen, wird vermutlich in der Südtiroler Politik seine Spuren hinterlassen.

**Flüchtlinge und Asylwerbende
in der Europaregion**

Tirol-Südtirol-Trentino

Krise, Konfrontation und Kooperation

**Profughi e richiedenti asilo
nell'Euregio**

Tirol-Alto Adige-Trentino

Crisi, confronto e cooperazione

**Politische, rechtliche und institutionelle
Rahmenbedingungen**

Contesto politico, giuridico ed istituzionale

Petra Wlasak

Grenzen im Spannungsfeld von staatlichem Flüchtlingsmanagement, gesellschaftlichem Diskurs und migrantischer Selbstbestimmung

Borders between governmental refugee management, social discourse, and migrants' self-determination

Abstract Since the arrival of an increasing number of migrants and refugees in the European Union – especially since summer 2015 – a general focus in the public discourse has been on borders. Investments in surveillance techniques, the expansion of border controls, along with cooperation between the EU and third-nations aim to close migration routes and prevent migrants from entering the EU. In addition, individual states have relaunched national border controls and are adopting increasingly restrictive immigration and asylum laws. In light of these recent developments, this article raises the following questions: what different concepts of borders exist and how do different actors try to influence and determine the structure and management of borders? Furthermore, the article takes a look at the consequences of border construction for migrants and refugees. By examining historic and recent developments of concepts of borders, the analysis reveals how different actors – including migrants themselves – try to influence the design of borders based on their individual political interests. However, it remains an illusion that the effective and efficient management of borders is possible. Indeed, an analysis considering borders as an outcome of conflicts and negotiations between different actors enables us to understand how borders are socially constructed, thereby assessing marginalization and exclusion as a consequence of border regimes.

1. Einleitung

„*We must build a wall to secure our borders. It will save lives and will make America great again.*“ Tweet des damaligen Präsidentschaftsanwärters und jetzigen US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump am 27. Juli 2015 (Twitter 2015). Die Ankündigung von Donald Trump eine Mauer an der Grenze zu Mexiko zu bauen sowie der im Februar 2017 eingeführte Einreisestopp für Menschen aus sieben Ländern (vgl. Spiegel Online 2017), führte auf internationaler als auch europäischer Ebene zu Unverständnis und zu Protesten (vgl. Chicago Tribune 2017; CNBC 2017; The Guardian 2017). Die Empörung über die Abschottung der Vereinten Staaten von Amerika gegenüber Einwanderinnen, Einwanderern und Flüchtlingen übersieht dabei aber, dass die Europäische Union selbst an ihren Außengrenzen sichtbare und unsichtbare Mauern gegen die Einreise von Drittstaatsangehörigen errichtet und eine rigide Abschottungspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen betreibt. Diese Maßnahmen der sogenannten Festung Europas zeigen sich am Ausbau der Überwachung und am Aufbau von neuen Grenzzäunen an den EU Außen- und Binnengrenzen, der Schließung der Westbalkanroute und diversen Abkommen mit EU-Drittstaaten zur Verhinderung der Einreise von Asylsuchenden und Migrantinnen und Migranten in die EU (vgl. Hess et al. 2017, siehe hierzu auch Müller/Rosenberger in dieser Ausgabe). Insgesamt hat sich der Fokus auf Grenzen in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung verstärkt, insbesondere seit 2015 in vermehrtem und inzwischen durch die beschriebenen Maßnahmen verringertem Ausmaß Flüchtlinge aus Krisengebieten in und an den Grenzen der EU (Eurostat 2016a; 2016b)¹ ankommen. Dieser Beitrag nimmt dies zum Anlass, um sich mit Konzepten von Grenzen zu beschäftigen und zu hinterfragen, welche Essenz – sofern es eine solche gibt – eine Grenze generell ausmacht. Anhand der aktuellen Entwicklungen in der europäischen Flüchtlingspolitik wird analysiert, wie Grenzen konstruiert werden und welche verschiedenen Akteurinnen und Akteure an der Ausgestaltung von Grenzen beteiligt sind.

2. Die Grenze – das scheinbare Nichts mit fatalen Auswirkungen

*„sich einschließen
um sich auszuschließen
raum gegen raum“*

(Weppelmann 1996 zitiert in Mayer-Tasch 2013, 41)

Sieht man von oben auf die topographische Beschaffenheit unseres Planeten herab, zum Beispiel von einem hohen Berg aus, so stellt man sich dabei oft die Frage, ob dieses oder jenes von oben herab sichtbare Gebiet noch Teil eines bestimmten Landes ist oder bereits zum Nachbarland gehört. Von oben herab ist dies schwer zu erkennen, denn Grenzen sind *per se* nicht sichtbar. Landesgrenzen sind nicht, wie auf politischen Karten, in der Natur eingezeichnet. Dennoch ist so manche Grenze auch durch die Topographie einer Region erkennbar. Bergkämme, Flüsse oder Wüstengebiete kennzeichnen manchmal politische Grenzverläufe. Grenzen können sich also mit markanten Merkmalen der Topographie decken, müssen es aber nicht (vgl. Becker/Komlosy 2004, 21). Sofern vorhanden, sind diese materiellen Begebenheiten aber von Natur aus noch keine Grenzen, sondern werden erst dazu gemacht, indem sie als solche benutzt werden und ihnen eine „abgrenzende, identitätsbildende Bewertung“ zuerkannt wird (Mayer-Tasch 2013, 43). Bezogen auf Butler (1990) und Foucault (2006) beschreibt Reuber (2012) diesen Prozess der Zuschreibung als eine diskursive Praxis und Performativität des Materiellen. Das bedeutet, die Materialität der Topographie im Raum wird benutzt, um politische bzw. gesellschaftliche Vorstellungen durch sich wiederholende Praktiken, Symbole und Rituale von Grenze zu realisieren (vgl. Reuber 2012, 67). Die Grenze wird also dadurch konstruiert, indem eine „Verbindung von Materialität und symbolischer Bedeutung“ durch performative Diskurse stattfindet (Reuber 2012, 67). Was aber sucht man genau, wenn man von einem hohen Berg nach der Grenze fragt? Was genau stellt die Grenze dar? Wo ist sie verortet und wie kann man sie vor Ort betreten? Die Antwort ist, dass die Grenze ein Nichts darstellt und nirgendwo verortet ist. Man steht entweder vor oder hinter der Grenze, oder man überschreitet sie. Konkret betreten kann man sie aber nicht. Trotz dieses Nichts der Grenze, kann man die Grenze benennen. Sie hat diskursive Macht. Indem man die Frage stellt, wovon man überhaupt spricht, wenn von der Grenze gesprochen wird, benennt man diese bereits und kreierte sie damit. Dennoch, die Grenze existiert materiell nicht, auch wenn es materielle Wegweiser im Raum gibt, die sie kennzeichnen. Der Literat Doron Rabinovici nimmt darauf in seinen Ausführungen über Grenzen Bezug, indem er

ein Mädchen mit Fluchterfahrung aus dem Roman „Kind aller Länder“ von Irmgard Keun zitiert:

„Eine Grenze ist auch keine Erde, denn sonst könnte man sich ja einfach mitten auf die Grenze setzen oder auf ihr herumlaufen, wenn man aus dem ersten Land raus muss und in das andere nicht rein darf. Dann würde man eben mitten auf der Grenze bleiben, sich eine Hütte bauen und da leben und den Ländern links und rechts die Zunge rausstrecken. Aber eine Grenze besteht aus gar nichts, worauf man treten kann. Sie ist etwas, das sich mitten im Zug abspielt mithilfe von Männern, die Beamte sind“ (Keun 1938 zitiert in Rabinovici 2016).

Hierbei wird deutlich, dass trotz dieses Nichts der Grenze ihre Performativität Wirkungsmacht besitzt und Konsequenzen für von ihr Betroffene nach sich zieht. Ihre Wirkungsmacht ergibt sich in erster Linie durch die Trennung, die sie vollzieht. Grenzen „teilen, trennen, schneiden“ und stellen damit wechselseitige Bezugsgrößen zwischen neu geschaffenen Räumen her, die es zuvor nicht gegeben hat (Mayer-Tasch 2013, 41). Sie verorten und ordnen damit Personen, Personengruppen, Sprachen und Lebensweisen, und sie machen dadurch Abgrenzung und Unterscheidung identifizierbar (Mecheril et al. 2013, 27). Grenzen schaffen also auch Identität durch Abgrenzung, indem sie das Eigene und das Fremde kennzeichnen. Das Eigene und das Fremde werden erst anhand der gezogenen Linie sichtbar. „Ohne Grenzen gibt es keine Identität“ (Reuber 2012, 59). Auch Georg Simmel beschreibt den Menschen *per se* als ein grenzziehendes Wesen, das seine Identität erst dadurch schaffen kann, indem er oder sie sich von anderem abgrenzt (Simmel 1903 zitiert in Mayer-Tasch 2013, 42).

Abgrenzung schafft aber nicht nur Identität, sondern entsteht auch aus dem Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit. Die ersten Grenzziehungen der Menschheit waren jene der kollektiven Abgrenzung von menschlichen Siedlungen zur Wildnis und damit zum Schutz des eigenen Lebensbereichs (vgl. Becker/Komlosy 2004, 22–23). Dieses Schutz- und Sicherheitsbedürfnis stellt ein Interesse dar, nämlich die Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet zu erlangen, und dort zu bestimmen, wer dieses betreten darf. Eine Grenzziehung ist damit auch immer eine Form der Aneignung von Raum und damit einer Ausübung von Macht (vgl. Reuber 2012, 59). Sie dient der Organisation von Herrschaft auf einem/oder über einen Raum (vgl. Reuber 2012, 56). Diese kann zu Konflikten führen, wenn andere Personen oder Gruppen ebenso einen Anspruch auf ein bestimmtes Gebiet haben und damit mit der Form der Grenzziehung nicht einverstanden sind. Grenzen werden darum stets umkämpft und stehen im Fokus gesellschaftlicher Debatten und Konflikte (vgl. Reuber 2012, 59).

Sie sind historisch entstandene Konstrukte, deren Verläufe, Ausgestaltung und Handhabung sich im Lauf der Geschichte wandeln und in denen unterschiedliche Akteurinnen und Akteure territoriale Herrschaftsansprüche zu realisieren versuchen (vgl. Becker/Komlosy 2004, 21). Sie sind damit „Orte der ständigen Spannung, des Konflikts und der Anfechtung“ (Hess/Karakayali 2017, 28).

Die territorialen Herrschaftsansprüche über bestimmte Gebiete sind seit wenigen Jahrhunderten durch die Organisation von Staaten geordnet. Durch den Kolonialismus wurde die Idee des Staates und seiner Staatsgrenzen und damit die Aufteilung der gesamten Erdoberfläche in räumlich definierte Herrschaftsgebiete verbreitet (vgl. Reuber 2012, 55–56). Im 18. Jahrhundert entwickelte sich die Idee des Staates weiter zur Idee des Nationalstaates, welcher auf der ideologischen Vorstellung eines *Containers* basiert, der einen homogenen Staats-, Wirtschafts- und Kulturraum umfasst. In diesem Raum werden Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, denen eine Sprache und Kultur gemein ist, spezielle Rechte eingeräumt und wirtschaftlich wird im Rahmen einer Nationalökonomie agiert. Diese idealisierte Einheit wurde beispielsweise durch die Errichtung eines Binnenmarkts, einer zentralen Rechtsprechung und durch die Aussiedelung oder Assimilierung von sprachlichen oder kulturellen Minderheiten umgesetzt. Die vollkommene wirtschaftliche, politische und sozio-kulturelle Homogenität des Nationalstaats ist aber ein Ideal, das nicht der Realität entspricht (vgl. Becker/Komlosy 2004, 24). Der Nationalstaat bleibt eine „politisch-imaginäre Zugehörigkeitsordnung der Moderne“ (Mecheril et al. 2013, 23), die die soziale und ökonomische Ungleichheit sowie die kulturelle Diversität innerhalb des *Containers* negiert. Auch die Vorstellung, dass sich Nationalstaaten auf internationaler Ebene als gleichberechtigte Souveräne begegnen, ist durch die Tatsache der wirtschaftlichen und politisch ungleichen Einflussmöglichkeiten von Staaten nicht real (vgl. Becker/Komlosy, 24). Staatsbürgerinnen und Staatsbürger unterschiedlicher Staaten erfahren dies, indem es für sie je nach Staatszugehörigkeit unterschiedlich schwierig ist, eine Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung für einen anderen Staat zu erhalten. Der globale Passportindex veröffentlicht jedes Jahr ausgehend von einem Vergleich der Visaabkommen, Visaausstellungen und dem *United Nations Development Programme Human Index* der unterschiedlichen Länder eine Rangliste der Pässe mit den meisten Möglichkeiten in andere Länder zu reisen (vgl. Arton Capital 2017). Auch Berthold Brecht spricht in seinen „Flüchtlingsgesprächen“ von 1949 von der Wirkungskraft des Passes und damit der Staatsangehörigkeit eines Menschen:

„Der Pass ist der edelste Teil von einem Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustand wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustand kommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber ein

Pass niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Mensch noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird“ (Brecht 1956 zitiert in Rabinovici 2016).

Die Grenzziehung und die Durchsetzung des Herrschaftsanspruches auf ein bestimmtes Gebiet haben also unmittelbare Konsequenzen für Menschen. Personen werden entweder innerhalb oder außerhalb des vermeintlich nicht durchlässigen *Containers* verortet und haben unterschiedliche Rechte und Möglichkeiten (vgl. Reuber 2012, 59). Sobald eine Grenze dennoch überwunden werden kann und man in einem Land aufhältig ist, dessen Staatsangehörigkeit man nicht hat, verändert sich die jeweilige soziale und politische Positionierung. Beispiel hierfür ist die Transformation des rechtlichen Status von Drittstaatsangehörigen, sobald sie ein EU Mitgliedsland betreten. Deren „grundlegenden staatsbürger_innenschaftlich eingeschriebenen Rechte“ sind innerhalb der EU nicht gültig (Hess/Karakayali 2017, 34). Sie befinden sich in einer rechtlich, politisch und ökonomisch schlechter gestellten Situation, da sie nicht Teil des staatsbürgerlichen, homogenen *Containers* sind, der selektiert, wer vollwertiger Teil ist oder nicht (vgl. Hess/Karakayali 2017, 34). Drittstaatsangehörige bleiben in rechtlicher, sozialer und ökonomischer Sicht draußen verortet, selbst wenn sie es schaffen nach „drinnen“ zu gelangen (vgl. Ataç/Rosenberger 2015, 36). Dies zeigt sich durch geringere Ansprüche auf soziale Leistungen, limitierten Zugang zum Arbeitsmarkt, befristeten Aufenthaltsstatus und direkte Diskriminierungserfahrung bei Dienstleistungen oder im öffentlichen Raum (vgl. Ataç/Rosenberger 2015).

3. Irrtum Grenzmanagement?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten versuchen in Anbetracht der Migrations- und Fluchtbewegungen ihre Grenzen zu rekonstituieren und zu restabilisieren (vgl. Hess et al. 2017, 7). Die Möglichkeiten der legalen Einreise und des legalen Aufenthalts für Drittstaatsangehörige werden konsequent limitiert und eingeschränkt. Dies zeigt sich auf nationaler Ebene durch Asylrechtsverschärfungen, die Abriegelung der Balkanroute (vgl. Hess et. al 2017) und durch Vertragsabkommen mit Drittstaaten, die Migrantinnen und Migranten an der Weiterreise in die EU hindern (siehe Müller/Rosenberger in dieser Ausgabe). Die Konsequenzen für Menschen, die dennoch versuchen die Außengrenze der EU zu überwinden, sind fatal: verunmöglichte und illegalsierte Einreisebedingungen verlagern und verlängern die Fluchtrouten, die er-

höhte Gefahren aufweisen, sei es durch größere Abhängigkeit von Schlepperinnen und Schleppern sowie durch Ausbeutung und riskante Fluchtmittel (Hess et al. 2017, 15). So starben im Jahr 2015 über 3.700 Menschen auf dem Versuch der Einreise in die EU über das Mittelmeer. Dennoch reißen die Versuche der Menschen, in die EU zu gelangen, nicht ab. 2015 wurde erstmals die Ein-Millionen-Marke der Migrantinnen und Migranten, die über das Mittelmeer einreisten, überschritten (UNHCR 2017).

Mayer beschreibt im Aufsatz „Not der Grenze“, dass Menschen es im Laufe der Geschichte immer wieder geschafft haben Grenzen zu überwinden, nicht nur politische, staatliche Grenzen, sondern auch soziale Barrieren sowie ökonomische, indem sie „versuchen ihr Heil in der Grenzüberschreitung zu suchen“ (Mayer-Tasch 2013, 46). Der sogenannte Grenzschutz ist also insofern nicht wirksam, da er Menschen nicht vom Versuch abhält einzureisen. Stattdessen führt er zu einer Erhöhung der Gefahr von Leib und Leben für Einreisende.

Auch aus der Perspektive der Regimetheorie ist es generell ein Irrtum anzunehmen, dass staatliche Akteurinnen und Akteure das Grenzmanagement gestalten und vollständig den Zugang zu ihrem Territorium kontrollieren können. Tsianos spricht in diesem Zusammenhang vom „Mythos der Kontrollierbarkeit von Migrationsprozessen“ (Tsianos 2010). Damit ist gemeint, dass die Grenze kein „stabiles, kontrollierbares und handhabbares Werkzeug der selektiven und differenzierten Inklusion ist“, auch wenn sie aus Gründen der Darstellung von Macht- und Herrschaftsansprüchen als solches dargestellt wird (Hess/Karakayali 2017, 34). Statt von der Grenze wird vom Grenzregime gesprochen, wobei betont wird, „dass Grenzen nichts Statisches sind, sondern sozialen Dynamiken und Kräfteverhältnissen unterliegen“, die von einer „Vielzahl und Gleichzeitigkeit von Akteurinnen und Akteuren“ ausgehen. Deren Praktiken sind zwar aufeinander bezogen, folgen aber keiner zentralen Logik (vgl. Tsianos 2010). Das bedeutet also, dass einzelne Akteurinnen und Akteure nicht alleine die Ausgestaltung von Grenzen bestimmen können. Stattdessen versuchen verschiedene Akteurinnen und Akteure – sei es Nationalstaaten, supranationale Organisationen wie die EU, NGOs, Wirtschaftstreibende aber auch Migrantinnen und Migranten selbst – die Möglichkeiten und Einschränkungen von Grenzüberschreitungen sowie die Gestaltung von Grenzen zu beeinflussen und müssen für die Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen auch mit anderen Akteurinnen und Akteuren in Verhandlung treten. Diese Perspektive auf die „Vielzahl von auch widersprüchlichen gesellschaftlichen Praktiken und Bewegungen“ (Mecheril et al. 2013, 20) innerhalb des Grenzregimes bietet die Möglichkeit, Migrantinnen und Migranten als Akteurinnen und Akteure im Grenzregime wahrzunehmen. Sie sind demnach auch

Subjekte, die Handlungen setzen können, die Konsequenzen für die Ausgestaltung der Grenze nach sich ziehen. Das Bewusstsein, dass auch Migrantinnen und Migranten selbst einen Handlungsspielraum – wenn auch im Rahmen eines asymmetrischen Machtverhältnisses zu anderen Akteurinnen und Akteuren des Regimes – haben, befreit sie aus der Perspektive, die sie als handlungsunfähige Opfer ohne Wahlmöglichkeit darstellt (Hess/Karakayali 2017, 29). Die Überwindung dieser Perspektive erschwert es, Migrantinnen und Migranten nur als Flüchtlinge anzuerkennen, insofern sie beweisen können, dass ihnen aus Not nichts Anderes übrig bleibt, als die Einreise zu wagen. Stattdessen werden die Komplexität von Flucht- und Migrationsgründen, die von den Betroffenen selbst abgewogen werden, und die daraus resultierenden Handlungsentscheidungen sichtbar gemacht.

Die Gestaltung und „Regularisierung“ von Grenzen ist durch diese Perspektiven-erweiterung nicht mehr ein von rein staatlichen Akteurinnen und Akteuren gemagtes Gebilde, sondern das Resultat sozialer Auseinandersetzungen und Verhandlungen, „die in immer wieder zu erneuenden (oder umzuwerfenden) institutionellen Kompromissen“ verschiedener und nicht rein staatlicher Akteurinnen und Akteure „münden“ (Tsianos 2010). Erst die „Vielzahl auch widersprüchlicher gesellschaftlicher Praktiken und Bewegungen“ gestalten das Grenzregime (Mecheril et al. 2013, 20). Nationalstaaten, supranationale Organisationen oder eine Form eines „Weltstaats“ (Tsianos 2010) können demnach nie die Ausgestaltung einer Grenze bestimmen und demnach auch nicht, obwohl beabsichtigt, effektiv und effizient alleinig nach ihren Interessen gestalten.

4. Fazit

Die Forderung einer Verstärkung von Grenzkontrollen, das bewusste Sichtbarmachen von Grenzen im Raum und die Aufrüstung der Grenzschutztechnologien in den USA und Europa zeigen, dass Nationalstaaten und supranationale Gebilde wie die EU ein Interesse daran haben ihren Herrschaftsanspruch auf ihre Territorien zu unterstreichen. Damit ist das Interesse verbunden, bewusst steuern zu können, welche limitierte Anzahl von Personen Zugang zu ihren Territorien haben. Diese verstärkten Handlungstendenzen weisen darauf hin, dass Grenzen im aktuellen politischen Diskurs umkämpfte Konstrukte sind, deren Ausgestaltung ein Produkt „des permanenten Ringens um Entkommen/Flucht einerseits und Einhegung andererseits“ ist (Hess/Karakayali 2017, 26). An diesem fortlaufenden Prozess sind nicht einzig staatliche Organisationen beteiligt, sondern ebenso nationale, transnationale

und internationale Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft. All diese beeinflussen die „Praktiken, Diskurse, Technologien, Körper, Affekte und Entwicklungsverläufe“ (Hess/Karakayali 2017, 33) rund um das Konstrukt der Grenze. Es ist ein Irrtum, wenn staatliche Akteurinnen und Akteure annehmen, alleine die Übergänge von Grenzen managen zu können. Stattdessen befinden sie sich in einem stetigen bewussten und unbewussten Ausverhandlungsprozess mit den anderen Akteurinnen und Akteuren, die unterschiedliche Positionen entlang einer Machthierarchie einnehmen. Die Versuche der europäischen Nationalstaaten, der Europäischen Union oder des neu angelobten US-Präsidenten Donald Trump Grenzübergänge zu verhindern und mehr Barrieren rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Art für Migrantinnen und Migranten innerhalb und außerhalb ihres Territoriums aufzubauen, werden Menschen nicht davon abhalten, den Versuch zu starten, Grenzen zu überwinden. Trotz aller damit verbundenen Risiken werden Menschen auch zukünftig Handlungen setzen, die ihnen eine Einwanderung und damit Schutz vor prekären und gefährlichen Lebenssituationen in Krisen- und Entwicklungsländern ermöglichen. Grenzen sind „künstliche Schöpfungen“ (Mayer-Tasch 2013, 60) deren Ausgestaltung sich permanent ändert. Durch die Vielzahl an Faktoren, die diese Ausgestaltung beeinflussen und keiner systematischen Logik folgen, kann nicht vorausgesagt werden, welche Formen von Grenzregimen sich in Zukunft gestalten werden. Dies bedeutet aber nicht, dass der Versuch einer Einflussnahme vergebens ist. Im Gegenteil, die Perspektive auf Grenzen als ein konstruiertes und sich stetig wandelndes Grenzregime unterstreicht die Wichtigkeit eines konstanten Versuchs der Beeinflussung. Kritik von Grenzmanagementversuchen zur Sicherung von territorialen Ansprüchen sowie Exklusionsmechanismen, aber auch Solidaritätsbekundungen mit Migrantinnen und Migranten, die als handlungsfähige Objekte im gesellschaftlichen Diskurs wahrgenommen werden müssen, sind für Debatten um eine erweiterte Perspektive auf Grenzen essentiell. Nur so kann vermieden werden, dass Grenzen nicht als *unhinterfragbare* Naturgegebenheiten mitkonstituiert werden.

Anmerkungen

- 1 Die Anzahl der Asyl-Erstantragstellerinnen und Antragsteller erhöhte sich von 563 000 im Jahr 2014 auf knapp 1,26 Millionen im Jahr 2015 (vgl. Eurostat 2016b). Seit 2016 ist ein stetiger Rückgang der Asylantragstellungen zu beobachten. Innerhalb des ersten Halbjahres 2016 ging die Asylantragstellung um rund 15 Prozent zurück (vgl. Eurostat 2016a).

Literaturverzeichnis

- Arton Capital (2017), Passport Index, www.passportindex.org (21.02.2017)
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2013), Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung, in: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hg.), Politik der Inklusion und Exklusion, Wien: Vienna University Press, 35–52
- Becker, Joachim/Komlosy, Andrea (2004), Grenzen und Räume – Formen und Wandel. Grenztypen von der Stadtmauer bis zum „Eisernen Vorhang“, in: Becker, Joachim/ Komlosy, Andrea (Hg.), Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich, Budapest: Interpress, 21–54
- Brecht, Bertolt (1961), Flüchtlingsgespräche, Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Butler, Judith (1990), Gender trouble and the subversion of identity, New York: Routledge
- Chicago Tribune (2017), Mexicans form human chain along border to protest Trump's wall, www.chicagotribune.com/news/nationworld/sns-tns-bc-usmexico-border-humanchain-20170217-story.html (21.02.2017)
- CNBC (2017), Merkel critical of US immigration ban, spokesman tells Spiegel, www.cnbc.com/2017/01/29/german-chancellor-angela-merkel-critical-of-donald-trumps-immigration-ban.html (21.02.2017)
- Eurostat (2016a), Asylum quarterly report, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (21.02.2017)
- Eurostat (2016b), Statistiken über Asyl, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de (21.02.2017)
- Foucault, Michel (2006), Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. – Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesungen am Collège de France 1977/1978, Berlin: Suhrkamp
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2017), Fluchtlinien der Migration. Grenzen als soziale Verhältnisse, in: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.), Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 25–37
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (2017), Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes, in: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl,

- Maria/Sontowski, Simon (Hg.), *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*, Berlin, Hamburg: Assoziation A, 6–24
- Keun, Irmgard (1938), *Kind aller Länder*, Amsterdam: Querido
- Mayer-Tasch, Peter Cornelius (2013), *Not der Grenze*, in: Mayer-Tasch, Peter Cornelius (Hg.), *Raum und Grenze*, Wiesbaden: Springer, 41–66
- Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (2013), *Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten*, in: Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (Hg.), *Migrationsforschung als Kritik? Spielräume kritischer Migrationsforschung*, Wiesbaden: Springer, 7–50
- Rabinovici, Doron (2016), *Der Weg ins Freie*, Europäisches Forum Alpbach 2016, Alpbach, <http://diepresse.com/home/spectrum/zeichenderzeit/5079318/Der-Weg-ins-Freie> (21.02.2017)
- Reuber, Paul (2012), *Territorium, Grenzen und Scales: Die territoriale Dimension gesellschaftlicher Räumlichkeit*, in: Reuber, Paul (Hg.), *Politische Geographie*, Paderborn: Ferdinand Schöningh, 54–68
- Simmel, Georg (1903), *Soziologie des Raumes*, in: Simmel, Georg: *Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl*, Frankfurt/Main
- Spiegel Online (2017), *Trump verhängt Einreisestopp für sieben muslimische Staaten*, www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-verhaengt-einreisestopp-fuer-sieben-muslimische-staaten-a-1132129.html (21.02.2017)
- The Guardian (2017), *Thousands protest Trump Muslim ban in London*, www.theguardian.com/us-news/video/2017/jan/30/thousands-protest-trump-muslim-ban-london-video (21.02.2017)
- Tsianos, Vassilis (2010), *Zur Genealogie und Praxis des Migrationsregimes*, in: *BILDUNKT – Zeitschrift der IG Bildenden Kunst*, 2010 (1), www.igbildendekunst.at/bildpunkt/2010/regimestoerungen/tsianos.htm (21.02.2017)
- Twitter (2015): @realDonaldTrump, 27.07.2015, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/625753618797457408?lang=de> (21.02.2017)
- UNHCR (2017), *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. <http://data.unhcr.org/medportalviz/dist/> (Daten bezogen am 21.02.2017)
- Weppelmann, Wilm (1996), *Aus dem Wörterbuch der Sterblichkeiten*, Münster: Selbstverlag



Peter Hilpold

Die europäische Flüchtlingskrise und die Obergrenzen- und Quotendiskussion in Österreich¹

Quotas as an Instrument of Burden-Sharing in International Refugee Law and the Discussion in Austria

Abstract The year 2016 was characterized by an unprecedented influx of refugees and asylum seekers into Europe. While initially both the EU and the single member states were unable to properly respond, this situation was soon corrected. Some states took recourse to extreme measures like border closures and announced the introduction of quotas. This contribution explains that these policies were often ill-conceived. Academic advice sought by governments through the commissioning of opinions proved unhelpful. In the end, however, the overall academic contributions evidenced some impact. No longer is the political sphere at a loss when confronting the refugee influx. While the refugee and asylum problem will likely endure for a time, there is reason to hope that a learning process has been set in motion that might eventually allow for a constructive handling of this and future challenges.

1. Einführung

Die aktuelle Flüchtlingskrise stellt eine einzigartige Herausforderung insbesondere für Europa dar. Die Genfer Flüchtlingskonvention geht von einem einzelfallbezogenen Fluchtstatbestand aus und kann für solche Situationen hinreichenden Schutz gewährleisten. Für Massenfluchtbewegungen bietet dieses Instrument hingegen keine geeignete Antwort. Es müssen neue Wege für eine gerechte Lastenverteilung (*burden-sharing*) gefunden werden. Gegenwärtig versuchen einzelne Staaten, darunter Österreich, unilateral den Flüchtlingsströmen Grenzen zu setzen. Im vorliegenden Beitrag wird gezeigt, dass weder das Völkerrecht noch das EU-Recht dafür eine Grundlage bietet. Die geplante Quotenregelung, für welche mit der Novelle zum Asylgesetz 2005 (AsylG 2005) in § 36 eine Grundlage geschaffen worden ist, ist damit rechtswidrig. Dies bedeutet aber nicht, dass ein grenzenloser Zustrom von Flüchtlingen akzeptiert werden muss. Es sind vielmehr die Bemühungen zu intensivieren, Instrumente zu schaffen, die auf multilateraler Ebene eine geeignete Antwort auf das immer bedeutender werdende Massenfluchtphänomen bieten können.

Laut dem kürzlich veröffentlichten UNHCR-Bericht für das Jahr 2015 (*United Nations High Commissioner for Refugees*) waren noch nie so viele Menschen auf der Flucht wie gegenwärtig. Gegenwärtig seien dies 65 Millionen, Tendenz steigend. Jeder 113. Mensch ist davon betroffen (o.A. 2016e). Das Fluchtphänomen hat damit, seit der Schaffung des zentralen völkerrechtlichen Instrumentariums, der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus 1951, grundlegend ihr Gesicht verändert. Auch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist darauf nicht vorbereitet bzw. nähert es sich dem Fluchtproblem weitgehend aus einer anderen Warte. Zentral für den in der Nachkriegszeit geschaffenen Flüchtlingsschutz waren stets der individuelle Verfolgungstatbestand, die Einzelfallbetrachtung und die Suche nach einer spezifischen Regelung für diesen konkreten Einzelfall, allenfalls unter Berücksichtigung eines unmittelbaren familiären Anhangs. Dies gilt, auch wenn sich die GFK zu dieser Ausrichtung aus verständlichen Gründen nicht explizit bekennt.² Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, wurde in der Folgezeit immer wieder versucht, internationale Regelungen für die Flucht als Massenphänomen zu finden, doch war der diesbezügliche Erfolg relativ bescheiden.

Von Einzelatbeständen ausgehend waren Integration und Absorption des Flüchtlings für die GFK somit kein Thema, während die spätere Praxis, die ein weitgehend anderes Profil zeigte, gerade diese Herausforderungen anzugehen hatte. „More refugees, less asylum“, wurde im Schrifttum gesagt (vgl. Roberts 1998) und dabei die Tendenz der Staaten angesprochen, auf ein Anwachsen des Flüchtlingsproblems mit

einer zusehends restriktiveren Asylpraxis zu reagieren.³ Einen maßgeblichen Beitrag zu dieser anwachsenden Aversion gegenüber Flüchtlingen hat das in vielen Staaten verbreitete Gefühl geleistet, allein gelassen zu werden und von Solidarität nur in Sonntagsreden zu hören. Eine einigermaßen faire Lastenverteilung, das vielzitierte *burden-sharing*, ist das Um und Auf für die weitere Akzeptanz und letztlich die Funktionsfähigkeit des internationalen (aber auch des nationalen) Flüchtlingsschutzsystems. Will man die moderne Flüchtlingsproblematik in den Griff bekommen, so bietet sich die Einführung eines Quotensystems geradezu an, und zwar sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und auf nationaler Ebene. Das einschlägige rechtliche Instrumentarium sieht jedoch keine solchen Vorkehrungen vor und es stellt sich damit die Frage, ob die Einführung eines solchen Schlüssels überhaupt möglich bzw. rechtlich zulässig ist. Die Antwort auf diese Frage wird in entscheidendem Maße vom Ansatz abhängen, also davon, ob ein multilateraler (konsensualer) oder ein unilateraler Ansatz gewählt wird.

Nachfolgend wird diese Frage in Bezug auf die internationale und die europäische Ebene geprüft. Quotenregelungen und Flüchtlingsverteilungspläne existieren bekanntlich auch auf nationaler Ebene⁴ und sind dort nicht minder umstritten. In diesem Falle greift aber das nationale Verfassungsrecht, das – auch in Abhängigkeit von der Frage, ob das jeweilige Staatswesen zentralistisch oder föderal organisiert ist – über völlig unterschiedliche Durchgriffsmechanismen verfügt.

Es wird zu zeigen sein, dass die auf den ersten Blick eher technisch und partikulär wirkende Quotenfrage tatsächlich in engem Konnex mit einem Großteil der umstrittensten Fragen im Flüchtlingsrecht überhaupt steht und letztlich wohl auch die Überlebensfähigkeit des jetzigen Systems entscheidend mitbestimmen könnte.

Unmittelbarer Anlass für die Verfassung dieses Beitrages war die 2015–2016 in Österreich Platz greifende Obergrenzen- und Quotendiskussion. Tatsächlich war Österreich schon beginnend mit dem Jahr 2015 einem außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen ausgesetzt, wobei Österreich zum Teil nur Transitland für die nach Deutschland drängenden Flüchtlingsströme war, zum Teil aber auch immer stärker zum unmittelbaren Zielland der Flüchtlinge wurde (Österreichisches Bundesministerium für Inneres 2016). Der Druck auf die österreichische Bundesregierung nahm kontinuierlich zu. Das Thema „Flüchtlingswesen und Asyl“ wurde zum zentralen Gegenstand des politischen Wettbewerbs zwischen den Parteien. Die Regierung musste Handlungsfähigkeit zeigen und insbesondere gegenüber der zunehmend ungeduldiger werdenden Bevölkerung ihre Fähigkeit bekunden, dem Zustrom Grenzen zu setzen. Dies war die Geburtsstunde der „Obergrenzen-Diskussion“. Die Regierung kündigte die Einführung einer solchen Obergrenze von maximal 37.500 Asylneuan-

trägen pro Jahr an und gab in der Folge ein Gutachten über die Zulässigkeit einer solchen Grenze in Auftrag. Damit war aber bereits das Pferd sprichwörtlich beim Schwanz aufgezümt: Das Gutachten sollte prüfen, ob und gegebenenfalls wie diese (politisch bereits akkordierte) Obergrenze eingeführt und angewendet werden kann. Dieses 40.000-Euro-Gutachten, das über weite Strecken Normenaufzählungen enthält, maßgebliche Völkerrechtsliteratur unberücksichtigt lässt und fachlich bedenkliche Schlussfolgerungen enthält (vgl. Hilpold 2017), ist zu Recht auf deutliche Kritik in der Literatur gestoßen (vgl. Benedek/Salomon 2016; Lansky 2016). Insgesamt konnte damit wohl ein Umdenken in die Wege geleitet werden, weshalb schließlich ein – zumindest bislang – völkerrechts- und EU-rechtskonformer Weg zur Lösung des Flüchtlingsproblems gewählt werden konnte.

2. Quoten im System der Genfer Flüchtlingskonvention

2.1 Die GFK als individualrechtliches Schutzinstrument

Die GFK geht mit keinem Wort auf die Quotenfrage und im normativen Teil nicht einmal ansatzweise auf das Lastenverteilungsproblem ein. Anders aber in der Präambel, denn dort findet sich die Erwägung,

„dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann.“

Damit wird sehr deutlich die Notwendigkeit eines *burden sharing* angesprochen, wobei diesem geradezu die Rolle einer Funktionsvoraussetzung des Flüchtlingschutzsystems für den Fall zugesprochen wird, dass der Asylbedarf größere Dimensionen annehmen sollte. Diese Sichtweise wird in der Literatur mitgetragen, wenn die gerechte Lastverteilung, insbesondere im Falle von Massenfluchtbewegungen, zur „faktischen Vorbedingung“ für die Funktionsfähigkeit der GFK erhoben wird (Fonteyne 1983).⁵

Im normativen Teil der GFK wird davon aber wiederum völlig abstrahiert. Die europazentrierte Natur dieses Abkommens, das in diesem Punkt auch durch das New Yorker Protokoll aus 1967 keine Modifikation erfahren hat, schlägt hier voll durch (vgl. Hilpold 2016a). Die großen Fluchtbewegungen in Europa sind im Jahr

1951 aus der Sicht der Urheber dieser Konvention bereits Geschichte. Nun geht es darum, einerseits in Einzelfluchtsituationen, die sich trotz eines hermetisch abschirmenden Eisernen Vorhangs noch ergeben können, überlebensnotwendigen Schutz zu gewähren und in Bezug auf die Flüchtlinge, die sich bereits in einem sicheren Zufluchtsland aufhalten, einen Status sicherzustellen, der ihren Verbleib für die Zeit ihres Schutzbedarfs und gegebenenfalls ihre Integration und ihre dauerhafte Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft ermöglicht.⁶ Es wäre also ein Fehler und historisch unrichtig zu glauben, dass die GFK die große Flüchtlingsproblematik nach dem Zweiten Weltkrieg gelöst hätte, sondern es sind vielmehr begleitende bzw. vorauslaufende Maßnahmen getroffen worden, die das – über Jahre hin weitgehend reibungslose – Funktionieren der GFK auf individualrechtlicher Basis überhaupt erst ermöglichten. Interessanterweise spielte dabei die Quote – eingebettet in einen internationalen Solidaritätsmechanismus – eine nicht zu unterschätzende Rolle. So wurden in den Jahren 1947–1950 über die International Refugee Organization (IRO), einer bis 1952 operativen Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die auf maßgebliche Unterstützung der USA zählen konnte, 1,3 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene umgesiedelt, wobei die USA 31,7 Prozent übernahmen, Australien 17,5 Prozent, Israel 12,7 Prozent, Kanada 11,9 Prozent, Großbritannien 8,3 Prozent, andere westeuropäische Staaten 6,8 Prozent und Lateinamerika 6,5 Prozent (vgl. Suhrke 1998 unter Verweis auf Loescher 1994, 35). Dass ein solcher Umverteilungsprozess Platz greifen konnte, dafür waren die Besonderheiten der europäischen Nachkriegssituation verantwortlich, in der über ein über die Kriegserfahrung entstandenes Solidaritätsgefühl dafür Sorge trug, dass dieses Problem mit europäischen Wurzeln auch von europäischen Staaten bzw. von Staaten mit einer überwiegend aus Europa stammenden Bevölkerung gemeinsam gelöst werden konnte (Suhrke 1998).

Wer also das System der GFK als ungenügend kritisiert bzw. dessen Beseitigung fordert, der übersieht, dass sich diese Ordnung zum Zeitpunkt ihrer Entstehung in einen breiteren Rahmen fügte, der ihre Bestandskraft ohne weiteres sicherstellen konnte. Der Kalte Krieg und die massiven Repressionen in Osteuropa haben dann zu weiteren Fluchtbewegungen geführt – allerdings in einem bescheidenen Rahmen, wobei diese Flüchtlinge wiederum auf ein starkes (west)europäisches Solidaritätsgefühl vertrauen konnten. Das Flüchtlingsproblem verlor in dieser Zeit derart stark an internationaler Relevanz, dass sogar an eine Außerkraftsetzung der GFK gedacht wurde: So in der UN Resolution 1166 (XII) v 26. 11. 1957 (Roberts 1998, 380 unter Verweis auf Knipping/Von Mangoldt/Rittberger 1997).

Diesem Ansinnen wurde – glücklicherweise – nicht Folge geleistet, doch verdeutlichen bereits die Entwicklungen in den Jugendjahren dieses Dokuments eini-

ge Tatsachen, die bei aktuellen Problemstellungen häufig außer Acht gelassen werden:

— Die GFK ist nicht geeignet, als allgemeines Migrationssteuerungsinstrument zu dienen. Dazu wurde die GFK nicht geschaffen und dazu fehlen in diesem Instrument geeignete Vorkehrungen.

— Die GFK ist, wie gezeigt, inhärent individualrechtlich ausgestaltet. Sie ist auf dieser Basis grundsätzlich auch für Massenfluchtphänomene anwendbar (allein schon weil man davon ausgehen muss, dass das konstituierende Element des Kollektivs wiederum das Individuum ist) (Duriex/Hurwitz 2004). Auf der faktischen Ebene muss sie aber bei solchen Herausforderungen versagen. Dies hat sich durchgehend in der Geschichte der GFK gezeigt: Massenfluchtphänomene kann dieses Instrument nicht meistern (Suhrke 1998, 396).

— Um solche Phänomene in den Griff zu bekommen, bedarf es ergänzender Instrumente und Verfahren. Positivrechtlich fehlt es dazu an Grundlagen. Angesichts der Herausforderungen, die Massenflucht ereignisse für die staatliche Souveränität, für die Identität eines Staates und für die gesamte Ressourcenbewirtschaftung innerhalb eines Staatsgebildes mit sich bringen, findet sich in der Staatengemeinschaft kein Konsens für die Einführung solcher Regeln, die auch als zusätzliche Legitimierung von Wanderbewegungen und letztlich für die grundsätzliche Infragestellung der Staatsgrenzen aufgefasst werden könnten. Regelungen dieser Art können damit nur spontan, für klar umgrenzte Sachverhalte und mit befristeter Wirkung zustande kommen. Dazu müssen bestimmte Voraussetzungen bzw. Anreize gegeben sein, wobei vornehmlich eine intensiviertere Solidarbeziehung der potentiell in Frage kommenden Aufnahmestaaten zur jeweiligen Flüchtlingsthematik maßgeblich sein wird. Der gegenwärtige Trend zur Stärkung des Solidaritätselements in den internationalen Beziehungen (vgl. Hilpold 2007; Wellens 2005; Isensee 1998) reicht dazu angesichts der Dimension der Herausforderungen, die mit einem Massenfluchtphänomen verbunden sind, nicht aus. Es bedarf vielmehr einer spezifischen Konkretisierung des Solidaritätselements. Eine solche Entwicklung erfolgte, wie gezeigt, unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch im Anschluss an den Vietnam-Krieg 1975, als die USA – im Bewusstsein ihrer Verantwortung in diesem Krieg – maßgebliche Unterstützung für die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen zugunsten der Bootsflüchtlinge leistete, wenngleich diese Hilfestellung die betreffende humanitäre Katastrophe keineswegs umfänglich lösen konnte (Suhrke 1998, 405).

Krisen wie die gegenwärtige sind also multilateral nur dann zu überwinden, wenn es gelingt, unabhängig von „harten“ rechtlichen Verpflichtungen (die im vorliegen-

den Fall nicht gegeben sind) ein Band der Solidarität zwischen den maßgeblich involvierten Parteien zu flechten. Auf die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer derartigen Solidarität wird später noch einzugehen sein. Schon jetzt kann aber festgehalten werden, dass gegenwärtig eine solche Solidarität nicht festzustellen ist, ja ihr schmerzliches Fehlen weltweit beklagt wird. Konkret fehlt es somit an einem Instrumentarium, über welches das Massenfluchtproblem in den Griff zu bekommen wäre, um der GFK hinreichenden Spielraum für eine einzelfallbezogene Lösung von individuellen Verfolgungstatbeständen zu eröffnen. Es fehlt an begleitenden *ad hoc* Regelungen. Und es kommt noch ein Punkt hinzu. Es ist eine seit Jahrzehnten anhaltende, schleichende Erosion der GFK-Verpflichtungen festzustellen (vgl. Landgren 1998), wobei dieses Problem regional in unterschiedlicher Schärfe auftritt, aber global dennoch eine kumulativ erhebliche Dimension erreicht hat. Extrem ist bspw. die Abkehr von den Konventionsverpflichtungen durch ein früheres Einwanderungsland wie Australien, das seit 2001 die Seegrenzen hermetisch abriegelt und auf der Grundlage bilateraler Abkommen mit Nauru und Indonesien auswärtige Internierungslager geschaffen hat, über welche der Zustrom von Flüchtlingen geregelt wird. Selbst anerkannte Konventionsflüchtlinge gelangen auf der Grundlage dieser sog. „pazifischen Lösung“ kaum mehr auf den australischen Kontinent (vgl. Fähnders 2015; Hilpold 2016c). Japan ist zwar ebenfalls (seit 1981) Partei der GFK, hat diese aber in einer Art und Weise umgesetzt, dass nur eine verschwindend geringe Zahl an Flüchtlingen ins Land gelangen kann.⁷ Von einer gar Kontinenten übergreifenden, globalen Solidarität zur Umsetzung der GFK sind kaum Ansätze feststellbar. Dies bedeutet aber, dass Europa das Schwergewicht der Verpflichtungen aus der GFK trägt. Über weite Strecken ist die GFK somit – trotz ihrer Internationalisierung über das New Yorker Protokoll aus 1967 – ein europäisches Abkommen geblieben mit zahlreichen Vertragsparteien, die mehr oder weniger die Rolle von Zaungästen einnehmen, sich mit der Ratifikation dieses prestigeträchtigen Instruments schmücken, aber nicht bereit sind, die sich daraus ergebenden Verpflichtungen *bona fide* (siehe aber Wiener Vertragsrechtskonvention 1969, Art. 26) zu erfüllen.

2.2 Spielräume für eine unilaterale Umsetzung der Quote im System der GFK – der Notstand

Kann nun das Fehlen von begleitenden Vorkehrungen zur Umsetzung breiterer Solidarverpflichtungen zum Anlass genommen werden, unilateral Quoten einzuführen und damit die Konventionsverpflichtungen – konkret unter Rückgriff auf den Grundsatz des Notstands – auszusetzen?

Es sei gleich vorweggenommen, dass die Zulässigkeit solcher Maßnahmen höchst zweifelhaft ist, zumal der Vertragstext der GFK dafür keine Handhabe bietet. Die zentrale Bestimmung dazu ist Art. 33 GFK, der das Rückschiebungsverbot in den Verfolgerstaat regelt und dazu nur ganz spezifische, wiederum auf die Situation des einzelnen schutzsuchenden Flüchtlings zugeschnittene Ausnahmen kennt. So kann sich auf das *non-refoulement*-Verbot nur der Flüchtling nicht berufen, „der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit [des Aufnahmestaats] bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde“ (Art. 33 Abs. 2 GFK).

Diese Ausnahmen sind eng auszulegen: So ist eine „Gefahr für die Sicherheit des Landes“ dann anzunehmen, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass der Flüchtling zentrale Interessen des Aufnahmestaats ernsthaft gefährdet, wozu ein bewaffneter Angriff gegen den Staat oder seine Bürger oder die Zerstörung seiner demokratischen Institutionen zählen (Zimmermann/Wennholz 2011, Rz⁸ 84).

Nicht dazu zählen die Schädigung der wirtschaftlichen Interessen oder der Reputation eines Landes (Zimmermann/Wennholz 2011, Rz 84). Auch die Gefährdung der nationalen Sicherheit muss qualifizierter Natur sein, um einen Ausnahmetatbestand zum *non-refoulement*-Verbot zu konstituieren (Zimmermann/Wennholz 2011, Rz 89).

Das Rückschiebungsverbot in den Verfolgerstaat greift auf jeden Fall wieder uneingeschränkt, wenn Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder willkürliche Exekution drohen (Zimmermann/Wentholz 2011, Rz 90; Hathaway/Foster 2014, 211ff.).

Anders als die Deklaration der UN Generalversammlung über territoriales Asyl aus 1967 (UN Resolution 2312 (XXII), *Declaration on Territorial Asylum*), sieht die GFK keine Notstandsregelung für den Fall eines Massenzustroms vor.⁹ Die Zulassung einer solchen Ausnahme wäre angesichts des Gewichts der hier in Frage kommenden Rechte und der Schwierigkeit, das Konzept des Massenzustroms verbindlich zu definieren, viel zu heikel. Für den Fall, dass ein Massenzustrom nicht über

andere Instrumente in den Griff zu bekommen ist und die Zufluchtstaaten nicht über genügend Ressourcen verfügen sollten, wurden diese auf Hilfersuchen an die Staatengemeinschaft verwiesen und umgekehrt die Staatengemeinschaft an *erga-omnes*-Verpflichtungen (zum Konzept der *erga-omnes*-Verpflichtungen vgl. Picone 2013), in diesem Bereich erinnert, die allerdings nicht so weit reichen würden, eine echte Lastenumverteilungspflicht (*burden sharing*) zu begründen (Kälin et al. 2001, 137ff.). In der Substanz wird damit erneut verdeutlicht, dass hier eine Regelungslücke besteht, die bei größeren Fluchtbewegungen zu erheblichen Belastungen für einzelne Staaten führen kann: Einerseits gilt ein nahezu unbedingtes *refoulement*-Verbot, das auf jeden Fall grundsätzlich nicht mit Kapazitätsargumenten durchbrochen werden darf. Auf der anderen Seite bewegt sich die Lastenumverteilungspflicht bzw. der korrespondierende Anspruch in einem Graubereich zwischen Recht und Politik. Die Einforderung einer entsprechenden Kooperation kann im Völkerrecht praktisch nur über diplomatisch-moralische Appelle geschehen und die Aussichten auf Erfolg sind dementsprechend.

Es ist damit zu prüfen, ob auf regionaler Ebene, konkret im EU-Bereich, der von der aktuellen Flüchtlingsproblematik im besonderen Maße betroffen ist, eine Spezifizierung der nur ansatzweise im Völkerrecht nachweisbaren Lastenverteilungspflicht in dem Maße nachweisbar ist, dass ein wirksameres *burden-sharing* möglich erscheint. Vor allzu großen Hoffnungen muss aber auch diesbezüglich schon vorab gewarnt werden.

3. Flüchtlingsquoten im EU-Recht

3.1 Grundsätzliches

Der europäische Kontinent hat sich zu einer zentralen Zufluchtsdestination der Schutzsuchenden entwickelt. Grundsätzlich ist in dieser Region mit der umfassendsten, normtreuesten Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention zu rechnen. Da die EU auch ein eigenständiges Gemeinsames Europäisches Asylsystem herausbildet, bestünde hier Spielraum für die Schaffung von Zusatzinstrumenten, die einerseits eine EU-interne Quotenregelung vorsehen könnten, andererseits aber auch darauf hinwirken sollten, dass auf globaler Ebene eine gerechtere Lastenverteilung erfolgt. Grundlage des GEAS ist wiederum die GFK. Diese hat sich als durchaus entwicklungsfähiges, „lebendiges“ Instrument erwiesen und die EU hat die ergänzenden

Regelungen im Rahmen des GEAS auch in diesem Sinne ausgestaltet. Von breiteren Quotenregelungen oder auch nur einem wirksamen Lastenausgleichsmechanismus sind wir aber nach wie vor weit entfernt.

3.2 Die EU-weite Quote

Bemühungen, eine EU-weite Quote zu vereinbaren, durch welche Flüchtlinge nach einem bestimmten Schlüssel auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, reichen weit in die Vergangenheit zurück, sind aber bislang nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Dabei ergibt sich der Bedarf an einer solchen Regelung notwendigerweise aus dem Dublin-System, das die asylrechtlichen Kompetenzen grundsätzlich dem Ersteinreiseland zuweist.¹⁰ Ohne nachfolgenden Ausgleich würden die Staaten an den Außengrenzen, und im besonderen Maße die Mittelmeeranrainerstaaten, unverhältnismäßig stark belastet werden. Was aktuelle Regelungsversuche anbelangt, sei auf die Initiativen aus 2015 verwiesen: Die EU-Kommission hat im Juni 2016 die Umverteilung von 160.000 Flüchtlingen auf der Grundlage eines Schlüssels vorgeschlagen, der Größe und Leistungsfähigkeit der Aufnahmeländer gemäß BIP positiv berücksichtigen sollte, die frühere Aufnahme von Flüchtlingen sowie die bestehende Arbeitslosigkeit dagegen negativ (i.e. quotenreduzierend). Am 22.9.2015 wurde auf der außerordentlichen Tagung des Rates für Justiz und Inneres der betreffende Beschluss getroffen (Europäische Kommission 2015), doch war dieser Plan im Mai 2016 zu noch nicht einmal 10 Prozent umgesetzt.¹¹ Erfolgreicher verlief bislang die Umsetzung der politischen Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei vom 18.3.2016,¹² auf deren Grundlage in Griechenland neu ankommende Flüchtlinge in die Türkei zurückgebracht werden, gleichzeitig aber ein ordentliches Asylprüfungsverfahren auf individualrechtlicher Basis garantiert wird. Gleichzeitig wurde mit der Türkei eine Verteilung der Syrien-Flüchtlinge (diese stellen gegenwärtig das größte Flüchtlings-Kontingent dar) im Verhältnis 1:1 vereinbart, in diesem Sinne also zwischen beiden Parteien eine 50-Prozent-Quote vereinbart. Die Aufteilung der EU-Quote zwischen den EU Mitgliedstaaten erwies sich – auch aufgrund der verhältnismäßig geringen Größe dieser Gruppe – als weitgehend unproblematisch. Offen bleibt aber nach wie vor, wie die über die anderen EU-Außengrenzen in die EU strömenden Flüchtlinge verteilt werden sollen. Angedacht ist der Abschluss von ähnlichen Abkommen mit weiteren Mittelmeer-Anrainerstaaten, wobei gleich wie im Verhältnis zur Türkei erhebliche finanzielle Anreize gewährt bzw. die erprobte *Konditionalitätspolitik* der EU im Bereich der Entwicklungszusammen-

arbeit (Hilpold 2002) Anwendung finden soll, konkret also Leistungen der EU von Gegenleistungen der Empfängerstaaten unter anderem bei der Grenzkontrolle gegenüber Migranten abhängig gemacht werden.

Einen neuen, noch weiter reichenden Vorstoß hat die Kommission im April 2016 unternommen, als sie ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen hat, das unter anderem ein „strukturiertes System für die Neuansiedlung“, die „Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaates“ und die „Herstellung größerer Konvergenz im EU-Asylsystem und Verminderung des Asylshoppings“ vorsah [COM (2016) 197 final]. Wie das hier wiederum im Mittelpunkt stehende Quotensystem ausschauen und vor allem umgesetzt werden sollte, bleibt weiter offen, da ein diesbezüglicher Konsens nicht ersichtlich ist.¹³

Insgesamt kann zu diesen Entwicklungen somit festgehalten werden, dass die EU-Kommission wiederholt und sehr intensive Bemühungen zur Einführung einer EU-weiten Quotenregelung unternommen hat, dass aber eine Einigung in dieser Frage, die zu einer erheblichen Problemschärfung führen könnte, nicht absehbar ist.

Ganz am Rande erwähnt sei noch eine im Vorjahr in Österreich vertretene Ansicht, wonach eine Quotenregelung gerichtlich über den EuGH erzwungen werden könnte, und zwar unter Berufung auf Art. 80 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union): Eine solche Klage wäre allerdings rechtlich offenkundig nicht gedeckt gewesen und nach anfänglicher diesbezüglicher Euphorie wurden die betreffenden Pläne wieder still und leise fallen gelassen¹⁴ – nachdem die Europäische Kommission mahnende Worte nach Wien gerichtet hatte.

3.3 Nationale Alleingänge – die unilaterale Quote

Die aktuellste – und umstrittenste – Zuspitzung erfährt die Quotendiskussion über den Versuch des nationalen Alleingangs, also über die Einführung von „Flüchtlingsobergrenzen“, die einzelne Mitgliedstaaten – bislang in erster Linie Österreich – über das GEAS und über die Verpflichtungen aus der GFK hinweg einführen will bzw. bereits eingeführt hat. Dabei wurde von österreichischer Seite die Völkerrechts- und Europarechtskonformität dieser Maßnahme behauptet,¹⁵ was aber wohl offenkundig unzutreffend ist.¹⁶

Die am 27.4.2016 beschlossene Novelle zum AsylG 2005 (vgl. BGBl I Nr. 100/2005 idF BGBl I Nr. f24/2016) sieht die Durchführung von summarischen Asylverfahren durch die Exekutive und schafft zudem die Grundlage für die Einführung

einer Obergrenze von 37.500 vor, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet sind.¹⁷ Dabei ist gemäß § 36 Abs. 2 dieser Novelle „besonders auf die Anzahl von Fremden, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, und auf jene staatlichen Systeme einzugehen, deren Funktionieren durch die aktuellen Migrationsbewegungen beeinträchtigt wird“, Bezug zu nehmen.

Die in Aussicht gestellte, immer wieder angekündigte, aber bislang (24.12.2016) noch nicht erlassene Notstandsverordnung sollte diese Anwendungsvoraussetzungen näher konkretisieren. Dabei wurde in den Erläuterungen zur Novelle zum Asylgesetz diesbezüglich beispielhaft auf die Überlastung des Arbeitsmarktes, fehlende Unterbringungsmöglichkeiten für Asylwerberinnen und Asylbewerber, eine unzumutbare Belastung der Asylbehörden und auf die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit Bezug genommen (o.A. 2016a). Wenn sich der österreichische Gesetzgeber, wie erwähnt, bei der Rechtfertigung einer Aussetzung der Verpflichtungen aus der GFK und dem GEAS mit einer „Beeinträchtigung“ staatlicher Systeme begnügt, so ist das auf jeden Fall international einzigartig.

Wie gezeigt, stellt im Rahmen der GFK ein Massenzustrom von Flüchtlingen keinen Aussetzungsgrund unter Bezugnahme auf die „öffentliche Sicherheit“ und die „innere Ordnung“ dar. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das GEAS im Wesentlichen auf der GFK aufbaut (Art. 78 AEUV), erscheint schon auf dieser Grundlage die Schaffung eines solchen Notstandsrechts rechtlich sehr zweifelhaft. Es könnte noch geprüft werden, ob das EU-Recht ein weitergehendes Notstandsrecht schafft, wobei dieses dann allerdings potentiell in Konflikt mit der GFK treten würde. Diese Gefahr konkretisiert sich aber nicht. Zwar existiert nur eine sehr dürftige Literatur und Rechtsprechung zu dieser Frage, doch lässt sich dieser zweifelsfrei entnehmen, dass diese Konzepte auch im EU-Recht restriktiv auszulegen sind. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) das Vorliegen einer tatsächlichen, gegenwärtigen, erheblichen und hinreichend schweren Gefahr verlangt, „die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“ (EuGH, C-434/10, Aladzhev, Rz 35; EuGH, C-33/07, Jipa, Rz 23, zitiert nach Benedek/Salomon 2016, 3). Wie überzeugend ausgeführt wurde, hat Österreich bislang nicht im Mindesten belegt, dass eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit öffentlicher Institutionen oder eines wesentlichen Interesses der Gesellschaft vorläge (Benedek/Salomon 2016, 4).

Die inhaltliche und verfahrensrechtliche Reduzierung der Prüfdichte der Asylanträge wird mit dem Vorliegen weitreichender Ausnahmetatbestände zum Asyl- und Flüchtlingsrecht gerechtfertigt¹⁸ – allerdings unter klarer Ignorierung der herrschenden Auffassung in der Literatur, die – insbesondere was die völkerrechtliche Seite anbelangt – praktisch völlig außer Acht gelassen wird. Dasselbe Manko weist

das Auftragsgutachten (Obwexer/Funk 2016) auf, auf dem diese Erläuterungen explizit basieren. Dieses Gutachten geht zudem – unzutreffend – vom Fehlen eines Asylrechts im Völkerrecht und dem alleinigen Verbot eines *refoulement* aus (Obwexer/Funk 2016, 47ff.). Diese Ansicht verkennt freilich wesentliche Gesichtspunkte, die die völkerrechtliche Natur der Konzepte des „Rückschiebungsverbots“ sowie des Asylrechts kennzeichnen. Auch auf völkerrechtlicher Ebene sind wir längst schon weit entfernt von einer strikten Unterscheidung dieser Konzepte, denn allein schon die evolutive Fortentwicklung der GFK hat dazu geführt, dass es zwischen diesen Kategorien nur mehr allenfalls graduelle Unterschiede gibt.¹⁹

Bezogen auf das EU-Recht ist es völlig unverständlich, wie im Kontext des GEAS die Existenz eines Asylrechts bestritten²⁰ und parallel dazu eine entsprechende Einschränkung des Art. 18 der Grundrechte-Charta vorgenommen werden kann (Hilpold 2016b; Benedek/Salomon 2016).²¹

In den genannten Erläuterungen zum gesamtändernden Abänderungsantrag wird auf den „Druck“ Bezug genommen, der durch die Zuwanderung „auf das gesamte Asylsystem und der Bereich der Grundversorgung“ ausgehe,²² auf eine „nie dagewesene Anspannung aller ... öffentlichen Einrichtungen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufnahme und Integration Fremder“,²³ auf „einen Mangel an adäquaten und angemessenen Quartierangeboten“,²⁴ auf „mittellose Menschen, die gezwungen sind, ihren Lebensunterhalt auf der Straße zu bestreiten“, was „eine Herausforderung für das geordnete Zusammenleben in der Aufnahmegesellschaft“ darstelle,²⁵ auf die Befürchtung, dass Konfliktszenarien aus anderen Ländern nach Österreich importiert würden,²⁶ auf den Umstand, dass insbesondere „rechtsorientierte“ bzw. „rechtsextreme“ Gruppierungen diese Problemstellungen nutzen würden, „Ängste in der Bevölkerung zu schüren“²⁷ sowie auf das Problem, dass ein weiterer hoher Zustrom eine enorme Belastung des Staatshaushalts bedeuten würde.²⁸

Diese – bzw. vergleichbare – Argumente könnte ein Großteil der EU Mitgliedsstaaten vorbringen, die vom Flüchtlingsstrom besonders betroffen sind. Sie sind zum Teil subjektiv geprägt, zum Teil spekulativ. Sollten diese Argumente Anerkennung finden, würde dies einer weitgehenden Außerkraftsetzung der GFK und des GEAS auf EU-weiter Ebene gleichkommen. Eine solche Auslegung dieser Instrumente würde es mehr oder minder in das Belieben der einzelnen Staaten stellen, ob sie diese Schutzinstrumente anwenden wollen oder nicht.

Verfehlt erscheinen auch die Ausführungen in den „Erläuterungen“,²⁹ wonach die Europäische Kommission selbst, in ihrer Stellungnahme zur Einführung von Binnengrenzenkontrollen im Jahr 2015 [COM(2015) 7100 endg. v. 23. 10. 2015], Notstandsmaßnahmen (generell) unter Bezugnahme auf das *ordre-public*-Argument

gerechtfertigt hätte (vgl. Benedek/Salomon 2016; Lansky 2016). Hier werden in unzulässiger Weise das Dublin- und das Schengen-Regime vermengt. Das Vorliegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung ist kontext(rechtsgebiet)spezifisch und maßnahmenpezifisch zu prüfen. Mit anderen Worten: Wenn die Kommission die Gefährdung der öffentlichen Ordnung als hinreichend qualifiziert ansieht, um die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu rechtfertigen (Schengen-Regime), so ist damit noch keine parallele Aussage über die Zulässigkeit einer Einschränkung der Asylregelungen (Dublin-Regime) verbunden. Die Ausführungen der Kommission deuten eher in die gegenteilige Richtung, wenn sie einerseits den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betonen, andererseits aber hervorheben, dass diese Grenzkontrollen keinen Eingriff in individuelle Rechte darstellen. Bei einer Einschränkung des Asylrechts wären diese Elemente wohl ganz anders zu beurteilen. Art. 23 des Schengener Grenzkodex [VO (EG) Nr 562/2006 v 15. 3. 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen] enthält eine explizite Regelung, wonach im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit ein Mitgliedstaat ausnahmsweise befristet Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wieder einführen kann. Eine solche Regelung fehlt im Bereich des Asylrechts. Und das Durcheinanderbringen verschiedener Regelungsebenen stellt das Hauptproblem der „Erläuterungen“ und des zitierten Gutachtens dar. Bereits das Gutachten (und darauf aufbauend die „Erläuterungen“) nimmt auf die generell formulierte Bestätigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit Bezug, um Notstandsmaßnahmen im Falle einer Massenfluchtbewegung zu rechtfertigen. Dabei wird übersehen, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV genau für diesen Fall eine Sonderregelung vorsieht, und zwar eine Kompetenz des Rates, auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten zu erlassen. Diese Bestimmung ist als *lex specialis* gegenüber Art. 72 AEUV zu sehen (vgl. Lansky 2016), einer Bestimmung, der wohl primär eine politische Leitlinienfunktion in dem Sinne zukommt, dass sie den EU-Gesetzgeber auf die Notwendigkeit verweist, im Rahmen seiner Gesetzgebung in diesem souveränitätspolitisch äußerst heiklen Bereich, zentrale Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen (Thym 2016, 45).

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass weder die ins Auge gefasste Obergrenze für Flüchtlinge noch die einschneidenden verfahrensrechtlichen Beschränkungen, die mit der jüngsten Novelle zum Asylgesetz eingeführt worden sind, eine auch nur ansatzweise hinreichende Grundlage im Völkerrecht oder im Europarecht finden. Diese Obergrenze soll dadurch abgemildert werden, dass die Einhaltung des Folter-

verbots (Art. 3 EMRK/Art 4. GRC), des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK/Art. 7 GRC) sowie des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 13 EMRK/Art. 47 GRC) uneingeschränkt garantiert wird (Obwexer/Funk 2016, 44–50).³⁰ Dieser Versuch, die anvisierte Obergrenze in einen „Richtwert“ umzudeuten (Obwexer/Funk 2016, 51) ist letztlich untauglich, da gleichzeitig wieder das Recht Österreichs betont wird, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zustrom von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen zahlenmäßig zu beschränken (Obwexer/Funk 2016, 50). Ganz grundsätzlich ist die Berufung auf Art. 72 AEUV als Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung des Zustroms von Flüchtlingen unter Verweis auf die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit – wie gezeigt – rechtlich nicht haltbar.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Diese Untersuchung mag zu einem auf den ersten Blick irritierenden Befund geführt haben: Quotenregelungen werden immer wieder als sinnvolles Instrument zur Migrationssteuerung qualifiziert, wurden aber bislang weder global noch EU-intern wirksam umgesetzt. Es gibt vereinzelte Ansätze dazu, doch haben diese bislang nur marginale Bedeutung entfalten können. Österreich hat 2016 den Alleingang gewählt und mit der Novelle zum AsylG 2005 unilateral die Basis für eine Quotenregelung geschaffen, die aus dem bestehenden System heraus, über das Völkerrecht und das Europarecht gerechtfertigt werden sollte.³¹ Die betreffende Argumentation ist – wie gezeigt – samt und sonders nicht haltbar. Es zeigt sich aber nun ein sonderbares Phänomen: Der Unilateralismus einzelner EU Mitgliedstaaten hat tatsächlich den Flüchtlingsstrom nach Europa eingeschränkt. Davon waren sicherlich viele Wirtschaftsflüchtlinge aus Afrika, aber wohl auch zu einem erheblichen Teil Schutzsuchende betroffen, die an und für sich, nach Maßgabe der GFK bzw. des GEAS sehr wohl schutzberechtigt gewesen wären. Es zeigt sich damit ein erhebliches rechtliches Dilemma im Allgemeinen und eine menschenrechtliche Problematik im Besonderen: Die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung in den EU Mitgliedstaaten hat eine klare Grenze erreicht, ohne dass aber die Notstandskriterien des Völkerrechts bzw. des EU-Rechts für Beschränkungsmaßnahmen erfüllt wären. Die in den „Erläuterungen zum gesamtändernden Abänderungsantrag“ vorgetragene Rechtfertigungsgründe für die Einführung von Notstandsmaßnahmen und für die damit verbundene weitgehende Suspendierung der europa- und völkerrechtlichen asyl- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen mögen in ihrer Darstellung zum Teil überzo-

gen erscheinen. Sie verweisen aber dennoch überwiegend auf real existierende Probleme und sie werden wohl zu einem erheblichen Teil von einem großen Teil der Bevölkerung so empfunden und mitgetragen. Das bestehende Recht bietet somit keine adäquaten Lösungsansätze in Hinblick auf die gegenwärtige Flucht- und Migrationsproblematik bzw. werden diese, so wie die Massenzustrom-R1 2001, nicht aktiviert aus Angst, eine weitere Sogwirkung nach Europa zu entfachen. Damit lässt sich ein Bogen zu den eingangs getätigten Ausführungen spannen: Es fehlt gegenwärtig an einem umfassenden – internationalen, nicht nur europäischen – Solidaritätsmoment, das in der Vergangenheit zur Lösung ähnlicher, wenngleich nicht in allem vergleichbaren Herausforderungen geführt hat. Das internationale Krisenlösungsinstrumentarium hat sich als zu schwach erwiesen, um die Fluchtgründe ursächlich anzugehen. Der gegenwärtige vereinzelt praktizierte Unilateralismus kann als Versuch gewertet werden, über gezielte Rechtsverletzungen Solidarität zu erzwingen. Letztlich deutet dies auch auf eine erhebliche Schwäche des internationalen Kooperations- und Normsetzungsregimes hin. Fortschritte sind nur in einem erratischen, krisengeleiteten Prozess möglich, der Rechtsbrüche in Kauf nimmt, sie aber gleichzeitig beschönigt bzw. leugnet. Gleichzeitig kann und soll aber der Politik nicht die Lernfähigkeit abgesprochen werden. Im Jahr 2016 hat in der österreichischen Politik ein intensiver Lernprozess Platz gegriffen, der schließlich dazu geführt hat, dass die Obergrenze dann doch nicht eingeführt worden ist. Gleichzeitig ist weiter an der GEAS gearbeitet worden. Somit ist sowohl auf nationaler als auch auf EU-rechtlicher Ebene ein besseres Verständnis für diese komplexe Materie gewonnen worden. Es gibt auf diesem Weg noch sehr viel zu tun, doch die aufgezeigten Entwicklungen können zumindest ansatzweise auch positiv stimmen.

Anmerkungen

- 1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und geringfügig modifizierte Fassung eines Artikels, der mit dem Titel „Quotenregelungen zur Bewältigung des Flüchtlingsproblems – Ein rechtlich gangbarer Weg?“, in der Zeitschrift „Migralex“ (Bd. 16, 3/2016, S. 58-66) erschienen ist. Allfällige Zitate sollten sich auf den „Migralex“-Beitrag beziehen. Der vorliegende Beitrag wurde zu Beginn der Quoten- und Obergrenzendiskussion in Angriff genommen. Mit diesem Beitrag wurde versucht, auch auf den politischen Entscheidungsprozess in dem Sinne Einfluss zu nehmen, dass schwerwiegende rechtliche Fehlentscheidungen verhindert werden sollten. Dies scheint im Ergebnis gelungen zu sein.
- 2 Vgl. Goodwin-Gill (1996, 196) „The 1951 Convention was drawn up very much with the individual asylum seeker in mind“.
- 3 Als jüngster Höhepunkt in dieser Entwicklung können die Entwicklungen im Rahmen der ungarischen Asylpraxis angesehen werden (o.A. 2016c).
- 4 Siehe dazu bspw. für Deutschland den sog. „Königsteiner-Schlüssel“. Dabei erfolgt eine gewichtete Inbezugsetzung des Steueraufkommens (2/3) zur Bevölkerungszahl (1/3) (vgl. Bergman 2015, 439). Zu den genauen Prozentsätzen, zu welchen die Flüchtlinge auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt werden, vgl. www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html (24.12.2026). In Österreich wurde im Jahr 2004 in einer Bund/Ländervereinbarung gemäß 15a B-VG ein Bevölkerungsschlüssel zur Aufteilung der Asylwerberinnen und Asylwerber auf die einzelnen Bundesländer beschlossen. Die Kosten für die Grundversorgung werden vom Bund zu 60%, von den Ländern zu 40% getragen (vgl. Amt der Steirischen Landesregierung 2015).
- 5 „Burden-sharing, certainly in cases of large-scale refugee movements, is a virtual sine qua non for the effective operation of a comprehensive *non-refoulement* policy intended to ensure safe havens for all fugitives from political persecution or to her man-made or natural disasters.“ (Fontayne 1983, 162).
- 6 Nach Auffassung einiger Autoren ist die GFK so angelegt, dass sie Flüchtlinge sukzessive in einen immer breiteren Schutzradius hineinwachsen lässt (Durieux/Hurwitz, 2004). Vgl. auch Hailbronner (2015, 211): „Wem es gelingt, die Grenzbarriere nach Europa zu überwinden, winkt in aller Regel das Dauerbleiberecht.“
- 7 Und dort wartet oft eine jahrelange Internierung in einem der drei Lager (o.A. 2015a; o.A. 2015b).
- 8 Rz: Randziffer.
- 9 Die Resolution aus 1967 über territoriales Asyl enthält dagegen in Art 3 folgende Regelung:
„1. No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.“
2. Exception may be made to the foregoing principle only for overriding reasons of national security or in order to safeguard the population, as in the case of mass influx of persons.
3. Should a State decide in any case that exception to the principle stated in paragraph 1 of this article would be justified, it shall consider the possibility of granting to the persons concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity, whether by way of provisional asylum or otherwise, of going to another State.“(Vgl. auch Durieux/Hurwitz 2004, 112).

- 10 Vgl. Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 2 VO 604/2013.
- 11 Das heißt, dass von der Umverteilung gerade mal 1.500 Flüchtlinge betroffen waren (o.A.2016d).
- 12 Es handelt sich hierbei um kein Abkommen im völkerrechtlichen Sinne gemäß Art 218 AUEV. Es ist dies vielmehr eine politische Abmachung, die dazu dient, bereits bestehende nationale Normen wirksamer zur Geltung zu bringen. Dies ergibt sich aus einer schriftlichen Auskunft der Europäischen Kommission und des Rates vom 12. 5. 2016 auf Grund einer Anfrage der Professoren Tullio Scovazzi und Giuseppe Cataldi.
Vgl. aber zuvor den Beschluss des Rats vom 14. April 2014 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (2014/252/EU), ABl. Nr. L 134/3, 2014.
- 13 In Ungarn fand am 2.10.2016 sogar ein Referendum über die EU-Quote statt. Dieses Referendum war bestenfalls als rechtlich irrelevant anzusehen, in einer kritischeren Betrachtung hingegen als Versuch, die Bevölkerung eines Mitgliedstaates gegen eine EU-Maßnahme zu mobilisieren, wofür jegliche Rechtsgrundlage fehlte. Da jedoch das für die Gültigkeit eines solchen Referendums erforderliche Quorum nicht zustande gekommen ist, hat sich die ungarische Regierung einen blamablen Konflikt mit der EU erspart (vgl. o.A. 2016c).
- 14 So hat das Innenministerium im August 2015 auf der Grundlage eines Gutachtens von Walter Obwexer eine Untätigkeitsklage gegen die Europäische Kommission wegen nicht erfolgter Anpassung der Dublin-III-Verordnung angekündigt und wollte damit eine „bessere Aufteilung der Flüchtlinge“ erreichen (Kopeinig 2015). Grundlage dafür sollte Art. 80 AUEV sein. Zu Recht stieß diese Initiative auf praktisch einhellige Ablehnung durch Rechtsexperten. In erster Linie stellt sich hier die Frage, wie an eine Untätigkeitsklage gedacht werden konnte. Art. 265 AUEV setzt die Unterlassung einer Beschlussfassung unter Verletzung der Verträge voraus. Ganz abgesehen davon, dass gerade die Europäische Kommission – wie gezeigt – immer wieder Vorstöße unternommen hat, Quotenregelungen einzuführen, ist diese ja nicht der Gesetzgeber der Union. Des Weiteren ist nicht klar, aus welcher Rechtsgrundlage eine „rechtswidrige Untätigkeit“ abgeleitet werden sollte. Mit Sicherheit kann dies nicht das vom Gutachter vorgetragene Solidaritätsprinzip in Art. 80 AUEV sein, das nach praktisch einhelliger Auffassung allein wegleitendes Prinzip für die weitere Gestaltung der GEAS sein kann.
- 15 Wiederum auf der Grundlage eines Gutachtens von Walter Obwexer, wobei alternierend von „Obergrenze“ und „Richtwert“, bzw. von „Obergrenze, die als Richtwert zu verstehen ist“, gesprochen wurde.
- 16 Dies wurde von diesem Autor auch mehrfach offen erklärt. Siehe bspw. Hilpold 2016b.
- 17 Die Novelle selbst führt noch nicht die Obergrenze ein, doch wurde auf politischer Ebene unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass diese Novelle die Grundlage für die Einführung dieser – politisch gewollten – Obergrenze darstellen soll, wenn die in § 36 des AsylG 2005 vorgesehenen Voraussetzungen („Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“, „Schutz der inneren Sicherheit“) gegeben sind. Die Anwendungsvoraussetzungen werden in einer eigenen Notverordnung festgelegt.
- 18 Vgl. die Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 14ff; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016).
- 19 Vgl. Kugelmann (2010), Absatz 13: online „[...] the scope of asylum in relation to refugee protection cannot be easily determined“. Tatsächlich findet sich auch in der Literatur kaum mehr eine einheitli-

- che Linie, was die Unterscheidung dieser beiden Konzepte anbelangt. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Asyl mit einer umfassenden Eingliederung in den Aufnahmestaat verbunden sei, während das Rückschiebungsverbot temporär sei. Das wichtigste völkerrechtliche Instrument im Bereich des Flüchtlingssschutzes, die GFK, enthält bekanntlich nur ein Rückschiebungsverbot. Tatsächlich enthält Art. 34 GFK aber eine Verpflichtung der Vertragsparteien der GFK, „so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge [zu] erleichtern“. Die Verabschiedung der GFK war zudem mit der Empfehlung verbunden, „den Flüchtlingen Asyl zu gewähren und ihre Neuansiedlung zu ermöglichen“ (Empfehlung D). Vgl. zu diesen Aspekten Gil-Bazo 2015, 9f.
- 20 Vgl. o.A. 2016b: „Europarechtler Walter Obwexer konnte die Vorhaltungen der EU-Kommission bezüglich Österreichs Flüchtlingsmaßnahmen am Donnerstag nicht nachvollziehen. Seiner Ansicht nach gingen die Vorwürfe *grosso modo* ins Leere. Denn, wenn die Kommission argumentiere, dass Österreich gemäß Menschenrechtskonvention, Grundrechte-Charta und Genfer Konvention Asylanträge anzunehmen habe, sei das falsch. Tatsächlich würden diese Bestimmungen kein Recht auf Asyl geben, sondern nur darauf, nicht in einen unsicheren Staat zurückgeschoben zu werden. Da Slowenien dies aber nicht sei, bestehe keine Verletzung der genannten Bestimmungen.“
- 21 Obwexer hält es im GEAS für „nicht ausgeschlossen“, dass es zulässig sei, Flüchtlinge in einem Lager unterzubringen und dort zwei Jahre auf die Bearbeitung ihres Asylantrags warten zu lassen (Obwexer 2016). Das einschlägige Sekundärrecht (Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO und Art. 6 Asylverfahrens-Richtlinie) spricht aber eine andere Sprache und lässt Notstandsabweichungen nicht einmal in extremen Ausnahmesituation zu (geschweige denn im Sinne eines Kapazitätsmanagements). Auch der EuGH hat die unbedingte Einhaltung der Verfahrensrechte eingefordert. Vgl. Rs C 277/11 vom 22.11.2012, *MM gegen Minister of Justice, Equality and Law Reform, Ireland*.
- 22 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 18; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 23 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 19; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 24 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 21; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 25 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 22; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 26 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 25; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 27 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 25; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 28 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 26; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 29 Vgl. Erläuterungen zum Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 18; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016)
- 30 In den Erläuterungen zum gesamtändernden Änderungsantrag (www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf) (24.12.2016) wird apodiktisch die „[g]änzliche Einhaltung primär-, völker- und verfassungsrechtlicher Vorgaben“ behauptet. Vgl. Erläuterungen zum

Gesamtändernden Abänderungsantrag zum Asylgesetz 2005, 16; www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00004/imfname_525278.pdf (24.12.2016).

- 31 Umgesetzt werden soll diese – wie ausgeführt – mit der gegenwärtig diskutierten Notverordnung nach Maßgabe von § 36 AsylG 2005.

Literaturverzeichnis

- Amt der Steirischen Landesregierung (2015), Unterbringung von AsylwerberInnen im Rahmen der Grundversorgung, www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12375176_125492751/87f2850e/AsylInfo-Gemeinden2015.pdf (24.12.2016)
- Benedek, Wolfgang/Salomon, Stefan (2016), Stellungnahme zum Bundesgesetz betreffend Änderung des AsylG 2005, FPG 2005 und BFA-Verfahrensgesetz 2005, https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/refugee-law-clinic/Stellungnahme_AsylG_Namen_Institut_VOER.pdf (24.12.2016)
- Bergmann, Jan (2015), Die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta für den Flüchtlingsschutz, in: Calliess, Christian (Hg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung. Völkerrecht – Europarecht – Menschenrechte, Baden-Baden: Nomos, 427–445
- Durieux, Jean-Francois/Hurwitz, Agnès (2004), How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees, in: German Yearbook of International Law 74, 105–159
- Europäische Kommission (2015), European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees, 22.11.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm (24.12.2016)
- Fähnders, Till (2015), Der hohe Preis der Abschottung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.10.2015, www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/australiens-fluechtlingspolitik-der-hohe-preis-der-totalen-abschottung-13885398.html%20%20 (24.12.2016)
- Fonteyne, Jean-Pierre L. (1983), Burden-Sharing: An Analysis of the Nature and Function of International Solidarity in Cases of Mass Influx of Refugees, in: The Australian Yearbook of International Law 8, 167–169
- Gil-Bazo, María-Teresa (2015), Asylum as a General Principle of International Law, in: International Journal of Refugee Law, 27 (1), 3–28.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1996), The Refugee in International Law, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press
- Hailbronner, Kay (2015), Gerechtigkeit bei der Aufnahme von Flüchtlingen im Europäischen Asylsystem, in: Biaggini, Giovanni/Diggelmann, Oliver/Kaufmann, Christine (Hg.), Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer, Zürich/St. Gallen: Dike/Nomos, 211–224
- Hathaway, James C./Foster, Michelle (2014), The Law of Refugee Status, 2. Auflage, Cambridge: Cambridge University Press
- Hilpold, Peter (2002), EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, in: European Foreign Affairs Review 7, 53–72

- Hilpold, Peter (2007), Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 55, 195–214
- Hilpold, Peter (2016a) Die Genfer Flüchtlingskonvention 1951 – Reformbedarf angesichts der Flüchtlingskrise?, in: *Migralex* 14, 2–7
- Hilpold, Peter (2016b), Die Obergrenze des Flüchtlingsrechts, in: *Die Presse*, 25.01.2016, 14, <http://www.peterhilpold.com/wp-content/uploads/2016/01/Asyl-Presse-25Jan16.pdf> (24.12.2016)
- Hilpold, Peter (2016c) Kurz' Vorschlag ist rechtlich und faktisch undurchführbar, in: *Wirtschaftsblatt* 18, 09.06.2016, 18, www.peterhilpold.com/wp-content/uploads/2016/06/gastkommentarfl%C3%BCchtlinge.pdf (07.03.2017)
- Hilpold, Peter (2017), Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law – The many facets of an instrument still in the making, in: *International Journal of Constitutional Law* (forthcoming)
- Isensee, Josef (1998), Solidarität – sozialethische Substanz eines Blankettbegriffs in: Isensee, Josef (Hg.), *Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität*, Berlin: Duncker und Humblot, 97–141
- Kälin, Walter/Caroni, Martina/Heim, Lukas (2011), Kommentar zu Art. 33 Abs. 1 GFK, in: Zimmermann, Andreas (Hg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 1327–1396
- Knipping, Franz/Von Mangoldt, Hans/Rittberger, Volker (Hg.) (1997), *The United Nations System and its Predecessors*, Bd I, Oxford: Oxford University Press
- Kopeinig, Margaretha (2015), Ultimatum von Mikl-Leitner nur Drohgebärde, in: *Der Kurier*, 19.8.2015, <http://kurier.at/politik/ausland/ultimatum-von-mikl-leitner-nur-drohgebaerde/147.905.888> (24.12.2016)
- Kugelman, Dieter (2010), Refugees, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online Abs. 13: Oxford University Press, <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>
- Landgren, Karin (1998), The Future of Refugee Protection: Four Challenges, in: *Journal of Refugee Studies*, 11 (4), 416–432
- Lansky, David (2016), Dodging a Bullet? Austria's Asylum Policy and the TFEU, in: *Polemics*, 03.07.2016, <https://dapolemics.com/2016/07/03/dodging-a-bullet-austrias-asylum-policy-and-the-tfeu/> (24.12.2016)
- Loescher, Gil (1994), *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. A Twentieth Century Fund Book*, Oxford: Oxford University Press
- o.A. (2015a) No entry. As the world's refugee problem grows, Japan pulls up the drawbridge, in: *The Economist*, 12.03.2015, www.economist.com/news/asia/21646255-worlds-refugee-problem-grows-japan-pulls-up-drawbridge-no-entry (24.12.2016)
- o.A. (2015b), Japan und Australien: Abschreckende Flüchtlingspolitik, in: *Der Standard*, 30.04.2015, <http://derstandard.at/2000015063941/Japan-und-Australien-Abschreckende-Fluechtlingspolitik> (24.12.2016)
- o.A. (2016a), Asylgesetz-Novelle vom Nationalrat beschlossen, in: *Extrajournal*, 28.04.2016, <https://extrajournal.net/2016/04/28/asylgesetz-novelle-vom-nationalrat-beschlossen/> (24.12.2016)
- o.A. (2016b), Faymann: „Dass wir aufschreien, ist unsere Pflicht“, in: *Die Presse*, 18.02.2016, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4928770/Faymann_Dass-wir-aufschreien-ist-unsere-Pflicht?from=suche.intern.portal (24.12.2016)

- o.A. (2016c), Referendum über Flüchtlingspolitik ungültig, in: Die Zeit online, 02.10.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/ungarn-referendum-eu-fluechtlingspolitik-droht-scheitern-victor-orban> (24.12.2016)
- o.A. (2016d), Umverteilung von Flüchtlingen stockt, in: Der Spiegel, 18.05.2016, www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-der-eu-umverteilung-kommt-nicht-in-gang-a-1092958.html (24.12.2016)
- o.A. (2016e), 2015 waren laut UNO mehr Menschen auf der Flucht als jemals zuvor, in: Die Presse, 20.06.2016, 4.
- Obwexer, Walter/Funk, Bernd-Christian (2016), Gutachten – Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20.1.2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge, Innsbruck/Wien, 29.03.2016, www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_08399/imfname_532379.pdf (24.12.2016)
- Obwexer, Walter (2016), „Ob das moralisch in Ordnung ist, darüber kann man streiten“, in: Die Zeit (Interview), 22.01.2016, www.zeit.de/politik/ausland/2016-01/oesterreich-fluechtlinge-obergrenze-walter-obwexer/seite-2 (24.12.2016)
- Österreichisches Bundesministerium für Inneres (2016), Vorläufige Asylstatistik, November 2016, www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/2016/Asylstatistik_November_2016.pdf (24.12.2016)
- Picone, Paolo (2013), *Comunità Internazionale e Obblighi „Erga Omnes“*, 3. Auflage, Neapel: Jovene Editore
- Roberts, Adam (1998), More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation, in: *Journal of Refugee Studies*, 11 (4), 375–395
- Suhrke, Astri (1998), Burden-sharing during the Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action, in: *Journal of Refugee Studies*, 11 (4) 396–415
- Thym, Daniel (2016), Legal Framework for Entry and Border Control, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hg.) (2016), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden: C.H. Beck/Hart/Nomos, 31–51
- Wellens, Karel (2005), Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations, in: Macdonald, Ronald St. J./Johnston, Douglas M. (Hg.), *Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of The World Community*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 775–808
- Zimmermann, Andreas/Wennholz, Philipp (2011), Kommentar zu Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention, in: Zimmermann, Andreas (Hg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 1397–1423

Giovanni Scotto

Italia, Europa, Africa: confini, conflitti, diritto di asilo¹

Italy, Europe, Africa: borders, conflicts, and the right to asylum

Abstract In 2015, a major influx of migrants and asylum seekers crossing the Mediterranean from the Middle East and Africa threw the EU migration and asylum regime into a deep crisis. In 2016, the EU and its member states struggled to find institutional solutions to the crisis. The debates involved striking a delicate balance between three interrelated sets of questions: how to pursue internal integration (the “Schengen process”); how to ensure a common policy in terms of migration and asylum (the “Dublin process”); how to avoid jeopardizing respect for basic human rights and humanitarian principles while pursuing the first 2 goals. This institutional challenge unfolds in view of a complex global surge of migration flows and the increasing efforts to ensure international protection for victims of armed conflicts and dictatorships.

This article examines the set of newly developed policies for managing undocumented migrants and asylum seekers, paying special attention to Italy. Italy plays a prominent role in this context as a key member of the EU and the main recipient of unauthorised migrants following the Central Mediterranean route.

Military operations in the Mediterranean, the EU agreement with Turkey, and asylum practices are reviewed and critically discussed. The article concludes with some suggestions for a different approach to asylum issues: advocating for a bottom-up perspective and a more prominent role for humanitarian principles and human rights in devising EU policies in this field.

*“[...] Una frontiera dunque non è ciò che uno Stato decide che sia,
in base a rapporti di forza o a negoziati con altri Stati,
ma ciò che un contesto globale impone.”*

(Balibar 2016, 106)

*“Solidarity between EU member states and solidarity
with a record global number of refugees has been in short supply.”*

(Amnesty International 2017, 5)

1. Introduzione

Nel 2016 l'Italia e l'Unione Europea (UE) hanno provato a realizzare iniziative in risposta alla crisi umanitaria e al grande afflusso di richiedenti asilo che l'anno precedente aveva messo palesemente in crisi il sistema di Schengen (libertà di movimento all'interno dell'Unione) e quello di Dublino (gestione delle richieste di asilo).

Per comprendere la questione dei rifugiati e richiedenti asilo in Italia, in maggioranza provenienti dall'Africa, è indispensabile situarla all'interno del contesto più ampio delle politiche europee sul tema. L'Unione Europea e i suoi stati membri si trovano da oltre un decennio a dover definire un difficile punto di equilibrio su tre questioni diverse e tra loro collegate:

- la libera circolazione dei cittadini degli stati membri, e la conseguente eliminazione dei controlli alle frontiere interne (*acquis* di Schengen);
- la creazione di meccanismi comuni di gestione delle frontiere esterne all'Unione, in particolare con l'agenzia Frontex, successivamente diventata *Guardia costiera e di frontiera europea*;
- il rispetto dei diritti umani dei rifugiati e richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi.”

Il bilancio delle risposte che l'UE e i suoi stati membri hanno dato a queste tre questioni, ad oggi, è senz'altro negativo, e ha portato finanche a interrogarsi sul possibile futuro della costruzione europea: forse i problemi legati alle migrazioni e ai confini segnano una “crisi esistenziale” per l'Unione (Balibar 2016). La trasformazione progressiva dell'Europa in un continente chiuso all'arrivo di migranti e rifugiati ha provocato un aumento delle vittime tra coloro che provano a entrare senza documenti, con decisioni politiche e operative che di fatto svuotano gli impegni assunti dai Paesi membri aderendo alla Convenzione di Ginevra del 1951. Nonostante

questi sforzi, anche l'integrazione e il superamento delle frontiere interne all'Unione sono entrati in crisi con l'ondata di rifugiati siriani nel 2015, quando diversi Stati membri hanno reintrodotta controlli alle frontiere. Nell'anno successivo il numero degli arrivi in Grecia è diminuito in modo sostanziale, soprattutto in conseguenza dell'accordo tra UE e Turchia nel marzo 2016.

Il mare Mediterraneo, che unisce (e divide) Africa, Medio Oriente e Unione Europea, è una frontiera di fondamentale importanza, profondamente trasformata e *ri-costruita* nell'ultimo decennio dai flussi di migranti e dalle risposte europee (Cutitta 2014). L'Italia ha svolto e svolge ancora un ruolo determinante, non solo come punto di arrivo fisico dei migranti e rifugiati, con l'esigenza immediata di trovare risposte pratiche all'*emergenza sbarchi*, quanto anche nella elaborazione di risposte politiche, a livello nazionale ed europeo, a queste tre grandi questioni.

2. Il contesto regionale: il confine tra Europa e Africa

I confini dividono parti interdipendenti di sistemi complessi. Anche se li immaginiamo come immutabili e (più o meno) chiusi, i confini sono inevitabilmente soggetti a trasformazioni e sono più o meno porosi. I confini sono costrutti sociali dinamici: con il tempo cambiano e si muovono, perché si trasformano i sottosistemi interdipendenti che essi demarcano, e si modificano i flussi di risorse, persone e idee tra loro.

La maggiore o minore porosità in un sistema di confine viene raggiunta sempre a prezzo di un controllo, quindi un investimento più o meno ingente in termini di lavoro umano, risorse materiali ed energia. L'investimento deve necessariamente aumentare nella misura in cui aumenta il flusso non regolato di esseri umani (migrazioni non autorizzate) o merci (contrabbando). Non esiste però un singolo attore in grado di gestire da solo le frontiere contemporanee, che sono invece il prodotto dell'interazione tra un gran numero di fattori locali, regionali e globali.

Tra questi fattori vanno annoverati i flussi migratori. Anche questi costituiscono un fenomeno globale: dal 2000 al 2015 il numero complessivo di migranti nel mondo è passato da 173 a 244 milioni, e la percentuale di migranti sul totale della popolazione mondiale è aumentata dal 2,82 per cento al 3,32 per cento (UN 2015, 2016). Il numero di rifugiati in fuga da conflitti armati e dittature è arrivato a 16 milioni (senza contare 5 milioni di Palestinesi); a questi vanno aggiunti 44 milioni di sfollati (UNHCR 2017a).

Non è semplice individuare i motivi che portano alla decisione di individui e famiglie di intraprendere un viaggio lungo, costoso e pieno di pericoli dall'Africa

all'Europa. In generale, possiamo distinguere due tipi di processi che inducono alla scelta di spostarsi da un continente all'altro: in un orizzonte di *breve periodo*, gli esseri umani possono sfuggire all'improvvisa perdita di sicurezza e possibilità di vita, come nel caso di catastrofi ecologiche (siccità, carestie, ecc.), o più spesso della rapida escalation di conflitti armati. Vi sono poi processi di *lungo periodo*, che hanno a che fare con gli squilibri geo-economici globali, le dinamiche demografiche, la crescente pressione ambientale delle comunità umane in ecosistemi fragili.

Gli effetti concreti sugli esseri umani della presenza di una frontiera, in termini di respingimenti, espulsioni, e morte nel tentativo di attraversarla, assumono il carattere di evento inevitabile, senza responsabilità e senza rimedi, solo se il nostro sguardo si limita a ciò che accade in prossimità del confine, senza vedere le caratteristiche del sistema complessivo in cui si manifesta il fenomeno migratorio.

3. La frontiera del Mediterraneo

Il Mediterraneo è una frontiera marittima attraversata ormai da un ventennio da flussi di migranti non autorizzati in costante aumento, con improvvise crisi e ondate di nuovi arrivi

Le principali rotte percorse dai migranti che attraversano il Mediterraneo sono tre: ad est dalla Turchia alla Grecia, nell'area centrale, dalle coste nordafricane verso la Sicilia, e ad ovest tra il Marocco e la penisola iberica. Oltre ai flussi attraverso il Mediterraneo, va inclusa la rotta che dalle coste dell'Africa occidentale porta alle isole Canarie spagnole, e il passaggio attraverso le enclave di Ceuta e Melilla, anch'esse sotto sovranità spagnola. Con il passare degli anni queste rotte si sono chiuse o sono diventate assai più impervie: rimane per chi proviene dall'Africa la rotta più pericolosa, quella che dalle coste del Nord Africa porta all'Italia. I migranti non autorizzati si imbarcano sulla costa nordafricana, in Tunisia o Libia, vengono salvati in mare oppure giungono con le stesse imbarcazioni di fortuna a Lampedusa o sulle coste siciliane.

Per molti migranti che lo attraversano con mezzi di fortuna, il Mediterraneo è diventato una trappola mortale, una grande tomba: di fatto, è la frontiera più pericolosa al mondo tra Paesi che non sono in guerra (Fargues/Bonfanti 2014). Tra gli episodi più gravi il 3 ottobre 2013, al largo delle coste di Lampedusa, almeno 366 persone morivano nel naufragio di un peschereccio; meno di due anni dopo, il 18 aprile 2015 un'imbarcazione eritrea affondava, causando la morte stimata di 700-900 persone. Quest'ultimo evento va direttamente messo in relazione al mandato della missione

europea Triton, che in quei mesi si limitava a pattugliare le acque territoriali italiane: il suo mandato venne esteso pochi giorni dopo la strage (Tassinari/Lucht 2015).

Ma, al di là dei singoli eventi, il numero delle vittime tra i migranti e richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo è in costante aumento. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) ha calcolato che nei primi cinque mesi del 2016, un migrante su 23 è morto nel tentativo di attraversare il mare dall'Africa all'Europa, mentre nel 2014 la proporzione era di 1 a 50 e nel 2015, l'anno della percepita *grande crisi* dei migranti, è stata di 1 a 53. Nel 2016, 5.085 persone sono morte o disperse nell'attraversamento (IOM 2017a). Di queste vittime, oltre settecento erano bambini (UNICEF 2017). A neanche due mesi dall'inizio dell'anno, i morti nel Mediterraneo sono 366, quasi tutti periti nel Mediterraneo centrale, una cifra tripla su questa rotta rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (IOM 2017a). I migranti stessi sono ben consapevoli dei rischi a cui vanno incontro (Klepp 2010).

Di fronte alla chiusura dei canali di ingresso ufficiali, e al progressivo irrigidimento dei controlli, il fenomeno migratorio verso l'Europa negli ultimi anni è caratterizzato quindi da una nuova mobilità, sempre più rischiosa per chi la intraprende.

Per converso, nei Paesi di arrivo si è andato diffondendo un discorso politico che ha ricostruito l'arrivo di migranti e rifugiati in una prospettiva di securitizzazione: nei Paesi di arrivo, Italia inclusa, questi flussi rafforzano la percezione pubblica di una minaccia alla sicurezza, spesso utilizzate da nuove forze politiche populiste e xenofobe, e i decisori politici si risolvono a nuove misure di chiusura e securitizzazione, che a loro volta hanno conseguenze nefaste per la vita dei migranti (come si è visto nel 2013-2014): un vero e proprio circolo vizioso, con influenze negative sia sui diritti di chi arriva, che sulle istituzioni e società europee.

4. “Da una terra che ci odia...”: le cause della migrazione nel Mediterraneo degli anni Dieci

Prima di spostare l'attenzione alle politiche di asilo, è opportuno esaminare brevemente le dinamiche di partenza, i cd. fattori *push*. Analizzando i principali Paesi di provenienza dei migranti che attraversano il Mediterraneo, possiamo identificare alcuni elementi significativi. Nel 2016, i primi dieci Paesi di provenienza dei migranti senza documenti entrati nell'UE via mare sono: Siria, Afghanistan, Nigeria, Iraq, Eritrea, Guinea, Costa d'Avorio, Gambia, Pakistan, Senegal (FRONTEX 2017). Negli ultimi cinque anni, tra i primi dieci paesi di provenienza figurano regolarmente

te: Afghanistan, Somalia (fino al 2015), Eritrea, Pakistan (tranne che nel 2014), Nigeria (dal 2013), Iraq (dal 2014).

Restringendo la prospettiva alla rotta del Mediterraneo centrale, tra Africa e Italia, i primi dieci Paesi risultano essere: Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa d'Avorio, Gambia, Senegal, Mali, Sudan, Bangladesh (unico paese non africano), Somalia. Se guardiamo ai dati, i numeri dei migranti che si imbarcano nel pericoloso viaggio verso le coste meridionali dell'Europa mostrano negli ultimi dieci anni variazioni notevoli, ma tendono con il tempo ad aumentare (da circa 85.000 arrivi via mare su un totale di arrivi di 160.000 nel 2008, a circa 181.000 su un totale di 511.000 nel 2016 (FRONTEX 2015; FRONTEX 2017). I numeri degli arrivi presentano delle notevoli fluttuazioni da un anno all'altro, e sono quindi dipendenti da fattori politici contingenti.

La guerra è senza dubbio un fattore decisivo all'origine degli spostamenti. Dalla Siria è originata la maggior parte dei migranti entrati in UE nell'anno 2015, ma anche altri paesi di provenienza sono caratterizzati dalla presenza di conflitti armati: Afghanistan, Somalia, Pakistan. In alcuni casi, come per il Mali e la Nigeria, l'aumento del numero di migranti corrisponde direttamente ad un'escalation nel conflitto interno: in Nigeria, al febbraio 2017, vi erano 1.800.000 sfollati interni e 200.000 rifugiati nei paesi vicini (UNHCR 2017b). In Mali, dopo anni di violenza nel nord, anche nella regione centrale è scoppiato un conflitto armato (ICG 2016).

Situazioni di instabilità e conflitto armato rendono maggiormente permeabili anche i paesi di transito: è il caso della Libia (su cui torneremo nelle prossime pagine). La violenza esplosa nell'ottobre 2014 ha prodotto circa 350.000 sfollati interni. Allo stesso tempo la Libia continua a essere un Paese di transito che ospita tra i 700.000 e il milione di migranti, provenienti in buona parte dai Paesi in guerra dell'Africa subsahariana (IOM 2017b), mentre l'indebolimento del controllo sulle coste ha favorito l'attività degli scafisti.

Un elemento importante nell'innescare processi di fuga delle popolazioni civili è costituito dalle caratteristiche intrinseche delle *nuove guerre* degli ultimi due decenni: il protagonismo di attori armati non statuali, il fatto che i civili siano un vero e proprio bersaglio della violenza, e non vittime accidentali dei combattimenti, l'emersione della guerra come sistema sociale che si consolida nel tempo (Kaldor 1999; Kaldor 2013).

5. “...A una terra che non ci vuole”: dall’Africa all’Europa

La gestione della questione migratoria da parte dell’Unione Europea è sempre stata orientata in linea generale al tentativo di ridurre il più possibile le possibilità di migrazione e tenere lontane le persone, anche meritevoli di tutela internazionale, che potrebbero entrare in territorio europeo senza autorizzazione.

Il fragile e contraddittorio dispositivo europeo di gestione dei migranti non autorizzati e potenziali richiedenti asilo, entra in crisi in occasione di grandi eventi migratori scatenati da crisi puntuali. Si tratta di eventi imprevedibili, ma non necessariamente eccezionali. Nel passato recente, in occasione delle guerre di successione jugoslava tra il 1991 e il 1995, e poi nel 1999, diversi Paesi dell’Unione hanno accolto un numero consistente di rifugiati: neppure in quella occasione però l’Ue fu in grado di sviluppare una politica comune coerente (Koser/Black 1999; Selm 2000).

Negli ultimi anni e fino alla grande crisi del 2015, la situazione di migranti e rifugiati nel Mediterraneo è diventata sempre più difficile. Con il consolidamento della normativa di Schengen, le possibilità di giungere legalmente nel territorio dell’Unione si sono notevolmente ridotte, e i controlli sulle rotte di migrazione irregolare si sono intensificati. I Paesi membri dell’UE hanno rafforzato la cooperazione bilaterale con Paesi di origine e di transito per ostacolare i flussi migratori non autorizzati (Biermann/Boas 2010; Roos 2013).

Il pattugliamento militare del Mediterraneo, per converso, è un settore che ha visto irrobustirsi la presenza della UE, anche per il grande investimento politico e di risorse nel settore della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (CSDP). All’indomani del naufragio del marzo 2015, anche grazie all’impegno di Federica Mogherini, Alta Rappresentante dell’UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la Commissione ha approvato una “Agenda Europea sulla Migrazione”: l’UE ha assunto un ruolo di primo piano nel Mediterraneo, con l’operazione EUNAVFOR MED, più tardi ribattezzata Sophia (Blockmans 2016), ad integrare la contestata missione Triton di FRONTEX, che si limitava a pattugliare le acque territoriali italiane rendendo la traversata dei migranti ancora più pericolosa. Il mandato principale della missione è di catturare e distruggere imbarcazioni usate per il traffico di esseri umani in modo tale da fermare le reti internazionali attive sulla rotta del Mediterraneo centrale e prevenire future perdite di vite umane. Pur presentando alcuni aspetti incerti sul piano giuridico, la nuova missione navale europea ha permesso di salvare molte migliaia di migranti.

Nel 2016 l’UE ha creato la nuova struttura istituzionale della *Guardia costiera e di frontiera europea*. In realtà il cambiamento ad oggi è poco più che formale, per-

ché si tratta della vecchia agenzia FRONTEX con un nuovo nome e alcune attribuzioni in più. Anche i compiti della missione Sophia sono stati estesi, comprendendo la formazione e il rafforzamento della guardia costiera libica, anche con lo scopo di fermare il flusso di migranti dal Paese. Il mandato della UE prevedeva in origine una fase ulteriore di contrasto ai trafficanti che ad oggi non si è ancora realizzata, anche per i conflitti interni allo stato libico.

6. Unione Europea: altri strumenti di gestione di migranti e richiedenti asilo

La già citata Agenda Europea sulla migrazione del maggio 2015 si basava su quattro principi: riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare; gestione delle frontiere comuni per assicurare il salvataggio in mare e la messa in sicurezza delle frontiere stesse, inclusa la lotta alle organizzazioni di scafisti; una politica comune per il diritto di asilo; l'ampliamento delle modalità legali di immigrazione nell'UE (European Commission 2015). Seguendo queste linee, l'UE e i suoi Paesi membri hanno messo in campo nel corso del 2016 diversi dispositivi per la gestione dei migranti non autorizzati e dei richiedenti asilo oltre all'attività di pattugliamento alla frontiera.

L'implementazione di nuovi strumenti di gestione è avvenuta quando in molti paesi le grandi manifestazioni di solidarietà del 2015 si erano affievolite, lasciando spazio a un senso di disagio e a volte di aperta ostilità, peraltro già presente in una parte non trascurabile dell'opinione pubblica europea: non sorprende quindi che ancora una volta le istituzioni europee abbiano dato la precedenza alla dimensione securitaria, di chiusura, e non a quella della tutela dei diritti dei migranti. Questa scelta si è manifestata in modo chiaro con la più importante iniziativa politica europea, *l'accordo tra Unione Europea e Turchia*. L'accordo impegna le autorità turche a fermare il flusso di migranti e richiedenti asilo verso le coste greche; l'UE garantisce un rilevante finanziamento a sostegno dell'accoglienza dei rifugiati siriani in Turchia e si impegna ad accogliere un rifugiato siriano per ogni siriano respinto dalla Grecia.

L'accordo è riuscito a limitare in misura sostanziale gli arrivi dei migranti sulle coste greche, ma si regge sulla premessa che la Turchia sia un paese sicuro per richiedenti asilo, nonostante la mancanza di strumenti efficaci di tutela giuridica nell'ordinamento, l'involuzione autoritaria del sistema politico e un conflitto armato in corso. Desti inoltre allarme la situazione dei rifugiati siriani in Grecia (Amnesty International 2017).

In questo modo, l'UE ha esternalizzato al suo vicino orientale la protezione umanitaria dei rifugiati siriani. Questa scelta può avere preoccupanti conseguenze indirette: se un tempo l'Unione, all'atto della sua nascita, aveva dichiarato di voler promuovere la cultura del rispetto dei diritti umani anche al di là delle proprie frontiere, nelle relazioni con i paesi terzi, le scelte della gestione dei flussi migratori *irregolari* degli ultimi anni sembrano incoraggiare comportamenti lesivi dei diritti stessi. Nonostante le critiche delle organizzazioni per la difesa dei diritti umani e i problemi relativi ai contenuti dell'accordo, l'UE considera l'accordo con la Turchia un modello da seguire anche nei rapporti con altri Paesi di transito.

La Libia dopo l'entrata in vigore dell'accordo con la Turchia è diventato il primo Paese di transito nel Mediterraneo nel 2016. Con l'ex colonia italiana il governo di Roma aveva stipulato accordi per la gestione dei flussi di migranti non autorizzati fin dal 2007; nel 2008 il governo Berlusconi firmò un "Trattato di amicizia e cooperazione" con Muammar Gheddafi. Anche in quel caso l'accordo aveva conseguito l'obiettivo di diminuire gli sbarchi sulle coste italiane, ma aveva avuto l'effetto di peggiorare drasticamente le condizioni di vita dei migranti nel Paese africano. Finanziando rimpatri nei Paesi di origine e centri di detenzione in Libia, in assenza di specifiche misure di tutela per i potenziali richiedenti asilo che ricadevano sotto queste misure, l'Italia aveva di fatto sottratto la possibilità di accedere al diritto d'asilo a chi tra i migranti respinti ne possedeva i requisiti (Klepp 2010). In seguito alla guerra civile, all'intervento militare occidentale e alla fine violenta dello stesso Gheddafi, il Paese è sprofondato nel caos, e gli sbarchi sono ripresi: nel frattempo, quella del Mediterraneo centrale è rimasta l'unica rotta praticabile verso l'Europa. L'Unione Europea ha sostenuto per quanto possibile gli sforzi diplomatici dell'ONU per arrivare a un governo di unità nazionale, soprattutto nella speranza di avere un interlocutore affidabile per la gestione dei flussi di migranti.

Già dal 2013 l'UE aveva peraltro avviato in cooperazione con le autorità libiche una missione di sostegno al controllo delle frontiere, EUBAM (*EU Integrated Border Assistance Mission to Libya*: EAAS 2016). A partire dalla primavera del 2016, l'UE (con la missione Sophia) e l'Italia hanno fornito assistenza alle autorità libiche per permettere loro di riportare a riva le barche cariche di migranti non autorizzati – 2.000 persone in una sola settimana a maggio (Alfred 2016). Nel febbraio 2017, Italia e Libia hanno firmato un memorandum di intesa per la collaborazione dei due Paesi con l'obiettivo di fermare l'ingresso di migranti non autorizzati in Libia e gli sbarchi verso l'Italia, ed effettuare rimpatri verso i rispettivi Paesi di origine (La Repubblica 2017). Voci critiche al memorandum si sono levate sia in Italia che in Libia: il testo prevede impegni vaghi, non menziona le questioni relative ai

diritti umani, né il diritto dei migranti a chiedere protezione internazionale (Camil-
li 2017).

Nel corso del 2016, in molti Paesi europei si è registrato un aumento notevole dei sentimenti di avversione per le migrazioni ed i migranti, e la diffusione di una retorica della protezione dai flussi migratori, che vengono sempre più spesso dipinti come una minaccia. Anche per questo solo con grande difficoltà l'Unione ha iniziato ad affrontare in modo solidale l'annoso problema dello squilibrio provocato dal Regolamento di Dublino nei carichi derivanti dalla gestione del fenomeno da parte dei diversi stati membri, con il grosso degli arrivi concentrato sui paesi mediterranei dell'Unione.

Nel giugno del 2015, i capi di stato e di governo europei avevano deciso di introdurre un sistema di quote per rilocalizzare fino a 40.000 richiedenti asilo entro i due anni successivi, di cui 24.000 dall'Italia. Il numero era stato aumentato a settembre a 160.000 per tenere conto della emergenza dovuta all'afflusso di profughi dalla Siria. Il tentativo di dare una risposta unitaria a livello europeo al flusso di migranti che attraversa il Mediterraneo si è scontrato però fin dall'inizio con resistenze da parte di diversi paesi (Carrera et al. 2015). Al 16 marzo 2017 solo circa 14.000 richiedenti asilo erano stati ricollocati, di cui 4.400 dall'Italia; dal canto loro, gli Stati membri hanno offerto formalmente soltanto 26.700 posti rispetto ai 160.000 stabiliti due anni prima (European Commission 2017): un esito nel complesso molto deludente.

L'obiettivo forse più ambizioso dell'Agenda sulla Migrazione, quello dello sviluppo di una "politica comune in materia di asilo", rimane ad oggi un problema irrisolto. Di fatto il sistema rimane ad oggi incentrato sugli obblighi per gli Stati membri previsti dal Regolamento di Dublino, e soprattutto sul principio di tenere i potenziali richiedenti asilo, per quanto possibile, a debita distanza, nonostante la retorica umanitaria: un'Europa "con le braccia aperte dietro porte chiuse" (Greenhill 2016).

7. L'Italia e l'accoglienza ai richiedenti asilo nel 2016

Fino a pochissimi anni fa, buona parte dei migranti e potenziali richiedenti asilo arrivati in Italia lo considerava un paese di transito: nel progetto migratorio di molti l'obiettivo è di arrivare nei Paesi del Nord Europa, dove spesso si trovano familiari, conoscenti e reti informali di supporto. Da parte loro, spesso le autorità del nostro Paese lasciavano che i migranti cercassero di attraversare le frontiere verso nord senza cercare di fermarli. Negli ultimi anni questo modello è però cambiato, a mano a mano che i Paesi settentrionali che tradizionalmente erano punti di arrivo hanno

iniziato a mettere in atto politiche di ingresso più restrittive: emblematico a questo proposito è il caso dell’Austria (vedasi Müller/Rosenberger in questo volume).

Si può infatti osservare una crescita costante delle domande di asilo in Italia negli ultimi anni: dalle 26mila del 2013 si è passati alle 64mila del 2014, alle 83mila del 2015 fino alle 123mila del 2016. Ed i dati di gennaio 2017 indicano un ulteriore aumento del 41 per cento rispetto allo stesso mese dell’anno precedente (Ministero dell’Interno 2016).

I tempi medi di esame delle richieste di asilo in Italia nel periodo 2014-2016 sono stati di 257 giorni, con una tendenza all’accelerazione. Si è infatti passati dai 347 giorni del 2014 ai 261 del 2015 ai 163 del 2016. L’Italia è oggi il secondo Paese nell’UE, dopo la Germania, per numero di pratiche esaminate. Il ritmo dell’esame delle istanze è però andato rallentando nei primi mesi del 2017: a gennaio erano state esaminate 5.600 domande, l’11 per cento in meno rispetto al gennaio 2016 (Camera dei Deputati/Senato della Repubblica 2017).

Delle 123.600 domande di asilo del 2016, 11.656 sono state presentate da minori. A conclusione dell’iter, lo status di rifugiato è stato concesso per il 5 per cento delle domande esaminate; al 14 per cento è stata assegnata la protezione sussidiaria, al 21 per cento quella umanitaria e nel 56 per cento dei casi la protezione è stata rifiutata. Quest’ultima percentuale, tuttavia, va interpretata anche a partire dai dati sui ricorsi contro il diniego dello status. Su un totale di 53.000 dal 2014 al 2016, solo il 18 per cento è stato definito, con una percentuale del 70 per cento di accoglimento (Camera dei Deputati/Senato della Repubblica 2017): è probabile quindi un aumento sostanziale del numero di richieste accolte dopo i ricorsi.

Nel resto d’Europa, è la Germania ad ospitare il numero di gran lunga più alto di richiedenti asilo: nel 2016 sono state formalizzate 745.545 richieste di asilo, di cui solo 280.000 però di persone arrivate durante l’anno. Con Germania, Francia e Grecia, l’Italia è tra i pochi Paesi in cui le richieste di asilo stanno aumentando (AIDA 2017). Dopo la *grande crisi* del 2015, sembra essere tornato pienamente in funzione il principio guida del Regolamento Dublino III: la competenza per l’esame di una domanda di protezione internazionale ricade di regola sullo Stato di prima accoglienza.

Come nel resto dell’UE, anche in Italia il tema dell’ingresso di migranti non autorizzati e richiedenti asilo ha sollecitato grande interesse e molte emozioni nell’opinione pubblica. Anche nel 2016 si sono avuti diversi episodi di proteste, tensioni e conflitti a livello locale in occasione dell’arrivo di richiedenti asilo in strutture di accoglienza. Non si sono ripetute le scene viste tra il 2014 e il 2015 a Tor Sapienza, alla periferia di Roma, dove erano scoppiate violente proteste per la decisione di

aprirvi un grande centro di prima accoglienza per richiedenti asilo. Tuttavia, in molti comuni, gruppi di cittadini – di solito non maggioritari, ma spesso molto agguerriti – hanno manifestato contro l’apertura di centri di accoglienza o il trasferimento di richiedenti asilo, a volte con il sostegno esplicito degli amministratori locali. Particolare risonanza hanno avuto le proteste nel piccolo comune di Goro, in provincia di Ravenna, che hanno raggiunto l’obiettivo di impedire l’accoglienza ad alcune famiglie di rifugiati. Alcune forze politiche di destra hanno cercato di strumentalizzare le proteste in chiave populista o apertamente xenofoba (Lega Nord, Forza Nuova). E’ mancata invece una mobilitazione popolare diffusa di accoglienza e solidarietà, come quella vista in Germania nel 2015. Nel 2017 l’Italia si è anche dotata di un nuovo strumento legislativo per una migliore tutela dei minori stranieri non accompagnati [al momento in cui questo articolo va in stampa la legge sta per essere esaminata in seconda lettura alla Camera (Camera dei Deputati 2017)].

8. Prospettive

Tra il 2015 e il 2016, l’arrivo di oltre due milioni di migranti e richiedenti asilo sul suolo europeo ha avuto enormi ripercussioni: ha messo a nudo i limiti delle politiche di asilo dell’Unione Europea, e portato a una crisi *interna* dell’Unione. La stessa *Brexit* è stata una reazione profonda di parte della società britannica contro l’immigrazione sia dall’esterno che da altri Paesi dell’Unione (Staiger 2016), e anche il principio solidaristico tra Stati membri è entrato in crisi, come dimostra la mancata attuazione della decisione di rilocalizzare alcuni dei richiedenti asilo che si trovano in Grecia e in Italia. Per la costruzione politica europea si tratta di una questione decisiva, in quanto implica la necessità di una gestione costruttiva non solo dei conflitti violenti all’esterno dell’Unione, ma anche delle profonde divergenze politiche sul tema al proprio interno – divergenze che, come insegna la *Brexit*, possono destabilizzare dalle fondamenta l’edificio dell’integrazione europea. Inoltre, in molti Paesi, tra cui l’Italia, aumenta il peso di forze politiche contrarie in linea di principio all’immigrazione, e spesso xenofobe, che si oppongono anche all’integrazione europea.

D’altra parte, l’Europa non può permettersi di accantonare uno dei suoi valori fondativi nelle politiche di asilo, come per l’accordo con la Turchia: si eclisserebbe – ed in parte purtroppo è già avvenuto – una delle principali componenti dell’identità europea, della sua *polity* e del senso di cittadinanza che la sottende. Un programma costruttivo per affrontare i problemi posti dai migranti e richiedenti asilo dovrebbe

anzitutto partire dalle questioni concrete relative all'accoglienza, ed in particolare dal rapporto tra coloro che arrivano e i residenti. In Italia esistono numerose buone pratiche relative all'accoglienza, come la creazione di strutture residenziali decentrate in Toscana, o lo storico modello di inserimento a Riace. I conflitti e le tensioni che emergono all'interno delle comunità locali vanno compresi e mediati (Battistelli et al. 2016).

Sarà possibile continuare a tenere alto il controllo della frontiera mediterranea, e trovare la quadratura del cerchio tra integrazione interna, gestione comune delle frontiere esterne e tutela dei diritti dei migranti? A chi scrive sembra una possibilità molto difficile: la politica della gestione delle frontiere sembra non poter essere allo stesso tempo rispettosa dei diritti, unitaria all'interno e "sicura" verso l'esterno. Quella delle migrazioni attraverso il Mediterraneo è una questione che si sottrae alla gestione tecnica delle frontiere: è un problema sistemico, e come tale andrà affrontato. Dal punto di vista dei Paesi di arrivo, sarebbe di grande importanza superare un approccio solo securitario al tema dell'immigrazione e del diritto di asilo. Forse, oggi l'Unione Europea può venire a capo del problema e salvare se stessa solo con uno slancio di umanità.

Note

- 1 Questo articolo è stato completato durante il mio soggiorno come Georg Arnhold Research Professor on Education for Sustainable Peace al Georg Eckert Institut, Braunschweig (Germania). I titoli dei paragrafi 4 e 5 sono versi della canzone “Pane e coraggio”, di Ivano Fossati.

Riferimenti bibliografici

- AIDA – Asylum Information Database (2017), Asylum Statistics 2016: sharper inequalities and persisting asylum lottery, Bruxelles: European Council on Refugees and Exiles (ECRE) www.asylumineurope.org/news/17-01-2017/asylum-statistics-2016-sharper-inequalities-and-persisting-asylum-lottery (7.3.2017)
- Alfred, Charlotte (2016), Libya is Saving Migrants at Sea Only to Trap them in Dire Conditions on Land, in: Huffington Post, 27.5.2016, www.huffingtonpost.com/entry/libya-migrants-turned-back-detention_us_5748b493e4b0dacf7ad4f29f (7.3.2017)
- Amnesty International (2017), Greece: A Blueprint for despair: the EU-Turkey deal, Research Report 14 February 2017, Index number: EUR 25/5664/2017, www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/ (7.3.2017)
- Balibar, Étienne (2016), Crisi e fine dell’Europa?, Torino: Bollati Boringhieri
- Battistelli, Fabrizio/Farruggia, Francesca/Galantino, Maria Grazia/Ricotta, Giuseppe (2016), Affrontarsi o confrontarsi? Il “rischio” immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma, in: SICUREZZA e SCIENZE SOCIALI, fasciolo 1, 86-112
- Biermann, Frank/Boas, Ingrid (2010), Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, in: Global Environmental Politics, 10 (1), 60-88
- Blockmans, Steven (2016), New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis. CEPS Special Report no. 142, 22 July 2016, www.ceps.eu/publications/new-thrust-csdp-refugee-and-migrant-crisis (7.3.2017)
- Camera dei Deputati (2017), Temi dell’attività parlamentare. Minori stranieri non accompagnati, www.camera.it/leg17/465?tema=minori_stranieri_non_accompagnati (19.3.2017)
- Camera dei Deputati/Senato della Repubblica (2017), Documentazione per le Commissioni, Riunione Interparlamentare LIBE “La riforma del sistema comune europeo di asilo”, Dossier Europei n. 54, Roma: Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, 28 febbraio 2017, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/RI079.htm> (7.3.2017)
- Camilli, Annalisa (2017), Perché l’accordo tra l’Italia e la Libia sui migranti potrebbe essere illegale, in: Internazionale, 20.02.2017, www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/02/20/italia-libia-migranti-accordo-illegale (7.3.2017)

- Carrera, Sergio/Blockmans, Steven/Gros, Daniel/Guild, Elspeth (2015), *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. CEPS, Brussels (19.3.2017).
- Cuttitta, Paolo (2014), *Migration Control in the Mediterranean Grenzsaum: Reading Ratzel in the Strait of Sicily*, in: *Journal of Borderland Studies*, (29) 2, 117-131
- EEAS – European External Action Service (2016), *EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eubam_libya_factsheet_en_nov2016_en.pdf (19.3.2017)
- European Commission (2015), *European Agenda on Migration 2015. Four pillars to better manage migration*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (7.3.2017)
- European Commission (2017), *Member States support to emergency relocation mechanism (as of 16th March 2017)*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (16.3.2017)
- Fargues, Philippe/Bonfanti, Sara (2014), *When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it*, in: *Migration Policy Centre; Policy Briefs*, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/33271> (7.3.2017)
- FRONTEX (2017), *Annual Risk Analysis 2017*, <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis> (7.3.2017)
- FRONTEX (2015), *Annual Risk Analysis 2015*, <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis> (7.3.2017)
- Greenhill, M. Kelly (2016), *Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis*, in: *European Law Journal*, 22 (3), 317-332
- ICG – International Crisis Group (2016), *Central Mali: An Uprising in the Making? Report 238*, 6 July 2016, www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making (7.3.2017)
- IOM – International Organization for Migration (2017a), *Mediterranean. Missing migrants project*. Geneva: International Organization for Migration, <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean> (7.3.2017)
- IOM – International Organization for Migration (2017b), *Libya*, www.iom.int/countries/libya (7.3.2017)
- Kaldor, Mary (2013), *In Defence of New Wars*, in: *International Journal of Security and Development*, 2 (1), p. Art. 4, www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/ (7.3.2017)
- Kaldor, Mary (1999), *Le nuove guerre*, Roma: Carocci
- Klepp, Silja (2010), *Italy And Its Libyan Cooperation Program: Pioneer of the European Union's Refugee Policy*, in: Jean-Pierre Cassarino (Hg.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*. Washington DC: Middle East Institute, 77-93
- Koser, Khalid/Richard Black (1999), *Limits to Harmonization: The 'Temporary Protection' of Refugees in the European Union*, in: *International Migration*, 37 (3): 521-43
- La Repubblica (2017), *Migranti: accordo Italia-Libia, il testo del memorandum*. Repubblica.it, 2 febbraio 2017, www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/ (7.3.2017)
- Ministero dell'Interno (2016), *Commissione nazionale per il diritto di asilo*, www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo (7.3.2017)

- Roos, Christof (2013), *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?* Springer, Palgrave Macmillan
- Selm, Joanne van (a cura di) (2000), *Kosovo's Refugees in the European Union*, London/New York: Pinter
- Staiger, Uta (2016), Migration, the lightning rod of the EU referendum, in *Open Democracy*, 14.4.2016, www.opendemocracy.net/brexitdivisions/uta-staiger/migration-lightning-rod-of-eu-referendum (7.3.2017)
- Tassinari, Fabrizio/Lucht, Hans (2015), Fortress Europe. *Foreign Affairs*, 29.4.2015, www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-04-29/fortress-europe (7.3.2017)
- UN (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision, Volume I: Comprehensive Tables*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.A/379, https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2015_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf (7.3.2017)
- UN (2016), *International Migration Report 2015: Highlights* United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.A/375
- UNHCR (2017a), *Figures at a Glance*, www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html (3.3.2017)
- UNHCR (2017b), *Nigeria Situation: Populations forcibly displaced by the insurgency in the Lake Chad Basin Region as of 15 February 2017*, www.refworld.org/docid/58ac35e84.html (7.3.2017)
- UNICEF (2017), *A Deadly Journey for Children The Central Mediterranean Migration Route*, Child Alert, New York: UNICEF, www.unicef.org/media/media_94941.html (7.3.2017)



Roberta Medda-Windischer

La questione migratoria in Italia: l'orientamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

The migration issue in Italy: the perspective of the European Court of Human Rights

Abstract Migration issues, including those relating to asylum, subsidiary and humanitarian protection, identification, and management of accommodation and inclusion, are among the most thorny and complex issues that all European governments currently have to face. This contribution analyses these issues through the lens of the European Court of Human Rights and an important judgment adopted against Italy at the end of 2016 (*Khlaifia and Others v. Italy*). The case concerns three Tunisian nationals, who, after having crossed the Mediterranean Sea on makeshift boats, were brought to Lampedusa and subsequently expelled to Tunisia on the basis of a bilateral agreement between Italy and Tunisia. An analysis of the case will provide useful insights to better understand the limits on the capacity of the Italian Government, as well as other European states, to adopt measures and policies to address the issue of irregular migration in Italy and, more generally, Europe.

1. Introduzione

I primi mesi del 2017 sono stati caratterizzati da molteplici proposte presentate dal Governo italiano in tema di immigrazione (cfr. *StranieriinItalia 2017*; *Internazionale 2017*). Ciò non stupisce dato che le tematiche legate all'immigrazione, incluse quelle relative all'asilo, la protezione sussidiaria e umanitaria, le identificazioni nonché la gestione delle molteplici e complicate strutture di accoglienza ed espulsione (CPSA - *Centri di primo soccorso e accoglienza*, CDA - *Centri di accoglienza*, CRA - *Centri di accoglienza per richiedenti asilo*, CIE - *Centri di identificazione ed espulsione*, e SPRAR - *Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati*), sono fra le più spinose e complesse questioni che attualmente ogni Governo europeo deve affrontare (cfr. *Consiglio europeo 2016*). Dagli ultimi dati forniti dall'Unione Europea emerge infatti che il tema dell'immigrazione figura fra le maggiori preoccupazioni degli intervistati europei, sebbene anche la tematica del lavoro e della disoccupazione sia una questione prioritaria che comunque si intreccia con quella dell'immigrazione, della forza lavoro e delle risorse da impegnare per l'accoglienza e l'integrazione (*Eurobarometro 2016*; *Perrineau 2016*).

Fra le varie proposte discusse a livello nazionale ed europeo vi è, com'è noto, un'estrema discrepanza di opinioni, dovuta soprattutto al fatto che molti Paesi dell'Europa orientale, in particolare il cosiddetto Gruppo di Visegrad composto da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, si sono fortemente opposti a qualsiasi ripartizione del flusso migratorio che giunge sulle coste dei paesi del sud d'Europa, soprattutto Italia, Grecia e Spagna, mettendo a rischio la stessa tenuta dell'Unione Europea e chiamando in causa principi quali la solidarietà e la leale collaborazione fra gli Stati Membri (*Ilsole24ore 2016*).

Nelle ultime proposte presentate dal Governo italiano (cfr. *StranieriinItalia 2017*; *La Stampa 2016*), apprezzate dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea (Ministero dell'Interno 2017a), così come dal Commissario europeo per le Migrazioni, gli Affari interni e la Cittadinanza, Dimitris Avramopoulos (Ministero dell'Interno 2017b), vi è l'impegno a stipulare degli accordi bilaterali con i paesi di origine delle persone immigrate, nonché con i paesi di transito, in modo da arginare l'enorme flusso migratorio registrato negli ultimi anni in l'Italia e, più in generale, in Europa (*Eurostat 2016a*; *2016b*). In particolare, per l'Italia risulta strategico un accordo con la Libia da dove proviene la maggior parte degli sbarchi (circa l'88 per cento nel 2016; cfr. *UNHCR 2017a*). Tuttavia, la fragilità del Governo libico guidato dal Presidente Al-Sarraj, instaurato nel 2015 sotto l'egida delle Nazioni Unite, non garantisce condizioni di stabilità nella totalità del territorio libico, in particolare nelle

zone situate a sud del Paese, lungo il confine con il Niger, che si pone quale porta d'ingresso per la maggior parte delle persone in fuga da guerre, violenze, ma soprattutto povertà provenienti dall'Africa sub-Sahariana. I dati ufficiali, relativamente all'Italia, confermano che di tutti i richiedenti asilo, circa il 60 per cento non hanno diritto né all'asilo politico né ad altre forme di protezione internazionale (sussidiaria o umanitaria) poiché si tratta di persone che fuggono da situazioni di povertà e sono in cerca di una vita migliore, ma non fuggono da persecuzioni, guerre o altri tipi di violenza generalizzata nel proprio Paese (UNHCR 2017b).¹

L'attuale debolezza del Governo libico rende pertanto l'applicazione di un possibile accordo fra Italia e Libia non solo di estrema difficoltà, ma, per alcuni, addirittura impossibile stante le attuali condizioni sul terreno, come sostenuto da Francesco Cherubini, professore di diritto dell'Unione Europea presso la Luiss (ilfattoquotidiano 2017).

In questo quadro, il presente contributo si pone l'obiettivo di analizzare alcune delle problematiche che un accordo bilaterale con un paese di origine o transito, come ad esempio con la Libia, la Tunisia o il Niger, potrebbe sollevare. Lo strumento di analisi impiegato nel presente contributo è la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU o Corte di Strasburgo) incaricata di monitorare l'attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ratificata da 47 Stati europei fra i quali tutti i paesi appartenenti all'Unione Europea, oltre che paesi come la Turchia, la Russia e la Svizzera. In particolare, il presente capitolo si concentrerà sull'analisi di un'importante, e quanto mai attesa, sentenza della Corte di Strasburgo pubblicata alla fine del 2016 (cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2016) che ha riguardato il caso di tre cittadini tunisini, i quali, dopo aver attraversato il canale di Sicilia su barche di fortuna, furono accolti nell'Isola di Lampedusa per poi essere espulsi in base ad un accordo bilaterale fra Italia e Tunisia che aveva per oggetto l'espulsione tramite una procedura facilitata dei migranti tunisini irregolari verso il proprio paese d'origine (cfr. Ministero dell'Interno 2011).

L'analisi del caso intende fornire un utile strumento per comprendere i limiti entro i quali il Governo italiano, così come gli altri Stati che hanno ratificato la CEDU, potranno adottare dei provvedimenti per affrontare il tema della gestione della migrazione irregolare in Italia e, più in generale, in Europa.

2. Sbarchi, ingressi irregolari, detenzione ed espulsioni: un caso paradigmatico

All'origine della causa che assurge ad essere un caso paradigmatico in tema di immigrazione vi è un ricorso presentato di fronte alla Corte di Strasburgo da tre cittadini tunisini sbarcati irregolarmente sulle coste siciliane nel settembre 2011 a seguito delle cosiddette "Primavere arabe" scoppiate in quel periodo in Tunisia e Libia (cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2015; 2016). I ricorrenti denunciarono di essere stati tenuti in spazi sovraffollati e sporchi presso il Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) di Lampedusa, e successivamente a bordo di alcune navi ormeggiate nel porto di Palermo dove furono tratti prima di essere rimpatriati verso la Tunisia. Le condizioni patite dai ricorrenti in questi frangenti sarebbero state inumane e degradanti e, in quanto tali, proibite dalla CEDU (art. 3). Inoltre, nel centro di accoglienza di Lampedusa e a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo sarebbero stati oggetto di un'illegitima privazione della loro libertà personale (art. 5 CEDU) e la successiva espulsione verso la Tunisia sarebbe avvenuta in violazione della CEDU (art. 4, Protocollo 4). Infine, i ricorrenti denunciarono di non aver potuto disporre di alcun ricorso effettivo per contestare la violazione dei loro diritti fondamentali (art. 13 CEDU).

Per meglio comprendere il contesto in cui è maturato il ricorso e la successiva decisione della Corte di Strasburgo è utile aggiungere che durante la permanenza nel centro di accoglienza (CSPA) scoppiò una violenta rivolta tra i migranti a seguito della quale i luoghi di accoglienza furono devastati e fu necessario trasferire i ricorrenti in un parco sportivo di Lampedusa per passarvi la notte. Successivamente, insieme ad un migliaio di migranti, i ricorrenti iniziarono delle manifestazioni di protesta nelle strade dell'isola. Fermati dalla polizia, i ricorrenti furono trasferiti a bordo di navi ormeggiate nel porto di Palermo in cui rimasero un paio di giorni, per poi essere rimpatriati. Prima dell'espulsione, i migranti furono ricevuti dal console della Tunisia che procedette alla loro identificazione, conformemente agli accordi italo-tunisini conclusi nell'aprile 2011 (cfr. Ministero dell'Interno 2011).

I cardini intorno ai quali ruota la vicenda in oggetto sono molteplici e riguardano: 1) le condizioni inumane e degradanti che i ricorrenti ritennero di aver subito nel centro di accoglienza di Lampedusa e nelle navi ormeggiate nel porto di Palermo (art. 3 CEDU); 2) l'espulsione che per i ricorrenti sarebbe stata illegittima poiché avvenuta in forma collettiva, cioè come gruppo in quanto tale senza tenere conto della specificità di ogni singolo individuo (art. 4, Prot. 4 CEDU); 3) la privazione della libertà personale (art. 5 CEDU); ed infine 4) la mancanza di ricorsi effettivi presenti nel diritto italiano per denunciare le violazioni subite.

È utile inoltre notare che la sentenza della Corte di Strasburgo (nella sua composizione di Grande Camera, composta cioè da 17 giudici, fra i quali il Presidente e Vice-presidenti della Corte) del 15 dicembre 2016 ha parzialmente modificato il giudizio che era stato espresso in primo grado dalla Corte stessa con una decisione del 1 settembre 2015 (cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2015). In questa sede, la Corte (nella sua composizione di Camera composta da cinque giudici) aveva riconosciuto la violazione da parte dell'Italia di tutte le doglianze sollevate dai ricorrenti, in particolare sotto il profilo relativo alla detenzione illegittima, alle condizioni inumane e degradanti subite nel centro di prima accoglienza di Lampedusa, sebbene non a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo, alle espulsioni collettive e alla mancanza di rimedi effettivi (cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2015, par. 181).

2.1 L'Isola di Lampedusa e i centri di accoglienza: condizioni inumane e degradanti?

Un aspetto cruciale del ricorso presentato dai tre tunisini è stata la presunta violazione dell'articolo 3 della CEDU che vieta i trattamenti inumani e degradanti oltreché la tortura (in questo caso non sollevata quale doglianza): i ricorrenti affermarono di essere stati sottoposti a questo tipo di trattamento durante la permanenza nel centro di accoglienza di Lampedusa e a bordo delle navi nel porto di Palermo (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 136-211).

La Corte di Strasburgo ha innanzitutto valutato il contesto in cui tali eventi ebbero luogo. A questo proposito la Corte nota che nel 2011 era in corso una grave crisi migratoria a seguito delle cosiddette “Primavere arabe”, cioè le rivolte avvenute in Tunisia e Libia (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 179; Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2011). In quel frangente l'Italia, e in particolar modo l'isola di Lampedusa, fu investita da un massiccio afflusso di migranti nordafricani che crearono, per le autorità italiane, sfide organizzative, logistiche e strutturali molto importanti vista l'esigenza di doversi occupare contemporaneamente del salvataggio di barconi di fortuna, dell'accoglienza delle persone ammesse sul territorio italiano e del sostegno alle persone in condizioni di particolare vulnerabilità (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 179).

Inoltre, questa situazione di generale emergenza e gravità (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 181), venne ad aggravarsi ulteriormente nel caso dei tre ricorrenti, poiché, come visto in precedenza, dopo il loro arrivo nel centro di accoglienza di Lampedusa scoppiò una rivolta fra i migranti che poi iniziarono una protesta nelle

strade dell'isola con scontri con la popolazione locale, atti di autolesionismo e atti vandalici. Tutto ciò, per la Corte, contribuì ad aumentare ulteriormente le difficoltà esistenti e a creare un'atmosfera di altissima tensione (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 181). Pertanto, la Corte evidenzia il fatto che l'ondata migratoria eccezionale portò le autorità italiane a dover svolgere una molteplicità di compiti per poter garantire la salvaguardia dei migranti e della popolazione locale nonché il mantenimento dell'ordine pubblico.

Infine, la Corte sottolinea che sebbene i ricorrenti fossero senz'altro indeboliti dalla pericolosa traversata nel Mediterraneo, tuttavia non erano richiedenti asilo e pertanto non avevano quelle intrinseche vulnerabilità specifiche di queste categorie di persone né avevano denunciato di aver subito esperienze traumatiche nel loro paese d'origine. Inoltre, la Corte fa notare che essi non erano né anziani né minori, né soffrivano, all'epoca dei fatti, di alcuna patologia particolare (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 194).

Pertanto, contrariamente a quanto aveva precedentemente stabilito la stessa Corte nel primo grado di giudizio (*Khlaifia and Others v. Italy* 2015, par. 124-144), per la Corte in via definitiva (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 199 e 210-211), alla luce del contesto generale e delle particolari circostanze del caso dei ricorrenti, il trattamento cui furono sottoposti nel centro di accoglienza di Lampedusa così come nelle navi ormeggiate nel porto di Palermo, non ha raggiunto quel minimo livello di gravità richiesto affinché il trattamento potesse rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione quali trattamenti inumani e degradanti. In conclusione, per la Corte di Strasburgo le condizioni di accoglienza che ricevettero i tre cittadini tunisini (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 200) non costituirono un trattamento non conforme all'articolo 3 della CEDU.

2.2 Espulsioni semplificate: natura e limiti della loro legittimità

Anche sotto il profilo delle espulsioni, la Corte di Strasburgo in sede definitiva (Grande Camera) ha capovolto la decisione emessa in primo grado dalla stessa Corte (*Khlaifia and Others v. Italy* 2015, par. 153-158). In questo caso, i ricorrenti denunciarono di essere stati vittime di espulsioni collettive (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 212) invocando l'articolo 4 del Protocollo 4 CEDU, che recita: "È vietata l'espulsione collettiva di stranieri". Precedentemente la Camera aveva osservato che i ricorrenti avevano ricevuto dei decreti di espulsione redatti in modo identico, tranne i dati personali, senza che vi fosse alcun riferimento alla situazione personale né

che avesse avuto luogo un colloquio individuale con le autorità competenti. Tutto ciò era avvenuto in base dell'accordo fra Italia e Tunisia sulle espulsioni semplificate da avviarsi in base alla semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità italiane e di quelle consolari tunisine. Per la Camera ciò era stato sufficiente per giungere alla conclusione che le espulsioni avessero natura collettiva, perciò proibite dalla CEDU (art. 4, Prot. 4 CEDU; *Khlaifia and Others v. Italy* 2015, par. 153-158).

La Grande Camera ha invece applicato un diverso ragionamento. Innanzitutto, la Corte ha rilevato che l'articolo 4 del Protocollo 4 CEDU non garantisce il diritto ad un colloquio individuale in ogni circostanza. La CEDU prevede infatti che affinché non sussista il caso di espulsione collettiva, è sufficiente che ogni straniero abbia la possibilità, reale ed effettiva, di contestare la misura di espulsione sollevando argomentazioni che dovranno essere esaminate dalle autorità nazionali (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 248). Nel caso di specie, i ricorrenti erano stati identificati in due diverse occasioni (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 245) ed avevano avuto la reale ed effettiva opportunità di sollevare le proprie motivazioni contro la loro espulsione (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 247). Ciò poté essere desunto anche dal fatto che una settantina di migranti ospitati nel medesimo centro di Lampedusa poterono effettivamente presentare domanda d'asilo, interrompendo in tal modo la procedura di espulsione e ottenendo il trasferimento in altre strutture di accoglienza (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 247).

Infine, la circostanza che i decreti di espulsione fossero formulati in maniera identica, tranne che per i dati personali (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 251), non ha avuto per la Corte un carattere decisivo. La natura relativamente semplice e standardizzata dei decreti di espulsione è stata giustificata dal fatto che i ricorrenti non rientravano né nella categoria dei richiedenti asilo o suscettibili di ricevere misure di protezione temporanea per motivi umanitari, né avevano manifestato la paura di subire maltrattamenti in caso di rimpatrio nel paese d'origine: per la Corte essi erano semplicemente entrati illegalmente nel territorio italiano (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 251).

2.3 Centri di accoglienza o detenzione? Procedure di trattenimento e privazione della libertà personale

Per quanto riguarda la denuncia da parte dei ricorrenti relativamente alla detenzione illegittima alla quale sarebbero stati sottoposti nel centro di primo soccorso e acco-

glienza di Lampedusa e, successivamente, a bordo delle navi attraccate presso il porto di Palermo, essi basarono questa doglianza sul fatto che la privazione della loro libertà personale fosse priva di una base giuridica. La denuncia riguardava non solo il caso individuale dei tre ricorrenti, ma intendeva sollevare il problema che in quel periodo in Italia le procedure legate al trattenimento di migranti irregolari avevano, in molti casi, sostanzialmente trasformato i luoghi di accoglienza in centri di detenzione senza che però venissero garantite le minime tutele legate alla privazione della libertà personale previste dalla legislazione nazionale ed europea (art. 5 CEDU).

In particolare, i ricorrenti lamentarono la mancanza di qualsiasi comunicazione con le autorità italiane durante la loro prigionia in Italia affermando di non aver avuto alcuna possibilità di contestare la legalità della loro detenzione.

Contrariamente alle due fattispecie viste in precedenza relativamente alle condizioni di trattamento e alla natura dell'espulsione, in cui la Grande Camera ha ribaltato la decisione di primo grado, in questo caso la Corte ha confermato la precedente decisione accogliendo le medesime argomentazioni elaborate dalla Camera.

La Corte ha notato innanzitutto che il Governo italiano aveva proposto, come base giuridica per il soggiorno dei ricorrenti a Lampedusa, l'accordo bilaterale tra Italia e Tunisia stipulato nel 2011. La Corte ha osservato, tuttavia, che il testo integrale di tale accordo non era mai stato reso pubblico e conseguentemente non poteva costituire una base giuridica chiara e trasparente di cui sarebbe stato possibile prevedere le sue conseguenze nei casi individuali, così come previsto dalla CEDU (art. 5, par. 1 CEDU; *Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 102).

Questa problematica, cioè che in Italia in quel periodo la detenzione dei migranti irregolari fosse spesso priva di base giuridica, era già stata sollevata dalla Commissione speciale del Senato, che aveva notato che sovente i migranti irregolari venivano trattenuti nel centro di Lampedusa per più di 20 giorni senza che fosse presa alcuna decisione sullo status giuridico delle persone interessate (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 104).

Inoltre, la privazione della libertà personale dei ricorrenti non era soggetta a revisione da parte dell'autorità amministrativa o giudiziaria. Pertanto i ricorrenti non solo erano stati privati della loro libertà senza una base giuridica chiara ed accessibile, ma non avevano potuto godere delle garanzie fondamentali del cosiddetto *habeas corpus*, cioè del principio che tutela l'inviolabilità della persona e il conseguente diritto dell'arrestato di conoscere la causa del suo arresto nonché la sua convalida da parte dell'autorità giudiziaria, così come previsto, ad esempio, dall'articolo 13 della Costituzione italiana (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 105).²

Inoltre, la Corte ha stabilito che nonostante i ricorrenti fossero senz'altro consapevoli che il loro ingresso sul territorio italiano fosse avvenuto in modo irregolare (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 118), essi, contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione europea, furono informati solo tardivamente e non “nel più breve tempo” delle motivazioni poste alla base della loro detenzione ed, inoltre, non erano stati messi nelle condizioni di ottenere la convalida circa la legalità della loro detenzione da parte dell'autorità giudiziaria (art. 5, par. 2 e 4, CEDU; *Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 117 e 132).

In conclusione, la privazione della libertà dei ricorrenti non aveva soddisfatto il principio generale della certezza del diritto né era compatibile con l'obiettivo di proteggere l'individuo contro l'arbitrio. Inoltre, la detenzione dei ricorrenti non era stata convalidata da una decisione giudiziaria o amministrativa, e i ricorrenti erano stati privati di importanti garanzie, portando in tal modo la Corte a constatare che in Italia le disposizioni applicabili alla detenzione dei migranti irregolari fossero in violazione della Convenzione europea (art. 5 CEDU).

2.4 Ricorsi effettivi per contestare le presunte violazioni

La Corte ha infine valutato la doglianza dei ricorrenti riguardo al diritto a un ricorso effettivo in relazione alle presunte violazioni subite, in particolare rispetto al trattamento inumano e degradante che i ricorrenti avrebbero patito nel centro di accoglienza di Lampedusa e a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 266-271). Alla luce del fatto che le autorità italiane non avevano indicato alcun rimedio con cui i ricorrenti avrebbero potuto lamentare le condizioni in cui erano stati tenuti nel centro e sulle navi, nonostante il fatto che in entrambi i casi non siano state accertate le violazioni relative al trattamento inumano e degradante (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 270-271), la Corte ha ritenuto che ci fosse una violazione della Convenzione europea rispetto alla mancanza di un ricorso accessibile ai ricorrenti (art. 13 CEDU sul diritto ad un ricorso effettivo, in combinato disposto con l'art. 3 CEDU sulla proibizione della tortura, e trattamenti inumani e degradanti).

I ricorrenti avevano altresì denunciato la circostanza che sebbene i decreti di espulsione indicassero espressamente la possibilità di presentare ricorso di fronte al Giudice di Pace, in caso di ricorso questo non avrebbe avuto l'effetto di sospendere la procedura di espulsione (art. 13 CEDU sul diritto ad un ricorso effettivo, in combinato disposto con l'art. 4, Prot. 4 CEDU sul divieto di espulsioni collettive di stranieri). La Corte

ha tenuto conto della circostanza che, qualora espulsi, i ricorrenti non sarebbero stati esposti alla violazione dei propri diritti fondamentali, come il diritto alla vita (art. 2 CEDU) o il diritto a non essere sottoposto a tortura o altri trattamenti inumani o degradante (art. 3 CEDU), con conseguenze potenzialmente irreversibili (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 276). La Corte ha osservato che la Convenzione europea non prevede l'obbligo assoluto di garantire un ricorso che abbia automaticamente l'effetto di sospendere una misura di allontanamento, ma prevede che l'ordinamento nazionale garantisca in modo effettivo la possibilità di contestare la decisione di espulsione di fronte ad un'autorità competente, che in questo caso era rappresentata dal Giudice di Pace (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 279). Pertanto, sotto questo profilo, contrariamente alla decisione di primo grado, la Corte non ha rilevato alcuna violazione della Convenzione europea (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 281).

3. Conclusioni

La sentenza oggetto del presente contributo rappresenta un importante orientamento offerto dalla Corte di Strasburgo in materia di immigrazione irregolare, detenzione ed accoglienza, soprattutto sotto il profilo delle procedure semplificate per le espulsioni ed i rimpatri in caso di accordi bilaterali che l'Italia e altri paesi europei vorranno ratificare, o attuare correttamente nel caso di accordi già esistenti, con paesi di origine o di transito come la Libia, la Tunisia o il Niger.

La decisione della Corte europea era molto attesa da coloro che lavorano a vario titolo nell'ambito della migrazione, ed è importante sottolineare che è stata adottata all'unanimità dai giudici europei, tranne che per le violazioni relative all'espulsione collettiva che, comunque, è stata decisa a larghissima maggioranza (16 voti contro uno; vedasi in proposito, l'opinione dissenziente del giudice cipriota, Serghides, allegata alla sentenza; cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 101-127).³ Si tratta, pertanto, di una decisione largamente condivisa dai giudici di Strasburgo che fornisce delle indicazioni molto precise su eventuali situazioni e misure che possono essere prese in casi analoghi, sia in Italia sia in altri paesi che sono parte della Convenzione europea. Questa è anche l'opinione espressa dal Presidente della Corte, Guido Raimondi, che ha aggiunto alla sentenza una sua opinione concorrente, quindi in accordo con il resto del corpo giudicante, in cui il Giudice ripercorre le motivazioni alla base della decisione e sottolinea l'importanza del caso quale precedente giurisprudenziale che la Corte seguirà in casi analoghi, molti dei quali sono già in attesa del giudizio della Corte (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 95-99; cfr. an-

che l'opinione, parimenti orientata del giudice Lemmens nella decisione della Corte nel primo grado di giudizio: *Khlaifia and Others v. Italy* 2015, par. 59).

È evidente che, se da un lato la Corte ha tenuto conto della situazione di emergenza dettata dall'ingente flusso migratorio in ingresso, nella quale le autorità italiane si sono trovate ad operare, dall'altro la Corte ha anche riaffermato che l'aumento dei flussi migratori non può giustificare violazioni della Convenzione, in particolare quelle relative alla privazione della libertà personale. Alcuni analisti hanno notato tuttavia l'emersione di una zona grigia in questo ragionamento, in base al quale sono stati concessi agli stati degli ampi margini di discrezionalità, in modo particolare quando si tratta di migranti irregolari (cfr. Venturi 2017).

Un punto fondamentale della decisione della Corte è, infatti, il diverso trattamento a cui possono essere sottoposti i richiedenti asilo e i "semplici" immigrati irregolari. Quindi, se da un lato, la Corte ribadisce la centralità del diritto d'asilo e la necessità di proteggere i richiedenti asilo (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 247), dall'altro essa permette che i migranti irregolari, soprattutto se non appartenenti a categorie vulnerabili come donne e minori, vengano trattati con tutele attenuate. È di tutta evidenza che ciò sarà particolarmente rilevante nel caso di accordi bilaterali con i paesi di origine o transito in tema di allontanamenti ed espulsioni di migranti irregolari, come spesso si trovano ad essere coloro la cui domanda di asilo è stata rifiutata e, conseguentemente, hanno ricevuto un decreto di espulsione, trovandosi in tal modo in condizione di irregolarità se non adempiono, come fa la maggior parte di essi, all'obbligo di lasciare il territorio italiano.

Ulteriore aspetto di criticità insito nella sentenza della Corte è legato al tema delle espulsioni collettive e al fatto che la Corte abbia stabilito che la Convenzione europea non prevede l'obbligo di un colloquio individuale per presentare il proprio caso, ma che anche una semplice procedura di identificazione sia sufficiente a rendere l'espulsione di un gruppo e non di singoli individui legittima di fronte alla Convenzione europea (che, come visto in precedenza, vieta le espulsioni collettive). Questo aspetto è stato messo in luce da un solo giudice, Serghides, che ha votato contro la decisione della maggioranza dei giudici in merito all'espulsione collettiva e che, su questo punto, ha allegato alla sentenza una sua opinione dissenziente (cfr. *Khlaifia and Others v. Italy* 2016, 101-127). Questo profilo è chiaramente problematico se posto in relazione alle tutele poste al fine di evitare casi arbitrari di espulsioni che potrebbero violare il principio di *non-refoulement* o divieto di respingimento, cioè il principio consolidato che fa parte integrante del diritto internazionale consuetudinario, in base al quale un individuo non può essere espulso o respinto verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero essere a rischio (cfr. art. 33,

Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati; Cucchiara 2016; Zirulia/Peers 2017).

Per quanto riguarda invece la privazione della libertà personale e la detenzione nel centro di accoglienza di Lampedusa così come a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo, la Corte ha stabilito all'unanimità e con estrema chiarezza che, anche in contesti caratterizzati da emergenze e crisi migratorie, le tutele poste alla detenzione ed in particolare all'*habeas corpus*, cioè il principio dell'inviolabilità della persona (*supra*), devono essere garantite anche ai migranti irregolari (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 106). In altri termini, un eventuale crisi o emergenza migratoria non può esonerare lo Stato dai suoi obblighi in materia di privazione della libertà personale.

In questa occasione la Corte ha anche riconosciuto come l'ambiguità della normativa italiana in materia di trattenimento dei migranti irregolari abbia dato origine a numerose situazioni di privazione *de facto* della libertà personale prive di chiare e trasparenti tutele normative (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 106). Proprio questo aspetto ha dato origine alle molteplici critiche mosse da più parti, in particolare dall'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e dagli operatori del settore, alla recente proposta del Governo italiano circa la riapertura dei CIE (Centri di identificazione ed espulsione) che in passato avevano dato luogo a forme atipiche di detenzione (ilsole24ore 2017).

In conclusione, nell'ottica della riapertura dei CIE o di altri luoghi di identificazione dei migranti irregolari così come in vista della stipula e dell'attuazione di accordi bilaterali con paesi di origine o transito, come la Libia e il Niger, sarà necessario l'intervento del legislatore affinché siano rese effettive anche nei confronti dei cittadini stranieri le garanzie procedurali legate alla privazione della libertà personale, nonché tutte le altre indicazioni emerse in questo paradigmatico caso giudicato dalla Corte di Strasburgo che si porrà quale imprescindibile precedente giurisprudenziale in materia di immigrazione sia per la Corte e sia per gli stati europei.

Note

- 1 Secondo i dati ufficiali (UNHCR 2017b, 5), coloro che a fine 2016 hanno ottenuto in Italia una forma di protezione internazionale sono suddivisi come segue: il 5 per cento ha ottenuto lo *status di rifugiato*, cioè ha dimostrato un fondato timore di subire nel proprio paese una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, il 14 per cento ha ottenuto la *protezione sussidiaria* che sussiste qualora il soggetto non dimostri di aver subito una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma tuttavia dimostri il rischio di subire un danno grave se tornasse nel suo paese di origine, ed infine, il 20 per cento ha ottenuto la *protezione umanitaria* che viene riconosciuta nel caso in cui non sussistono i requisiti né per l'asilo politico né per la protezione sussidiaria, ma sussistono comunque seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali dello Stato italiano.
- 2 L'articolo 13 della Costituzione italiana prevede: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge."
- 3 Per la parte relativa al risarcimento, a fronte di una richiesta da parte dei ricorrenti di 65.000 euro ciascuno, la Corte ha ritenuto che a titolo di danno morale subito fosse equo un risarcimento pari a 2.500 euro per ciascun ricorrente, oltre alle spese legali ridotte a 15.000 euro rispetto alla cifra di circa 25.000 euro richiesta, ma ritenuta eccessiva dalla Corte (*Khlaifia and Others v. Italy* 2016, par. 283-288).

Riferimenti bibliografici

- Consiglio europeo (2016), Conclusioni in materia di migrazione, sicurezza, sviluppo economico e sociale, gioventù e relazioni esterne, Bruxelles, 15.12.2016, CO EUR 10 CONCL 5, www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/ (16.01.2017)
- Cucchiara, Maria Francesca (2016), Detenzione illegittima di migranti irregolari a Lampedusa: la Grande Camera della Corte EDU condanna l'Italia, in: *Giurisprudenza Penale Web*, 19.12.2016, www.giurisprudenzapenale.com/2016/12/19/detenzione-illegittima-migranti-irregolari-lampedusa-la-grande-camera-della-corte-edu-condanna-litalia/ (16.01.2017)
- Eurobarometro (2016), Public opinion in the European Union, Standard-Eurobarometer 86, Autumn 2016, First Results, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> (16.01.2017)
- Eurostat (2016a), Migration and Migrant Population Statistics, Maggio 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (16.01.2017)
- Eurostat (2016b), Asylum in the EU Member States, Dicembre 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7773598/3-15122016-BP-EN.pdf/30f7b06b-1634-44dd-964c-13a5f9c436eb> (16.01.2017)
- Ilfattoquotidiano (2017), Migranti, Minniti vuole 'raddoppiare le espulsioni'. Ma mancano gli accordi, 07.01.2017, www.ilfattoquotidiano.it/2017/01/07/migranti-minniti-vuole-raddoppiare-le-espulsioni-ma-mancano-gli-accordi-e-lintesa-con-la-libia-sarebbe-inapplicabile/3299444/ (16.01.2017)

- Isole24ore (2016), Così i quattro di Visegrad vogliono cambiare l'Unione, 17.09.2016, www.ilssole24ore.com/art/mondo/2016-09-17/cosi-quattro-visegrad-vogliono-cambiare-l-unione-102527.shtml?uuid=ADs8IrlB&refresh_ce=1 (16.01.2017)
- Isole24ore (2017), Migranti, Decaro: No ai Cie del passato, 11.01.2017, www.ilssole24ore.com/art/notizie/2017-01-11/migranti-decaro-no-cie-passato-180306.shtml?uuid=ADZJ7HVC (16.01.2017)
- Internazionale (2017), Il piano del governo italiano per l'immigrazione, 16.01.2017, www.internazionale.it/notizie/2017/01/16/piano-immigrazione-cie (16.01.2017)
- Khlaifia and Others v. Italy* (2015), Caso 16483/12, Sentenza della Camera, Strasburgo: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 01.09.2015, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157277> (16.01.2017)
- Khlaifia and Others v. Italy* (2016), Caso16483/12, Sentenza della Grande Camera, Strasburgo: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 15.12.2016, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054> (16.01.2017)
- La Stampa (2016), Controlli, nuovi Cie e rimpatri. Stretta sui migranti irregolari, 31.12.2016, www.la-stampa.it/2016/12/31/italia/cronache/controlli-nuovi-cie-e-rimpatri-stretta-sui-migranti-irregolari-pQ-dlHYk8Ivu50Iq2iXPcwM/pagina.html (16.01.2017)
- Ministero dell'Interno (2011), Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia, 06.04.2011, www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html (16.01.2017)
- Ministero dell'Interno (2017a), Comunicato stampa congiunto del ministro degli Affari interni e della Sicurezza nazionale Maltese, Carmelo Abela, e del ministro dell'Interno italiano, Marco Minniti, 04.01.2017, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/comunicato-stampa-congiunto-ministro-affari-interni-e-sicurezza-nazionale-maltese-carmelo-abela-e-ministro-dellinterno-italiano-marco-minniti (16.01.2017)
- Ministero dell'Interno (2017b), Dichiarazione congiunta del ministro dell'Interno Minniti e del commissario europeo Avramopoulos, 12.01.2017, <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/dichiarazione-congiunta-ministro-dellinterno-minniti-e-commissario-europeo-avramopoulos> (16.01.2017)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2011), Report on the visit to Lampedusa. 23-24 May 2011, Strasburgo: Committee on Migration, Refugees and Population, 30.09.2011, AS/MIG/AHLARG (2011)03REV2
- Perrineau, Pascal (2016), Europeans and the Migratory Issue, in: European Issue n. 403, Bruxelles: Fondation Robert Schuman
- StranieriinItalia (2017), Minniti: 'Nel mio piano accoglienza, espulsioni e integrazione', 05.01.2017, <http://www.stranieriinitalia.it/attualita/attualita/attualita-sp-754/minniti-nel-mio-piano-accoglienza-espulsioni-e-integrazione.html> (16.01.2017)
- UNHCR, (2017a), Italy – Sea Arrivals Dashboard. January-November 2016, 06.01.2017
- UNHCR (2017b), Italy – Sea Arrivals. Asylum Procedures, November 2016, Update n. 9, 11.01.2017
- Venturi, Denise (2017), The Grand Chamber's ruling in *Khlaifia and Others v Italy*: one step forward, one step back?, in: Strasbourg Observers, 10.01.2017, www.strasbourgobservers.com/2017/01/10/the-grand-chambers-ruling-in-khlaifia-and-others-v-italy-one-step-forward-one-step-back/#more-3466 (16.01.2017)
- Zirulia, Stefano/Peers, Steve (2017), A template for protecting human rights during the 'refugee crisis'? Immigration detention and the expulsion of migrants in a recent ECtHR Grand Chamber ruling, in: EU Law Analysis, 05.01.2017, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/01/a-template-for-protecting-human-rights.html> (16.01.2017)

Sandra Müller/Sieglinde Rosenberger

Nach der „Asylkrise“ 2015

Die österreichische Asyl- und Grenzmanagementpolitik

After the Asylum Crisis 2015: Austrian Asylum and Border Management Policy

Abstract This article analyzes the Austrian political debates and measures taken that emerged as responses to the so-called refugee crisis during the summer of 2015. The short “welcome phase” of refugees in September 2015 was followed by restrictions in asylum politics. Both national and European debates focused on the need for more effective and efficient border management and the externalization of the “refugee problem”. Austria became a key player in not only introducing restrictive measures at the national level but also advocating for restrictive refugee policies at the EU level. In the Justice and Home Affairs Council, Austrian representatives took the initiative by bringing in policy proposals to find common and restrictive solutions. Not all proposals found the needed support of other member states; consequently, some Austrian measures taken have not been in accordance with the EU and, instead, have been implemented through bi- and multinational cooperation with other states. Two types of measures can be distinguished: those that deflect the potential arrival of refugees from Austria and those that aim to reduce the number of positive asylum decisions in the country. To these ends, Austria extended its border management by building a fence at the border with Slovenia in Spielfeld and introducing an asylum ceiling, among other measures. At the same time, Austria became involved in the securitization of the borders of other European states by supporting them financially and with personnel. Some of those measures took place within Frontex missions and others have been initiated by Austria itself. This article is based on reports of human rights organizations and NGOs dealing with asylum in Austria and Europe, legal texts, official national and EU documents, scientific literature and media articles.

1. Einleitung

Das Jahr 2015 ist durch eine hohe Flüchtlingszuwanderung und den daraus resultierenden politischen Spannungen gekennzeichnet. Österreich gehört zu den am stärksten geforderten Ländern Europas und fungierte sowohl als Aufnahme- als auch Transitland – fast 600.000 Menschen reisten durch, knapp 90.000 stellten einen Asylantrag (vgl. BMI 2016a, 3; MSNO 2016a).

Auf die kurze Phase der Willkommenskultur im September 2015 folgte ein gesellschaftlicher Stimmungswechsel begleitet von asylpolitischen Restriktionen. Sowohl die nationalen als auch die europäischen Debatten konzentrieren sich auf Forderungen nach effektivem und effizientem Grenzmanagement und der Externalisierung des „Flüchtlingsproblems“. Das Grenzmanagement wurde ausgebaut, ein Zaun am Grenzübergang Spielfeld errichtet und Österreich beteiligt sich personell und finanziell an der Grenzsicherung anderer Länder. Einige Aktivitäten finden im Rahmen von Frontex-Einsätzen, andere im Alleingang statt. Zwei Arten von Maßnahmen dominieren: Maßnahmen, die Menschen davon abhalten sollen nach Österreich zu kommen; und Maßnahmen, die die Zahl positiver Asylbescheide reduzieren sollen.

Österreich übernahm eine Vorreiterrolle bei restriktiven nationalstaatlichen Maßnahmen und wurde auch zum Fürsprecher einer restriktiveren europäischen Flüchtlingspolitik. Im europäischen Rat für Justiz und Inneres ergriffen die österreichischen Repräsentantinnen und Repräsentanten die Initiative und präsentierten mehr oder weniger ausgereifte Ansätze als gemeinsame Antworten auf Flucht und Asyl (vgl. Europäische Union 2016).

In diesem Artikel untersuchen wir die politischen Debatten und die Maßnahmen, die in Reaktion auf den Sommer 2015 ergriffen wurden mit dem Ziel, ein „Déjà-vu“ des vergangenen Jahres zu verhindern, das heißt, die Zuwanderung von Flüchtlingen zu kontrollieren und zu begrenzen. Manche dieser Maßnahmen wurden in Übereinstimmung mit der EU, andere in Widerspruch zu EU-Recht, jedoch in bilateralen Kooperationen gesetzt. Hinsichtlich der Daten basiert der Beitrag auf Berichten von Menschenrechtsorganisationen und NGOs zur Asylsituation in Österreich und Europa, auf Gesetzestexten, offiziellen Dokumenten, wissenschaftlicher Literatur und Medienberichten.

Im Folgenden skizzieren wir die Situation im Sommer 2015 und benennen die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Probleme der Krise.

2. Die Krise des Asylsystems im Sommer 2015

Seit Beginn 2015 stiegen die Asylantragszahlen und erreichten im Sommer ihren vorläufigen Höhepunkt. Von knapp 600.000 durchreisenden Menschen stellten rund 90.000 einen Asylantrag in Österreich. Im Jahr 2014 waren es hingegen knapp 30.000 Anträge (vgl. BMI 2016a, 3; MSNO 2016a). Die hohe Zahl an Asylanträgen und Unstimmigkeiten im Asylsystem führten zu gravierenden Engpässen in der Unterbringung und Versorgung. Politische, gesellschaftliche und rechtliche Problemherde kollidierten und mündeten in der Folge in einer restriktiveren Asylpolitik.

Zu den institutionell bedingten Ursachen der Unterbringungskrise zählt das *Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015* (Bundesgesetzblatt I Nr. 70/2015),¹ das die Bestimmungen zur Aufnahme- und Unterbringungssituation von Asylsuchenden verschärfte. Komplexe Verfahrensschritte und zu wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bundesamt für Asylwesen (BFA) standen einer raschen und effizienten Bearbeitung der Asylanträge im Weg (vgl. Mouzourakis/Sheridan 2015, 9–10; UNHCR 2016, 7).

Ein weiterer, die Unterbringungskrise verschärfender Faktor war, dass der Großteil der Bundesländer ihrer Verpflichtung zur Unterbringung von Asylwerberinnen und Asylwerbern seit Jahren nicht ausreichend nachkam. 2004 wurde zwischen dem Bund und Ländern die *Grundversorgungsvereinbarung Art. 15 a B-VG* beschlossen. Ein wichtiger Teil dieser Vereinbarung ist die Quotenregelung, die besagt, dass jedes Bundesland, entsprechend der Wohnbevölkerung, Asylwerberinnen und Asylwerber unterzubringen hat. Die Kosten werden dabei zu 60 Prozent vom Bund und zu 40 Prozent von den Ländern übernommen. Die Leistungen der Grundversorgung beinhalten eine Unterbringung meist in einer organisierten Unterkunft, Verpflegung, Krankenversicherung sowie auch einige Extrazuwendungen wie ein Taschengeld in Höhe von 40€ oder Bekleidungshilfe von 150€. Handelt sich um privat wohnende Personen, so beträgt der Mietzuschuss für Alleinlebende 150€ (Familien 300€) und Verpflegungsgeld 215€ pro Person/Monat (Minderjährige 100€) (vgl. AsylKoordinaten 2015, 1–3). Seit Mitte 2014 kam es jedoch immer wieder zu Quoten-Nichterfüllungen und bis Juni 2015 beherbergten nur 683 von insgesamt 2.100 Gemeinden Asylwerberinnen und Asylwerber. Im Sommer 2015 verschärfte sich die Situation. Amnesty International dokumentierte insbesondere die Überbelegung und prekäre Unterbringung im Erstaufnahmelager Traiskirchen (vgl. AI 2015, 3–4; FRA 2015c, 8). Die Quotenkonflikte betreffen jedoch nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Gemeinden. Bemühungen der Länder, Unterkünfte zu schaffen, wurden in manchen Gemeinden durch Proteste verzögert oder verhindert (vgl. Haselbacher/Rosenberger 2016).

Vor dem Hintergrund dieser Situation verabschiedete der Nationalrat im September 2015 das *Bundesverfassungsgesetz zur Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden* (Bundesgesetzblatt I Nr. 120/2015). Dieses Gesetz ermöglicht dem Bund, Unterkünfte in bundeseigenen Immobilien auch gegen den Willen einer Gemeinde zu betreiben. Das Gesetz strebt eine fairere Verteilung und Entlastung der vorhandenen Unterkünfte an und sollte folglich auch eine Verbesserung für Asylwerberinnen und Asylwerber schaffen. So wurde unter anderem der Tagessatz pro Asylwerberin und Asylwerber erhöht. In der Praxis hielt die prekäre Unterbringungssituation aber an und die politische Antwort darauf war eine Neuausrichtung der Asylpolitik. Die Bundesregierung bewegte sich weg vom Versuch des fairen Verteilens und Unterbringens hin zum Limitieren und Stoppen von Flüchtlingen.

3. Viele Forderungen und ambivalente Handlungen auf der EU-Ebene

Die Flüchtlingssituation im Jahr 2015 brachte mehrere Schwachpunkte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zum Vorschein. Fehlende Solidarität und nur eine bedingte gesetzliche Harmonisierung zeigen einen sehr unterschiedlichen Umgang mit der Asylsituation. Österreichische Politikerinnen und Politiker forderten immer wieder eine gerechte, ausgeglichene Verteilung der Flüchtlinge auf dem EU-Territorium. Als diese Forderungen aber Forderungen blieben, verlagerte sich die Positionierung weg von einem Verteilungsmechanismus hin zu Abschottung und Verhinderung des Grenzübertritts weiterer Flüchtlinge (vgl. Wagner 2016). Es lassen sich zwei Bearbeitungsmechanismen des Asylproblems erkennen: (1) Beteiligung an EU-Maßnahmen und der Versuch, die EU zu möglichst restriktivem Vorgehen zu mobilisieren; (2) Bilaterale und multilaterale Übereinkünfte, oft auch mit Nicht-EU-Staaten, um für Flüchtlinge die Reise nach Österreich zu blockieren. Beide Wege sind durch das politische Ziel nach restriktiven Maßnahmen und Auslagerungsprozessen gekennzeichnet.

Die Errichtung von sogenannten *Hotspots* und der damit verbundenen Umverteilungsabsicht (*Relocation*) wurde im September 2015 auf zwei Ratssitzungen beschlossen.² Österreich verpflichtete sich 1.953 Personen aus Griechenland und Italien aufzunehmen. Allerdings sind zahlreiche Staaten, so auch Österreich, dieser Verpflichtung nicht oder nur unzureichend nachgekommen.³ Dies obwohl die Idee der *Hotspots* und der Umverteilung auf die österreichische *Save Lives*-Initiative zurückgeht. Österreich ist hingegen bezüglich Aufbau und Aufrechterhaltung der *Hotspots* zielstrebig und entsendete 100 Experten und bot Soldaten für die Unterstützung in Griechenland an (vgl. BMI 2016c, 3; BMLVS 2016, 2; Die Presse 2015).

Des Weiteren wurde im März 2016 das EU-Türkei-Abkommen beschlossen, das den Charakter eines teilweisen „*Resettlement*“-Programms aufweist. Das Abkommen basiert auf zwei Schritten, zum einen auf Rückstellungen von Flüchtlingen von den griechischen Inseln in die Türkei und zum anderen auf der Aufnahme anerkannter syrischer Flüchtlinge aus der Türkei durch die EU-Staaten. Doch ähnlich wie bei der Umverteilung aus den *Hotspots*, wurden bis lang nur wenige, oder keine Flüchtlinge durch die EU-Staaten aufgenommen. Österreich hat zwar innerhalb von *Resettlement*-Programmen⁴ syrische Flüchtlinge aufgenommen, jedoch nicht im Rahmen dieses Abkommens. Nicht nur die mangelnde Bereitschaft der Staaten sich an der Umverteilung zu beteiligen, sondern auch die angespannte politische Lage in der Türkei stellen das Abkommen zunehmend in Frage. Die letzten Monate waren durch immer wiederkehrende Aushandlungsprozesse zwischen der EU und der Türkei gekennzeichnet. Diese betrafen sowohl die Konditionen des Abkommens als auch das Fortbestehen des Abkommens an sich. Aktuell droht die Türkei mit der Aufkündigung des Abkommens bis Jahresende, während Österreich sich beim Eintreten dieses Falles für eine Streichung jeglicher finanziellen Leistungen für Flüchtlinge in der Türkei ausspricht (Die Presse 2016a; Die Presse 2016b; EC 2016). Es ist aber auch wichtig zu betonen, so wenig die Umverteilung funktioniert, so effektiv ist die Zurückhaltung von Flüchtlingen in der Türkei. Bereits kurz nach Inkrafttreten des Abkommens im März 2016 erreichten nur noch 100 Flüchtlinge täglich die griechischen Inseln, im Vergleich zu Jänner und Februar 2016, wo es noch bis zu 3000 täglich waren (Salzburger Nachrichten 2016). Ein Scheitern des Flüchtlingsabkommens wäre also nicht nur ein Scheitern eines weiteren Umverteilungsmechanismus, sondern hätte einerseits starke Konsequenzen für die in der Türkei untergebrachten und dort zu versorgenden Flüchtlinge. Andererseits auch für Europa, denn in der Türkei befinden sich knapp 3 Millionen Flüchtlinge, die (noch) im Rahmen dieses Abkommens an der Weiterreise nach Europa gehindert werden.

Der Außenminister hat im Juni 2016 bei der Ratssitzung für auswärtige Angelegenheiten der EU das neue „EU-Flüchtlingskonzept“ vorgestellt. Es ist ein Konzept, das mit weiterer Umverteilung nichts mehr zu tun hat, sondern die Externalisierung des Flüchtlingsproblems an die EU-Außengrenzen bzw. außerhalb Europas adressiert. Auch Rückführungen sollten bereits an der EU-Außengrenzen erfolgen. Solange es allerdings keine europäische Lösung gäbe, verkündete der Außenminister, würde Österreich weiterhin auf nationale Maßnahmen sowie auf bilaterale Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Staaten setzen (vgl. EU 2016).

Österreich schloss sich nicht nur in den Debatten, sondern auch über Kooperationen den ost- und südosteuropäischen Staaten an und schuf ein eigenes Netzwerk

von Kooperationen und Unterstützung (vgl. Metzger 2016; Mouzourakis/Taylor 2016, 26–27). So war im März 2016 Österreich die treibende Kraft, zusammen mit den Balkanstaaten, bei der Schließung der mazedonisch-griechischen Grenze. Griechenland war bei den vorhergehenden Verhandlungen nicht eingeladen, war aber von den Konsequenzen der Entscheidung stark betroffen. Denn es kommen einerseits weiterhin Flüchtlinge in Griechenland an, die nun nicht mehr weiterreisen können, und andererseits findet keine effektive Umverteilung im Rahmen des Hotspot-Ansatzes statt. Für diese Politik wurde Österreich von Deutschland kritisiert (vgl. Bewader/Leubecher 2016; Trauner 2016, 320–321). Diese Kooperationen mit den süd-/osteuropäischen Ländern betreffen besonders die Zusammenarbeit bei der Grenzsicherung und beinhalten neben Kontrollen auch die finanzielle und personelle Unterstützung bei der Errichtung von Zäunen sowie bei Grenzsicherungen. Die Effektivität dieser Maßnahmen spiegelt sich in den deutlich niedrigeren Antragszahlen zum Vorjahr wider – seit 1.1.2016 bis 30.9.2016 waren es 34.657 Anträge, von denen 19.695 zum Asylverfahren zugelassen wurden. Außerdem ist seit der Schließung der Balkanroute kein Flüchtling mehr über Spielfeld eingereist und die Notquartiere stehen leer (vgl. Bewader/Leubecher 2016; BMI 2016d,3; Holzer et al. 2016; Knapp 2015, 14; Metzger 2016).

Österreich beschränkt sich bei Maßnahmen nicht auf Europa. Während die Entwicklungshilfe 2014 gekürzt wurde, soll diese bis 2021 verdoppelt werden. Es handelt sich dabei aber nicht nur um Entwicklungshilfe im herkömmlichen Sinne, sondern es sollen auch Flüchtlingslager vor Ort finanziell unterstützt werden (vgl. Der Standard 2016a). Zusätzlich wurde durch Werbekampagnen in den Herkunftsländern wie Afghanistan der Versuch unternommen, potenzielle Asylsuchende von der Reise nach Österreich abzuhalten (vgl. BMI 2016b).

Politikerinnen und Politiker wurden nicht müde, ein Scheitern der EU-Asylpolitik zu konstatieren. Ambivalente Forderungen, Problembefunde und Lösungsperspektiven dominieren das Szenario. So drängt die Bundespolitik auf die Einhaltung des Dublin-Abkommens, setzte dieses aber zeitweilig selbst außer Kraft, indem zahlreiche Flüchtlinge ohne Registrierung weiterziehen konnten. Österreich hat damit genau das gemacht, was es kritisiert hat, nämlich eine unzureichende Registrierung von Flüchtlingen und hat damit die Verantwortung auf andere Staaten übertragen. Gleichzeitig wird, wenn es um Rückstellungsanträge geht, versucht die Dublin-Verordnung konsequent anzuwenden (vgl. Bewader/Leubecher 2016).

Ein einheitliches europaweites Asylsystem gilt als Basis für eine faire Verteilung der Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig spielen die nationalen Asylsysteme bei der Wahl des Asyllandes durch Flüchtlinge eine Rolle (Noll 2002, 311). Die

Obergrenzenbestimmung und die Möglichkeit der Notverordnung können als Widerspruch zur Europäisierung insofern verstanden werden, als Österreich damit nicht nur seine Attraktivität als Zielland senkt, sondern Asylverfahren jenseits der Obergrenze unmöglich macht. In Folge dessen wird die Verantwortung auf anderen EU-Staaten weitergereicht.

4. Nationale Maßnahmen: Restriktionen, Kontrollen, Rückführungen

Nicht zuletzt als Legitimation für restriktive Schritte wird in der politischen Debatte immer wieder ein Bild der Überforderung und der Angst gezeichnet. So spricht Außenminister Sebastian Kurz vom „zu großen Zustrom“ und „zu hohen Zahlen“, denen Österreich ausgesetzt sei und die Aufgabe der Integration nicht mehr füllen könne (vgl. EU 2016).

4.1 Restriktive gesetzliche Reformen

Als Konsequenz des Scheiterns der europäischen Ebene hat die österreichische Regierung neue Gesetze und Maßnahmen beschlossen, die den Zutritt limitieren bzw. verhindern sollen.

Ende April 2016 wurde im Nationalrat für die Reform dreier Gesetze gestimmt: Änderung des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des BFA-Verfahrensgesetzes. Dabei beinhaltet die Änderung des Asylgesetzes 2005 Erneuerungen mit weitreichenden Konsequenzen, die im Folgenden skizziert werden.

Die Asylgesetzesreform beinhaltet die Möglichkeit, Asyl auf Zeit einzuführen, das heißt, den Asylstatus auf drei Jahre zu beschränken. Falls sich die Situation im Herkunftsland verbessert haben sollte, verlieren Asylberechtigte ihren Flüchtlingsstatus und können in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden (AIDA 2016, 5). Das Gesetz bringt auch Veränderungen für die Familienzusammenführung (Antrag innerhalb von drei Monaten, ansonsten müssen ökonomische Voraussetzungen wie Krankenversicherung und gewisse Einkünfte vorhanden sein).

Im Jänner 2016 beschloss der Asylgipfel eine Asyl-Obergrenze, wonach nur einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen gestattet ist, einen Asylantrag zu stellen. Das entspricht für das Jahr 2016 insgesamt 37.500 Anträgen, wobei maximal 80 Asylanträge pro Tag gestellt werden dürfen. Des Weiteren dürfen 3.200 Personen pro Tag durch Österreich durchreisen. Diese Zahl soll in den kommenden drei Jah-

ren konstant abnehmen und würde sich 2019 auf 25.000 Anträge belaufen (BKA 2016, 1–2). Die Asylgesetzesreform ermöglicht, eine Notverordnung zu erlassen und auf dieser Grundlage Asylanträge an der Grenze abzuweisen. Die Notverordnung tritt ein, wenn das Bundesinnenministerium beschließt, dass eine bestimmte Anzahl von geflüchteten Menschen eine Gefahr für die nationale oder öffentliche Sicherheit darstellt. Die Obergrenze ist dafür ein Richtwert.

4.2 Kontrollierte Grenzen

Grenzkontrollen gewinnen wieder an Bedeutung. Dies spiegelt sich zum einen in steigenden Ausgaben der EU bei der Sicherung der Außengrenzen, aber auch in der Umgestaltung von Frontex, jetzt *European Border and Coast Guard Agency*, wider (vgl. Verordnung (EU) 2016/1624). In Österreich wurde das Grenzmanagement ausgebaut. In Spielfeld, dem größten Grenzübergang mit Slowenien, wurde zusätzlich zu einer stadionartigen Konstruktion, die unkontrollierte und unstrukturierte Einreisen unmöglich machen sollte, ein Zaun errichtet. Weitere Konstruktionen wurden für die deutsch-österreichischen Grenzen sowie am Brenner gefordert. Weiters wird die Polizei zahlenmäßig an den Grenzen aufgestockt und durch das Bundesheer unterstützt (vgl. FRA 2015a, 8; Kopeinig 2016).

Österreich ist auch an den Grenzen anderer Staaten aktiv geworden und hat sich an mehreren Frontex-Einsätzen mit Polizei und Bundesheer beteiligt. Gleichzeitig wurden Kooperationsmaßnahmen bezüglich des Grenzschutzes mit anderen Staaten beschlossen (vgl. Frontex 2015; ORF 2016)

In der Nacht vom 4. zum 5. September 2015 veränderte sich – kurzfristig und kurzzeitig – der politische Umgang mit Flüchtlingen. Kanzlerin Merkel und Kanzler Faymann öffneten die Grenzen für in Ungarn festsetzende Flüchtlinge. Entgegen den in der Dublin-Verordnung festgeschriebenen Grundsätzen verzichtete man weitestgehend auf Kontrollen und Registrierung von Flüchtlingen. Somit wurde die Dublin-Verordnung faktisch außer Kraft gesetzt. Für dieses Vorgehen gab es keine Rechtsgrundlage, viel mehr ist die Grenzöffnung und die damit einhergegangenen Maßnahmen als Reaktion auf eine unvorhergesehene Situation zu verstehen und diente der Verhältnismäßigkeit, um eine humanitäre Krise zu verhindern (vgl. Kálnoky 2015).

Mitte September 2015 führten zuerst Deutschland und dann Österreich wieder Grenzkontrollen ein. Was rechtlich eine Unterbrechung des Schengen-Abkommens darstellt, hatte in der Praxis für die durchreisenden Flüchtlinge keine großen Aus-

wirkungen. Denn viele Länder kontrollierten und registrierten weiterhin nicht. Auch Österreich brachte Flüchtlinge mit Bussen direkt, teils ohne Kontrollen, an die deutsch-österreichische Grenze. Nicht nur logistisch, sondern auch hinsichtlich der Unterbringung reagierte man auf durchreisende Flüchtlinge, in dem in Grenzregionen Transitunterkünfte errichtet wurden (vgl. FRA 2015b, 6; Mouzourakis/Sheridan 2015, 22; Bewader/Leubecher 2016).

Die EU-Kommission genehmigte wiederholt die Aussetzung des Schengen-Abkommens. Anfangs betraf dies die Grenzen zu Italien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei. Die Verlängerung von Mai bis November 2016 galt nur noch für Ungarn und Slowenien. Bereits bevor die EU-Kommission eine Zustimmung für die Verlängerung erteilte, begann Österreich mit dem Ausbau von Kontrollen am Brennerpass und plante diesen nach dem Vorbild des Grenzübergangs in Spielfeld, einschließlich der Errichtung eines Zauns, zu gestalten. Als Konsequenz reichte Italien eine Beschwerde bei der Kommission ein. Dieser wurde stattgegeben und Österreich weitere Kontrollen am Brenner untersagt. Die Begründung: die Grenzübertritte seien stark zurückgegangen und folglich wären Grenzkontrollen nicht gerechtfertigt (vgl. EC 2015; Kopeinig 2016; Schlamp 2016).

Der Brenner war 2015 eine Hauptroute für Flüchtlinge nach Mittel- und Nordeuropa. Er diente sowohl als Einreisemöglichkeit nach Österreich als auch als direkter Weg nach Deutschland. Viele Flüchtlinge sind weder in Italien noch in Österreich registriert worden. Daher sorgten weniger strenge Kontrollen gleichermaßen wie auch Pläne für strengere Kontrollen (inklusive der Möglichkeit des direkten Zurückschickens von Flüchtlingen nach Italien) immer wieder für Diskussionen zwischen Italien, Österreich und Deutschland. Um dem Problem entgegen zu wirken, wurde eine trilaterale Polizeistreife eingeführt (Hengst 2015), die allerdings im Sommer 2015 nicht den gewünschten Effekt zeigte. Was folgte, waren Schengen-Unterbrechungen und die Forderung nach intensiviertem Grenzmanagement (vgl. Schlamp 2016).

In Europa hat sich im vergangenen Jahr eine Entwicklung gezeigt, die physische Barrieren in Form von Zäunen als legitim erachtet. Auch die österreichische Bundesregierung ließ einen Zaun am Grenzübergang Spielfeld errichten. Die Reaktionen auf den Grenzzaun waren kontrovers. Während Steiermarks Landeshauptmann die Maßnahme als „ersten Schritt“ im Kontinuum einer Reihe von Grenzkontrollinitiativen bezeichnete, lehnten Amnesty International und die Grünen dies ab. So sprach die EU-Abgeordnete Ulrike Lunacek von „Orbánisierung der ÖVP“ (Der Standard 2015). Der Bundeskanzler, der anfangs entschieden dagegen war, änderte seine Meinung und sprach vom „Türl mit Seitenteilen“ (vgl. ORF 2015). Kritik gab es auch von Anrainerinnen und Anrainern, die sich dem Zaunbau entlang ihres

Grundstückes widersetzen und so schließlich Lücken im Grenzzaun verursachten (vgl. Holzer et al. 2016; Metzger 2015).

Die Grenze ist nicht nur eine Kontrollstelle, sondern dient als Filter für ankommende Flüchtlinge. Bereits 2015 wies Österreich Flüchtlinge, die falsche Angaben machten oder nicht in Österreich, sondern in Deutschland oder Schweden um Asyl ansuchen wollten, an der Grenze ab (vgl. FRA 2015c, 2).

4.3 Forcierte Abschiebepolitik

Neben der Intensivierung von Grenzkontrollen wird auch die Abschiebepolitik sowohl auf der nationalstaatlichen als auch der europäischen Ebene aufgewertet. So wurde die *European Border and Coast Guard Agency* eingerichtet, die als Folgeprojekt von Frontex verstanden werden kann und mit zahlreichen zusätzlichen Befugnissen und Rechten ausgestattet ist. Österreich entsendet 34 Personen in die neue Agentur, die insgesamt aus 1500 Grenzbeamtinnen und Grenzbeamten sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehen wird. Aufgabe dieser Agentur ist unter anderem die Unterstützung bei Abschiebungen. Diese kann dann auch in Nicht-EU Staaten tätig werden, wenn Unterstützung auf Grund von hohen Flüchtlingszahlen als notwendig erachtet wird (vgl. Verordnung (EU) 2016/1624).

Österreich beabsichtigt in den kommenden drei Jahren 50.000 Menschen abzuschieben (vgl. MSNO 2016b). Nach den vorliegenden Zahlen (Tabelle 1) würde Österreich dieses Ziel aber nicht erreichen und hat daher einige Maßnahme ergriffen, um Abschiebungen und freiwillige Ausreisen zu beschleunigen. Dazu gehört eine erweiterte Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“, an die ein „10-Tage-Schnellverfahren“ gekoppelt sein kann. Weitere Maßnahmen sind der Ausbau von Rückkehrberatungen und finanzielle Unterstützung für freiwillige Ausreisen. Dabei gilt je schneller der Entschluss zur freiwilligen Ausreise gefasst wird, desto höher ist die Unterstützung. Gleichzeitig fordert Österreich auf EU-Ebene weitere Rückübernahmeabkommen mit Afghanistan, Algerien und Marokko (vgl. MSNO 2016b). Im Oktober 2016 befürwortete der Innenminister eine Gesetzesinitiative, durch die den im Land lebenden Personen mit einem negativen Asylbescheid die Grundversorgung gestrichen werden sollte bzw. diese mit Haft- und Geldstrafen bedroht werden (vgl. Der Standard 2016b).

Österreich gehörte 2015 mit 15.594 Anfragen zu den Spitzenreitern bei der Anwendung der Dublin-Verordnung. Hauptrücknahmeländer waren Ungarn, Italien und Bulgarien. Für 2016 ist die Zahl der Anfragen bislang noch unbekannt, jedoch er-

Tabelle 1: Abschiebungen/freiwillige Ausreisen 2015 und 2016

	Abschiebungen insgesamt	„Freiwillige“** Ausreisen	Erzwungene Ausreisen
2015	8.365	5.087	3.278
2016**	7.826	4.515	3.311

* Es ist davon auszugehen, dass auf die Personen auch Druck ausgeübt bzw. mit Sanktionen gedroht wird (vgl. MSNO2016b)

** bis 30.09.16.

Quelle: Kurier 2016; MSNO 2016b, eigene Darstellung.

folgten bis Juni 2016 insgesamt 554 Dublin-Überstellungen. Die Zahlen verdeutlichen die Ineffizienz des Dublin-Vorgehens (weniger als 10% der angefragten Überstellungen, nämlich 1.378, fanden im Jahre 2015 statt (vgl. Mouzourakis/Sheridan 2015, 9; MSNO 2016b)). Im Gegensatz zu Deutschland hat Österreich die Dublin-Abschiebungen für syrische Flüchtlinge im Jahre 2015 nicht ausgesetzt, sondern diese zu einem übergeordneten Ziel erklärt. Das führte dazu, dass die Bearbeitung neuer Asylanträge zeitweise ausgesetzt wurde und der Fokus auf der Bearbeitung von Dublin-Fällen und deren Abschiebungen lag. Faktisch fanden diese Abschiebungen aber nicht statt, das heißt, die nationalstaatliche Grenz- und Asylpolitik scheiterte (vgl. Trauner 2016). Nach Ungarn konnten auf der Grundlage einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs keine Rückführungen durchgeführt werden, da eine Gefahr des *Refoulements* bestand. Diese „Schein-Dublin-Behandlung“ führte andererseits jedoch zur Verzögerung der regulären Asylverfahren (vgl. Mouzourakis/Sheridan, 16).

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Österreich hat im Jahre 2015 – umgelegt auf die Bevölkerung – sehr viele Flüchtlinge aufgenommen. Seither aber zählt es zu den striktesten Aufnahmeländern Europas. Dies ist Resultat gesetzlicher Reformen des Asylsystems seit dem Sommer 2015. Der asylpolitische Kurs lautet seither, konsequent zu versuchen, Flüchtlinge von der Einreise abzuhalten bzw. deren Aufenthaltsdauer zu limitieren. Restriktionen bei der Anzahl aufzunehmender Personen, sowie die Erweiterung der Liste der „sicheren Herkunftsländer“ schränken die Möglichkeit eines ordentlichen Asylverfahrens zunehmend ein.

Auf europäischer Ebene war die Forderung nach einer einheitlichen „europäischen Lösung“ durch viele Staaten, einschließlich Österreichs, groß. Die Idee der

Hotspots und der Umverteilungsmechanismus wurden von einer Mehrheit der Länder begrüßt. Doch die Umsetzung ist schleppend und unzureichend. Zahlreiche Staaten haben noch keine oder nur wenige Flüchtlinge aufgenommen. Mittlerweile geht auch die EU vom Versuch der fairen Verteilung weg zu einer Politik der Externalisierung und stärkeren Grenzsicherung. Österreich macht sich für eine Flüchtlingspolitik nach „australischem Modell“ stark.

Im Zuge der Flüchtlingssituation in Europa wurde der Versuch unternommen, Verantwortung auszulagern. Die Entwicklung geht in Richtung Abschottung und Verhinderung der Weiterreise nach Mittel- und Nordeuropa. Durch diese Politik werden die Staaten an den Außengrenzen unverhältnismäßig stark belastet (Dublin-Verordnung, Hotspots-Regelung, Grenzschließungen entlang der Balkanroute). Die Weiterreise von Flüchtlingen wird so verhindert (vgl. Trauner 2016, 319–321). Österreich ist geographisch begünstigt und profitiert durch diese Maßnahmen, das heißt, deutlich weniger Flüchtlinge als 2015 kamen ins Land. Folglich ist Österreich ein starker Verfechter dieser Maßnahmen, ungeachtet der Konsequenzen für Flüchtlinge und andere Staaten. Die kommenden Monate werden zeigen, ob Flüchtlinge überhaupt noch Zutritt und die Möglichkeit haben werden, in Österreich um Schutz anzusuchen.

Anmerkungen

- 1 In Kraft seit 20.07.15.
- 2 14.09.15 (Council Decision 2015/1523); 21.09.15 (Council Decision 2015/1601).
- 3 Ungarn und Österreich haben bislang (Oktober 2016) keine konkreten Angaben zur Umsetzung gemacht.
- 4 Humanitäres Aufnahmeprogramm (HAP) I und II.

Literaturverzeichnis

- AI, Amnesty International (2015), Quo Vadis Austria? Die Situation in Traiskirchen darf nicht die Zukunft der Flüchtlingsbetreuung in Österreich werden, www.amnesty.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=332 (22.08.2016)
- AIDA, Asylum Information Database (2016), Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe, www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_June-2016.pdf (20.08.2016)
- AsylKoordinaten (2015), Grundversorgung, Infoblatt der Asylkoordination Österreich, 2/2015, http://www.asyl.at/infoblaetter/koordinaten_grundversorgung_2016.pdf (19.01.2017)
- Bewader, Manuel/Leubecher, Marcel (2016), Österreich verstößt massenhaft gegen EU-Asylregeln, www.welt.de/politik/deutschland/article152982365/Oesterreich-verstoest-massenhaft-gegen-EU-Asylregeln.html (22.10.16)
- BKA, Bundeskanzleramt (2016), Asylgipfel am 20. Jänner 2016: Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden, www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858 (22.08.2016)
- BMI, Bundesinnenministerium (2016a), Asylstatistik 2015, www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2015.pdf (22.10.16)
- BMI, Bundesinnenministerium (2016b), Innenministerium startet Informationsoffensive in Afghanistan, www.bmi.gv.at/cms/bmi_asyl_betreuung/_news/bmi.aspx?id=477833493269586B2B2F6F3D&page=0&view=1 (1.08.2016)
- Bundesministerium für Inneres (BMI) (2016c), Parlamentarische Anfrage (153/SBI) vom 18.04.2016 zu 93/BI (XXV.GP), www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SBI/SBI_00153/imfname_526017.pdf (22.10.16)
- BMI, Bundesinnenministerium (2016d), Vorläufige Asylstatistik, September 2016, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/2016/Asylstatistik_September_2016.pdf (30.10.16)
- BMLVS, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (2016), Parlamentarische Anfrage (158/SBI) vom 02.05.2016 zu 86/BI, 93/BI (XXV.GP), www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SBI/SBI_00158/imfname_529446.pdf (26.08.16)
- Der Standard (2015), Mikl-Leitner plant Grenzzaun – Maßnahmen für Klug vorstellbar, <http://derstandard.at/2000024636018/Mikl-Leitner-plant-Zaun-an-Grenze> (20.10.16)
- Der Standard (2016a), Regierung erhöht Entwicklungshilfe-Beitrag, <http://derstandard.at/2000035404142/Regierung-verdoppelt-Beitrag-zur-Entwicklungshilfe> (25.10.16)
- Der Standard (2016b), Sobotka: 3.175 Personen mit negativem Asyl-Bescheid im Land, <http://mobil.derstandard.at/2000046412011/Sobotka-3-175-Personen-mit-negativem-Asyl-Bescheid-im-Land> (25.10.16)
- Die Presse (2015), Österreich bereitet Hotspot-Einsatz in Griechenland vor, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4834216/Osterreich-bereitet-HotspotEinsatz-in-Griechenland-vor> (10.10.16)
- Die Presse (2016a), Österreich nimmt derzeit keine Flüchtlinge über EU-Türkei-Deal auf, <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5048640/Osterreich-nimmt-derzeit-keine-Fluechtlinge-uber-EUTurkei-Deal-auf> (07.11.16)
- Die Presse (2016b), Kern: „Kein Flüchtlingsabkommen, kein Geld“, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5113367/Kern_Kein-Fluechtlingsabkommen-kein-Geld (07.11.16)

- EC, European Commission (2015), Member States' Notifications of the temporary reintroduction of border control at international borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and_visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf (31.08.16)
- EC, European Commission (2016), Press Release Database, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_de.htm (07.11.16)
- EU, European Union (2016), Video, Departure and Doorstep by Sebastian Kurz, Federal Minister for European and International Affairs of Austria, following the Foreign Affairs Council, taking place on 20 June 2016 in Luxembourg, <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/foreign-affairs-council-june-2016-575aee0b55f09/departure-and-doorstep-at-kurz-57680f32da480> (22.10.16)
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2015a), Weekly data collection of persons in need of international protection, Update 5, 26 October-30 October 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-weekly-compilation-5_en.pdf (25.08.2016)
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2015b), Weekly data collection of persons in need of international protection, Update 6, 2 November- 6 November 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-weekly-compilation-6_en.pdf (25.08.2016)
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2015c), Monthly data collection on the current migration situation in the EU, December 2015 monthly report, 23 November-31 December 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-monthly-compilation-com-update-1_en.pdf (25.08.2016)
- FRONTEX, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2015), Western Balkans Quarterly 2, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2015_report.pdf (15.08.2016)
- Hengst, Björn (2015), Flüchtlinge am Brenner. Passkontrolle, www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-am-brenner-passkontrolle-a-1045089.html (15.10.16)
- Holzer, Elisabeth/Lindorfer, Raffaella/Schreiber, Dominik (2016), Spielfeld: „Grenzmanagement“ für niemand, <https://kurier.at/chronik/oesterreich/spielfeld-grenzmanagement-fuer-niemand/218.564.344> (22.10.16)
- Kálnoky, Boris (2015), Wer die historische Grenzöffnung wirklich auslöste, www.welt.de/politik/ausland/article146507736/Wer-die-historische-Grenzoeffnung-wirklich-ausloeste.html (15.10.16)
- Knapp, Anny (2015), Country Report: Austria, www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_at_update.iv_.pdf (15.10.16)
- Kopeinig, Margaretha (2016), Konflikt um Brenner-Kontrollen bahnt sich an, <https://kurier.at/politik/ausland/konflikt-um-brenner-kontrollen-bahnt-sich-an/196.523.173> (20.10.16)
- Kurier (2016), Doskozil heizt Debatte um Rückführungen an, <https://kurier.at/politik/inland/fluechtlinge-verteidigungsminister-hans-peter-doskozil-heizt-debatte-um-rueckfuehrungen-an-innenminister-wolfgang-sobotka-weist-vorwurf-zurueck/226.231.983> (21.10.16)
- Metzger, Ida (2015), „Loch-Gate“: Die Zaunrebelln von Spielfeld, <https://kurier.at/politik/inland/loch-gate-die-zaunrebelln-von-spielfeld/169.251.677> (18.10.16)
- Metzger, Ida (2016), Neue Allianzen zum Grenzschutz, <https://kurier.at/politik/ausland/neue-allianzen-zum-grenzschutz/186.475.380> (21.10.16)

- Mouzourakis, Minos/Sheridan, Caoimhe (2015), Navigating the Maze: Structural Barriers to Accessing Protection in Austria, www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/structural_barriers_to_accessing_protection_in_austria.pdf (31.07.16)
- Mouzourakis, Minos/Taylor, Amanda (2016), Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe, www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf (20.08.16)
- MSNO, Medien-Servicestelle Neue Österreicher/innen (2016a), Weltflüchtlingstag: Aktuelle Herausforderungen der EU, http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2016/01/18/weltfluechtlingstag-aktuelle-herausforderungen-der-eu/ (12.05.2016)
- MSNO, Medien-Servicestelle Neue Österreicher/innen (2016b), AsylwerberInnen: Freiwillige Ausreisen gestiegen, http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2016/02/10/asylwerberinnen-freiwillige-ausreisen-gestiegen/ (21.10.16)
- Noll, Gregor (2002), Protection in a Spirit of Solidarity? The Role of Burden-Sharing in the Enlargement Context, in: Byrne, Rosemary/Noll, Gregor/Vedsted-Hansen, Jens (Hg.), *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 305–313
- ORF, Österreichischer Rundfunk (2015), Faymann widerspricht Mikl-Leitner, <http://orf.at/stories/2306741/2306742/> (19.10.16)
- ORF, Österreichischer Rundfunk (2016), Zusätzliches Personal an Grenzen, <http://orf.at/stories/2345182/2345178/> (20.10.16)
- Rosenberger, Sieglinde/Haselbacher, Miriam (2016), Populistischer Protest. Mobilisierung gegen Asylunterkünfte in oberösterreichischen Gemeinden, in: *SWS-Rundschau* (56. Jg.), Heft 3/2016, 399–421
- Salzburger Nachrichten (2016), Drei Millionen Flüchtlinge warten in Türkei auf Weiterreise, <http://www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/drei-millionen-fluechtlinge-warten-in-tuerkei-auf-weiterreise-198511/> (07.11.16)
- Schlamp, Hans-Jürgen (2016), Österreich schottet sich ab. Gegen die Zukunft, www.spiegel.de/politik/ausland/oesterreich-will-zaun-am-brenner-gegen-die-zukunft-a-1089833.html (21.10.16)
- Trauner, Florian (2016), Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure, *Journal of European Integration*, 38 (3), 311–325
- UNHCR (2016), UNHCR-Analyse. Zum Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit, www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_SonderVO_2016_10_04.pdf (22.10.16)
- Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, *Amtsblatt der Europäischen Union* L251, 16.9.2016
- Wagner, Martin (2016), Expert Voice. Reforming Europe's common asylum system – will member states back it?, www.icmpd.org/footer/navigation/search/news-results/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=341&chash=765733e5ef9dd6da6ab878fa79df6dcb (15.10.16)

**Politische und mediale Reaktionen in der
Europaregion**

Reazioni politiche e mediatiche nell'Euregio

Gracy Pelacani

Accesso alla protezione internazionale e all'accoglienza nei territori dell'Euregio: il quadro giuridico

Un dialogo difficile ma necessario

Legal Access to International Protection and Reception Areas in the Euroregion: A Difficult but Necessary Dialogue

Abstract The article provides an outline for and analyses the most recent legal measures adopted by territories that are part of the EGTC (Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino) and by the Euroregion itself. These measures deal with access to international protection and the reception of asylum-seekers.

Firstly, it points out some basic features of the context within which the norms adopted at the sub-national level have to be located: namely, international laws for protection and European Union law – especially the Common European Asylum System – and the most recent *ad hoc* measures adopted to address the considerable increase of asylum-seekers in both Italy and Austria.

It then focuses on the normative framework for international protection of both countries, specifically the most recent amendments and national legislation reforms. The article premises that this analysis is necessary in order to understand how much autonomy EGTC territories have, what kind of measures they can adopt on the matter of international protection, and how broad the margin for appreciation and discretion is to adapt asylum seekers' needs to the characteristics and the available resources of the sub-national levels involved in reception.

Finally, the article concentrates on initiatives of the EGTC in the fields of international protection, borders and immigration control. In order to safeguard EGTC common interests, a task force has been created to adopt common decisions and coordinate unilateral actions.

1. Introduzione

Interconnessione e dialogo necessario sono due tra le parole chiave che si pensa debbano guidare l'analisi del quadro giuridico in materia di accesso alla protezione internazionale (PI) e all'accoglienza nei territori dell'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino. Questo studio prende avvio dalla situazione attuale – biennio 2015-2016 – e si propone di rendere conto delle più recenti modifiche normative e delle questioni tuttora aperte.

Il quadro che si intende tracciare si prefigge di delineare gli elementi comuni tra le normative vigenti nei diversi territori dell'Euroregione, per poi passare ad analizzare gli aspetti in cui ogni territorio ha differenziato la risposta agli arrivi di richiedenti PI e migranti in transito, a seconda delle caratteristiche e necessità specifiche di ognuno, e dei margini di discrezionalità concessi dalle rispettive normative nazionali. A chiusura, si considereranno i meccanismi e tentativi di coordinamento tra i territori dell'Euroregione per una condivisa gestione e un maggiore controllo del movimento di persone attraverso i propri confini.

Come si avrà modo di sottolineare, è in relazione all'ultimo aspetto che il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) ha rimarcato la necessità che i rispettivi governi nazionali concordino con i territori le misure di controllo delle frontiere, e che si predispongano meccanismi di collaborazione nella gestione dei flussi allo scopo di non pregiudicare, in primo luogo, la libera circolazione di persone e merci lungo l'asse del Brennero.¹

2. Elementi di contesto

Al netto degli sforzi di convergenza e armonizzazione della normativa nell'ambito della PI, non è complesso comprendere che possano sorgere tensioni tra territori confinanti interessati dall'arrivo e dal transito di migranti e richiedenti PI. Il sistema europeo comune d'asilo (SECA) si poggia sulla finzione giuridica che presume vi siano identici livelli di tutela e accoglienza tra gli Stati membri, sulla base della (falsa) premessa che l'applicazione del medesimo quadro normativo conduca all'applicazione di uguali standard materiali. Si suppone, quindi, che sia irrilevante lo Stato in cui il richiedente farà domanda, perché riceverà in ogni Stato un identico trattamento. Come noto, le differenze di fatto tra i sistemi d'asilo nazionali sono una delle maggiori cause dei movimenti secondari da parte dei richiedenti PI. A loro volta, i movimenti secondari si ritengono essere una delle principali ragioni del – a dir

poco – difettoso funzionamento del sistema stesso (Den Heijer/Rijpma/Spijkerboer 2016, 609-611). In particolare, durante le due fasi di sviluppo del SECA – conclusesi nel 2005 e nel 2013 rispettivamente – si è sottolineato che la previsione di ampie possibilità di deroga, eccezioni e clausole opzionali a favore delle normative nazionali concedeva eccessivi margini di discrezionalità agli Stati a detrimento della perseguita armonizzazione (Teitgen-Colly 2006, 1512-1513; Chetail 2016, 38).

Completano il quadro normativo una serie di misure adottate dalle istituzioni dell'UE dalla primavera del 2015, alcune delle quali sono particolarmente rilevanti per i territori dell'Euregio. Si tratta, soprattutto, delle iniziative intraprese nel tentativo di coordinare le reazioni unilaterali dei paesi che si trovano lungo la rotta dei Balcani occidentali dall'ottobre 2015 (Leader's Meeting 2015), e al fine di gestire le conseguenze derivate dalla sua chiusura (Conference 2016). Azioni a cui va ad aggiungersi la temporanea reintroduzione dei controlli alle frontiere interne in alcune parti dell'area Schengen – tra cui i confini austriaci – che ne hanno compromesso il normale funzionamento. Nonostante l'obiettivo fosse riportare la situazione allo *status quo ante* a fine 2016, salvo circostanze eccezionali (Commissione 2016), proprio per il ricorrere di contingenze di tale natura – come le conseguenze di possibili movimenti secondari dei richiedenti PI presenti nei paesi parte della rotta dei Balcani occidentali – l'11 novembre 2016, il Consiglio dell'UE ha consentito allo Stato austriaco, tra altri, di prorogare fino a febbraio 2017 i controlli ai confini austro-ungherese e austro-sloveno (Consiglio dell'Unione Europea 2016).

3. La protezione internazionale nei territori dell'Euregio

Nei territori dell'Euregio si sovrappongono le normative e le problematiche descritte fino a questo momento. Trattasi di territori d'incontro tra le rotte del mediterraneo centrale, del mediterraneo orientale e la rotta dei Balcani occidentali, tramite le quali sono giunte nel territorio dell'UE attraversando il Mediterraneo 361.712 persone nel 2016 e 1.015.078 nel 2015 (UNHCR 2016). Territori di transito per molte di queste, e per altre di allocazione, i quali, ognuno con le sue specificità, accolgono sul proprio territorio i richiedenti PI.

Il coinvolgimento dei livelli sub-nazionali di governo caratterizza in modo importante entrambi i sistemi nazionali di accoglienza e, visto l'alto numero di persone ora presenti ed accolte, anche i più recenti sistemi di accoglienza “straordinari”. Infatti, al fine di non far gravare gli oneri dell'accoglienza sulle sole zone di primo arrivo, e di distribuire i richiedenti PI sul territorio nazionale in modo equilibrato,

Austria e Italia hanno ulteriormente rafforzato i già operanti sistemi di dispersione. Inoltre, come enti erogatori delle prestazioni sociali fornite sul territorio, e che provvedono in concreto all'accoglienza materiale dei richiedenti PI, i livelli sub-nazionali di governo ricoprono un ruolo fondamentale nella gestione dell'accoglienza, e beneficiando di un margine di discrezionalità fondamentale per coniugarla con le caratteristiche e necessità del territorio.

3.1. Austria. Tirolo

Secondo i dati del Ministero dell'Interno austriaco, si sono registrate 88.340 domande di PI in Austria nel 2015 – Afghanistan, Siria e Iraq come primi tre paesi d'origine dei richiedenti – con un incremento di quattro volte rispetto al 2014, quando se ne registrarono 28.064 (BMI 2016). A novembre 2016, si contavano 39.618 domande in prima istanza – di cui 30.356 accettate – con una riduzione del 70 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015, e del 22 per cento rispetto ai precedenti tre mesi del 2016 (Eurostat 2016). Da ultimo, da settembre 2015 a giugno 2016, 803.600 stranieri sono entrati in territorio austriaco ma solo 56.600 vi hanno fatto domanda di PI (Benedek 2016, 950), rendendo così evidente il ruolo del paese anche come territorio di transito, almeno fino alla completa chiusura della rotta dei Balcani occidentali.

Secondo la *Grundversorgungsvereinbarung* firmata nel 2004, sulla base dell'art. 15A della costituzione austriaca, la responsabilità di provvedere all'assistenza sociale di base agli stranieri è condivisa tra il livello federale e quello regionale. Questo accordo stabilisce sia le condizioni d'accoglienza sia l'ammontare massimo delle prestazioni in denaro. Hanno diritto all'assistenza i non cittadini austriaci in situazioni di bisogno, ossia sprovvisti di mezzi propri per provvedere al personale sostentamento. Pertanto, allorché si trovino in questa situazione, ne beneficeranno anche i richiedenti e beneficiari di PI. Nello specifico, la legge del Tirolo in materia di assistenza stabilisce che qualora il richiedente riceva uno stipendio, sarà autorizzato a trattenere per sé una somma mensile massima di 240 euro, mentre l'eccedente dovrà essere versato come contributo all'assistenza di base.

La procedura per fare domanda di PI, così come regolata dalla legge federale sull'asilo, è composta da una prima fase di ammissibilità durante la quale è il livello federale a farsi carico dell'accoglienza. Quando però la domanda viene ammessa all'esame nel merito, l'onere passa in capo al livello regionale (*Länderebene*), e ogni *Land* disciplinerà l'assistenza, nel rispetto della normativa federale, con una propria regolamentazione. Perciò, vi sono importanti (e criticate) differenze tra un *Land* e

l'altro in materia, nonostante l'accordo del 2004 si proponga (anche) di assicurare standard di accoglienza uniformi all'interno della federazione (Koppenberg 2014, 48-49). Quanto ai costi, se nella prima fase la federazione se ne fa carico, nella seconda fase questi vengono condivisi con i *Länder* in base a un rapporto di 60:40. Tuttavia, già al principio della fase di ammissibilità i *Länder* vengono coinvolti: registrata la domanda, l'ufficio federale per l'immigrazione e l'asilo (BFA/*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*) darà istruzioni all'ufficio di polizia dove la domanda è stata presentata al centro di prima accoglienza (*Erstaufnahmestellen*) o centro d'accoglienza federale (*Verteilerquartiere*) presso i quali il richiedente dovrà essere trasferito o si dovrà recare. A questo scopo si sono aperti sette nuovi centri, di modo che l'accoglienza sia data e il procedimento possa in ipotesi svolgersi nella medesima regione in cui la domanda è stata presentata (Koppenberg 2015, 19).

La distribuzione dei richiedenti PI nei *Länder* ai fini dell'accoglienza avviene, in accordo con il livello federale, secondo un sistema di dispersione che ambisce a una distribuzione equa su tutto il territorio, sulla base di quote annuali di assegnazione calcolate in proporzione alla popolazione di ogni *Land*. Nell'ottobre del 2015, viste le difficoltà incontrate nel reperire sufficienti alloggi a livello provinciale, il sistema è stato modificato per permettere alla federazione di allocare centri d'accoglienza anche in quelle municipalità che si erano negate a partecipare al sistema di dispersione, quando così fosse necessario e la quota annuale non fosse già stata esaurita.

Potrebbe, infine, avere importanti effetti sui territori di confine la criticata riforma della normativa nazionale in materia di PI approvata il 27 aprile 2016 (BGBl. I Nr. 24/2016). Tra altre misure che limitano in modo importante i diritti dei richiedenti e beneficiari di PI, sarà possibile applicare una nuova procedura accelerata nella fase di ammissibilità delle domande presentate alla frontiera: quando il governo federale ritenga che sono a rischio il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, a fronte di un alto numero di domande di PI, potrà dichiarare lo stato di emergenza nazionale per un periodo di sei mesi, prorogabile. Vigente questo stato, una domanda potrà essere rigettata senza essere esaminata nel merito in applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", salvo il richiedente sia un soggetto vulnerabile o sussistano circostanze eccezionali.

La situazione in merito all'accoglienza dei richiedenti PI e migranti nel *Land* Tirolo, nel biennio 2015-2016, è stata molto fluida, essendo questo un territorio sia di accoglienza dei richiedenti che hanno presentato domanda di PI in Austria, sia di transito, e in cui sono confluite le persone giunte sul territorio dell'UE tramite la rotta del Mediterraneo centrale, passando per l'Italia, e coloro che hanno utilizzato

la rotta dei Balcani occidentali nel tentativo di proseguire il loro viaggio verso la Germania e gli Stati scandinavi.

Secondo il sistema di dispersione nazionale, il *Land* Tirolo deve farsi carico dell'8,4 per cento dei richiedenti PI presenti a livello nazionale. A gennaio 2017 vi erano accolte 6.071 persone, con un notevole aumento rispetto al gennaio 2015 (1.750 richiedenti accolti), mentre a novembre 2016 erano 6.123, pari al 90 per cento circa della quota provinciale. Al fine di far fronte a questo rapido aumento, a partire dall'aprile 2015, i servizi di assistenza di base per i richiedenti PI (alloggio, vitto, assistenza sanitaria, formazione professionale e linguistica), prima in capo al dipartimento per il benessere sociale (*Abteilung Soziales*) del governo regionale, sono stati invece affidati alla *Tiroler Soziale Dienste* (GmbH), società controllata con sede nello stesso *Land*. Nel febbraio 2016, si segnalava che in Tirolo vi era un'attesa di circa sei mesi per l'avvio della procedura per la decisione sulla domanda di PI (FRA 2016a, 3).

Il reperimento di alloggi si è rivelato essere uno tra gli aspetti più problematici. L'alto numero di persone da accogliere ha reso complessa l'individuazione di strutture di piccole dimensioni, ed ha portato a privilegiare la costruzione di tre centri di grandi dimensioni (tali da ospitare circa 250 persone ciascuno), e l'avvio delle operazioni per il reperimento di circa 2.000 posti ulteriori. Tuttavia, le strutture già presenti evidenziavano un'alta dispersione nel territorio regionale, ma non un'equivalente equa distribuzione dei richiedenti: solo un terzo dei comuni (93 su 279) a fine 2015 era coinvolto nell'accoglienza (Schennach 2016, 283). Si riporta, già nell'ottobre 2014, il caso di una caserma militare non utilizzata adibita a centro di accoglienza, la quale veniva raggiunta solo due volte a settimana da un servizio di trasporto pubblico ed era priva di qualsiasi connessione telefonica o internet (Profil 2014).

A gennaio 2017, 5.124 persone erano accolte in 224 centri di accoglienza gestiti dal *Tiroler Soziale Dienste*. La maggior parte di queste sono *Selbstversorgerheime*, ossia strutture nelle quali viene dato alloggio, ma il richiedente è autonomo per quanto riguarda le proprie spese personali e il vitto. Le strutture in cui si provvede al vitto e all'alloggio – *Vollversorgerheime* – sono riservate all'accoglienza delle categorie vulnerabili. Infine, i 1.000 richiedenti rimanenti sono accolti in strutture private.

Nel settembre 2015 il governo regionale ha tracciato le linee della propria politica di accoglienza, mettendo l'accento sulla necessità di evitare i movimenti secondari, di privilegiare le politiche condivise a livello sovranazionale, e di agire in concerto con le comunità locali senza, ove possibile, obbligarle all'accoglienza. A questo fine, si è creato un gruppo di lavoro in materia di PI che funge da comitato consultivo su

questo tema, formato da rappresentanti del governo regionale, dei comuni tirolesi, della città di Innsbruck e della Caritas (Schennach 2016, 281). Inoltre, si è posto l'accento sull'importanza dell'accesso al mercato di lavoro e sulla possibilità di svolgere attività a servizio della comunità. Nello specifico, lo svolgimento di un'attività di lavoro dipendente è possibile solo nel campo agricolo o della ristorazione, e previo rilascio di un permesso di lavoro da parte del servizio provinciale per il mercato del lavoro, mentre è possibile intraprendere un apprendistato, ma solo fino all'età di 25 anni. Si è poi avviata un'indagine delle competenze delle persone accolte, cui ha fatto seguito l'avvio di corsi di formazione.

Nel novembre 2015, è seguita l'adozione di un pacchetto di misure per l'integrazione dei richiedenti – per una somma di circa 1,3 milioni di euro in aggiunta ai finanziamenti nazionali e dell'UE – allo scopo di aumentare la disponibilità di alloggi, attuare nelle scuole misure di integrazione dirette ai minori, con particolare attenzione per i minori non accompagnati, ed incrementare i servizi di sostegno psicologico e di interpretariato. Tuttavia, diversamente da quanto stabilito a livello federale, la legge regionale del Tirolo sull'assistenza di base non include i beneficiari di PI tra coloro che hanno diritto alla stessa (Koppenberg 2014, 22).

Come si anticipava, il Tirolo è stato anche territorio di transito, registrandosi il passaggio di circa 28.500 persone a fine novembre 2015, con punte fino a 1.700 persone al giorno. In particolare, lungo la tratta Brennero–Innsbruck–Rosenheim–Monaco di Baviera si sono registrati fino a 600 passaggi giornalieri nei mesi estivi del 2015. Al fine di coordinare le azioni dei soggetti coinvolti nell'assistenza delle persone in transito, si è creata un'unità di crisi permanente presso la polizia di Stato del Tirolo a cui hanno preso parte rappresentanti della polizia nazionale, del *Land* Tirolo, della Croce Rossa, delle forze armate austriache, della città di Innsbruck, del *Landesfeuerwehrverband Tirol* e delle ferrovie federali.

Le zone maggiormente interessate dal transito di persone sono state la località di Kufstein, sul confine austro-tedesco, e l'*hub* di Innsbruck. Presso la prima si è stabilito un centro di accoglienza per migranti in transito (*Transitquartiere*) con la capacità d'ospitare circa 1.000 persone, cui si è poi aggiunta una ulteriore struttura nella località di Erl. Alla stazione di Innsbruck è stata predisposta una struttura ricettiva di 300 posti, e ulteriori 145 erano a disposizione presso la stazione di polizia. In questi centri si sono fatti carico dell'accoglienza la Croce Rossa, i samaritani del Tirolo e diverse ONG.

A questo proposito, si è calcolato che la spesa mensile per l'assistenza ai migranti in transito ammontava a circa 1,7-2 milioni di euro. Si è poi accertato che i costi di accoglienza e trasporto delle persone in transito sono da attribuirsi interamente al

governo federale, il quale ha elaborato delle linee guida per disciplinare in modo uniforme i servizi di alloggio, vitto e assistenza medica nei centri di transito. Tuttavia, a febbraio 2016, si segnalava come il centro di Kufstein fosse vuoto e la situazione in merito al transito attraverso l'Austria calma (FRA 2016a, 17). Infatti, non vi sono attualmente centri dedicati all'accoglienza dei richiedenti in transito in Tirolo o centri di prima accoglienza (*Erstaufnahmestellen*).

Per quanto riguarda il confine italo-austriaco, si stima che nel 2014 siano stati trattenuti al confine da parte della polizia italiana circa 5.000 persone, la maggior parte di nazionalità siriana ed eritrea (Knapp 2015, 19). Dal maggio 2016, si sono avviati controlli congiunti da parte della polizia italiana ed austriaca lungo l'asse del Brennero, estesi fino alla città di Verona. Come noto, nell'aprile 2016 si è dato avvio alla costruzione di infrastrutture alla frontiera italo-austriaca – valico del Brennero – in vista della predisposizione di maggiori controlli frontalieri. Inoltre, per quanto a livello nazionale si osservi un costante calo di richiedenti PI che fanno ingresso in Austria a seguito della chiusura della rotta dei Balcani occidentali, ad agosto 2016 si segnalava che i maggiori ingressi provengono dall'Italia (FRA 2016b).

3.2. Italia. Le province autonome di Trento e di Bolzano

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2016 sono giunte sul territorio italiano 181.436 persone, con un incremento del 18 per cento rispetto al 2015 (153.842 arrivi) e del 6,6 per cento rispetto al 2014 (170.100 arrivi). Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa d'Avorio e Gambia sono le prime cinque nazionalità dichiarate da coloro che sbarcano sul territorio italiano (Ministero dell'Interno 2016a). L'Italia è, pertanto, lo Stato dell'UE di prima destinazione in cui si è registrato il più alto numero di arrivi via mare nel corso del 2016, per coloro che utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale per giungere sul territorio dell'UE (Frontex 2016, 20). Rotta in cui si registra il numero maggiore di decessi: 4.403 su un totale di 4.901 decessi nel 2016, e 2.869 su 3.777 nel 2015 (IOM 2016).

Vi è un'importante differenza, tuttavia, tra il numero di persone giunte sul territorio via mare e il numero di domande di PI registrate: 63.456 domande a fronte di 170.100 arrivi nel 2014, 83.970 domande su 181.436 arrivi nel 2015 e, ad ottobre 2016, 98.000 domande circa presentate con un andamento crescente dall'inizio dell'anno (Ministero dell'Interno 2016c, 37-39). L'Italia è, quindi, territorio di transito, perlopiù per le persone di nazionalità siriana, somale ed eritrea: tra le prime nazionalità ad essere giunte via mare nel 2014 e nel 2015, non risultano tra quelle

che più hanno fatto domanda di PI nello stesso biennio (Anci et al. 2015, 75). Dall'altro, è anche evidente come una parte delle persone così giunte rimanga sul territorio ma non acceda al sistema di accoglienza.

Le più recenti riforme normative hanno soprattutto inciso sulla conformazione del sistema di accoglienza italiano. Fondata sulla leale collaborazione tra i livelli di governo, l'accoglienza dei richiedenti PI si articola in fasi. Una fase preliminare che si svolge nei centri di primo soccorso e assistenza (CPSA) istituiti nei luoghi maggiormente interessati dagli sbarchi. Una fase di prima accoglienza presso i centri governativi di prima accoglienza (CPA o *hub* regionali), distribuiti nelle regioni, dove le persone permangono, in teoria, unicamente per il tempo necessario alla definizione del loro status giuridico. La seconda e ultima fase è predisposta solo a beneficio di coloro che non hanno mezzi sufficienti di sostentamento e ne fanno richiesta, e si svolge, in principio, presso un progetto parte del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Questo è costituito dalla rete di progetti territoriali di accoglienza gestiti dagli enti locali, in collaborazione con soggetti del terzo settore, a beneficio di richiedenti (fino alla decisione sulla domanda) e titolari di PI o del permesso umanitario, e dei minori non accompagnati. I progetti vengono finanziati al 95 per cento dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, e al 5 per cento dall'ente locale che se ne fa titolare.

Accanto a questo sistema d'accoglienza ordinario, si è creato un sistema d'accoglienza straordinario per far fronte al costante numero di arrivi via mare di richiedenti PI. Infatti, quando è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei CPA o nei progetti SPRAR, l'accoglienza può essere disposta dal Prefetto in strutture temporanee appositamente allestite (centri di accoglienza straordinaria, CAS), e solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza. Al fine di giungere a un'equa presa in carico e dispersione, si sono stabilite quote di ripartizione regionale in contingenze da 10.000 unità, in base alla popolazione regionale, al prodotto interno lordo regionale e al numero di richiedenti già accolti dalle singole regioni o province autonome.

Delle 176.554 persone in questo momento accolte però, solo 39.336 trovano accoglienza in una struttura del sistema ordinario, mentre l'80 per cento circa (137.218) sono accolte in un CAS. Il sistema straordinario pertanto è, di fatto, il principale sistema di accoglienza. Tale disequilibrio rende evidente l'incapacità del sistema ordinario di adattarsi al fabbisogno imposto dagli arrivi in costante aumento. Situazione in parte prevedibile se si pensa che, ancorché il sistema SPRAR sia definito dalla normativa come il sistema unico di accoglienza, si basa sulla volontaria adesione da

parte degli enti locali. Proprio per far fronte a questa distorsione, si svolge ora una valutazione annuale del fabbisogno del sistema nazionale d'accoglienza (Ministero dell'Interno 2016b), e si sono riviste le modalità con cui gli enti locali possono aderire allo SPRAR. Si persegue così il progressivo assorbimento del sistema straordinario in quello ordinario, una più ampia partecipazione degli enti locali, e una conseguente maggiore e reale distribuzione dei richiedenti sul territorio nazionale.

Le Province autonome di Trento e Bolzano sono entrambe chiamate ad accogliere sul loro territorio lo 0,9 per cento dei richiedenti a livello nazionale – che equivale a circa 1.456 persone accolte nella Provincia autonoma di Trento (al 5.1.2016) ed a 1.080 persone nella Provincia autonoma di Bolzano (ad ottobre 2016) – secondo le quote di ripartizione regionale, così come determinate a seguito dell'accordo raggiunto in sede di conferenza unificata il 10 luglio 2014. Tuttavia, diversamente dalle altre regioni italiane nelle quali è il prefetto ad individuare i luoghi in cui collocare le strutture di accoglienza straordinaria ed i soggetti che se ne fanno carico, nelle due province autonome – a seguito della sottoscrizione di un protocollo di intesa in materia di accoglienza con il Commissariato del Governo – queste decisioni vengono prese dagli organi di governo provinciale.

Incide poi sulla conformazione dei rispettivi sistemi di accoglienza provinciale l'adesione allo SPRAR, dal 2006, della sola Provincia autonoma di Trento. Ne consegue che nella stessa una parte dei richiedenti è accolta in progetti parte della rete SPRAR e la restante nei CAS (148 e 1.261 persone rispettivamente al 16.12.2016). Attualmente vi sono 45 comuni trentini che ospitano sul proprio territorio richiedenti o beneficiari di PI. Circa il 67 per cento dei richiedenti o beneficiari di PI sono nei comuni di Trento e Rovereto, con una sostanziale equa distribuzione tra accoglienza in strutture di prima accoglienza (53 %) e in appartamenti da 4 persone (47 %) (Cin-formi 2017). È rilevante osservare che il 57 per cento delle persone accolte nel 2015 sul territorio provinciale ha deciso di proseguire il proprio viaggio verso altri Stati, uscendo così dal percorso di accoglienza (Ambrosini et al., 2015, 183).

Dal febbraio 2016, le persone giunte in provincia di Trento permangono presso un *hub* di smistamento solo per il tempo necessario alla loro identificazione e allo svolgimento dei controlli sanitari. In seguito, vengono trasferite in quattro strutture di prima accoglienza, divisi per genere, condizione familiare ed età. Infine, secondo i posti disponibili nelle strutture di seconda accoglienza, si procede alla loro distribuzione sul territorio provinciale. L'accoglienza avviene in conformità con le “Linee guida per la predisposizione del protocollo di procedura di accoglienza dei richiedenti asilo ai sensi della L.P. 13/90”, approvate con delibera della Giunta provinciale n. 2890 del 29.11.2002. Queste individuano le condizioni materiali di accoglienza e

stabiliscono le prestazioni in capo ai soggetti terzi che se ne fanno carico. Più in generale, andrà fatto riferimento alla legge provinciale n. 2 maggio 1990, n. 13 – Interventi nel settore dell’immigrazione straniera extracomunitaria – la quale include nel suo ambito di applicazione personale profughi e rifugiati, salvo regimi di maggior favore.

In provincia di Bolzano, l’accoglienza e l’integrazione degli stranieri è disciplinata dalla legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, che comprende nel suo ambito di applicazione personale rifugiati, richiedenti asilo, beneficiari di protezione sussidiaria e titolari di protezione umanitaria. Più nello specifico, per quanto riguarda l’accoglienza dei richiedenti PI, questa avviene tramite il solo sistema di accoglienza straordinario, non avendo la provincia aderito alla rete SPRAR. Sono, dunque, presenti solo CAS nel numero di 17 a giugno 2016 gestiti dalla Caritas e dalle Onlus Volontarius/River Equipe (Provincia autonoma di Bolzano 2016a).

Questa diversa strutturazione del sistema si riflette in una più ampia dispersione e distribuzione sul territorio delle strutture di accoglienza in provincia di Trento (Ambrosini et al., 2015, 185) e nella maggiore presenza di strutture di medie dimensioni (le quali ospitano tra 25 e 60 persone) in provincia di Bolzano.

In quest’ultima hanno, quindi, diritto all’accoglienza – dei cui costi è lo Stato a farsi carico – solo i richiedenti PI inviati tramite il sistema di quote e non coloro che, già presenti sul territorio, spontaneamente si presentano presso la questura per fare domanda di PI. Nel corso del 2016, perciò, si è giunti ad avere fino a 450 persone, definite come “fuori quota”, escluse dall’accoglienza (Provincia autonoma di Bolzano 2016b). Al fine di porre rimedio a questa situazione, sulla base di un accordo raggiunto nell’ottobre 2016 tra il Ministero dell’Interno e il Presidente della provincia Arno Kompatscher, si è stabilito che queste persone verranno progressivamente inserite all’interno della quota assegnata alla Provincia, riducendo quindi in modo proporzionale l’invio di coloro che giungono via mare. L’accordo ha portato al celebre reperimento di tre immobili a Bolzano in cui sono state accolte circa 200 persone, e si è avviata la ricerca di diversi immobili negli altri comuni della Provincia – Bresanone, San Candido, Laives, Lana, Val Isarco – per 350 posti ulteriori (Regioni.it 2016). Iniziative che rientrano all’interno dello sforzo generale di delocalizzazione dei richiedenti PI dalla città di Bolzano verso i comuni minori, come rimarcato dal Tavolo di coordinamento per i flussi migratori non programmati presieduto dal Prefetto, e che vede la partecipazione di rappresentanti della provincia e del comune di Bolzano.

In aggiunta a queste strutture, predisposte per coloro che fanno domanda di PI in Italia, si sono istituiti centri di assistenza per le persone in transito verso l’Austria e

la Germania, a dicembre 2014 al valico del Brennero e, dall'aprile 2015, grazie a un coordinamento tra molteplici attori del terzo settore e privati cittadini, presso la stazione ferroviaria di Bolzano.

4. I territori dell'Euregio e la protezione internazionale

I territori dell'Euregio coinvolti in questo tentativo di coordinamento presentano elementi comuni e condividono simili difficoltà. In primo luogo, compartono la duplice natura dell'essere territori di transito e luoghi di destinazione, quindi di accoglienza, di richiedenti PI. Nella quasi totalità dei casi, per la loro collocazione geografica, questo avviene a seguito della vigenza in entrambi gli Stati di meccanismi di dispersione. Tuttavia, le diverse nazionalità di coloro che fanno maggiormente domanda di PI nei due Stati – Afghanistan, Siria e Iraq per l'Austria; Nigeria, Pakistan e Gambia per l'Italia – rivela che nei territori dell'Euregio si incrociano i flussi che giungono sul territorio dell'UE, da un lato, tramite la rotta centrale del Mediterraneo, dall'altro attraverso la rotta dei Balcani occidentali. Diversità che si riflette soprattutto sulle percentuali di riconoscimento della protezione: solo un 30 per cento mediamente di esiti positivi nel caso italiano per le prime cinque nazionalità che vi fanno domanda (Anci et al. 2016, 104-105); nel caso austriaco, a novembre 2016, il riconoscimento di una qualche forma di protezione ed i dinieghi si equivalevano, con però importanti distinguo tra nazionalità: 90 per cento domande con esito positivo per i siriani, e solo il 24 per cento e il 29 per cento per afgani ed iracheni rispettivamente (BMI 2016).

Da quanto fino ad ora messo in rilievo, risulta evidente come molteplici aspetti della gestione dell'accoglienza dei richiedenti PI, soprattutto quando in transito attraverso i confini nazionali di Italia ed Austria, tocchino ambiti della cooperazione transfrontaliera tra i territori del GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino". Pur non rientrando strettamente né la materia dell'accoglienza né quella dell'immigrazione tra gli ambiti più specifici di cooperazione, al fine di assicurare il buon funzionamento del GECT, la Giunta può adottare ogni atto necessario. Allo scopo, quindi, di tutelare gli interessi dei territori in quella che è stata definita come la "crisi europea dei profughi" (*sic!*), si è costituita l'Euregio Task Force: un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei dipartimenti che nei tre territori si occupano della gestione e dell'accoglienza dei richiedenti PI. L'obiettivo primo è quello di adottare misure comuni e strategie concordate tra gli organi di governo dei territori coinvolti (delibera GECT n. 12 del 18.11.2015), e di farsi soggetto interlocutore e

rappresentante degli interessi congiunti delle tre province di fronte ai rispettivi governi nazionali e alle istituzioni europee.

Va sottolineato che al momento della sua costituzione vi era un duplice ordine di questioni rilevanti. Da un lato, il possibile spostamento dei flussi migratori verso il confine italo-austriaco a seguito delle progressive chiusure dei confini da parte degli Stati che si trovano lungo la rotta dei Balcani occidentali, a partire dalla chiusura del confine ungherese nel settembre 2015. Dall'altro, le annunciate misure di implementazione di controlli e possibile chiusura del valico del Brennero da parte dell'Austria. Come noto, nella primavera del 2016, pur avendo avviato i lavori per la costruzione di infrastrutture tali da permettere maggiori controlli, non si è giunti a replicare quanto si è invece fatto al valico di frontiera austro-sloveno di Spielfeld nell'ottobre 2015. Si è evitata una tale reiterazione anche a seguito dell'incontro tra i ministri dell'Interno italiano e austriaco a maggio 2016, a seguito del quale i controlli lungo l'asse del Brennero da parte della polizia italiana sono stati rafforzati.

L'aspetto in cui si temevano maggiori ripercussioni, ove si fossero implementate ingenti misure di controllo al valico del Brennero, era quello del trasporto merci e passeggeri. Settori che subirebbero un importante aumento dei costi ove i controlli comportassero ritardi anche minimi nella circolazione dei mezzi (Confcommercio-Isfort 2016). Rileva poi che i territori che più in questo biennio si sono fatti carico dell'accoglienza di richiedenti PI in transito verso altri paesi – la provincia di Bolzano e il *Land* Tirolo – abbiano entrambi istituito comitati consultivi o tavoli di coordinamento al fine di adottare misure concordate con tutti gli attori istituzionali e non coinvolti nella gestione dell'accoglienza.

La risposta dei territori dell'Euregio, al netto dei tentativi di coordinamento, risente e reagisce alle politiche intraprese a livello nazionale. L'Italia, da un lato, sconta l'incapacità data dal non aver saputo costruire in questi anni un sistema di accoglienza ordinario in linea con le necessità di accoglienza del paese. La situazione attuale, dunque, porta i territori a farsi carico dei richiedenti PI per la maggior parte tramite strutture di accoglienza straordinaria, un sistema che per dimensioni – 3.090 centri a ottobre 2015 in cui erano ospitati il 72 per cento dei richiedenti (Ministero dell'Interno 2015, 29) – ed eterogeneità non ne permette un adeguato controllo, e porta all'esistenza di standard e modalità di accoglienza disomogenei (Cittadinanzattiva et al. 2016, 7). Se da un lato non può che riconoscersi l'impegno profuso per far fronte alle necessità dell'accoglienza con, per esempio, il costante ampliamento della rete SPRAR – passata dai 12.577 posti di inizio 2015 ai 27.089 del primo semestre 2016 – dall'altro, occorre trovare rimedio alle violazioni prodottesi a seguito dei molteplici ostacoli posti all'accesso alla PI, come da ultimo posto in luce dalla

condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Khlaifia* e altri contro Italia (Grande camera, domanda n. 16483/12, sentenza 15.12.2016). L'Austria, dall'altro, alla luce delle più recenti riforme legislative e delle nuove misure di controllo alle frontiere, adottate nonostante le numerose critiche e il costante decrescere delle domande di PI, ha fortemente ridotto l'accesso alla stessa mettendo in dubbio il rispetto della Convenzione di Ginevra e dei diritti sanciti dalla stessa Costituzione austriaca (Benedek 2016, 957-958).

I territori dell'Euregio, dunque, saranno in futuro chiamati a mediare tra le imprescindibili necessità di coordinamento nell'adozione di misure a forte impatto sui territori e le decisioni prese nei rispettivi livelli nazionali. Il Tirolo, infatti, potrebbe vedersi direttamente coinvolto nell'attuazione della nuova normativa austriaca che disciplina l'esame delle domande presentate alla frontiera ove le circostanze per la sua attuazione dovessero darsi. Dall'altro, le Province autonome di Trento e Bolzano dovranno proseguire nello sforzo di portare a regime i propri sistemi di accoglienza, in attesa di comprendere in che modo verranno coinvolti i territori nel nuovo piano per la gestione dell'immigrazione irregolare annunciato a fine 2016. Si dovrà capire, infatti, quali saranno le misure adottate al fine di attuare il piano nazionale, ed i rispettivi piani provinciali, per rintracciare e poi rimpatriare i migranti non regolarmente presenti, e per il quale si prevede la costruzione di ulteriori centri di identificazione ed espulsione, seppure regolati diversamente dagli attuali, e nuovi accordi bilaterali con i paesi d'origine dei flussi.

In questo contesto, quindi, si comprende quanto il dialogo tra i soggetti che nei territori Euregio si occupano a diverso titolo dei richiedenti PI, sebbene difficile, sia assolutamente necessario.

Note

- 1 Cfr. delibera congiunta da parte dei presidenti Arno Kompatscher, Ugo Rossi e Günther Platter nella seduta del GECT Euregio celebratasi in data 15 febbraio 2016 avente il seguente oggetto: "Crisi dei profughi: iniziative che salvaguardano gli sviluppi europei nel territorio dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?art=Press533859 (1.12.2016).

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, Maurizio/Boccagni, Paolo/Piovesan, Serena (2015), L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2015, <http://www.immigrazione.it/docs/2016/rapporto-immigrazione-trentino-2015.pdf> (10.12.2016)
- Anci/Caritas Italiana/Cittalia/Fondazione Migrantes/Servizio centrale dello Sprar (2015), Rapporto sulla PI in Italia 2015, www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf (28.11.2016)
- Anci/Caritas Italiana/Cittalia/Fondazione Migrantes/Servizio centrale dello Sprar (2016), Rapporto sulla PI in Italia 2016, www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20protezione%20internazionale%202016.pdf (1.12.2016)
- Benedek, Wolfgang (2016), Recent Developments in Austrian Asylum Law: A Race to the Bottom?, in: *German Law Journal*, 17 (6), 949-966.
- BMI Bundesministerium für Inneres (2016), Asylwesen Statistiken www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/2016/Asylstatistik_November_2016.pdf (12.12.2016)
- Chetail, Vincent/De Bruycker, Philippe/Maiani, Francesco (2016), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden: Brill
- Cinformi (2017), Focus "Accoglienza profughi in Trentino", [www.cinformi.it/index.php/it/news_ed_eventi/archivio_news/anno_2015/focus_accoglienza_profughi_in_trentino\(offset\)/0\(limit\)/4\(sb\)/312](http://www.cinformi.it/index.php/it/news_ed_eventi/archivio_news/anno_2015/focus_accoglienza_profughi_in_trentino(offset)/0(limit)/4(sb)/312) (5.12.2017)
- Cittadinanzattiva/LasciateCIEntrare/Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie (2016), InCA-Strati. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, <http://www.cittadinanzattiva.it/files/primopiano/giustizia/inCAStrati-report.pdf> (5.12.2017)
- Confcommercio-Isfort (2016), Caso Brennero: Danni economici per l'Italia e per l'Europa, www.confcommercio.it/documents/10180/8404709/BRENNERO+TESTO.pdf/5e230159-fa59-493c-8fc2-d76e4f7afef1 (12.1.2017)
- Conference (2016), Conference "Managing Migration Together", Vienna, 24.2.2016, Brussels, 25.2.2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf> (4.12.2016)
- Commissione europea (2016), Ritorno a Schengen - Tabella di marcia, Bruxelles, 4.3.2016 COM(2016) 120 final.
- Consiglio dell'Unione Europea (2016), Comunicato stampa no. 646/16, Schengen: il Consiglio raccomanda una proroga dei controlli alle frontiere interne, 11.11.2016
- Den Heijer, Marteen/Jorrit, Rijpma/Thomas, Spijkerboer (2016), Coercion, Prohibition and Great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System, in: *Common Market Law Review*, 53, 607-642
- Eurostat (2016), First time asylum applicants, Q3 2015-Q3 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants,_Q3_2015_-_Q3_2016.png (15.12.2016)
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2016a), Monthly data collection on the current migration situation in the EU. February 2016 monthly report, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-monthly-Compilation-com-update-3_en.pdf (30.12.2016)
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2016b), Monthly data collection: December 2016, <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/december-2016> (30.12.2016)
- Frontex (2016), Risk Analysis for 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (3.12.2016)
- International Organization for Migration (IOM) (2016), Missing Migrants Project, Mediterranean, <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean> (15.12.2016)

- International Organization for Migration (IOM), National contact point Austria-European Migration Network (EMN) (2015), The organization of asylum and immigration policies in Austria, Vienna: International Organization for Migration (IOM), http://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/organisation-study_AT-EMN-NCP_2016.pdf (15.12.2016)
- Knapp, Anny (2015), Country Report: Austria, European Council on Refugees and Exiles, www.asylumineurope.org/reports/country/austria (15.12.2016)
- Koppenberg, Saskia (2014), The organization of the reception system in Austria, Vienna: International Organization for Migration (IOM), <http://www.emn.at/en/publications/studies/1137-emn-studie-die-gestaltung-der-grundversorgung-in-oesterreich-2014> (15.12.2016)
- Koppenberg, Saskia (2015), Austria. Annual Policy Report 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/annual-policy-01a_austria_apr_part2_final.pdf (15.12.2016)
- Kratzmann, Katerina (2016), Resettlement and the Humanitarian Admission Programme in Austria, Vienna: International Organization for Migration (IOM), www.emn.at/images/2936_16_Studie_ENG_web.pdf (13.12.2016)
- Leaders' Meeting (2015), Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf (5.12.2016)
- Ministero dell'Interno (2015), Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/rapporto_accoglienza_ok_aggiornato_isbn_appendice_rev2.pdf (12.12.2016).
- Ministero dell'Interno (2016a), Cruscotto statistico giornaliero, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_16_dicembre.pdf (16.12.2016)
- Ministero dell'Interno (2016b), Piano nazionale accoglienza 2016, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/piano_accoglienza_2016_31_marzo_2016.pdf (16.12.2016)
- Ministero dell'Interno (2016c), Dati e statistiche della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo (16.12.2016)
- Minos, Mouzourakis/Caoimhe, Sheridan (2015), Navigating the Maze: structural barriers to accessing protection in Austria, European Council on Refugees and Exiles, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/structural_barriers_to_accessing_protection_in_austria.pdf (7.12.2016)
- Profil (2014), Nächtlicher Angriff auf Asylwerberheim in den Tiroler Bergen, 30.10.2014, <http://www.profil.at/oesterreich/naechtlicher-angriff-asylwerberheim-tiroler-bergen-378344> (7.12.2016)
- Provincia autonoma di Bolzano (2016a), Centri di accoglienza per persone richiedenti asilo in Alto Adige, 30.06.2016, http://www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/persone-in-difficolta/downloads/Centri_di_accoglienza_per_persone_richiedenti_asilo_in_Alto_Adige_-_Situazione_al_30.06.2016.pdf (21.12.2016)
- Provincia autonoma di Bolzano (2016b), Circolare del 27.9.2016, "Accoglienza temporanea di persone appartenenti a categorie 'vulnerabili'", http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_2.pdf (20.12.2016)
- Regioni.it (2016), "Richiedenti asilo: attuazione dell'accordo Alfano-Kompatscher", 7.11.2016, <http://www.regioni.it/dalleregioni/2016/11/07/bolzano-richiedenti-asilo-attuazione-dellaccordo-alfano-kompatscher-484511/> (28.12.2016)
- Schennach, Dietmar (2016), Die Bewältigung der Ausnahmesituation in Tirol. Ein Praxisbericht, in: Wölk, Jens/Guella, Flavio/Pelacani, Gracy (ed.s), Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione", Editoriale scientifica: Napoli, 275-292.
- Teitgen-Colly, Catherine (2006), The European Union and Asylum: an Illusion of Protection, in: *Common Market Law Review*, 43(6), 1503-1566
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugees/Migrants Response. Mediterranean, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (16.12.2016).

Alice Engl/Verena Wisthaler

Divergenz trotz Kooperation. Der politische Diskurs zu Flüchtlingen und Asylwerbenden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Divergence despite cooperation. The political discourse on refugees and asylum seekers in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino

Abstract The article analyses and compares the political debates on refugees and asylum seekers in the regional parliaments of two Italian provinces, South Tyrol and Trento, and the Austrian region Tyrol in 2015 and 2016. These three territorial entities, which constitute the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino, represent a salient context to analyse the political discourse on asylum seekers.

First, the Brenner Pass, an important gateway in the refugee flow from South to North, is situated as state border cutting through the European region. Second, the region has a unique historical identity and strong transnational cooperation at the sub-state level. Furthermore, the political landscape of the three territorial entities reveals political-ideological similarities across governing and opposition parties.

We might assume that the euro-regional framework of cooperation and the political-ideological similarities of governing and opposition parties lead to similar interpretations of the refugee issue. However, our analysis reveals significant differences in the political discourses, such as interpreting the refugee flow as state of emergency requiring humanitarian aid (in South Tyrol and Trentino) as opposed to perceiving it as movement of people requiring integration measures (in Tyrol). Thus, the national context manifests itself prominently onto political debates at the regional level.

The empirical results of the article build on a structured qualitative analysis assisted by Atlas.ti of the debates held within the three regional parliaments in 2015 and 2016.

1. Einleitung

Flüchtlinge und Asylwerbende sind seit 2015 eines der zentralen Themen in der Europäischen Union und auch in den Gebieten der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Euregio). Menschen, die über das Mittelmeer nach Europa kommen, streben vermehrt in den Norden, sodass der Brennerpass und somit auch die Euregio seit Ende 2014, vor allem aber seit dem Frühjahr 2015, zu einem zentralen „Nadelöhr“ für Menschen auf der Flucht wurden. Obwohl die Autonomen Provinzen Trient und Bozen und auch das Bundesland Tirol bereits in den 1990er-Jahren Flüchtlinge aus Albanien und dem Kosovo aufgenommen haben, und auch nach dem sogenannten Notstand Nordafrika im Jahre 2011 Menschen auf der Flucht aus verschiedenen afrikanischen Staaten in die Europaregion kamen, unterscheiden sich die Jahre 2015 und 2016 in der Anzahl und vor allem aufgrund des grenzüberschreitenden und euroregionalen Elementes von vorherigen Situationen.

Die Ankündigung Österreichs, die Grenze am Brenner zu schließen bzw. Grenzkontrollen einzuführen,¹ hat einerseits eine Diskussion in den Landtagen und in den Medien zur Identität der Euregio angestoßen. Zudem traten die Landeshauptleute der Euregio als Mittler zwischen dem italienischen und dem österreichischen Staat in der Frage der Gestaltung des Grenzmanagements auf. Andererseits hat dies auch zur Bildung einer sogenannten Euregio-Task Force geführt, einem institutionalisierten und regelmäßigen Austausch der für Flüchtlinge zuständigen Landesräte mit Vertretern der italienischen und österreichischen Polizeibehörden, sowie mit Vertretern der für die Aufnahme und Unterbringung der Asylwerbenden zuständigen Vereine und Behörden.² Die politischen Vertreter der Euregio agierten somit als Vertreter eines gemeinsamen euroregionalen Handlungsraums, allerdings mit beschränktem Spielraum, wie dieser Artikel zeigen wird.

Der vorliegende Artikel vergleicht die Debatten über Asylwerbende und Flüchtlinge in den drei Landtagen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in den Jahren 2015 und 2016. Ziel ist es erstens herauszufinden, welche Themen den politischen Diskurs in den drei Landtagen dominieren, und ob es Gemeinsamkeiten bei den politischen Debatten in den Landtagen gibt. Wir nehmen an, dass die politischen Diskurse in den drei Landtagen aufgrund politisch-ideologischer Ähnlichkeiten im Parteienspektrum und aufgrund der euroregionalen Zusammenarbeit zum Thema Asylsuchende deutliche Gemeinsamkeiten aufweisen. Allerdings stellen wir fest, dass sich der politische Diskurs (formell und inhaltlich) in den drei Landtagen deutlich unterscheidet, und somit liegt es im Interesse des Artikels, zweitens, mögliche Erklärungen für die Divergenzen aufzuzeigen.

Nach dieser Einleitung führt der zweite Teil des Artikels in den euroregionalen Kontext und in die Fälle, nämlich die drei Teile der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino, ein. Nach einer Beschreibung der Daten, auf denen der Artikel basiert, und den methodologischen Überlegungen im dritten Teil, folgt im vierten Teil des Artikels die empirische Analyse der Landtagsdebatten. Teil fünf zeigt mögliche Erklärungsmuster auf und schließt den Artikel ab.

2. Politisch-ideologische Gemeinsamkeiten und euroregionale Zusammenarbeit

Zuwanderung und Flüchtlingsbewegungen, aber auch Maßnahmen zur Aufnahme und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Asylwerbenden unterscheiden sich nördlich und südlich des Brenners und sind vor allem durch den besonderen historischen und nationalen Kontext geprägt. Wie unter anderem aus den Beiträgen von Mauro Cereghini und Sergio Previte in diesem Band hervorgeht, wird der italienische Diskurs durch die Wahrnehmung von Migration und Flucht als Notstand und vorübergehendes Phänomen geprägt, während in Österreich der rechtliche Rahmen für die Aufnahme von Asylwerbenden nach einer Phase der Willkommenskultur im Jahre 2015 nun restriktiver gestaltet werden soll (Sandra Müller und Sieglinde Rosenberger in diesem Band).

Neben diesen Unterschieden gibt es aber eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die sowohl das Bundesland Tirol als auch die Autonomen Provinzen Trient und Bozen teilen und somit einen ähnlichen Diskurs erwarten lassen. Nördlich und südlich des Brenners liegt die Zuständigkeit zur Steuerung der Zuwanderung beim jeweiligen Staat, und somit bestimmt dieser die Quote der aufzunehmenden Asylsuchenden. Die Zuständigkeit bezüglich der Erstaufnahme, der Unterbringung, vor allem aber all jener Maßnahmen, die eine Aufnahme und Teilhabe in der Gesellschaft unterstützen, liegt jedoch auf beiden Seiten des Brenners bei dem jeweiligen Bundesland bzw. der Region/Provinz (Wisthaler 2015; Kössler 2015; Medda-Windischer/Carla 2015).

Die drei Landesteile der Europaregion weisen zudem politisch-ideologische Ähnlichkeiten im Spektrum der Regierungs- und Oppositionsparteien auf.³ Die Positionen von politischen Parteien bezüglich Immigration und Integration folgen zwar nicht automatisch deren links-rechts Ausrichtung (Odmalm 2012), doch es zeigt sich, dass sich mitte-rechts Parteien kritischer und ablehnender dem Thema gegenüber positionieren als mitte-links Parteien, und somit die politische Debatte und in weiterer Folge auch politische Maßnahmen prägen.

In allen drei Landesteilen regiert eine Koalition aus konservativen christdemokratischen (Volks-)Parteien und mitte-links Parteien: in Südtirol die Südtiroler Volkspartei (SVP) und der Partito Democratico (PD); in Trient der Partito Autonomista Trentino Tirolese (PATT), PD und Unione per il Trentino; in Tirol die Österreichische Volkspartei (ÖVP) und die Grünen. Die Mehrzahl der Oppositionsparteien ist in allen drei Landesteilen im mitte-rechts Spektrum angesiedelt. In Südtirol und auch im Trentino sind zudem Regionalparteien sowohl in der Regierung als auch in der Opposition prominent vertreten.

Zusätzlich arbeiten die politischen Vertreter formell in der Europaregion zusammen. Diese Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der gemeinsamen Institutionen des EVTZ, nämlich Versammlung und Vorstand, und über eine speziell zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende gegründete Task Force. Diese Task Force besteht aus Vertretern der Verwaltungsabteilungen, die im Bereich der Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden tätig sind. Sie hat unter anderem die Aufgabe, Strategien zwischen den Regierungen der drei Landesteile abzustimmen und gemeinsame Maßnahmen zu erarbeiten.⁴ Darüber hinaus treffen sich die drei Landtage alle zwei Jahre im Rahmen des sogenannten Dreierlandtags zu einer gemeinsamen Sitzung. Die letzte gemeinsame Sitzung fand am 20. und 21. April 2016 in Trient statt. Dabei wurde unter anderem über das Thema Flüchtlinge und Asylsuchende gesprochen und das Plenum genehmigte einen Beschluss betreffend „Herausforderungen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ (Beschluss Nr. 1/2016).

Dies zeigt, dass eine formelle Kooperation zwischen politischen und administrativen Akteuren zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende besteht. In einer Europaregion sind solche politischen Beziehungen, vor allem in einem Politikbereich von hoher grenzüberschreitender Bedeutung, und die Beteiligung verschiedener Akteure grundlegende Komponenten für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Engl 2016; Svensson/Nordlund 2014; Boman/Berg 2007, 196; Pikner 2008). Die Konsolidierung eines grenzüberschreitenden Raums bzw. einer Europaregion ist unter anderem das Ergebnis von politischen Beziehungen und Interaktionen, zum Beispiel regelmäßige Treffen von Politikern oder die Definition von politischen Strategien (Durand 2015).

Die grenzüberschreitende Kooperation bei der Flüchtlingsthematik erfolgt in einem förderlichen Kontext, sowohl aufgrund der Bereitschaft der politischen Akteure zur Zusammenarbeit als auch aufgrund eines entsprechenden institutionellen Rahmens und funktionalen Kommunikationsnetzes durch gemeinsame Treffen und Organe. Daher kann angenommen werden, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Flüchtlingsthematik über diese institutionellen und funktionalen

Dimensionen konsolidiert wird (z. B. in Form von gemeinsamen politischen Strategien), und dass sich diese Konsolidierung in den politischen Diskursen der drei Landtage in Form von Gemeinsamkeiten widerspiegelt.

Sowohl die politisch-ideologischen Gemeinsamkeiten im Parteienspektrum, insbesondere bei den Regierungsparteien, als auch die Kooperation der politischen Akteure im Rahmen der Europaregion sprechen für mehr Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten in den politischen Diskursen in den drei Landtagen.

Die Analyse zeigt jedoch deutliche Unterschiede in den politischen Diskursen, wie etwa die Interpretation der Flüchtlingsströme als Notstand, der zwar eine humanitäre Hilfe erfordert, generell aber beschränkt werden sollte (in Südtirol und Trient), gegenüber der Wahrnehmung der Flüchtlinge als Teil einer Bevölkerungswanderung und sozialen Veränderung, die Integrationsmaßnahmen erfordern (Tirol). Institutionelle Kooperation zwischen Tirol, Südtirol und Trentino und politisch-ideologische Gemeinsamkeiten bei den Regierungskoalitionen und Oppositionsparteien führen also nicht zwangsläufig zu inhaltlich und formell ähnlichen politischen Debatten. Stattdessen müssen alternative Erklärungen wie institutionelle oder kulturelle Faktoren identifiziert werden, um die Unterschiede in den Diskursen zu ergründen. Auch die prominente Rolle der Regionalparteien bzw. jener Parteien, die eine Veränderung im verfassungsrechtlichen Status der Autonomen Provinzen Trient und Südtirol anstreben, muss berücksichtigt werden.

3. Daten und methodologische Überlegungen

Wir untersuchen den politischen Diskurs zu Flüchtlingen und Asylwerbenden in der Euregio im Zeitraum 2015 und 2016. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da vor allem ab Sommer 2015 die Zahlen der Transitflüchtlinge und der Asylwerbenden in Italien und Österreich, wie auch in ganz Europa, erheblich zunahmen; sich die politische Debatte zu Transitflüchtlingen und Grenzkontrollen zuspitzte und gleichzeitig auch über die Treffen der Landeshauptleute und die Euregio Task-Force transnationalisierte.

Der politische Diskurs umfasst definitionsgemäß mehr als die Debatten in einem Parlament, bzw. einem Landtag (Kerchner/Schneider 2006). Der vorliegende Beitrag beschränkt sich exemplarisch auf die Analyse der Wortprotokolle der Landtagssitzungen, die durchaus einen signifikanten Teil des politischen Diskurses darstellen, da durch die Arbeit im Landtag, die formelle Einbringung von Anfragen und Anträgen und die Verabschiedung von Akten und Gesetzen Politikfelder gestaltet werden und somit eine Grundlage politischen Handelns darstellen. Zudem treten in der Diskussion

Meinungen ungefiltert zu Tage und geben Einblick in die ideologische Grundhaltung der politischen Akteure (van Dijk 1997). Der politische Diskurs als Ganzes beeinflusst wiederum die öffentliche Meinung und die sozialen Grundhaltungen in der Gesellschaft, und ist ein Teil der Elite-Masse-Beziehung (Putnam 1979).

Die für den Artikel angelegte Datenbank umfasst insgesamt 93 Wortprotokolle, die sich, wie in Tabelle 1 aufgeschlüsselt, auf die drei Landtage verteilen.

Tabelle 1: Wortprotokolle zum Thema Flüchtlinge/Asylwerbende in den jeweiligen Landtagen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Jahr	Landtag der Autonomen Provinz Bozen	Landtag der Autonomen Provinz Trient	Landtag des Bundeslandes Tirol	Summe
2015	19	19	11	49
2016	23	13	8	44
Summe	42	32	19	93

Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Bei der Datensammlung wurden nur die Protokolle jener Landtagssitzungen berücksichtigt, wo das Thema Flüchtlinge und Asylsuchende auch debattiert wurde, das heißt, wo sich Vertreter von mindestens zwei Parteien zu diesem Thema zu Wort meldeten (unabhängig davon, ob ein spezifischer formeller Akt zu diesem Thema eingebracht wurde oder nicht).⁵ Aus den insgesamt 228 Wortprotokollen aller drei Landtage wurden jene 93 in die Datenbank aufgenommen, in denen eines oder mehrere der folgenden Schlüsselwörter oder deren Synonyme vorkamen: Flüchtlinge, Asylwerbende, profughi, richiedenti asilo, Asylantrag, Flucht.

Aus der Datenbank lässt sich erstens ein Überblick über formelle Aspekte der parlamentarischen Debatte generieren, also wie oft das Thema diskutiert wurde und welche parlamentarischen Einbringungen es zu dem Thema gab (Anfragen, Anträge, Gesetzesentwürfe usw.). Zweitens werden die Protokolle der Datenbank dahingehend untersucht, wie die Debatten inhaltlich geprägt sind und wie in den Landtagen das Thema Flüchtlinge und Asylwerbende gedeutet und gehandhabt wird.

Um die inhaltliche Analyse der Wortprotokolle vorzunehmen, wurden die Daten mittels des qualitativen Textanalyseprogramms Atlas.ti kodiert und anschließend mittels einer qualitativen Textanalyse untersucht (Mayring 2000). Die Kodierung mittels Atlas.ti erlaubt einerseits eine numerische Darstellung der Ergebnisse, andererseits erleichtert die Benutzung des Programmes eine strukturierte qualitative Analyse. Die Kodierung erfolgte in zwei Schritten. Nach der deduktiven Entwicklung von Themenblöcken, die Flucht/Asyl in den unterschiedlichen Dimensionen erfassen, wurden

die eigentlichen Codes und Unter-codes induktiv entwickelt und zu Codefamilien zusammengefasst.⁶ Tabelle 2 gibt einen Überblick über die verwendeten Codes, aufgeteilt in fünf Themenblöcke. Die Themenblöcke unterteilen sich in aktionsorientierte Themen, das heißt Themen, die ein Handeln einfordern, und in deutungsorientierte Themen, die eine Bewertung und Interpretation der Lage darstellen.

Tabelle 2: Übersicht Kodebuch

Themenblöcke		Kodefamilien	Häufigste verwendete Codes
aktionsorientiert	Kompetenzverteilung/ Zuständigkeit	Kompetenzverteilung/ Zuständigkeit	Solidarität unter allen; transnational und grenzüberschreitend; Kompetenzübernahme durch Provinz/Bundesland vom Staat; Euregio; Kompetenz der EU
		Kritik an der Kompetenzverteilung/ Zuständigkeit	an der EU; am Dubliner Abkommen; an Italien; an der Zusammenarbeit in der Euregio
		Kritik am Asylverfahren	Länge/Dauer; Koordination zwischen Staat und Provinz
	Maßnahmen	Maßnahmen zur Regelung und Gestaltung der Erstaufnahme	Verteilung auf alle Gemeinden; Informationsfluss zwischen Regierungsebenen verbessern; keine Konzentration von Asylwerbenden in kleinen Gemeinden; Unterbringungsstrukturen
		Maßnahmen zur Förderung der Integration	Sprache; aktiv werden; Arbeit; Grundversorgung; besondere Maßnahmen für Minderjährige; Bürgerkunde
		Maßnahmen zur Begrenzung der Einwanderung bzw. Ansiedlung auf dem Territorium	Sozialleistungen beschränken; Entwicklungszusammenarbeit anstelle von Integrationsmaßnahmen; aufgrund der historischen Sprachgruppen sensibel; es braucht keine Integration
deutungsorientiert	Definition Flucht	Definition und Interpretation von Flucht; geforderte Konsequenzen; Herausforderungen	Beschränken; Globalisierung und ungleiche Verteilung als Grund; kein politisches Kapital schlagen; soziale Veränderung akzeptieren
		Herausforderungen	Angst unter der Bevölkerung; Wahrung der Rechte der Einheimischen; verdienen auf Kosten der Flüchtlinge; Kosten des Asylwesens; Sicherheitsproblem
	Definition Flüchtling	Bezeichnung Flüchtling; assoziierter rechtlicher und sozialer Status; assoziierte Rechte und Pflichten	Wirtschaftsflüchtlinge vs. Kriegsflüchtlinge; Kriminelle; Minderjährige; Transitflüchtlinge
	Brennergrenze		für Schutz der Grenze; gegen Grenzkontrollen – für EU; gegen Hotspot Brenner

Quelle: Eigene Ausarbeitung.

4. Form und Inhalt der Landtagsdebatten 2015 und 2016

Die ausgewählten Landtagsdebatten zum Thema Flucht und Asyl werden bezüglich Form und Inhalt analysiert, wobei im abschließenden Teil Interdependenzen zwischen beiden aufgezeigt werden.

4.1 Sitzungen und formelle Einbringungen zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende

Dieser Abschnitt erörtert formelle Aspekte der Landtagsdebatten in den drei Euregio-Ländern. Dabei wird aufgeschlüsselt, bei wie vielen Landtagssitzungen das Thema Flüchtlinge und Asylwerbende sowohl im Jahre 2015 als auch 2016 diskutiert wurde, welche parlamentarischen Akte dazu eingebracht wurden, welche Parteien jeweils am aktivsten waren und schließlich welche formellen Akte zu diesem Thema in den drei Landtagen im jeweiligen Jahr angenommen wurden.

Tabelle 3 gibt eine erste Übersicht über die formelle Auswertung der Debatten in den drei Landtagen im Jahre 2015.

Bei der Anzahl an Sitzungen, bei denen das Thema Flüchtlinge und Asylwerbende diskutiert wurde, hebt sich der Tiroler Landtag mit 79 Prozent der Sitzung deutlich von den Landtagen in Südtirol und Trient mit jeweils 37 Prozent ab.

In den Landtagen von Tirol und Südtirol erfolgte der Großteil der Debatten im Zuge von formell eingebrachten Akten (Anfragen, Anträge) zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende. Im Trentiner Landtag hingegen wurde über Flüchtlinge und Asylwerbende Großteils im Zuge von allgemeinen politischen Themen und Tagesordnungspunkten diskutiert, die sich nicht spezifisch auf Flüchtlinge und Asylsuchende beziehen. Dementsprechend gab es im Trentiner Landtag im Jahre 2015 wenige formelle parlamentarische Einbringungen zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende. Im Südtiroler Landtag erfolgte der Großteil der themenspezifischen formellen Einbringungen über Anfragen, gefolgt von Beschlussanträgen. Im Landtag in Tirol dominierten die Anträge.

In den Landtagen von Tirol und Südtirol brachten die Freiheitlichen die meisten formellen Akte zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende ein. Im Trentiner Landtag war die Civica Trentina jene Partei mit den meisten formellen Einbringungen.

Im Südtiroler Landtag wurde im Jahre 2015 ein Akt zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende angenommen, nämlich der Landesgesetzentwurf Nr. 61/15, der einen Artikel mit „Bestimmungen über Initiativen zur Unterstützung von Migranten auf

Tabelle 3: Formelle Auswertung der Landtagsdebatten 2015 zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende

	Südtiroler Landtag	Trentiner Landtag	Tiroler Landtag
Anzahl Sitzungen mit einer Diskussion zum Thema	19 von 52 Sitzungen (entspricht 37%)	19 von 52 Sitzungen (entspricht 37%)	11 von 14 Sitzungen (entspricht 79%)
Meistverwendete und diskutierte parlamentarische Einbringung zum Thema	Anfragen, gefolgt von Beschlussanträgen	Anfragen (aber insgesamt wenige themenspezifische formelle Einbringungen, der Großteil der Debatte erfolgt im Rahmen sonstiger Tagesordnungspunkte)	Anträge
Partei mit den meisten diskutierten formellen Einbringungen zum Thema*	Die Freiheitlichen	Civica Trentina	Die Freiheitlichen**
Angenommene formelle Akte und einbringende Partei***	1 Landesgesetzentwurf (SVP-PD)	2 proposte di ordine del giorno (PD)	4 Anträge (FPÖ, 2 davon in einer abgeänderten Fassung); 1 Antrag (impuls-tirol); 2 Anträge (die Grünen); 3 Anträge (ÖVP und Grüne); 1 Regierungsvorlage (ÖVP und Grüne); 2 dringliche Regierungsvorlagen (ÖVP und Grüne); 4 Anträge und Berichte des Finanzausschusses zu Regierungsvorlagen (ÖVP und Grüne); 1 Antrag für eine Gesetzesnovelle des Tiroler Grundversorgungsgesetzes (ÖVP und Grüne);

* Hier werden, wie im Abschnitt zu Daten und Methoden bereits erläutert, nur jene Einbringungen gezählt, die in den jeweiligen Landtagen debattiert werden. Dies betrifft insbesondere den Tiroler Landtag, wo nicht alle Anfragen und Anfragebeantwortungen im Landtag besprochen werden. Dies gilt auch für Tabelle 4.

** Anzumerken ist, dass die anderen Parteien mehr formelle Einbringungen zum Thema Flucht und Asyl haben, als bei dieser Analyse gezählt wurden, zum Beispiel die Liste Fritz. Aber die meisten formellen Einbringungen zum Thema Flucht und Asyl, die im Tiroler Landtag diskutiert wurden, kommen von den Freiheitlichen. Dies gilt auch für Tabelle 4.

*** Bei Einbringungen von Seiten der Landesregierung oder eines Landesrates/einer Landesrätin werden immer alle Regierungsparteien in Klammer genannt. Dies gilt auch für Tabelle 4.

Daten: Wortprotokolle des jeweiligen Landtages; eigene Ausarbeitung.

Durchreise“ enthält (so wird die Landesregierung ermächtigt, zusätzliche Maßnahmen und Initiativen zugunsten derselben anzuordnen).⁷ Im Trentiner Landtag wurden zwei Tagesordnungen angenommen, die vom PD eingebracht wurden. Diese betrafen zum einen die Aufnahme von Flüchtlingen und entsprechende Informationsmaßnahmen für Gemeinden und die lokale Bevölkerung, und zum anderen die Errichtung eines humanitären Korridors nach Libanon. Im Tiroler Landtag wurden deutlich mehr Anträge und Akte zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende angenommen: vier Anträge der FPÖ (zwei in abgeänderter Fassung), ein Antrag von impuls-tirol, zwei Anträge der Grünen, drei Anträge von ÖVP und Grünen, eine Regierungsvorlage, zwei dringliche Regierungsvorlagen, vier Anträge und Berichte des Finanzausschusses zu Regierungsvorlagen, ein Antrag für eine Gesetzesnovelle des Tiroler Grundversorgungsgesetzes. Die angenommenen Anträge und Regierungsvorlagen betrafen vor allem die humanitäre Hilfe für Betreuung, Unterbringung und Verpflegung von Asylwerbenden sowie die Errichtung von Unterkünften. Sie zielten außerdem auf Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen, auf die Prüfung von berufsorientierenden Maßnahmen und die Erweiterung der Möglichkeiten zur gemeinnützigen Beschäftigung sowie auf schulische Maßnahmen für Flüchtlingskinder. Gefordert wurden außerdem Präventionsmaßnahmen gegen die religiöse Radikalisierung in Flüchtlingsheimen, die Aufstockung des Personals des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl und die Etablierung der Integration von Flüchtlingen als politische Querschnittsmaterie.

Im Jahr 2016 ergibt sich zwar ein ähnliches Bild, aber es lassen sich auch einige Unterschiede feststellen, wie Tabelle 4 verdeutlicht.

Bei der Anzahl an Sitzungen, bei denen das Thema Flüchtlinge und Asylsuchende diskutiert wurde, ist der Abstand zwischen dem Tiroler Landtag (57 % der Sitzungen) und dem Südtiroler Landtag (46,9 % der Sitzungen) nicht mehr so groß wie 2015. Schlusslicht ist der Trentiner Landtag mit 28 Prozent der Sitzungen.

Allerdings kann man im Trentiner Landtag beobachten, dass die Anzahl an formellen Einbringungen zum Thema Flüchtlinge im Vergleich zu 2015 zugenommen hat, und zwar am meisten in Form von Anfragen. Im Südtiroler Landtag waren, wie bereits 2015, der Großteil der themenspezifischen formellen Einbringungen Beschlussanträge und Anfragen. Im Landtag in Tirol dominierten weiterhin die Anträge.

Bei den Parteien, die 2016 die meisten formellen Akte zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende einbrachten, sind für den Südtiroler Landtag neben den Freiheitlichen auch die Grünen zu nennen. In den Landtagen von Tirol und Trentino haben auch 2016 die Freiheitlichen und die Civica Trentina die meisten formellen Akte zu diesem Thema eingebracht.

Tabelle 4: Formelle Auswertung der Landtagsdebatten 2016 zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende

	Südtiroler Landtag	Trentiner Landtag	Tiroler Landtag
Anzahl Sitzungen mit einer Diskussion zum Thema	23 von 49 Sitzungen (entspricht 46,9%)	13 von 47 Sitzungen (entspricht 28%)	8 von 14 Sitzungen (entspricht 57%)
Meistverwendete und diskutierte parlamentarische Einbringung zum Thema	Beschlussanträge und Anfragen	Anfragen	Anträge
Partei mit den meisten diskutierten formellen Einbringungen zum Thema	Die Freiheitlichen und die Grüne Fraktion	Civica Trentina	Die Freiheitlichen
Angenommene formelle Akte und einbringende Partei	1 Begehrensantrag (SVP) 1 Beschlussantrag (SVP-PD) 1 Beschlussantrag Süd-Tiroler Freiheit (SF)	Risoluzione n. 9 per il controllo, l'accoglienza e la gestione dell'emergenza profughi (PATT, PD und Unione per il Trentino)	1 Antrag (impuls-tirol) 2 Anträge (FPÖ, einer davon in abgeänderter Fassung) 3 Anträge (FRITZ, zwei davon in abgeänderter Fassung) 1 Regierungsvorlage

Quelle: Wortprotokolle des jeweiligen Landtages; eigene Ausarbeitung.

Im Südtiroler Landtag wurden im Jahre 2016 drei Akte zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende angenommen: ein Begehrensantrag der SVP zu Maßnahmen im Flüchtlingsbereich, ein Beschlussantrag von SVP und PD über Solidarität und Unterstützung für die Bevölkerung und für die demokratischen Bestrebungen im Gebiet von Rojava in Nordsyrien und ein in Teilen angenommener Beschlussantrag der Südtiroler Freiheit betreffend „Nein zur Brenner Grenze“.⁸ Der Begehrensantrag der SVP enthielt eine Aufforderung des Landtages an die italienische Regierung, sich für eine einheitliche EU-weite Flüchtlingspolitik einzusetzen, die proportionale Aufteilung der Asylwerbenden in Italien beizubehalten und die Regionen frühzeitig zu informieren, die Asylverfahren zu beschleunigen und Personen ohne Asylrecht rückzuführen und sich für eine Bekämpfung der Fluchtursachen einzusetzen.

Im Trentiner Landtag wurde ein von den Regierungsparteien eingebrachter Beschluss über die Aufnahme von Flüchtlingen und die Handhabung der Flüchtlingssituation angenommen. Dieser Beschluss war an die Trentiner Landesregierung gerichtet und forderte unter anderem ein einheitliches Vorgehen in Europa, eine verstärkte Aufmerksamkeit für das Thema Sicherheit, eine Beschleunigung der Asylverfahren, eine Zusammenarbeit mit der Autonomen Provinz Bozen bei der

Aufnahme von Asylwerbenden und Initiativen, um auch über die Euregio gemeinsame Aktionen zu setzen.

Im Vergleich zum Südtiroler und Trentiner Landtag ist die Anzahl der angenommenen Anträge und anderer Akte im Tiroler Landtag wiederum deutlich höher. Zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende wurden im Tiroler Landtag im Jahre 2016 folgende Akte angenommen: ein Antrag des impuls-tirol-Landtagsclubs, zwei Anträge der FPÖ (einer davon in abgeänderter Fassung), drei Anträge des FRITZ-Landtagsclubs (zwei davon in abgeänderter Fassung) und eine Regierungsvorlage. Die angenommenen Anträge und Regierungsvorlagen waren an den Landtag und die Landesregierung gerichtet und betrafen zum Beispiel die Unterbringung von Asylwerbenden, ein Betreuungs- und Sicherheitskonzept für Unterkünfte von Asylwerbenden sowie die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel, die finanzielle Unterstützung von in der Flüchtlingsbetreuung engagierten Gemeinden, und die Erarbeitung einer parteiübergreifenden Position zur „Bewältigung der Flüchtlingskrise“. Angenommen wurde auch ein an die österreichische Bundesregierung gerichteter Antrag über die Einhaltung der Dublin-Bestimmungen.

Diese Auswertung zeigt, dass es im Tiroler Landtag sowohl 2015 als auch 2016 mehr parlamentarische Arbeit zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende gab als in den Landtagen in Südtirol und Trient. Vor allem 2015 wurde im Tiroler Landtag das Thema im Verhältnis zur Gesamtzahl an Sitzungen häufiger diskutiert und es wurden auch deutlich mehr parlamentarische Akte zum Thema angenommen. Im Jahr 2016 nahm die parlamentarische Arbeit auch in den Landtagen von Südtirol und Trentino zu. Im Südtiroler Landtag gab es 2016 mehr Debatten zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende im Verhältnis zur Gesamtzahl an Landtagssitzungen und es wurden auch mehr parlamentarische Akte zum Thema angenommen als im Vorjahr. Im Trentiner Landtag nahm 2016 die Anzahl an Debatten im Verhältnis zur Gesamtzahl an Landtagssitzungen zwar ab, aber es gab deutlich mehr parlamentarische Einbringungen zum Thema als im Vorjahr. Insgesamt hebt sich aber die formelle parlamentarische Arbeit im Tiroler Landtag deutlich von jener im Südtiroler und Trentiner Landtag ab, vor allem aufgrund der Anzahl und thematischen Bandbreite der diskutierten und angenommenen parlamentarischen Akte.

4.2 Inhaltliche Auswertung der Debatten: Kompetenzverteilung und Kritik an derselben, integrationsfördernde und hindernde Maßnahmen, und die Brennergrenze

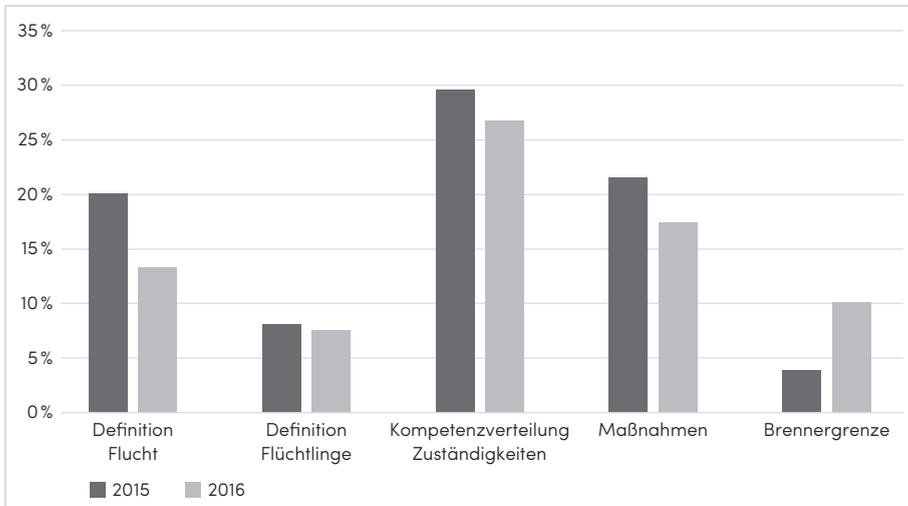
Die inhaltliche Auswertung der Debatten in den drei Landtagen zeigt, erstens, dass sich die behandelten Themen in den Jahren 2015 und 2016 nicht grundlegend verändern. In allen drei Landtagen überwiegen sowohl 2015 als auch 2016 jene Debatten, die ein Handeln von unterschiedlichen Akteuren (sei es von der EU, vom Staat, von der jeweiligen Provinz bzw. Bundesland, von der Euregio oder von einzelnen Gemeinden) einfordern. Zudem werden Maßnahmen, das heißt konkrete Handlungsvorschläge in unterschiedlichen Bereichen, eingefordert. Diese Handlungsvorschläge umschließen einerseits Maßnahmen zur Unterbringung und Erstaufnahme von Asylsuchenden und andererseits entweder integrationsfördernde Maßnahmen vor allem im Bereich Arbeit oder Sprache, oder Maßnahmen, die eine längerfristige Ansiedlung auf dem Territorium erschweren.

Wie bereits in 4.1. dargelegt, nimmt die Anzahl der Sitzungen, bei denen die Themen diskutiert wurden, von 2015 auf 2016 im Landtag in Tirol und Trentino ab, in Südtirol zu. Wie Grafik 1 zeigt, nehmen auch die Diskussionen zur Kompetenzverteilung, zu den zu ergreifenden Maßnahmen und zur grundsätzlichen Beurteilung der Situation (Kode „Definition Flucht“) ab, während die Diskussion rund um die Frage, wer die Flüchtlinge sind und welche Rechte und Pflichten dieselben haben sollten (Kode „Definition Flüchtlinge“) gleichbleibt. Anzumerken ist auch, dass aufgrund der Ankündigung Österreichs im Februar 2016, Grenzkontrollen am Brenner einzuführen (siehe Gafriller in diesem Band), die Diskussionen um die Bedeutung, den Status sowie die Verwaltung der Brennergrenze im Jahre 2016 in allen drei Landtagen im Vergleich zu 2015 zunehmen.

Die nach Landtagen getrennte Auswertung der Debatten zeigt allerdings große Unterschiede. Differenzen zwischen den Landtagen betreffen die quantitative Behandlung der Themen. Wie Grafik 2 zeigt, sind vor allem Unterschiede in der Diskussion um die „Brennergrenze“, in den Debatten um „Maßnahmen“ und in der Bewertung des Themas an sich (Kode „Definition Flucht“) hervorzuheben.

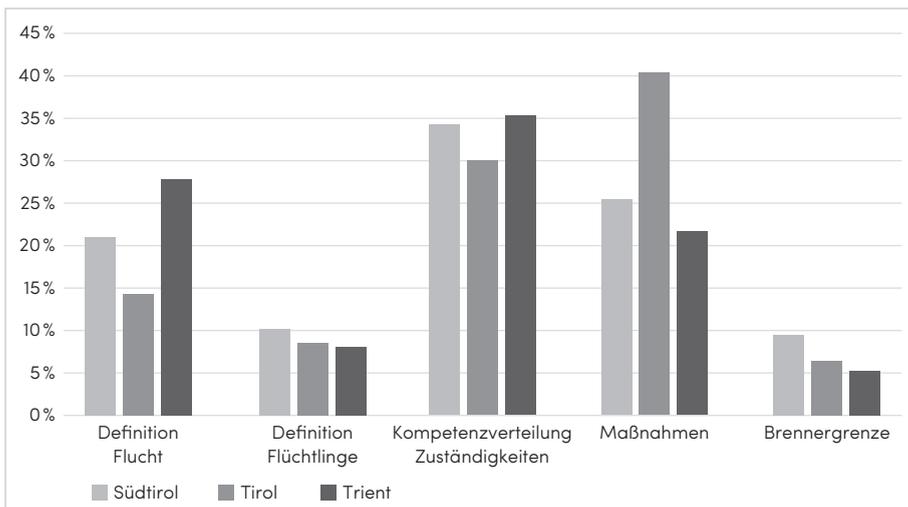
Die Gestaltung der Brennergrenze und insbesondere der Grenzkontrollen ist vor allem im Südtiroler Landtag im Jahre 2016 ein sehr wichtiges Thema, wobei auf Südtiroler Seite vor allem die Abwendung der Grenzkontrollen, wie von der österreichischen Regierung geplant, und des geplanten Hot Spots, wie von der italienischen Regierung geplant, diskutiert werden. Die Südtiroler Freiheit und die Freiheitlichen weisen in den Diskussionen vermehrt sowohl auf die Grenze als „Unrechtsgrenze“

Grafik 1: Überblick über die in den Landtagen behandelten Themen in den Jahren 2015 und 2016



Daten: Alle in der Datenbank gelisteten Wortprotokolle der drei Landtage (Summe 92), kodiert mit Atlas.ti, Summe Kodes 2015: 358; Summe Kodes 2016: 277; dargestellt im Verhältnis zu der Gesamtheit der Kodes in den jeweiligen Landtagen; eigene Ausarbeitung.

Grafik 2: Vergleich der Themen zwischen den drei Landtagen



Daten: Alle in der Datenbank gelisteten Wortprotokolle der drei Landtage (Summe 92), kodiert mit Atlas.ti, Summe Kodes 655, dargestellt im Verhältnis zu der Gesamtheit der Kodes in den jeweiligen Landtagen; eigene Ausarbeitung.

als auch auf den von diesen Parteien unrechtmäßig erklärten Status Südtirols innerhalb Italiens hin.

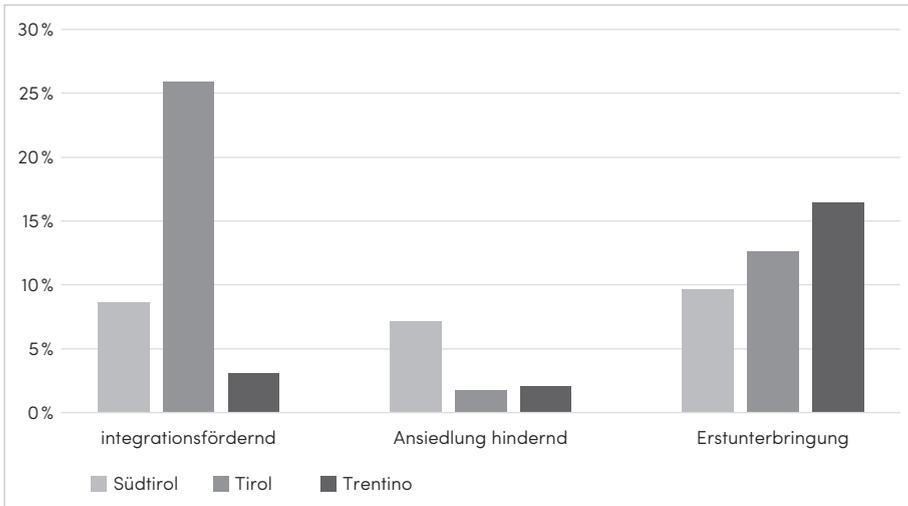
„Ich würde sagen, Südtirol sitzt zwischen den Stühlen. Wir sind wieder einmal auf der falschen Seite des Zaunes. Wir sind Spielball zwischen den Mächten wie seit jeher. Südtirol ist für eine Zuschauerrolle vorgesehen, also sozusagen Zaungäste. Entschieden wird in Rom, Brüssel, Wien und Berlin. Wir hätten aber im Grunde einen Trumpf in der Hand, den wir ausspielen sollten. Wir leben an einer wichtigen Lebensader zwischen den Wirtschaftsgebieten im Norden der Alpen und im Süden. Das sollten wir ausnützen, um unserer Forderung dadurch Nachdruck zu verleihen, dass wir in Südtirol keinen Hot Spot und auch kein Flüchtlingschaos wollen.“ (Süd-Tiroler Freiheit, Landtagsprotokoll vom 2.3.2016)

Auffallend in Grafik 2 ist auch, dass sich ein Großteil der Debatten im Trentiner Landtag der Definition und Interpretation von „Flucht“ widmet. Somit wird das Thema zwar rhetorisch bearbeitet, konkrete Maßnahmen zur Verwaltung der Situation werden allerdings wenige vorgeschlagen. Im Tiroler Landtag hingegen überwiegt die Diskussion um konkrete Schritte und Aktionen, die die Lage der Flüchtlinge und Asylwerbenden verbessern könnte.

Die Grafiken 3, 4 und 5 zeigen neben den quantitativen Unterschieden auch signifikante Unterschiede inhaltlicher Natur zwischen den drei Landtagen. Diese betreffen vor allem die Frage nach der Art von Maßnahmen, die implementiert werden sollten (Grafik 3) sowie die Frage nach den zuständigen Akteuren (Grafik 4) und die Kritik an denselben.

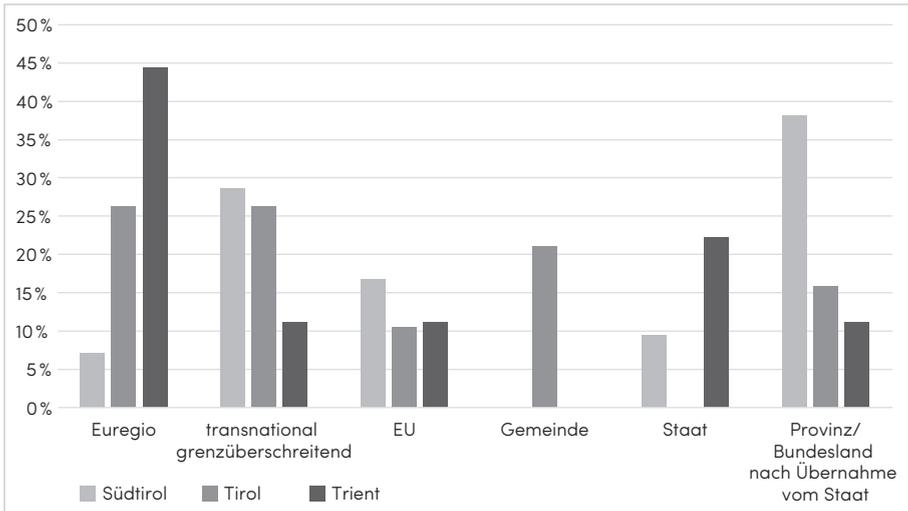
Während im Tiroler Landtag die Diskussionen um integrationsfördernde Maßnahmen für Asylwerbende überwiegen, wie die Förderung der Kenntnisse der deutschen Sprache, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, eine Garantie zur Grundversorgung, die Ausweitung der Rechtsberatung sowie psychologische Unterstützung für traumatisierte Personen, werden im Südtiroler Landtag vor allem solche Schritte debattiert, die eine Ansiedlung im Territorium erschweren bzw. reduzieren, wie die Beschränkung von Sozialleistungen sowie die Förderung von Entwicklungshilfe und damit die Eindämmung der Wanderungsbewegungen. Hervorzuheben ist auch, dass im Tiroler Landtag die Meinung vorherrscht, integrationsfördernde Maßnahmen müssten bereits vor Abschluss des Asylverfahrens eingeleitet werden, während im Südtiroler Landtag vermehrt darauf hingewiesen wird, dass der rechtliche Status vieler Flüchtlinge nicht geklärt sei und dies die weitere Planung von Maßnahmen erschwere oder nicht erfordere.

Grafik 3: Unterschiede bei den vorgeschlagenen Maßnahmen zwischen den drei Landtagen



Daten: Alle in der Datenbank gelisteten Wortprotokolle der drei Landtage (Summe 92), kodiert mit Atlas.ti, Summe Codes 655, dargestellt im Verhältnis zu der Gesamtheit der Codes in den jeweiligen Landtagen; eigene Ausarbeitung.

Grafik 4: Unterschiede in Zuweisung der Handlungskompetenz zwischen den Landtagen



Daten: Alle in der Datenbank gelisteten Wortprotokolle der drei Landtage (Summe 92), kodiert mit Atlas.ti, Summe Codes 655, dargestellt im Verhältnis zu der Gesamtheit der Codes in den jeweiligen Landtagen; eigene Ausarbeitung.

Im Trentiner Landtag überwiegt die Diskussion um die Erstunterbringung von Asylwerbenden, deren Verteilung auf dem Territorium, die Vermeidung von einer Konzentration in den Städten Rovereto und Trient und einer überproportional starken Ansiedlung in ländlichen Zonen und sehr kleinen Gemeinden.

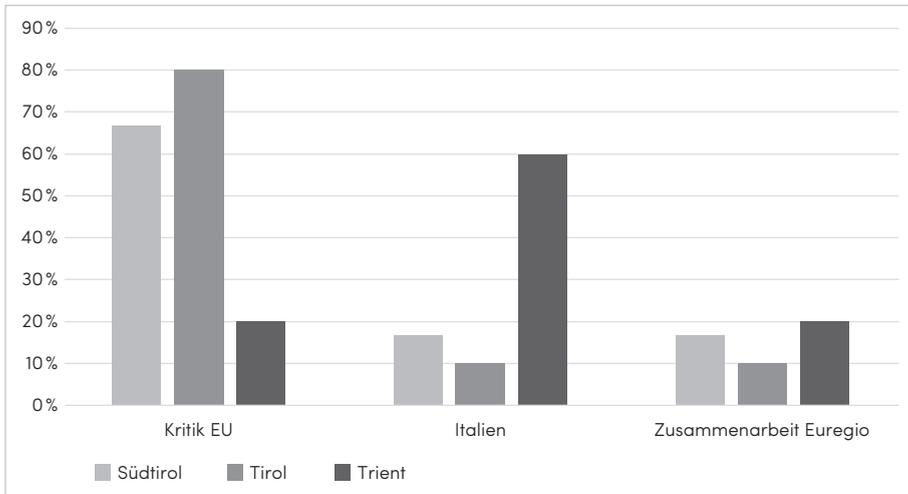
Die „gerechte“ Verteilung der von den jeweiligen Staaten zugewiesenen Quote von aufzunehmenden Asylwerbenden beschäftigt auch die Landtage in Tirol und Südtirol, wobei, wie bereits in der Provinz Trient, einerseits eine Konzentration auf die Hauptstädte Bozen und Innsbruck vermieden werden soll, andererseits die Ansiedlung in kleinen ruralen Gemeinden ebenso problematisch diskutiert wird.

Grafik 4 zeigt deutlich, dass der Südtiroler Landtag die Übernahme der Handlungshoheit in der Gestaltung der Politiken im Bereich Flucht und Asylwerbende vom Staat diskutiert. Die Gestaltung derselben Politik würde allerdings, wie unter anderem aus Grafik 3 hervorgeht, eine Beschränkung der Zuwanderung und eine erschwerte Ansiedlung auf dem Territorium vorsehen. Diese Forderung der Übernahme der Kompetenz zur Regelung bzw. Einschränkung der Einwanderung findet sich allerdings nicht nur in den Debatten zu Flüchtlingen und Asylwerbenden, sondern grundsätzlich in allen Debatten, die Migrationsbewegungen betreffen und werden vor allem von den rechtspopulistischen Oppositionsparteien die Freiheitlichen und Süd-Tiroler Freiheit vorgebracht (Wisthaler 2016a). Wie in 4.1. dargelegt, sind diese zwei Parteien auch die aktivsten Parteien in der Einbringung von formellen Anfragen und Akten, und haben somit auch die Deutungshoheit über dieses Thema übernommen.

Alle drei Landtage weisen auch der Euregio (Trient) bzw. der transnationalen Zusammenarbeit (Südtirol und Tirol) eine wichtige Rolle in der Gestaltung der Flüchtlings- und Asylpolitik zu. Dies unterstreicht den in diesem Politikbereich entstehenden gemeinsamen Handlungsraum, der über die Brennergrenze und die nationalstaatlichen Grenzen hinaus entstehen könnte. Allerdings zeigt Grafik 5, dass diese eingeforderte Zusammenarbeit in der Euregio noch nicht zur Zufriedenheit aller Parteien im Landtag funktioniert. Obwohl in den Augen des Trentiner Landtages die Euregio handeln sollte, wird Kritik an der Zusammenarbeit zwischen den drei Landtagen sowie an den fehlenden Interventionsmöglichkeiten der Euregio laut.

“sappiamo che l'Euregio è una bella cosa folcloristica, offre qualche corso e qualche contributo a qualche associazione ma niente di più. Non ha nessun potere di intervenire politicamente nelle decisioni dello Stato austriaco, gli amici tirolesi ci mettono i container e il filo spinato e l'Euregio se lo mettono su per il camino.” (Civica per il Trentino, 2.3.2016)

Grafik 5: Kritik an den Akteuren in den drei Landtagen



Daten: Alle in der Datenbank gelisteten Wortprotokolle der drei Landtage (Summe 92), kodiert mit Atlas.ti, Summe Codes 655, dargestellt im Verhältnis zu der Gesamtheit der Codes in den jeweiligen Landtagen; eigene Ausarbeitung.

„Mich hat gestern in der Interregionalen Landtagskommission etwas ein bisschen irritiert, und zwar, dass wir diesen Geist der Gemeinsamkeit überhaupt nicht verspüren. Der Südtiroler, der Trentiner und der Tiroler Landtag machen zwar Tagesordnungspunkte, wohin wir gemeinsam gehen möchten, aber wenn es schwierig wird, dann zieht sich im Grunde jeder zurück, das heißt, dass der eine zu wenig für den anderen einsteht.“ (SVP, 2.3.2016)

Bezeichnend ist auch, dass der Trentiner Landtag vor allem Kritik an der Flüchtlingspolitik des italienischen Staates äußert, während im Tiroler und Südtiroler Landtag die Kritik an der EU sowie am Dubliner Abkommen überwiegt. Kritik gegenüber dem österreichischen Staat wird wenig geäußert, und wenn, dann vom Südtiroler oder Trentiner Landtag bezüglich der Ankündigung Österreichs, Grenzkontrollen am Brenner einzuführen. Die deutschen Südtiroler Oppositionsparteien, allen voran die Bürgerunion, kritisieren Österreich hinsichtlich der Schutzmachtfunktion.

„Die Wahrheit ist, dass Südtirol sei es von der Schutzmacht Österreich als auch von der eigenen Landesregierung und der Mehrheitspartei in diesem Land im Stich gelassen wird. [...] Wir werden von der Schutzmacht Österreich, von der derzeitigen rot-schwarzen Regierung ausgegrenzt...“ (Bürgerunion, 2.3.2016)

Betrachtet man die Diskussionen um die vorgeschlagenen Maßnahmen, die Zuweisung der Handlungskompetenz und die geübte Kritik gemeinsam, kann man feststellen, dass der Trentiner Landtag jener Landtag ist, der am wenigsten über konkrete Handlungsvorschläge debattiert, gleichzeitig aber jener ist, der die meiste Kritik an den Akteuren übt. Somit könnte man dies als eine Abgabe der Verantwortung bezeichnen. Der Tiroler Landtag hingegen, der am meisten konkrete integrationsfördernde Maßnahmen und Maßnahmen zur Erstunterbringung diskutiert, übergibt einen großen Teil der Handlungskompetenz an die Tiroler Gemeinden und übt große Kritik an der EU. Der Südtiroler Landtag, bzw. einige Parteien darin, fordern eine weitreichende Autonomie bzw. Unabhängigkeit vom Staat, um das Politikfeld selbst zu gestalten und zu verwalten, wobei man davon ausgehen kann, dass die Diskussion um die Übernahme der Kompetenzen zur Gestaltung der Wanderungsbewegungen nur deshalb so stark ist, weil sich das Thema gut eignet, die eigenen parteipolitischen Interessen, in diesem Fall Kritik an der Autonomiepolitik der SVP und gleichzeitig Stärkung der eigenen sezessionistischen Interessen, in den Vordergrund zu rücken. Zudem sind diese Diskussionen rein „platonischer“ Natur, da die Kompetenzhoheit beim Staat liegt. Somit könnte man, ähnlich wie beim Trentiner Landtag, auch bei diesen Diskussionen des Südtiroler Landtages von einer Verantwortungsabgabe sprechen.

5. Erklärungsvorschläge und Schlussbemerkungen

Der politische Diskurs, der sich in den Wortprotokollen zum Thema Flucht und Asyl zeigt, ist in den drei Landtagen sowohl aus formeller Sicht als auch in seiner inhaltlichen Ausprägung sehr unterschiedlich. Im Tiroler Landtag gab es mehr formelle parlamentarische Arbeit zum Thema Flüchtlinge und Asylwerbende. Auch inhaltlich grenzt sich der Tiroler Landtag im Vergleich zu den beiden anderen Landtagen durch die überwiegende Diskussion um Erstaufnahme und Integration ab. Somit weisen die Diskussionen im Tiroler Landtag einen stark handlungsorientierten Charakter auf. Zudem sind die Debatten geprägt von einem pragmatischen Ansatz, wobei sich die Akteure durchaus der Notwendigkeit von einer über die Erstaufnahme und Grundversorgung hinausreichenden Integration bewusst zeigen.

Im Südtiroler und im Trentiner Landtag hingegen waren deutungsorientierte Themen sehr präsent, das heißt die Debatte zielte vielfach auf eine Bewertung der Lage und des Status der Flüchtlinge, wobei die Verantwortung für politisches Handeln tendenziell abgegeben wird (z. B. weil die Kritik an anderen Akteuren im Vordergrund steht oder weil eher Kompetenzen als konkrete Maßnahmen diskutiert

werden). Zudem zeigt sich in den Debatten, dass Flüchtlinge und Asylwerbende oft als temporäre Phänomene wahrgenommen werden und deshalb keine langfristigen Integrationsmaßnahmen nötig sind, sondern humanitäre Hilfe und die Organisation von Notfallmaßnahmen einerseits und die Restriktion von Zuwanderung andererseits im Vordergrund stehen.

Die Forderung nach transnationaler Zusammenarbeit und Stärkung der Euregio wird in allen drei Landtagen prominent vorgebracht. Die Absichtserklärung zur gemeinsamen „Bewältigung der Flüchtlingskrise“ verabschiedet vom Dreierlandtag ist eine kohärente Folge dieser Forderung nach vermehrter Zusammenarbeit.

Allerdings liegt die Schwierigkeit der Umsetzung dieser Forderung in den unterschiedlichen Herangehensweisen an das Thema. Neben den Unterschieden in den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Aufnahme, möglichen Integration oder Beschränkung der Ansiedlung und den Unterschieden in der Zuweisung der Handlungskompetenz, diskutiert der Tiroler Landtag zweckorientiert einen Ausbau der Zusammenarbeit über die Euregio hinaus und eine Miteinbeziehung von Bayern, um den Transit von Italien über Österreich nach Deutschland zu kontrollieren. Im Südtiroler und Trentiner Landtag wird hingegen die fehlende Identität der Euregio thematisiert und Kritik an der bestehenden Zusammenarbeit geübt, sei es an der Task Force zum Thema Flüchtlinge als auch an der trinationalen Polizeizusammenarbeit.

Somit haben weder die formellen Kooperationen im Rahmen der Europaregion im spezifischen Politikfeld, noch die gemeinsame Willenserklärung zum Thema noch die gemeinsame Brennergrenze zu einer Annäherung der politischen Diskurse geführt. Auch eine ähnliche politische-ideologische Ausgangslage in den Landtagen hat nicht zu den erwarteten Ähnlichkeiten in der Debatte des Themas geführt und die Differenzen, sowohl in der Bewertung der Lage als auch in den vorgeschlagenen Maßnahmen überwiegen.

Wie oben gezeigt, sind weniger die Unterschiede in den Debatten zwischen Trentino und Südtirol als die Unterschiede nördlich und südlich des Brenners ausgeprägt. Die von Cereghini und Previte in diesem Band aufgezeigte italienische Politik der Notstandsmaßnahmen, die allerdings nicht nur den Bereich des Flüchtlings- und Asylwesens charakterisiert, sondern prägend für die gesamte italienische Herangehensweise an das Thema Zuwanderung ist (Campomori/Caponio 2013), spiegelt sich auch in den Südtiroler und in den Trentiner Landtagsdebatten wider. Auch die Wahrnehmung Italiens als Transitland wird im Trentiner und Südtiroler Landtag und den jeweiligen sub-staatlichen Kontext übertragen. Somit scheint der Diskurs in den italienischen Provinzen dem staatlichen Diskurs zu folgen. Die Debatten im Tiroler Landtag hingegen bewegen sich zwar innerhalb des auf staatlicher Ebene

vorherrschenden Rahmens, der Österreich als Aufnahmeland definiert, allerdings schlägt sich das von Müller und Rosenberger in diesem Band gezeigte Umschwenken der Bundespolitik hin zu einer Restriktion der Zuwanderung zum Zeitpunkt der Analyse (noch) nicht in den Tiroler Landtagsdebatten nieder.

Die Wahrnehmung Italiens als Transitland bzw. Österreichs als Einwanderungs- und Aufnahmeland ist auch eine Folge der unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichte nördlich und südlich des Brenners. Italien, und somit auch das Trentino und Südtirol können auf eine relativ kurze Erfahrung von circa 20 Jahren im Umgang mit Migration und Integration zurückgreifen, während Österreich und das Bundesland Tirol bereits in den 1960er-Jahren Gastarbeiter aufnahmen und sich die dadurch entstandene kulturelle, religiöse und sprachliche Vielfalt sowie auch die Politik im Umgang mit derselben über die Jahre hinweg konsolidiert hat (Hetfleisch 2011). Neben der Zuwanderungsgeschichte unterscheiden sich die beiden Staaten, und auch die drei Länder der Euregio, im Hinblick auf die Anzahl an Personen mit Migrationshintergrund und deren Herkunftsländer, wobei Tirol den höchsten Prozentsatz an Personen mit Migrationshintergrund (sei es nicht-österreichische Staatsbürger als auch eingebürgerte Personen und nachfolgende Generationen) hat, gefolgt vom Trentino und von Südtirol.

Ähnlich verhält es sich mit der Anzahl der aufgenommenen Asylwerbenden und der Zahl der positiven Asylbescheide. Tirol hat im Vergleich zu Südtirol und dem Trentino eine deutlich höhere Anzahl an Asylwerbenden aufgenommen (Ende 2016 waren dies mehr als 6.000 Personen, während in Südtirol und Trient die Zahl Ende 2016 zwischen 1.200 und 1.400 Personen lag (siehe die Beiträge von Cereghini/Previte und Pelacani in diesem Band), und auch die Zahl an positiven Asylbescheiden ist aufgrund der unterschiedlichen Herkunftsländer der Flüchtlinge in Österreich und damit in Tirol deutlich höher als in den anderen beiden Teilen der Euregio (siehe Pelacani in diesem Band). Auch hier lohnt sich ein Blick auf die zwei unterschiedlichen staatlichen Kontexte: Obwohl in beiden Staaten die Quote der aufzunehmenden Asylwerbenden im Verhältnis zur Anzahl der gesamten Bevölkerung steht, ist dies für das Bundesland Tirol 8,4 Prozent der insgesamt in Österreich aufzunehmenden Asylwerbenden, und für die Provinzen Trentino und Südtirol 0,9 Prozent der insgesamt in Italien aufzunehmenden Asylwerbenden. Und auch in der Zuweisung der Asylbescheide erklärt der jeweilige staatliche Kontext einiges: Die Asylwerbenden in Tirol stammen vor allem aus Afghanistan und Syrien, und erhalten somit fast immer einen positiven Asylbescheid, während die aufzunehmenden Personen in Trentino und Südtirol vor allem aus dem afrikanischen Raum stammen. Wie Pelacani in diesem Band ausführt, liegt die Zahl der positiven Asylbescheide in Italien circa bei 30 Prozent.

Neben diesen auf staatlichen Rahmenbedingungen basierenden Unterschieden zeigen sich Divergenzen auch in der Parteienlandschaft. Obwohl, wie oben dargelegt, in allen drei Landtagen mitte-rechts Parteien in der Opposition überwiegen und die Länder jeweils von mitte-links Koalitionen regiert werden, hebt sich sowohl Südtirol als auch das Trentino durch die signifikante Präsenz von Regionalparteien von Tirol ab. Wie die inhaltliche Analyse der Debatten gezeigt hat, nutzen diese Parteien (vor allem die Freiheitlichen und die Südtiroler Freiheit in Südtirol und die Civica Trentina und die Lega Nord im Trentino) den Diskurs zu Flüchtlingen, um eigene parteipolitische Interessen zu stärken und die Divergenz zum Staat zu unterstreichen. Wie Wisthaler (2016b) zeigt, ist dieser instrumentelle Nationalismus ein Charakteristikum des Diskurses von Regionalparteien zu Immigration und Integration generell.

Auch auf die besondere Situation des Zusammenlebens der drei historischen Sprachgruppen in Südtirol muss in diesem Rahmen hingewiesen werden. Wie in der Forschung mehrfach diskutiert (Medda-Windischer/Carlà 2015; Zapata-Barrero 2009; Wisthaler 2016b), stellt Integration und Immigration in Minderheitengebieten eine besondere Herausforderung dar. Dass dies auch für die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden gilt, zeigen Caponio, Testore und Wisthaler (2017) in einem Vergleich zwischen Piemont und Südtirol. Allerdings wird diese Herausforderung, und dies gilt auch für den vorliegenden Beitrag, vor allem auf rhetorischer Ebene und somit in den Debatten des Landtages thematisiert, während sich die konkreten Maßnahmen zur Aufnahme und späteren Integration von Asylwerbenden zwischen dem Piemont und Südtirol, und auch zwischen dem Trentino und Südtirol nicht maßgeblich unterscheiden.

Wie der vorliegende Beitrag gezeigt hat, antworten die drei Landtage in den Teilen der Euregio auf eine ähnliche politische Herausforderung mit unterschiedlichen Interpretationen und Handlungsvorschlägen, wobei die Forderung nach einer Restriktion der Zuwanderung im Südtiroler und im Trentiner Landtag deutlich präsenter ist als im Tiroler Landtag (trotz einer höheren Anzahl an Asylywerbenden in Tirol). Obschon diese Politik der Abschottung, Restriktion und der Stärkung der Nationalstaaten sich auch in Österreich und auch auf europäischer Ebene vermehrt durchschlägt, zeigt der vorliegende Beitrag dennoch, dass eine gemeinsame Bearbeitung des Themas über die Euregio durchaus angestrebt wird. Es zeigt sich allerdings auch deutlich, dass es hier noch viel Handlungsspielraum und Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Die politische und institutionelle Kooperation in der Euregio zum Thema Asylsuchende hat bislang nicht zu einer inhaltlichen Annäherung der politischen Diskurse geführt. Insofern scheint es derzeit noch keine ideelle und strukturelle Basis für eine gemeinsame euroregionale politische Strategie zu geben.

Anmerkungen

- 1 Siehe auch Beitrag von Jakob Leo Gafriller in diesem Band.
- 2 Siehe auch Beitrag von Gracy Pelacani in diesem Band.
- 3 Diese politisch-ideologischen Ähnlichkeiten bei den Regierungs- und Oppositionsparteien beziehen sich in erster Linie auf die Haltung der Parteien zur Flüchtlingsthematik. Bei anderen Thematiken, zum Beispiel Beziehungen zum Zentralstaat, gibt es durchaus ideologische Unterschiede zwischen den Parteien.
- 4 Siehe auch Beitrag von Gracy Pelacani in diesem Band.
- 5 Da der vorliegende Beitrag den politischen Diskurs in den drei Landtagen analysiert, beschränkt er sich auf jene Sachverhalte und formelle Einbringungen, die in den Landtagen in dem untersuchten Zeitraum diskutiert werden. Schriftliche Anfragen, Anfragenbeantwortungen, oder Stellungnahmen, die nicht debattiert werden, werden also weder in der quantitativen noch in der qualitativen Analyse berücksichtigt. Dies betrifft insbesondere den Tiroler Landtag, wo nicht alle Anfragen und Anfragebeantwortungen im Landtag besprochen werden.
- 6 Code ist das Atlas.ti-spezifische Wort für einen Überbegriff, der einem Text oder Satzteil zugewiesen wurde. Das für diesen Artikel verwendete Codebuch sowie weitere Details zur Kodierung kann bei den Autorinnen angefragt werden.
- 7 Im vom Plenum genehmigten Text befindet sich dieser Passus unter Art. 22.
- 8 Es wurden noch andere Beschluss- und Begehrensanträge zum Thema Migration und Integration angenommen. Da diese aber allgemein das Thema Zuwanderung betreffen, werden sie hier nicht explizit genannt.

Literaturverzeichnis

- Boman, Julia/Berg, Eiki (2007), Identity and Institutions Shaping Cross-Border Co-operation at the Margins of the European Union, in: *Regional and Federal Studies*, 17 (2), 195–215
- Campomori, Francesca/Caponio, Tiziana (2013), Competing frames of immigrant integration in the EU: geographies of social inclusion in Italian regions, in: *Policy Studies*, 34 (2), 162–179
- Caponio, Tiziana/Testore, Gaia/Wisthaler, Verena (2017), Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Italy. A case study of Piedmont and South Tyrol, internes Arbeitspapier Eurac Research
- Durand, Frédéric (2015), Theoretical Framework of the Cross-Border Space Production—The Case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, EUBORDERSCAPES Working Paper 9
- Engl, Alice (2016), Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions, in: *Regional and Federal Studies*, 26 (2), 143–169
- Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (2006), Foucault: Diskursanalyse der Politik: Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Kössler, Karl (2015), Immigration and Integration in Multilevel Systems: A Challenge between Regional Autonomy and Intergovernmental Cooperation, in: Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (Hg.), Migration and Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia, Leiden/Boston: Brill-Martinus Nijhoff, 27–61
- Hetfleisch, Gerhard (2011), Das kurze Jahrzehnt der Integrationsdebatte in Österreich, in: Medda-Windischer, Roberta/Hetfleisch, Gerhard/Meyer, Maren (Hg.), Migration in Südtirol und Tirol. Analysen und multidisziplinäre Perspektiven, Bozen/Bolzano: Eurac, 34–58
- Mayring, Philipp (2000), Qualitative Inhaltsanalyse. Forum Qualitative Sozialforschung, in: Social Research, 1 (2)
- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (Hg.) (2015), Migration and Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia, Leiden/Boston: Brill-Martinus Nijhoff
- Odmalm, Pontus (2012), Party competition and positions on immigration: Strategic advantages and spatial locations, in: Comparative European Politics, 10 (1), 1–22
- Putnam, Robert D. (1979), The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Pikner, Tarmo (2008), Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The Case of the Helsinki–Tallinn Euregio, in: European Urban and Regional Studies, 15 (3), 211–227
- Svensson, Sara/Nordlund, Carl (2015), The Building Blocks of a Euroregion: Novel Metrics to Measure Cross-Border Integration, in: Journal of European Integration, 37 (3), 371–389
- Van Dijk, Teun A. (1997), Political Discourse and Racism. Describing Others in Western Parliaments, in: Riggins, Stephen H. (Hg.), The Language and Politics of Exclusion. Others in Discourse, Thousand Oaks, CA: Sage, 31–64
- Wisthaler, Verena (2015), Immigration in Südtirol: Regionale Integrationspolitiken und lokale Entscheidungsprozesse, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), Politika 15. Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen: Raetia, 75–104
- Wisthaler, Verena (2016a), South Tyrol: the importance of boundaries for immigrant integration, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 42 (8), 1271–1289
- Wisthaler, Verena (2016b), Immigration and Collective Identity in Minority Nations. A longitudinal comparison of Stateless Nationalist and Regionalist Parties in the Basque Country, Corsica, South Tyrol, Scotland and Wales, Ph.D Thesis, University of Leicester
- Zapata-Barrero, Ricard (Hg.) (2009), Immigration and Self-government of Minority Nations, Diversitas, Brüssel: Peter Lang

Jakob Leo Gafriller

Grenzmanagement am Brenner

Eine Analyse der Berichterstattung in der Europaregion
Tirol-Südtirol-Trentino

Border Management at the Brenner

An analysis of newspapers in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino

Abstract The border management practices of the Austrian government at the border between Italy and Austria were widely discussed in 2016. As a response to the high number of asylum applications submitted throughout the year, the government of Austria decided to increase border controls at the beginning of the 2016. This article analyzes the period during which the border management practices were made public in order to assess differences and similarities in coverage by four local newspapers in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino: L'Adige, Alto Adige, Dolomiten and Tiroler Tageszeitung.

All of the newspapers tended to focus on the local impact of border management practices and relied on a narrow range of sources. This was especially the case for the Dolomiten and Alto Adige in South Tyrol; here, the South Tyrolean Chamber of Commerce sparked debate on the local impact. The Chamber's press release was referred to by all four papers, and the question of whether a border fence would be installed or not was the dominant topic.

1. Einleitung

Der Brennerpass stellt nicht nur das wichtigste Bindeglied zwischen Nordtirol und Südtirol dar, er liegt zudem entlang der Haupttransitroute zwischen München und Verona. Dass Österreich aufgrund der Asylfrage Anfang 2016 am Brennerpass ein Grenzmanagement plante, hat die politische Debatte in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Euregio) ebenso wie auf Regierungsebene in Rom und Wien geprägt. Grenzmanagement bezeichnet im vorliegenden Artikel die Einrichtung zusätzlicher Grenzkontrollen an den österreichischen EU-Binnengrenzen. Aufgrund der Erweiterung der Grenzkontrollen gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen Italiens und Österreichs (vgl. Vytiska 2016). Bereits im November 2015 hat die österreichische Regierung ein Grenzmanagement geplant, zunächst für den Grenzübergang zwischen Österreich und Slowenien (in Spielfeld) und dann in weiterer Folge für andere EU-Binnengrenzen (vgl. Salzburger Nachrichten 2016). Das Grenzmanagement stellte 2016 ein sensibles Thema in der Euregio und darüber hinaus dar. Es gab mehrere Demonstrationen gegen die Grenzkontrollen am Brenner (vgl. Paumgarten 2016, 39).

Diese Reaktion der Öffentlichkeit hat vor allem historische, politische und wirtschaftliche Gründe: Der Brenner ist erst durch den Friedensvertrag von Saint Germain im Jahre 1919 von einem Pass zu einer Grenze geworden. Die Folge dieser Grenzziehung waren jahrzehntelange Verhandlungen, die 1972 zu einem neuen Autonomiestatut für Südtirol führten. Durch das Schengen-Abkommen mit dem damit einhergehenden Abbau der Grenzkontrollen und schließlich durch die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino wurde eine umfangreiche Kooperation zwischen den anliegenden Regionen möglich (vgl. Vytiska 2016).

Das Grenzmanagement ist eine politische Reaktion auf die Zunahme der Asylbewerber/-innen in Österreich. Konkret meldete die Landespolizeidirektion für Tirol (LPD Tirol 2016, 3) eine „Migrationswelle ungeahnten Ausmaßes“. Dabei registrierte die Polizei in Tirol 10.268 „Schlepper und illegal Eingereiste“ im Jahre 2015 (LPD Tirol 2016, 9). Dies entspricht einer Steigerung von 44,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2014.

Eine Analyse der Austria Presse Agentur zeigt deutlich, dass das Thema Flucht/Asyl bereits im Jahre 2015 das mediale Top-Thema in ganz Österreich war (vgl. Austria Presse Agentur 2015). Das Thema Grenzmanagement am Brenner wurde noch nicht unter kommunikationswissenschaftlichen Aspekten aufgearbeitet, die vorliegende Medienanalyse ist ein erster Schritt dazu. Hierzu beschreibt die Arbeit die mediale Debatte zum Grenzmanagement am Brenner – ein Thema, das in den

Wintermonaten 2015/2016 immer wichtiger geworden ist. Bereits im Jahre 2014 hatte die sogenannte Brennerroute durch mehr illegale Grenzübertritte an Bedeutung gewonnen – wie aus dem *Dossier Statistico Immigrazione 2015* hervorgeht (vgl. Saltarelli/Weissensteiner 2015, 121).

Die Grundlage dieses Artikels ist die Analyse der relevantesten Printmedien innerhalb der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino im Jahre 2016. Dabei wird das Zeitungsarchiv des Instituts für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie (Eurac Research) in Bozen genutzt. In die Untersuchung wurden die Zeitungen L'Adige (Trentino), Alto Adige, Dolomiten (beide Südtirol) und die Tiroler Tageszeitung (Tirol) miteinbezogen. In Südtirol wurden zwei Tageszeitungen zur Analyse herangezogen, da diese auf Grund der ethnisch geteilten Wirklichkeit ihre jeweilige Sprachgruppe bedienen.

Der vorliegende Artikel untersucht die mediale Berichterstattung über das Grenzmanagement im Zeitraum 6.–19. Februar 2016 und analysiert, ob es Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Berichterstattung in den Zeitungen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gibt. Dieser Zeitraum umfasst die 14 Tage nach Bekanntwerden der Vorbereitungen auf das Grenzmanagement am Brenner am 5. Februar 2016: Diese Information, welche die Debatte zum Thema Grenzmanagement entscheidend geprägt hat, stammte dabei aus der Bozner Handelskammer (vgl. Lu 2016a, 13). In diesem Zeitraum berichteten alle untersuchten Zeitungen mehrfach über das Grenzmanagement und das damit verbundene Themenfeld.

Im Beitrag wird untersucht, wie die Zeitungen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino über das Thema Grenzmanagement berichteten. Dabei soll zunächst festgestellt werden, ob es Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Berichterstattung gab. Dazu werden die unterschiedlichen Argumentationsstrategien gegenübergestellt, welche die Debatte über das Grenzmanagement prägten. Besonders relevant ist in dieser Hinsicht, inwieweit ein Territorialbezug unter besonderer Berücksichtigung der einzelnen Teile der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino feststellbar ist (unter anderem bezüglich ökonomischer Folgen des Grenzmanagements).

2. Untersuchungsmethoden

Die Auswahl der Tageszeitungen beruht auf ihrer Relevanz, die sich aus den Auflagen und der Reichweite in ihrem jeweiligen Land ergibt.

Tab. 1: Auflagen und Reichweite der untersuchten Printmedien

Tageszeitung	Auflage	Reichweite
L'Adige	26.501	33,10%
Alto Adige	8.125	28,20%
Dolomiten	44.260	74,10%
Tiroler Tageszeitung	82.098	42,90%

Quellen: Accertamenti diffusione stampa 2016; Athesia Medien 2016; Audipress 2016; Österreichische Auflagenkontrolle 2015; Verein ARGE Media-Analysen 2016; eigene Berechnungen

Die Auflagen und die Reichweite der Printmedien sind im Kontext der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino zu beschreiben. Damit lässt sich beispielsweise die große Auflage der Tiroler Tageszeitung (TT) erklären, die deutlich mehr Exemplare verkauft als die anderen drei Zeitungen.

In Tirol hat die TT eine verkaufte Auflage von 82.098 Exemplaren (vgl. Österreichische Auflagenkontrolle 2015) bei einer Bevölkerung von 739.139 Einwohnern und Einwohnerinnen (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2016; eigene Berechnungen). Das ergibt ein verkauftes Exemplar pro neun Personen. Für das österreichische Bundesland Tirol ist die Tiroler Tageszeitung bei einer Reichweite von 42,9 Prozent das relevanteste Printmedium (vgl. Verein ARGE Media-Analysen 2016).

In Südtirol hingegen liegt für die Tageszeitung Dolomiten eine durchschnittliche Gesamtauflage von 49.100 Exemplaren vor (vgl. Athesia Medien 2016; eigene Berechnungen).

Bei einer deutschsprachigen Südtiroler Bevölkerung von 314.604 Personen ergibt dies ein Exemplar pro 6,4 Einwohner/-innen (vgl. ASTAT 2016, 118; eigene Berechnungen). Zudem ergibt sich für die Dolomiten eine Gesamtreichweite von 74,1 Prozent, die Reichweite des Printmediums Dolomiten liegt somit deutlich über jener der TT (vgl. Athesia Medien 2016; eigene Berechnungen).

Für die italienische Bevölkerungsgruppe in Südtirol ist die Tageszeitung Alto Adige am repräsentativsten (vgl. ASTAT 2016, 118): Bei 8.125 Exemplaren (ein Exemplar pro 14,5 Einwohner/-innen) ist die Zahl der verkauften Zeitungen etwas niedriger als bei den drei anderen untersuchten Zeitungen (Accertamenti diffusione

stampa 2016; eigene Berechnungen). Das Printmedium Alto Adige hat eine Gesamtreichweite von 28,2 Prozent für das Jahr 2016 bei der oben genannten italienischsprachigen Bevölkerung (vgl. Audipress 2016; eigene Berechnungen).

Im Trentino ist die Tageszeitung L'Adige eine der relevantesten Informationsquellen. Die durchschnittliche Auflagenzahl der Zeitung ist zwar niedriger als jene der TT und der Dolomiten. Aber mit durchschnittlich 26.501 Exemplaren (vgl. Accertamenti diffusione stampa 2016) bei einer Bevölkerung von 538.223 Personen ergibt sich dennoch ein Exemplar pro 20,3 Einwohner/-innen (vgl. ISTAT 2016; eigene Berechnungen). Dabei liegt die Gesamtreichweite der Tageszeitung L'Adige in Bezug auf die italienischsprachige Bevölkerung (Trentino) bei 33,1 Prozent (vgl. Audipress 2016; eigene Berechnungen).

Die vorliegende Untersuchung ist eine Stichprobenanalyse der Berichterstattung zum Grenzmanagement am Brenner. Die Untersuchung umfasst nicht alle im Kontext der Asyldebatte erschienenen Artikel, sondern nur jene, die in den genannten Zeitungen der Euregio vom 6. bis 19. Februar über die Grenzkontrollen berichteten. Im Februar 2016 lässt sich eine umfangreiche Berichterstattung und eine kontroverse Argumentation in den vier Tageszeitungen erkennen. Dieser Zeitraum umfasst 107 Artikel zum Thema und ist deshalb als Stichprobe geeignet, da ab dem 6. Februar 2016 das Grenzmanagement erstmals umfassend in den Printmedien der Euregio thematisiert wurde. In den 107 Artikeln über das Thema Grenzmanagement sind unterschiedliche Berichtsfelder relevant, die im Rahmen der Medienanalyse zunächst quantitativ ermittelt und anschließend durch eine qualitative Analyse ergänzt werden, die eine Beschreibung der wichtigsten Unterschiede enthält – zum Beispiel bezüglich der Wahl der Argumente in den einzelnen Printmedien. Die vorliegende Arbeit analysiert die folgenden relevantesten elf Themen: das Grenzmanagement, der Grenzzaun sowie die Grenzkontrollen, die Konsequenzen für die Europaregion einerseits und für die Wirtschaft andererseits sowie die freie Schengen-Mobilität, eine europäische Lösung, Flüchtlinge im Allgemeinen, die Asylobergrenze, die Unterbringung der Asylwerber/-innen und das Durchwinken der Asylbewerber/-innen, also die nicht erfolgte Registrierung von Asylanträgen.

3. Medienanalyse

Ausgehend von der Anzahl der Artikel, die im Untersuchungszeitraum in den vier untersuchten Printmedien erschienen sind, lassen sich erste Schlussfolgerungen ziehen.

Tab. 2: Artikel zum Thema Grenzmanagement (6.–19. Februar 2016)

Tageszeitung	Anzahl Artikel
L'Adige	24
Alto Adige	27
Dolomiten	35
Tiroler Tageszeitung	21

Quelle: eigene Berechnungen

Während in der TT im Zeitraum 6.–19. Februar 21 Artikel zum Thema erschienen sind, sind es in den Dolomiten 35 Artikel und in den italienischsprachigen Medien L'Adige und Alto Adige 24 bzw. 27 Artikel. Somit zeigt sich, dass die Berichterstattung zum Grenzmanagement in Südtirol umfangreicher gewesen ist.

Tab. 3: Themen der untersuchten Artikel (6.–19. Februar 2016)

Themen	L'Adige	Alto Adige	Dolomiten	TT	Insgesamt
Grenzmanagement	3	7	9	10	29
Grenzzaun	9	14	20	11	54
Grenzkontrollen	8	12	19	14	53
Konsequenz für Europaregion	7	11	11	7	36
Konsequenz für Wirtschaft	8	7	3	3	21
Schengen	7	14	7	3	31
Europäische Lösung	10	7	9	1	27
Flüchtlinge allgemein	6	3	6	7	22
Asylobergrenze	2	2	7	2	13
Unterbringung der Asylwerber/-innen	2	2	4	2	10
Durchwinken	1	0	0	2	3
Weitere Themen	9	2	10	1	22

Quelle: eigene Berechnungen

Wie die quantitative Analyse in Tabelle 3 zeigt, stehen die politischen Maßnahmen Grenzzaun und Grenzkontrollen in den vier Printmedien im Vordergrund. Dabei ist jedoch zwischen Grenzkontrollen und einem möglichen Grenzzaun zu unterscheiden. Die Formulierung Grenzzaun stammt in diesem Kontext von der Südtiroler Handelskammer, wohingegen die Grenzkontrollen eine politische Realität darstellen (o. A. 2016a, 1). Weitere relevante Themen sind die Konsequenzen für die Europaregion sowie Schengen, das Grenzmanagement an sich und eine europäische Lösung in der Asylfrage. Im Übrigen kommen in den untersuchten Zeitungen die Problemfelder Flüchtlinge (im Allgemeinen), Konsequenzen für die lokale Wirtschaft, die Asylobergrenze, die Unterbringung der Asylwerber/-innen sowie das sogenannte „Durchwinken“ vor.

Aus quantitativer Sicht zeigt sich, dass in der TT das Thema Schengen nur in wenigen Fällen als Argument vorkommt, während alle Printmedien des italienischen Teils der Europaregion dieses Argument stärker betonen. Dies gilt vor allem für die Tageszeitung Alto Adige, darin kommt Schengen häufiger vor als in den anderen untersuchten Printmedien (siehe Tabelle 3). Genauso verhält es sich mit der Forderung nach einer europäischen Lösung, welche die Berichterstattung in der TT weniger prägt als jene in den Medien Dolomiten, L'Adige und Alto Adige. Im Gegensatz dazu thematisiert die TT das Thema Grenzmanagement oder Grenzsicherung häufig, während diese politische Maßnahme in der Tageszeitung L'Adige vorwiegend umschrieben wird und mit nur drei Nennungen kaum explizit vorkommt.

Die zwei häufigsten Themen in den Artikeln des L'Adige sind der Grenzzaun und die europäische Lösung. In den Berichten des Alto Adige sind die häufigsten Themen der Grenzzaun und die Grenzkontrollen. Auch die TT thematisiert in ihren Berichten am häufigsten die Grenzkontrollen und den Grenzzaun.

Das Themenfeld Grenzzaun kommt in den Dolomiten deutlich häufiger vor als in den anderen drei Zeitungen, genauso wie die Grenzkontrollen. Auch das Thema Asylobergrenze findet in den Dolomiten öfter Erwähnung als in den anderen drei Tageszeitungen. Zudem wird die Maßnahme Grenzmanagement in den Dolomiten und der TT öfter thematisiert als in den anderen beiden Zeitungen.

Die Konsequenzen für die Europaregion werden im Vergleich der drei Tageszeitungen von Alto Adige und Dolomiten am häufigsten genannt, Schengen hingegen am häufigsten vom Alto Adige. Die italienischsprachigen Zeitungen thematisieren die Konsequenzen für die Wirtschaft öfter als die Dolomiten und die TT. Dabei muss jedoch zwischen den Ergebnissen der quantitativen und der qualitativen Analyse unterschieden werden, da jene Artikel, welche die Konsequenzen für die lokale Wirtschaft thematisieren, in den Dolomiten sehr umfangreich sind.

Die Koordinierungsstelle für Einwanderung analysiert in ihrer Medienanalyse der Tageszeitungen *Alto Adige* und *Dolomiten*, wie in Südtirol über Einwanderung, Integration sowie über Personen mit Migrationshintergrund berichtet wird (vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol Abteilung Arbeit 2013, 99). Von einer negativen beziehungsweise positiven Kontextualisierung ist im Gegenzug dazu in den hier untersuchten Artikeln wenig zu finden. Eher lässt sich eine umfassende Anonymität der Asylbewerber/-innen feststellen, die häufig sogar ohne Nationalität als reine statistische Größe genannt werden.

Mehrere Artikel in den untersuchten Printmedien thematisierten die völlige Grenzschießung bzw. den Grenzzaun (vgl. Lu 2016a, 13; Misp 2016, 13). Im Artikel der TT vom 10. Februar 2016 (vgl. Misp 2016, 13) wurde darauf verwiesen, dass die österreichische Bundesregierung Grenzzäune am Brenner nicht ausschließen wolle. Eine völlige Grenzschießung hatte es aber im Jahr 2016 nicht gegeben, denn es handelte sich um Kontrollen, also Stichproben, die Grenze konnte man somit weiterhin rasch passieren. Dennoch ist dieser Sprachgebrauch auch im Italienischen festzustellen – die Tageszeitung *L'Adige* berichtete bereits am 07.02.2016 von einer Sperre (*barriera*), welche die österreichische Bundesregierung anhand des Modells Spielfeld am Brenner plane.

In Bezug auf das Grenzmanagement titelte die *Dolomiten* am 6. Februar 2016 mit „Der Zaun“ (o. A. 2016a, 1). Des Weiteren hieß es im Südtiroler Tagblatt: „Österreich plant bereits eine Sperrung der Grenzen auch nach Südtirol. Diese Nachricht aus der Bozner Handelskammer schlug gestern wie eine Bombe ein.“

Besonders nennenswert waren bei diesem Zitat die Diktion und die Zentrierung auf Südtirol. Die Argumentationsstrategie war von allem Anfang an gegen den „Zaun am Brenner“ gerichtet. Ein verdichteter Südtirolbezug ließ sich auch in der Tageszeitung *Alto Adige* feststellen (vgl. Pasquali 2016a, 2). Die anderen Zeitungen, die TT und *L'Adige*, konzentrierten sich in diesem Zusammenhang weniger auf die jeweiligen Einzugsgebiete Tirol und Trentino, sondern auf die gesamtstaatliche Situation – also Italien im *L'Adige* und Österreich in der TT.

Die *Dolomiten* vom 6. Februar 2016 zitierten den Südtiroler Altlandeshauptmann Luis Durnwalder, und zwar gegen das Grenzmanagement: „Kontrollen am Brenner – auch Stichkontrollen – wären ein enormer Rückschritt für die Europaregion Tirol“ (o. A. 2016b, 13).

Nordtirols Landeshauptmann Günther Platter äußerte sich ähnlich wie Luis Durnwalder: Niemand habe ein Interesse daran, am Brenner einen Grenzzaun zu errichten, so Platter in den *Dolomiten* vom 8. Februar 2016 (vgl. o. A. 2016c, 1).

Die Argumentation in der Tiroler Tageszeitung vom 6. Februar 2016 war dagegen anders strukturiert: Zunächst verwies der Autor auf die Pressemitteilung der

Handelskammer Bozen, zitierte dann aber das Büro des Landeshauptmannes Günther Platter, das eine Grenzsperrre dementiere (vgl. Zenhäusern 2016, 6). Im Gegensatz dazu befürwortete der österreichische Außenminister Sebastian Kurz am 9. Februar 2016 (Dolomiten) einen möglichen Grenzzaun am Brenner. Er warnte aber zugleich davor, die Frage mit einfachen Lösungen zu beantworten und wies auf die Komplexität des Themas hin (vgl. Varesco 2016, 3).

Das Interview mit dem österreichischen Außenminister Kurz in den Dolomiten vom 9. Februar 2016 ist einer der relevantesten Beiträge im untersuchten Zeitraum (vgl. Varesco 2016, 3). Dieses Interview wurde tags darauf auch in der Tageszeitung *L'Adige* zitiert (vgl. o. A. 2016d, 3). Darin erklärte Minister Kurz, dass es sich beim Grenzmanagement nicht um eine Grenzschießung handle. Die Personenfreizügigkeit sei gewährleistet, es gehe einzig darum, die illegale Migration zu unterbinden. Das Interview führte also im Original (Dolomiten) und im *L'Adige* zu unterschiedlichen Interpretationen: Während der Außenminister einen möglichen Grenzzaun in den Dolomiten nicht ausschloss, berichtete die italienischsprachige Zeitung nichts dergleichen. Die Journalistin Barbara Varesco (2016, 3) bezeichnete den Grenzzaun in den Dolomiten als „technisches Hilfsmittel“.

Die Medienanalyse zeigt ein klares Merkmal der journalistischen Arbeit, das auch eng mit der politischen Realität in Österreich verknüpft war, wo gerade Bundespräsidentenwahlen stattfanden. Dabei war die Berichterstattung auf die Beschreibung eines Notstandes ausgerichtet. Im Wahlkampf nutzten mehrere Politiker/-innen das umstrittene Thema Grenzmanagement, um sich zu profilieren, wodurch die Brennergrenze und andere Grenzen (vor allem Spielfeld) erneut an Bedeutung gewannen (vgl. Wib 2016a, 13). Auch in den italienischsprachigen Zeitungen war der Ausnahmezustand ein Thema. Auffällig war der Einsatz einer bildhaften Sprache: Sowohl im Deutschen als auch im Italienischen kamen der Begriff *Flüchtlingsstrom* vor. Pasquali (2016a, 2) verwendete die Metapher *ondata di profughi* (Flüchtlingswelle) im Alto Adige und in den Dolomiten kam der Begriff *Flüchtlingsstrom* vor (Lu 2016a, 13). Derartige Metaphern sind nicht dazu geeignet, das kollektive Sicherheitsempfinden zu steigern.

Abseits des Sicherheitsaspektes, der mitunter als Hauptargument für das Grenzmanagement eingesetzt wurde, gibt es mehrere Berichte (vgl. Sabl 2016, 12) über die negativen Auswirkungen der Schließung des Brenners für die italienische und europäische Wirtschaft. Solche Konsequenzen für die Wirtschaft wurden in allen untersuchten Printmedien thematisiert. Obwohl die italienischsprachigen Zeitungen dieses Thema häufiger verwendeten, stachen die Dolomiten mit Experteninterviews hervor. Dabei waren es häufig Vertreter/-innen der Wirtschaft sowie Politiker/-innen

außerhalb Österreichs, die so argumentierten. Die Asylbewerber/-innen selbst waren das Objekt der Debatte, keineswegs die Akteure.

In der medialen Debatte in der Euregio zu Asylwerbern und Asylwerberinnen lässt sich zudem feststellen, dass sowohl die Bezeichnung als Migranten und Migrantinnen (vor allem im italienischen Sprachgebrauch) als auch der Terminus Flüchtlinge (im Deutschen häufig verwendet) vorkommt. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine Tendenz, schließlich kommt der Ausdruck Migrant/-in auch im Deutschen immer wieder vor. Relevante Unterschiede in der Berichterstattung über Asyl in der Euregio lassen sich zumeist sprachlich, also aus dem deutschen beziehungsweise aus dem italienischen Sprachgebrauch erklären: Während die italienischsprachigen Medien Migranten/Migrantinnen und Flüchtlinge als Synonym verwenden, ist im deutschsprachigen Kontext der Begriff Migranten/Migrantinnen kaum zu finden, die Begriffe Flüchtlinge und Einwanderer/-innen sind im untersuchten Zeitraum weit gebräuchlicher (vgl. Bona 2016, 17; Tomasello 2016, 2).

Dahingegen kommt der aus dem rechtlichen Sprachgebrauch stammende Terminus Asylwerber/-in in beiden Sprachen nur als Ersatzwort für Flüchtlinge vor, im Sinne eines Synonyms – nicht als eigener Rechtsbegriff. Die untersuchten Printmedien nehmen bei der Begriffswahl keine Unterscheidung vor. Allerdings ist es rechtlich ein Unterschied, ob Asylwerber/-innen oder Flüchtlinge den Brenner passieren.

Des Weiteren ist für das Grenzmanagement die mediale Berichterstattung über die Vorstandssitzung der Euregio am 15. Februar 2016 in Bozen relevant. Die TT, die Dolomiten und L'Adige berichteten bereits im Vorfeld darüber (vgl. Pn 2016, 1; Wib 2016b, 3; Lunelli 2016, 9). Im Alto Adige war am 16.02.2016 der erste Bericht dazu zu finden (vgl. Gonzato 2016, 17). Gonzato zitierte darin die drei Landeshauptleute der Euregio mit ihrem Vorhaben, in Wien gemeinsam aufzutreten und sich gegen ein dauerhaftes Grenzmanagement zu positionieren. Da die Artikel am 15.02.2016 vorwiegend Kolumnen und Willensäußerungen einzelner Politiker waren, soll im Folgenden der Zeitraum 16.–19.02.2016 näher untersucht werden:

Ähnlich wie Gonzato (vgl. 2016, 17) schilderte Patruno (vgl. 2016, 10) in der Tageszeitung L'Adige die Position und das Vorhaben der Euregio-Landeshauptleute. Die Dolomiten (vgl. Lu 2016b, 11) beschrieben die Landeshauptleute hingegen als Bittsteller und wiesen darauf hin, dass Nordtirols Landeshauptmann Platter als erster Nordtiroler Landeshauptmann der Geschichte bei einem italienischen Innenminister eingeladen worden war. Zudem berichtete die Tageszeitung Dolomiten (vgl. o. A. 2016e, 11), dass Unioncamere Veneto (Industriellenverband Venetien) im Falle einer Grenzschließung enorme Schäden für die italienischen Unternehmen befürchtete. In der TT war der zugehörige Artikel über die Landeshauptleute der Euregio

zwar auf der Titelseite, allerdings stand darin neben dem Grenzmanagement die Unterbringung der Asylwerber/-innen im Vordergrund. Zudem waren die Landeshauptleute in der TT weniger präsent. Wörtlich schrieb diese (o. A. 2016f, 1): „Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (VP) wird die Landeschefs heute Vormittag über die Details des Grenzmanagements informieren.“ Im Artikel der TT waren somit die Rollen klar, wohingegen die anderen Zeitungen die Nebenrolle der Euregio-Landeshauptleute zu umschreiben versuchten: Die Dolomiten sprachen von „Euregio-Zaungästen“ (Lu 2016b, 11) und nannten Mikl-Leitners Vorhaben nur kurz am Ende des Artikels. Genauso wie in den Dolomiten war die Rolle Mikl-Leitners in den Zeitungen L'Adige (vgl. Patruno 2016, 10) und Alto Adige (vgl. Gonzato 2016, 17) nur knapp dargestellt.

Alle untersuchten Zeitungen verglichen das Grenzmanagement am Brenner mit der Situation in Spielfeld. Dabei ging Pasquali (2016b, 21) am genauesten auf die dortigen Grenzkontrollen ein und schrieb unter anderem, dass im Rahmen der Kontrollen an der österreichisch-slowenischen Grenze höchstens acht Minuten pro *Flüchtling* vorgesehen seien.

In dieser Hinsicht ist der Dolomiten-Artikel „Brenner: Entscheidung steht bevor“ vom 10. Februar relevant: Darin wurde vom Autor (Wib 2016a, 13) auf den österreichischen Bundespräsidentenwahlkampf verwiesen. Ähnlich äußerte sich der Journalist Peter Nindler in der Tiroler Tageszeitung, der auf die große Diskrepanz zwischen den begrenzten baulichen Maßnahmen zum *Grenzzaun* und die Berichterstattung hinwies, die dennoch sehr umfangreich war: „Das internationale Medienecho ist gewaltig“ (Nindler 2016, 3).

4. Schlussbemerkungen

In den untersuchten Tageszeitungen ist die Frage, ob es sich beim Grenzmanagement um die Errichtung eines möglichen Grenzzauns handelt, das zentrale Thema. Zudem steht der Vergleich mit den Grenzkontrollen in Spielfeld in der medialen Debatte im Vordergrund, alle untersuchten Zeitungen vergleichen die politische Maßnahme am Brenner mit der österreichisch-slowenischen Grenzsituation. Daran zeigt sich unter anderem, dass die Dolomiten mit dem Artikel „Der Zaun“ am 6. Februar 2016 (o. A. 2016a, 1) und die Bozner Handelskammer durch das Anstoßen der Debatte die Ausrichtung des Themas Grenzmanagement entscheidend mitgeprägt haben.

Insbesondere die Zeitungen Dolomiten und Alto Adige bedienen in dieser Hinsicht in erster Linie ihre lokale Zielgruppe – indem sie in erster Linie auf die Situation

in Südtirol verweisen. Des Weiteren ist die Rollenverteilung in politischer Hinsicht unklar: Die Tiroler Tageszeitung beschreibt deutlich, dass die österreichische Ministerin Mikl-Leitner in ihrer Funktion ohne die Landeshauptleute der Euregio entscheiden kann. In den anderen untersuchten Zeitungen sind die Euregio-Landeshauptleute in einer Rolle, die sie eigentlich nicht erfüllen können (Wib 2016b, 3).

Die Analyse zeigt, dass das Grenzmanagement die Asyldebatte in der Euregio entscheidend beeinflusst hat. So findet man unter anderem Unterschiede in der Bezeichnung: Die italienischsprachigen Zeitungen sprechen von Migranten/Migrantinnen, die deutschsprachigen von Flüchtlingen. Des Weiteren wird der Terminus Asylbewerber/-innen in beiden Sprachen kaum verwendet. Die Formulierung Grenzzaun – als Umschreibung des Grenzmanagements – ist in allen untersuchten Zeitungen zu finden. Unterschiede gibt es vielmehr in der Betrachtung des politischen Gewichts der einzelnen Akteure: So wird die Rolle der Euregio-Landeshauptleute in einzelnen Fällen überschätzt (vgl. Wib 2016b, 3). Zudem gewichten die italienischsprachigen Printmedien die Konsequenzen für die Wirtschaft und Schengen stärker. Ferner ist eine europäische Lösung in der Asylfrage für die TT seltener das Hauptargument als bei den anderen untersuchten Zeitungen.

Literaturverzeichnis

- Accertamenti diffusione stampa (2016), Dati ads/Ricerca dati media periodo, http://www.adsnotizie.it/_dati_media_periodo.asp?azione=filtra (15.12.2016)
- Amt der Tiroler Landesregierung (2016), Bevölkerung in Tirol, www.tirol.gv.at/statistik-budget/statistik/wohnbevoelkerung/ (15.12.2016)
- ASTAT (2016), Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2015, http://astat.provinz.bz.it/downloads/Jahrbuch_2015.pdf (15.03.2017)
- Athesia Medien (2016), Preisliste. Mediadaten & Tarife 2016, https://issuu.com/suedtirolonline/docs/preisliste_2016_low?e=15960130/32132366 (15.12.2016)
- Audipress (2016), Dati Audipress 2016/II, <http://audipress.it/archivio-dati-2/> (24.02.2017)
- Austria Presse Agentur (Hg.) (2015), Medienanalyse: Das waren die Top-Themen 2015, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20151211_OTS0079/medienanalyse-das-waren-die-top-themen-2015-grafiken (15.12.2016)
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol Abteilung Arbeit (2013), Einwanderung und Integration in Südtirol. Ein Bericht der Koordinierungsstelle für Einwanderung, www.provinz.bz.it/arbeits-wirtschaft/arbeitspublikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=286938 (15.03.2017)
- Bona, Massimiliano (2016), Brennero, corteo blindato con 450 agenti. Gli austriaci triplicheranno le forze, sul versante italiano annunciate alcune decine fra poliziotti e carabinieri, in: *Alto Adige*, 111/2016, 23.04.2016, 17
- Gonzato, Francesca (2016), Profughi, l'Euregio ci prova "Barriere solo temporanee", in: *Alto Adige*, 38/2016, 16.02.2016, 17
- ISTAT (2016), Bilancio demografico anno 2015, <http://demo.istat.it/bilmens2015gen/index.html> (15.12.2016)
- LPD Tirol (2016) (Hg.), Polizei. Bilanz. Tirol. 2015, Innsbruck: LPD Tirol, 3–25, ablinger-garber.communautic.com/LPD_Jahresbericht_2015/ (16.12.2016)
- Lu (2016a), „Zaun wäre mittlere Katastrophe“. Kritik: Wirtschaftstreibende diesseits des Brenners reagieren besorgt – Wirtschaftskammer Tirol: Bürger wollen gewappnet sein, in: *Dolomiten*, 30/2016, 06.02.2016, 13
- Lu (2016b), Euregio-Zaungäste und ihre Bitten. Flüchtlingskrise: Alle 3 Landeshauptleute mit Forderungen heute bei Österreichs Innenministerin Mikl-Leitner – Treffen mit Innenminister Alfano diese Woche, in: *Dolomiten*, 38/2016, 16.02.2016, 11
- Lunelli, Matteo (2016), „No alle frontiere, ma l'Europa si svegli“. Rossi e il rischio blocco profughi al Brennero. „Col filo spinato i problemi non si risolvono“, in: *L'Adige*, 39/2016, 15.02.2016, 9
- Misp (2016), Grenzzäune auch am Brenner geplant. Nach Vorbild des „Grenzmanagements“ in Spielfeld sollen entlang der Südgrenze weitere Grenzsicherungen errichtet werden. Zudem plant die Regierung den Einsatz von Soldaten zum Schutz der grünen Grenze, in: *Tiroler Tageszeitung*, 41/2016, 10.02.2016, 13
- Nindler, Peter (2016), Österreich will den Zaun wegverhandeln. 370 Meter beträgt die geplante Abspernung für die Grenzsicherung, sollte Italien Zugkontrollen nicht zulassen, in: *Tiroler Tageszeitung*, 118/2016, 28.04.2016, 3
- O. A. (2016a), Der Zaun, in: *Dolomiten*, 30/2016, 06.02.2016, 1
- O. A. (2016b), Südtirol, in: *Dolomiten*, 30/2016, 06.02.2016, 13

- O. A. (2016c), Flüchtlinge „weiter südlich“ auffangen, in: Dolomiten, 31/2016, 08.02.2016, 1
- O. A. (2016d), „L’Austria non chiude il Brennero“, in: L’Adige, 34/2016, 10.02.2016, 3
- O. A. (2016e), Venetiens Unternehmer warnen vor Brenner-Grenzschießung. Wirtschaft: Industriellenverband will in Brüssel gegen Grenzmaßnahmen aktiv werden – „Großer Schaden“, in Dolomiten, 40/2016, 16.02.2016, 11
- O. A. (2016f), Kontrollen am Brenner auf Knopfdruck. Die Grenzsicherung am Brenner wird eingerichtet. Innenministerin Mikl-Leitner informiert heute die Euregio-Landeschefs über die Details dazu, in: Tiroler Tageszeitung, 47/2016, 16.02.2016, 1
- Österreichische Auflagenkontrolle (2015) (Hg.), Auflagenliste Jahresbericht 2015, www.oek.at/wp-content/uploads/2016/06/KORR_J_2015.pdf (13.12.2016)
- Pasquali, Davide (2016a), Schengen a rischio, in: Alto Adige, 30/2016, 06.02.2016, 2
- Pasquali, Davide (2016b), L’Austria: „Siamo pronti a mettere i reticolati“, in: Alto Adige, 31/2016, 07.02.2016, 21
- Patrino, Luisa M. (2016), Profughi. „Controlli se transitori“, L’Euregio chiede che per i cittadini Ue e i frontalieri resti la libera circolazione, in: L’Adige, 40/2016, 16.02.2016, 10
- Paumgarten, Nikolaus (2016), Pfefferspray und Regenschirm. Bei der gestrigen Demonstration am Brenner gegen die geplanten Grenzkontrollen blieb die von vielen befürchtete Eskalation aus. Zu einigen Zwischenfällen kam es dennoch, in: Tiroler Tageszeitung, 115/2016, 25.04.2016, 39
- Pn (2016), Absage von Dreierlandtag gefordert, in: Tiroler Tageszeitung, 46/2016, 15.02.2016, 1
- Saltarelli, Salvatore/Weissensteiner, Monika (2015), La rotta del Brennero, in: Centro Studi e Ricerche IDOS/Immigrazione Dossier Statistico (Hg.), Dossier statistico immigrazione 2015, Roma: 121–124
- Sabl (2016), Weg frei für Flüchtlings-Notstand. Vier SPÖ-Abgeordnete lehnten Asylgesetz ab. Premiere für Sobotka im Nationalrat, in: Tiroler Tageszeitung, 118/2016, 28.04.2016, 12
- Salzburger Nachrichten (2016), Thema Flüchtlinge in Österreich, www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/ (09.09.2016)
- Tomasello, Maria R. (2016), L’Austria frena Alfano: „Al Brennero evitata la chiusura“. A Roma il ministro dell’Interno di Vienna: „Nessun muro“. Allarme della Ue, Juncker annuncia vertice con Renzi, in: Alto Adige, 117/2016, 29.04.2016, 2
- Varesco, Barbara (2016), „Südtirol darf kein Hotspot werden“. Aussenminister Kurz: Kampf gegen illegale Migration darf freien Personenverkehr nicht beeinträchtigen, doch Zaun „nicht ausgeschlossen“, in: Dolomiten, 32/2016, 09.02.2016, 3
- Verein ARGE Media-Analysen (2016), MA 2015, www.media-analyse.at/table/2677 (19.08.2016)
- Vytiska, Herbert (2016), Neue Lösungen für das „Grenz-Management“ am Brenner gesucht, euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/neue-loesungen-fuer-das-grenz-management-am-brenner-gesucht/ (16.12.2016)
- Wib (2016a), Brenner: Entscheidung steht bevor. Grenzsicherung: Kanzler Faymann kündigt neue „Maßnahmen“ noch in dieser Woche an – „Müssen uns darauf vorbereiten“, in: Dolomiten, 33/2016, 10.02.2016, 13
- Wib (2016b), „Jetzt ist die Euregio gefordert“. Flüchtlingskrise: Heute EVTZ-Sitzung in Bozen. – „Euregio ist nicht nur Schönwetterverein“ – „Formulieren, was wir uns erwarten“, in: Dolomiten, 37/2016, 15.02.2016, 3
- Zenhäusern, Mario (2016), Tiroler Polizei bereitet sich auf Grenzkontrollen vor, in: Tiroler Tageszeitung, 37/2016, 06.02.2016, 6

Erfahrungsberichte aus der Europaregion

Esperienze dall'Euregio

Benedikt Sauer

Zwischen Solidarität und neuem Grenzregime. Die Tiroler Flüchtlingspolitik im österreichischen und internationalen Kontext

Between solidarity and a new border regime

Abstract This essay explores the Tyrolean refugee policy against the backdrop of refugee movement towards Europe and Central Europe since 2015. The article addresses the challenges Tyrol faces with regard to the increase of asylum seekers in Austria and Tyrol, where the number has increased from approximately 1,500 to approximately 6,000 in the period 2013–2017. The essay focuses on the issue of accommodation and draws attention to the important role of volunteers and NGOs.

The essay also emphasizes that the movement of refugees on the Brenner route affects the development of asylum seekers in Tyrol only to an extent. Instead, from 2016 onwards debates about the “closure” of the Brenner border affected, and put pressure on, both the political relations in the European Region Tyrol–South Tyrol–Trentino and the relationship between Austria and Italy, especially in terms of political economy. The essay also assesses the differences between Austrian People’s Party (ÖVP) and the Greens in the Tyrolean coalition government with regard to the strict Austrian refugee policy from 2016 onwards, with its focus on an asylum cap and temporary asylum.

1. Die neue globale Dimension

Die internationalen Konflikte und die Verfolgung durch Diktaturen, die so viele Menschen wie nie zuvor zwingen, ihre Heimat zu verlassen, haben vermehrt Auswirkungen auch auf europäische Staaten und spürbarer als vor wenigen Jahren auch auf Österreich, Tirol und die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Laut dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) stieg die Zahl der Flüchtenden weltweit allein zwischen 2014 und 2015 um mehr als 5,7 Millionen „auf das traurige Rekordniveau“ von 65,3 Millionen Flüchtende und Vertriebene. Jede 113. Person auf der Erde befindet sich auf der Flucht, davon sind die meisten, rund 60 Prozent, binnenvetrieben in ihrer Heimat (UNHCR 2016a, 2).

Mehr als die Hälfte, 54 Prozent, jener Geflüchteten weltweit, die außerhalb ihrer Heimatlandes Schutz suchen, kommen aus drei Staaten: aus Syrien (4,9 Mio.), Afghanistan (2,7 Mio.), Somalia (1,1 Mio.). Mehr als die Hälfte aller Schutzsuchenden, 51 Prozent, sind Kinder unter 18 Jahren. Mehr Minderjährige als je zuvor sind alleine unterwegs, es gibt laut UNHCR gut 98.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF).

Auch wenn ab dem Spätsommer 2015 erheblich mehr Schutzsuchende als in den Jahren zuvor nach Europa und vor allem nach Deutschland gelangen konnten, hält sich nach wie vor die große Mehrheit der Geflüchteten, an die 90 Prozent, in Nachbarländern von Konfliktgebieten auf, in ärmeren Staaten der Welt. Größtes Aufnahmeland weltweit ist mittlerweile die Türkei, mit 2,5 Mio. Flüchtlingen, neuerdings gefolgt von Deutschland, wo sich zur Jahresmitte 2016 etwa 1,5 Millionen Asylsuchende bzw. anerkannte Flüchtlinge befanden (Die Welt, 20.6.2016)¹. Die weiteren großen Aufnahmeländer zählen nicht zu den großen Industrienationen: Pakistan (mit 1,6 Millionen Geflüchteten), Libanon (1,1 Millionen), Iran, Äthiopien und Jordanien (664.000) (UNHCR 2016a). Im Libanon befinden sich die meisten Geflüchteten im Verhältnis zur Einwohnerzahl (183 pro 1000 Einwohner), gefolgt von Jordanien, Nauru, der Türkei und mehreren afrikanischen Staaten: Tschad, Dschibuti, Südsudan. In Deutschland befinden sich 22 Flüchtlinge je 1000 Einwohner, in Malta 17 (UNHCR 2016a; Die Welt 2016).

Ende 2016 warteten in der Europäischen Union immer noch gut eine Million Asylsuchende auf die Erledigung ihres Verfahrens, mehr als die Hälfte in Deutschland, neun Prozent in Italien, sieben Prozent (77.400) in Österreich (Eurostat 2017).

Die Entwicklung der Zahl von Asylsuchenden in Tirol ist selbstverständlich in direktem Zusammenhang mit den Ankünften in Österreich zu sehen, und diese wiederum in engem Zusammenhang mit der Fluchtbewegung Richtung Europa und

Mitteleuropa. Nur in geringem Maße aber spielt, wie noch zu zeigen sein wird, die Bewegung auf der Brennrouten – der Weg von Schutzsuchenden also vor allem aus Italien Richtung Norden – für die Asylsituation in Tirol eine Rolle.

Hauptursachen für die wachsenden Fluchtbewegungen Richtung Europa in den letzten Jahren sind in erster Linie der jahrelange Krieg in Syrien, die anhaltende Konfliktsituation in Afghanistan und die bewaffneten Konflikte im Irak, hier vor allem bedingt durch den Vormarsch des sogenannten „Islamischen Staates“ IS und die militärischen Operationen gegen den IS. Aus diesen drei Staaten stammen die meisten Asylwerbenden in Europa in den Jahren 2015 und 2016 (Eurostat 2016a; Eurostat 2017). Aus Afghanistan und Syrien kommen auch fast die Hälfte der Asylsuchenden in Österreich und in Tirol, der Anteil afghanischer Asylwerbender liegt mit 28 Prozent in Österreich höher als jener aus Syrien (21 %) (BMI 2016, 5).

Aber auch Kriege und Diktaturen in Afrika, die laut UNHCR „häufig übersehen“ werden, vertreiben Menschen, die immer wieder auch nach Europa gelangen. Auffällig ist die beachtliche Zahl Schutzsuchender aus afrikanischen Staaten, die in der EU und in anderen europäischen Staaten (Norwegen, Schweiz) nicht nur Schutz begehren, sondern von Asylgerichten und -behörden auch als Schutzberechtigte anerkannt werden, also Asyl, subsidiären Schutz oder ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen erhalten. Zu den 15 Herkunftsländern mit der höchsten Zahl an anerkannten Schutzberechtigten in der EU im Jahr 2015 gehören sieben afrikanische Staaten: Eritrea, mit einer Anerkennungsrate von knapp 90 Prozent und damit der absolut zweithöchsten nach Syrien (97 %), Somalia (Anerkennungsrate von 63 %), Sudan, Gambia, Mali, Nigeria und die Demokratische Republik Kongo (mit 21 % Anerkennungsrate).²

2. Die Entwicklung in Österreich

Die Zahl der Asylanträge in Österreich, die für die Betreuung Asylsuchender in den einzelnen Bundesländern aufgrund des regionalen Verteilungsschlüssels bedeutend ist, hat sich nach einer Abwärtsentwicklung zwischen 2002 und 2007 in den Jahren ab 2010 sukzessive erhöht. Dennoch gab es im Jahr 2014 mit 28.405 Asylsuchenden in Österreich deutlich weniger Schutzsuchende als gut ein Jahrzehnt vorher (2002: 39.354; 2003: 32.359) (BMI 2016, 4). Im Folgejahr 2015, dem Jahr der großen Fluchtbewegung Richtung Europa vor allem über die West-Balkanroute, stieg die Zahl der Erstanträge von Asylwerbenden sprunghaft auf 88.340, sank dann aber im Jahr danach, 2016, wieder auf die Hälfte, auf 42.285, in etwa also auf das Niveau der Ansuchen im Jahr 2002 (BMI 2016, 4).³

Österreich zählte 2015 wie 2016 zu den größten Aufnahmeländern von Asylwerbenden in der Europäischen Union, sowohl in Relation zur Bevölkerung wie auch bei der absoluten Zahl der Asylanträge. 2015 stellten in Österreich mehr Geflüchtete einen Asylantrag als etwa in Italien (83.245) oder Frankreich (70.570) und relativ zur Bevölkerungszahl am drittmeisten hinter Ungarn (hier allerdings unter sehr schlechten Aufnahmebedingungen) und Schweden.⁴ 2016 war europaweit vor allem die hohe Zahl von erstmaligen Asylanträgen in Deutschland (722.300) auffällig sowie – nach dem „Schließen“ der Balkanroute – die Verdreifachung der Ansuchen in Griechenland (auf rund 38.000). Griechenland gewährte damit unter allen EU-Staaten pro Kopf am zweitmeisten Asyl-Erstantragstellern vorübergehenden Schutz (nach Deutschland) und annähernd so vielen wie in Österreich.⁵

Bekanntlich war Österreich nach 1945 und insbesondere seit der Unabhängigkeit 1955 und dem Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 im selben Jahr immer wieder Aufnahmeland und Asyltransitland für eine beträchtliche Zahl von Asylsuchenden bzw. Geflüchteten. Es gab mehrfach größere bzw. ähnlich große Fluchtbewegungen nach Österreich wie in den vergangenen beiden Jahren. 1956/57 kamen rund 180.000 Menschen aus Ungarn nach Österreich, von denen ein Großteil nach etwa zwei Monaten in die USA und nach Kanada weitergereist sind; etwa zehn Prozent, an die 18.000 blieben in Österreich (UNHCR 2017a). Im Herbst 1968 flohen 162.000 Menschen aus der Tschechoslowakei nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts, die meisten kehrten nach einigen Wochen wieder zurück, an die 12.000 Menschen ließen sich in Österreich nieder.⁶ In den 1970er-Jahren war Österreich Zwischenstation für an die 400.000 sowjetische Juden auf ihrem Weg nach Israel. Während der Kriege in Exjugoslawien fanden mehrfach Kriegsvertriebene aus Kroatien (1991), aus Bosnien-Herzegowina (ab 1992) und aus dem Kosovo (1999) Aufnahme, viele vorübergehend: Aus Bosnien-Herzegowina wurden ab 1992 rund 90.000 Flüchtende aufgenommen, von denen an die 60.000 in Österreich geblieben sind (Schlesinger/Šunjić 2001, 196; UNHCR 2017a).

3. Die Grundversorgung von Asylsuchenden

Rechtliche Grundlage für die öffentliche Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund bzw. die Länder ist heute das Grundversorgungsgesetz des Bundes 2005 bzw. die Grundversorgungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern (GVV) von 2004⁷ (ein erstes österreichisches Gesetz zur Betreuung „hilfsbedürftiger Fremder“ von 1991 stand in der Kritik, weil kein Rechtsanspruch bestand und

immer wieder Geflüchtete unversorgt blieben).⁸ Aufgrund der Aufnahmerichtlinie der Europäischen Union von 2003 (2003/9/EG), die 2013 in einigen wesentlichen Punkten neu gefasst wurde (2013/33/EU),⁹ ist Österreich verpflichtet, Asylsuchenden eine angemessene Unterkunft und Betreuung bereit zu stellen. Zunächst wird behördlich geklärt, ob Österreich oder ein anderer Staat für das Asylverfahren zuständig ist: Während dieser Zeit sind Asylsuchende in einer der drei Erstaufnahmezentren des Bundes untergebracht. Für Schutzsuchende, die zum Verfahren in Österreich zugelassen sind, wurde 2005 das flächendeckende System der Betreuung, die sogenannte „Grundversorgung“, als Rechtsanspruch festgelegt. Zur Zielgruppe der Grundversorgung zählen neben Asylwerbenden auch subsidiär Schutzberechtigte oder Asylberechtigte während der ersten vier Monate nach Gewährung des Asylstatus.

Zuständig für die Unterbringung und Betreuung sind die Bundesländer. Asylsuchende werden einem Bundesland zur Betreuung zugeteilt. Jedes Bundesland hat entsprechend der Bevölkerungszahl eine bestimmte Anzahl von Asylsuchenden zu versorgen: Tirol hat sich um 8,38 Prozent der in Österreich lebenden Asylsuchenden zu kümmern. Der Tiroler Landtag hat für die Grundversorgung 2005 ein eigenes Landesgesetz erlassen und 2015 unionsrechtlich adaptiert.¹⁰ Die Kosten der Grundversorgung tragen Bund und Länder in einem Verhältnis von 60 zu 40. Im Rahmen der Grundversorgung haben Asylwerbende ein Anrecht unter anderem auf „geeignete Unterkunft“, „angemessene Verpflegung“, Krankenversicherung, wenn nötig psychologische Betreuung, Beratung und Information mit Rechtsbeistand unter Einbeziehung von Dolmetschern,¹¹ Bekleidungs- (150 Euro im Jahr), Schulgeld (150 bzw. 200 Euro pro Schuljahr), auf Taschengeld von 40 Euro im Monat. Die meisten Asylwerbende werden größeren Unterkünften zugeteilt: entweder sogenannten Vollversorgerheimen mit Verpflegung oder in Tirol zunehmend Selbstversorgerunterkünften (mit 200 Euro Verpflegungsgeld pro Monat pro Kopf bzw. 100 Euro für Minderjährige). Zudem besteht die grundsätzliche Möglichkeit privat zu wohnen, Asylwerbende erhalten dafür einen Mietzuschuss zwischen 150 Euro monatlich pro Kopf bis zu 450 Euro für eine Familie mit zwei Kindern und ein Verpflegungsgeld von max. 215 Euro.¹²

Die Organisation der Grundversorgung hat das Land Tirol einer vom Land geführten ausgegliederten Gesellschaft, den Tiroler Sozialen Diensten (TSD), übertragen. Diese mietet Objekte an und setzt sie, wenn nötig, instand. Betrieben werden die Unterkünfte entweder von der TSD selbst oder von diversen privaten Trägern: Besitzern von Gasthäusern, Hotels, von Studentenheimen, anderen Hauseigentümern, von Pfarreien oder der Diözese. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

(UMF) werden im Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe in organisierten Unterkünften, die von NGOs wie dem Roten Kreuz oder dem SOS-Kinderdorf geführt werden, betreut.

4. Maßnahmen für Flüchtlinge in Tirol

Die Zahl der betreuten Schutzsuchenden in Tirol hat sich bereits vor der Fluchtbewegung des Herbstes 2015 sukzessive erhöht: von jeweils rund 1500 im Jahr 2013 auf 1700 (2014), 4100 (im Sommer 2015), auf rund 6.300 (August 2016) und rund 5900 betreuten Asylwerbenden zu Jahresbeginn 2017.¹³

Im Euregio-Vergleich werden in Tirol absolut und pro Kopf mehr Asylsuchende betreut als in den beiden anderen Ländern der Europaregion: In Südtirol wie im Trentino befinden sich – auf der Grundlage eines italienweiten regionalen Verteilungsschlüssels (2016) – 2,4 Asylsuchende pro 1.000 Einwohner, in beiden Ländern leben 1.200 bzw. 1.284 Asylwerbende (in Südtirol in 23 Unterkünften),¹⁴ in Tirol leben aktuell acht Asylsuchende pro 1.000 Einwohner (österreichweit sind es 8,9 pro 1.000 Einwohner, dies vor allem aufgrund der erheblich höheren Zahl an Asylsuchenden in Wien). Etwa die Hälfte der Asylsuchenden in Tirol sind (Stand: Anfang 2017) erwachsene Männer, knapp ein Viertel sind Frauen, ein Viertel Minderjährige. 125 Unbegleitete Minderjährige wohnen in sechs von NGOs betreuten Unterkünften.¹⁵ Insgesamt leben in Tirol Asylsuchende aus 67 Nationen (Jahresende 2016). Die Tiroler Landesregierung aus ÖVP und Grünen unter der Ressortleitung von Soziallandesrätin Christine Baur (Grüne) – seit 2013 ist Baur für die Flüchtlingspolitik zuständig, zuvor hat stets die SPÖ das dafür zuständige Sozialressort verantwortet (seit 2008 Gerhard Reheis) – stand in den letzten Jahren vor allem vor der Herausforderung, Gemeinden mit in die Verantwortung bei der Suche nach Wohnraum für die Betreuung von Asylsuchenden einzubinden.

Noch im Juni 2015 war lediglich jede fünfte Tiroler Gemeinde der insgesamt 279 Gemeinden bereit, Asylwerber und Asylwerberinnen aufzunehmen.¹⁶ Zum Jahresende 2016 gab es dann fast in jeder zweiten Gemeinde, in 125 der 279, eine Unterkunft für Asylsuchende. Die Anzahl der Unterkünfte hat sich von 95 (im Sommer 2015) auf gut 200 mehr als verdoppelt.¹⁷ Auffällig ist nach wie vor das Fehlen von Wohnraum für Asylsuchende in den großen Tourismuszentren Sölden und Ischgl, während in anderen Tourismusdestinationen wie Kitzbühel oder Mayrhofen sehr wohl Unterkünfte bereitstehen. Die mit Abstand meisten Asylwerber und Asylwerberinnen, rund 1.900, also rund 30 Prozent wohnen in der Landeshauptstadt Inns-

bruck, davon die meisten in acht großen Häusern mit 100 und mehr Bewohnern.¹⁸ An die 1.000 Asylwerber und Asylwerberinnen, jede/-r sechste, lebt in Tirol privat in einer Mietwohnung, viele ebenfalls in der Landeshauptstadt. Nachdem noch in der vergangenen Legislaturperiode vor 2013 unter dem Flüchtlingskoordinator Peter Logar ein restriktiver Umgang mit den Wünschen nach privater Unterbringung zu beobachten war, hat sich die Zahl der privat wohnenden Asylwerbenden in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Das Land bevorzugt private Unterbringung dann, „wenn sich die AsylwerberInnen bereits seit längerer Zeit in Österreich aufhalten und abzusehen ist, dass sie einen positiven Asylbescheid erhalten“ (TSD 2017a). In Tirol wird privater Wohnraum auch durch teils österreichweit tätige NGOs vermittelt: den Flüchtlingsdienst der Diakonie für Asylberechtigte, die Initiativen „Flüchtlinge Willkommen“, Heimatsuche.at und Asylwohnung.at auch für Asylwerbende.¹⁹ Nachdem im Lauf des Jahres 2016 die Zahl der Asylsuchenden in Österreich wieder zurückging und daher in Tirol Plätze in den nach und nach im Vorjahr entstandenen Sammelunterkünften nicht mehr belegt wurden, entschieden sich die Tiroler Soziale Dienste zurückhaltender mit den Wünschen nach privater Unterkunft umzugehen. Von NGOs wird seit Langem betont, dass ein längerer Verbleib von Geflüchteten in Sammelunterkünften (insbesondere dann, wenn sie den Asylstatus erlangt haben) eine Integration erschwere.

Die Typologie der organisierten Unterkünfte ist mittlerweile breit gefächert. Ein ausführliches Foto-Video-Recherche Projekt der Jahre 2012 bis 2014 (Gander/Wett 2014) zeigt Unterkünfte in damals erst 18 Orten in Tirol: ehemalige Gasthäuser, Containersiedlungen (etwa in Schwaz) oder Kasernen (etwa in Imst, später auch z. B. in Vomp), hinzu kamen Neu- bzw. Nachnutzungen in früheren Großinstitutionen wie den Erziehungsheimen in Kleinvolderberg und Scharnitz oder dann auch des ehemaligen Altersheims Heim am Hofgarten in Innsbruck. Mit der Zunahme von Asylsuchenden ab Herbst 2015 entschied sich das Land zudem, Traglufthallen als Sammelquartiere für jeweils bis zu 240 Personen anzuschaffen. Von den fünf angekauften wurden zwei, in Innsbruck/Arzl und in Hall, aufgestellt, nur jene in Hall wurde bezogen. Sie ist mittlerweile leer, weil die Zahl der Asylwerber und Asylwerberinnen seither deutlich zurückgegangen ist (Austria Presse Agentur 12.10.2015; Tiroler Tageszeitung, 20.2.2017).

Im Zuge der erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit für ankommende Flüchtlinge und der Notwendigkeit von Unterkünften starteten auch bemerkenswerte Initiativen in Kooperation mit der Privatwirtschaft und Architekten. Zwei Tiroler Holzbaunternehmen, Schafferer aus Navis und Saurer aus Höfen – letzter in Zusammenarbeit mit dem Holzwerkstoffhersteller Egger aus St. Johann und dem Architekten

Bruno Moser – entwickelten Module für die Errichtung temporärer Unterkünfte. Egger präsentierte ein Konzeptionhaus für Flüchtlingsunterkünfte (Tiroler Tageszeitung, 12.12.2015). Schafferer realisierte zwei Transithallen aus Holz in Kufstein sowie eine kleinere Unterkunft bei Sistrans/Aldrans für 36 Personen. Auch eine große Unterkunft in Innsbruck, für bis zu 300 Asylwerber und Asylwerberinnen wurde in Holzbauweise errichtet.²⁰ Die Holzbauweise zeichne sich durch günstigere Produktionskosten, rasche Produktion und Montage, Erweiterungsmöglichkeiten und auch eventuell unkompliziertem Abbau aus, betonen die Hersteller und Entwickler (Bauernzeitung 2016, 13). Eine Gruppe von Architekten war auch an der Planung einer Unterkunft für 40 Frauen mit Kindern in Container-Bauweise in Innsbruck-Igls beteiligt.²¹

Mit der Zunahme von Asylwerbenden im Herbst 2015 ging auch ein politisches Bekenntnis der Landesregierung aus ÖVP und Grünen für eine „engagierte und an der Genfer Flüchtlingskonvention orientierte Politik“ einher, „im Vertrauen darauf und im Wissen darum, dass die Menschen in Tirol Solidarität üben, wenn andere Menschen in Notsituationen geraten“, wie dies in einer ausführlichen „Grundsatzerklärung zur Tiroler Flüchtlingspolitik“ (8.9.2015)²² formuliert ist. Diese Regierungserklärung wurde beschlossen wenige Tage nachdem ab 4. September 2015 tausende Flüchtende aus den Kriegsgebieten des Nahen Ostens über Südosteuropa Bahnhöfe in Budapest und Wien erreicht hatten, die meisten am Weg Richtung Deutschland und Skandinavien. Die stärkere Zunahme von Asylwerbenden auch in Österreich bereits im ersten Halbjahr 2015 führte auch zu einem wachsenden Engagement in der Tiroler Bevölkerung. Hundert Freiwillige boten schulische Nachhilfe, gaben Deutschunterricht, meldeten sich mit Kleider- und Sachspenden. Neue ehrenamtliche Initiativen oder neue Vereine entstanden auf Gemeindeebene oder rund um einzelne Flüchtlingsunterkünfte mit Bezeichnungen wie etwa Freundeskreis Flüchtlinge, Willkommensinitiative, Flüchtlingsinitiative, refugeeshelp, refugeeslearn und vernetzten sich als lose Plattform.²³ Größere NGOs und solche, die traditionell für Schutzsuchende und fluchtpolitisch aktiv sind, starteten zusätzliche Angebote wie etwa ein Patenschaftsprojekt für Freizeitaktivitäten mit Unbegleiteten Minderjährigen Flüchtlingen²⁴ oder sind mehr als zuvor als Anlaufstellen etwa für Rechts- und Sozialberatung von Asylwerbenden und Asylberechtigten gefragt.²⁵

Bei der Integrationspolitik von Asylwerbern und Asylwerberinnen setzt das Land Tirol zentral auf das Lernen der deutschen Sprache, als „Schlüssel zur Integration“.²⁶ In den Flüchtlingsheimen besteht die Möglichkeit, kostenlos Deutschkurse zu besuchen. Anfang 2016 wurde mit der Organisation der Kurse die GemNova, ein Serviceunternehmen des Gemeindeverbandes beauftragt. Zu Jahresbeginn 2017 gab

es Kurse an 166 Standorten mit 70 Lehrpersonen (Tiroler Tageszeitung, 27.1.2017). Die österreichische Menschenrechts-NGO SOS-Mitmensch hat im Herbst 2016 erstmals österreichweit das Angebot an Deutschkursen für Asylwerbende verglichen: Tirol schneidet in diesem Bundesländervergleich am besten ab: 82,5 Prozent der Asylwerbenden werden demnach erreicht, an größeren Standorten würden „nicht nur Alphabetisierungs- und Anfängerkurse, sondern auch höhere Kursniveaus angeboten“, es gebe kaum Wartezeiten. Allerdings sei die Intensität der Kurse mit nur drei bis vier Stunden in der Woche gering (SOS-Mitmensch 2017).

Hohe Hürden gibt es hingegen bei der Integration in die Arbeitswelt, beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Das gilt für ganz Österreich. Prinzipiell dürfen Asylwerbende drei Monate, nachdem sie den Asylantrag gestellt haben, arbeiten.²⁷ De Facto ist dieses Arbeitsrecht seit einem Erlass von ÖVP-Wirtschaftsminister Bartenstein aus dem Jahr 2004 im Wesentlichen auf Saison- und Erntearbeit begrenzt.²⁸ Aber auch dieses Arbeitsfeld ist in der Praxis oft nicht zugänglich, wie der Landesrechnungshof Tirol in einem Bericht vom Mai 2015 zum „Flüchtlingswesen in Tirol“ feststellt: „Die Möglichkeiten der Aufnahme von Saisonarbeit scheitert in der Praxis zumeist daran, dass die Betreibe auf ihre ‚angestammten‘ – mit der Arbeit bereits vertrauten und über das nötige Fachwissen verfügenden – Saisoniers zurückgreifen, aber auch an der fehlenden Mobilität der AsylwerberInnen“ (Landesrechnungshof Tirol 2015, 76). Auch die Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit ist zwar prinzipiell drei Monate nach Stellen des Asylantrags möglich, aber an die schwer zu erlangende Gewerbeberechtigung gekoppelt. Daher bleiben de facto nur die Möglichkeiten einer meist gelegentlichen gemeinnützigen Arbeit für einen „Anerkennungsbeitrag“ von 3 Euro die Stunde und maximal 240 Euro im Monat (TSD 2017b). In der Regel handelt es sich um Hilfstätigkeiten in Zusammenhang mit der Unterbringung wie Reinigung, Küchenbetrieb, Transport oder Instandhaltung. Zudem können gemeinnützige Tätigkeiten für öffentliche Körperschaften ausgeübt werden, diese (etwa bei der Landschaftspflege, der Betreuung von Park- und Sportanlagen)²⁹ dürfen aber keinen Arbeitsplatz ersetzen (TSD 2017b). Die OECD hat Österreichs restriktive Regelungen schon 2011 kritisiert (Wiener Zeitung 2014), Nichtregierungsorganisationen fordern österreichweit schon seit Jahren eine Öffnung des Arbeitsmarktes und die Aufhebung des Bartenstein-Erlasses. In ihrem Grundsatzpapier zur Flüchtlingspolitik von 2015 tritt auch die Tiroler Landesregierung für eine „effiziente Eingliederung“ von Asylwerbenden „in die Arbeitswelt“ ein, der dezidierten Forderung nach einem Arbeitsmarktzugang wird in Tirol aber nicht von der ÖVP Nachdruck verliehen, hingegen von der Wirtschaftskammer, vom Juniorpartner in der Regierung, den Grünen, und der Tiroler SPÖ (Sauer 2015, 16f.)

5. Grenz-Regime und neue Grenz-Diskurse

Schon im Sommer 2015, verstärkt dann im ersten Halbjahr 2016, intensiviert sich die Debatte über die beginnende Restriktivierung der österreichischen Flüchtlingspolitik. In den Mittelpunkt dieser Debatte mit einer europapolitischen Dimension, rückt dabei ab dem Frühjahr 2016 auch die Brennerroute als Fluchtweg und, wie sich zeigen wird, als zentrale alpenquerende europäische Verkehrsachse, womit das Verhältnis Österreichs zum Nachbarn Italien tangiert und auch Belastungen ausgesetzt wird. Ausgelöst wird diese Diskussion mit Forderungen von konservativen Regierungspolitikern in Deutschland und Österreich nach „Obergrenzen“ für die Aufnahme von Geflüchteten – die geforderten Limitierungen betrafen Europa, Deutschland und Österreich. Während sich in Deutschland Kanzlerin Angela Merkel (CDU) mit ihrer Ablehnung einer Obergrenze von Asylsuchenden aus menschenrechtlichen Erwägungen durchsetzt, die bayerische Schwesterpartei CSU aber darauf beharrt und einen anhaltenden innenpolitischen Konflikt auslöst, schließt sich in Österreich die Kanzlerpartei SPÖ nach anfänglicher Ablehnung der zunächst von der ÖVP erhobenen Forderung an – trotz einer breiten Kritik von NGOs (Amnesty International, Caritas, Diakonie), des UNHCR, den in fünf Bundesländern mit SPÖ bzw. ÖVP regierenden Grünen.

Bei einem „Asylgipfel“ im Jänner 2016 beschließen Regierung und Landeshauptleute einen – sukzessiv sinkenden – „Richtwert“ für die jährliche Zulassung zu Asylverfahren (für die Jahre 2016 bis 2019).³⁰ In der politischen Rhetorik und der medialen Debatte wird aber fast ausschließlich von „Asyl-Obergrenze“ die Rede sein. Begründet wird diese geplante Limitierung mit einer Grenze der „Zumutbarkeit“. Die Regierung sieht das Vorhaben durch ein in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten europarechtlich und verfassungsrechtlich gedeckt (Obwexer/Funk 2016). Im Gutachten wird auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit verwiesen und dabei auf Art. 72 EU-Vertrag (AEUV) „als Sonderregelung für nationale Zuständigkeiten“ (Obwexer/Funk 2016, 41) und festgestellt, dass „Kapazitätsgrenzen“ im Asylsystem, dem Gesundheits- und Bildungssystem und am Arbeitsmarkt bereits erreicht seien. Menschenrechtsexperten und die EU-Kommission halten das Vorhaben aber für unzulässig,³¹ von der Spitze der österreichischen Kirche kam ebenfalls Kritik an einer „Notverordnung“ (Hilfsprogramme seien „dringlicher“) (APA, 19.9.2016).

In dem von der Regierung in Auftrag gegebenen europarechtlichen Gutachten wird konklusiv betont, dass nicht eine Limitierung, allenfalls ein „Richtwert“ rechtskonform wäre: „Würde der Richtwert („Obergrenze“) hingegen als absolute Zahl

verstanden, ab deren Erreichen kein einziger Antrag auf internationalen Schutz mehr geprüft würde, wäre er sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich nicht erlaubt“ (Obwexer/Funk 2016, 51). Dennoch blieb seither der Begriff einer „Asyl-Obergrenze“ im politischen Diskurs präsent, er markiert, so wie das in die Debatte eingeführte „Notverordnungsrecht“, eindrucklich einen Diskurswechsel bei den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP, der auf strikte Abgrenzung gegenüber Schutzsuchenden zielt – wiewohl es bei der SPÖ Widerstand in den Bundesländern gab (APA 2016a).

In der Folge entstehen auch Differenzen in der Tiroler Regierungskoalition: Während Landeshauptmann Platter (ÖVP) etwa auch vor der bayerischen CSU die österreichische „Asyl-Obergrenze“ propagiert, beharrt die zuständige Landesrätin Christine Baur (Grüne) auf dem Asylrecht „als Menschenrecht“, das „nicht durch Zahlen definiert“ werden könne (Tiroler Tageszeitung, 22.9.2016; 19.1.2017). Baur, deren Sprachgebrauch durch eine grundsätzlich solidarische Haltung mit Flüchtenden („Schutzsuchenden“) auffällt, brachte zum Gesetzentwurf der Bundesregierung mit ihren (Grünen) KollegInnen in Oberösterreich und Salzburg eine ablehnende Stellungnahme im Ministerium ein (APA, 5.7.2016).

Mit diesem Begrenzungs-Diskurs einher geht eine Debatte über Grenz-Kontrollmaßnahmen am Brenner. Der Begrenzungs-Diskurs wird damit erweitert. Begründet werden die geplante Errichtung von neuen Kontrollstellen und Baumaßnahmen für einen Kontrollzaun am Autobahnübergang der 1998 geöffneten und historisch symbolträchtigen Grenze zwischen Österreich und Italien mit einer möglichen verstärkten „Verlagerung von Flüchtlingsströmen“ von der mittlerweile offiziell „geschlossenen“ Balkanroute auf eine Mittelmeer-Italien-Brennerroute. Die Ankündigungen von österreichischer Seite führten umgehend zu gewichtigen Einsprüchen auf italienischer/Südtiroler Seite, zunächst durch die regionalen Handelskammern. Schließlich evozierten sie diplomatische Verstimmungen auch innerhalb der Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino. Nicht menschenrechtliche, sondern vor allem (volks-)wirtschaftliche und sicherheitspolitische Bedenken standen dabei im Vordergrund, die Befürchtung vor allem, dass der „Freie Warenverkehr“ – auf der Straße – auf der wichtigsten Alpentransversale spürbar eingeschränkt werden könnte (APA 2016b; APA 2016c). Auf höchster Staatsebene fand das Vorhaben der Bundesregierung keine Zustimmung: Österreichs damaliger Bundespräsident Heinz Fischer und sein langjähriger italienischer Amtskollege, Exstaatspräsident Giorgio Napolitano, sprachen sich für den Erhalt des „freien Personen- und Warenverkehrs“ am Brenner aus, jeweils mit Verweis auf die „hohe symbolische Bedeutung“ der Brennergrenze (Fischer) (APA, 16.2.2016) und die historische, friedenspolitische Dimension der Grenzöffnung 1998 – „einer Grenze, die im 20. Jahrhundert zweimal mit Gewalt von

Heeren durchschritten wurde, die Krieg gegeneinander führten“ (Napolitano) (APA, 26.2.2016). Nach öffentlichkeitswirksamen Kundgebungen von Menschenrechtsaktivisten am Brenner gegen das Errichten von „Mauern“, wandte sich Napolitano unter dem Eindruck einer dieser Kundgebungen, bei der es zu leichteren Konfrontationen mit der österreichischen Exekutive bei symbolischen Grenz-Überschreitungsaktionen kam (Tiroler Tageszeitung 2016), nochmals mit einem Offenen Brief an Fischer, dessen europäische Gesinnung und Verbundenheit mit Italien er „aus alter Freundschaft“ kenne, um gegen eine „Schließung der Brennergrenze“, die „uns einigen sollte“, zu appellieren (La Repubblica 2016, 1). Mehrfach waren die erwogenen Grenz-Kontroll-Maßnahmen am Brenner auch Anlass für Gespräche zwischen Österreichs Innenministerin Johanna Mikl-Leitner bzw. Innenminister Wolfgang Sobotka – über Vermittlung von Südtirols Landeshauptmann Arno Kompatscher – mit dem italienischen Amtskollegen Angelino Alfano.³²

Die offiziellen Begründungen für eine Notwendigkeit von verstärkten Kontrollen am Brenner-Straßenübergang und andererseits für nicht-notwendige Kontrollen wechseln sich zeitnah mehrfach ab. Österreichs Innenminister Sobotka sah bei Treffen mit dem italienischen Amtskollegen „in absehbarer Zeit kein Bedürfnis“ für Kontrollen, denn, „die Züge seien leer“, es gebe „kaum Aufgriffe von Flüchtlingen“ (APA, 28.4. 2016 und 24.6. 2016). Wenige Wochen später erfolgte aber die Fertigstellung der Infrastruktur für das „Grenzmanagement“ an den Straßenübergängen am Brenner (Kontrollstellen, Registrierungszentrum, Vorrichtungen für einen Grenzzaun ...).³³ Mitte November 2016 ist dann wieder Abgrenzungs-Rhetorik zu vernehmen: Landeshauptmann Platter betont einerseits, dass das engmaschige Polizeikontrollsystem funktioniere (die verstärkten Kontrollen auf den Zügen und im Hinterland), ebenso sei es aber an der Zeit, die Kontrollen weiter zu verstärken. Im Jänner 2017 betont Tirols Landeshauptmann, dass man „notfalls auf Knopfdruck“ Grenzkontrollen aktivieren könne. Sein Südtiroler Amtskollege Kompatscher reagiert reserviert. Erneut scheint das politische Verhältnis in der Europaregion angespannt.³⁴

Beim Blick auf die von der Tiroler Exekutive präsentierten Zahlen zu den entdeckten Flüchtlingen ohne Einreisepapiere (Sans Papier) fällt auf, dass zwar die Zahl der „Aufgriffe“ zunahm, dass aber nur ein kleinerer Teil der nach Tirol unerlaubt Eingereisten auch in Tirol einen Asylantrag stellte. Die Zahl der „Aufgriffe“ stieg in den drei Jahren seit 2014 von 6.619 auf 10.268 und auf 11.812 (Italien ist laut den Behörden bei 65 Prozent der Sans Papier das Ausgangsland gewesen, bei einem Drittel nicht). Die Zahl der in Tirol gestellten Asylanträge stieg ab dem Jahr 2014 von 521 Anträgen auf 2.210 (21 % der angehaltenen Sans Papier), sank dann aber im

Vorjahr wieder auf 1.881 (16 %). Jede siebte Person, 14 Prozent, wurde nach Italien zurückgebracht. „Die Übrigen“ – die große Mehrheit, also 70 Prozent der in Tirol entdeckten unerlaubt eingereisten Flüchtlinge – würden laut Exekutive versuchen, „Richtung Norden weiterzukommen“. Tirol ist für viele also ein Transitland.³⁵ Aber jede sechste unerlaubt eingereiste Person sucht in Tirol Asylschutz.

Während mit Kontrollen direkt am Autobahnübergang mit Rücksicht auf Interessen der Transportwirtschaft noch bis zum Frühjahr nicht begonnen wurde – sehr wohl finden seit dem Herbst 2015 Kontrollen am Grenzübergang Kufstein/Kiefersfelden durch deutsche/bayerische Behörden statt – wurden am Brenner die Kontrollen von Zugreisenden verstärkt: durch trilaterale Streifen oder durch die österreichische Exekutive an den Bahnhöfen in Steinach bzw. Innsbruck. Ein Effekt von verstärkten Zugkontrollen auf der Brennerroute: Mehr Flüchtende nehmen das lebensbedrohliche Wagnis einer Fahrt als versteckte Passagiere auf Güterzügen auf sich. Im Dezember 2016 wurden dabei ein Mann und eine Frau beim Abladen eines Lkws der Rollenden Landstraße bei Wörgl getötet, ein Mann dabei schwerverletzt. Allein in drei Monaten, zwischen Oktober bis Jahresende 2016, sind laut Bundespolizei München mindestens 270 Flüchtlinge auf Güterzügen von Italien kommend nach Bayern gelangt.³⁶ Neuerdings ist geplant die Kontrollen von Zügen am Brenner weiter auszubauen: Bis zum Sommer 2017 soll dafür eine neue Grenz-Kontroll-Haltestelle unweit der Grenze, am aufgelassenen Areal des Bahnhofs Brennersee errichtet werden, um hier Personenzüge (Regionalzüge wie internationale Reisezüge) zu stoppen und auch Güterzüge zu kontrollieren (Land Tirol 2017).

Spätestens seit Mitte des Jahres 2016 lässt sich – nach dem „Schließen“ der Balkanroute im März 2017 unter Mitwirkung Österreichs – eine erneute deutliche Änderung der österreichischen Flüchtlingspolitik beobachten, die von der Tiroler Mehrheitspartei ÖVP mitgetragen wird. Der erheblich restriktivere Zugang zeigt sich an Maßnahmen und an der Rhetorik Verantwortlicher. Er steht im Kontext europäischer Einschränkungen des Zugangs zu Asyl (vgl. Ralser 2016). Im Jänner 2016 beschloss die SPÖ/ÖVP-Regierung den Entwurf für ein neues Asylgesetz, das „Asyl auf Zeit“ (für drei Jahre) vorsieht und unter anderem Erschwernisse für die Familienzusammenführung (Wartefrist von drei Jahren), Innenministerin Mikl-Leitner (ÖVP) spricht von „einem der schärfsten“ Asylgesetze Europas (Der Standard, 27.01.2016).

Während die Tiroler Landesregierung (ÖVP/Grüne) in der Grundsatzerklärung vom September 2015 angesichts der gewachsenen Fluchtbewegung Richtung Mitteleuropa noch die „Verteilungsgerechtigkeit“ von Asylsuchenden „in einem gemeinsamen Europa“ betont, für „die Schaffung legaler, sicherer Fluchtwege“ eintritt und

sich zu einer „engagierten und an der Genfer Flüchtlingskonvention orientierten Politik“ bekennt, wird ab dem Frühjahr 2016 nicht nur auf die deutliche Reduktion von Asylsuchenden, sondern auch auf die weitgehende Verhinderung von Ankünften Schutzsuchender in Tirol und Österreich gesetzt. Landeshauptmann Platter (ÖVP) fordert „eine Trendwende“: „Die Migrationswellen seien in den Herkunfts- und Transitländern einzudämmen“, die EU-Außengrenzen „besser zu schützen“ (APA, 08.06.2016). Kritisch zum Asylgesetz äußerte sich hingegen die zuständige Landesrätin Christine Baur, vor allem bezüglich der Einschränkungen beim Familiennachzug als einen „Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention“ (APA, 03.11.2015).

Die SPÖ/ÖVP-Bundesregierung beschloss zudem einen „Aktionsplan“, demzufolge „Migranten, die illegal auf Inseln oder europäisches Festland kommen, künftig nicht mehr weiterreisen können“. Zudem wird die Errichtung von UNHCR-Anlaufstellen „in Nordafrika“ und „die Rückschiebung von im Mittelmeer geretteten Flüchtlingen gefordert“. Das UNHCR hielt diese Pläne, „Flüchtlinge einfach von Europa fernzuhalten, indem man sie irgendwo einsperrt, für nicht akzeptabel“ (APA, 17.06.2017; Der Standard, 18.06.2016).

Seither wird politisch auch von Innsbruck aus verstärkt auf das Mittelmeer, insbesondere auf dessen südliche Ufer, geblickt: Landeshauptmann Platter wiederholt die Forderung, „Asylverfahren schon in Nordafrika“ durchzuführen, begrüßt „Maßnahmen zur Eindämmung“ der Migration aus Nordafrika, denn diese seien „entscheidend“ für Tirol (Tiroler Landesregierung 2017).

An diesen flüchtlingspolitischen Vorstellungen zeigt sich eine erhebliche Differenz zu den Empfehlungen des UNHCR vom März 2016, das ein Sechs-Punkte-Programm zur Flüchtlingssituation in Europa vorgelegt hat: Darin werden „Such- und Rettungsoperationen auf See“ ebenso begrüßt wie das Schaffen von Registrierzentren in den europäischen Ankunftsändern (nicht in Nordafrika) sowie vor allem mehr „sichere und legale Wege für Flüchtlinge“ nach Europa, etwa mithilfe von Familienzusammenführungen, Stipendien, Arbeitsvisa (UNHCR 2016b). Österreichs Regierung möchte hingegen Asylanträge in Europa zunehmend vermeiden und sieht als verbleibende legale Möglichkeit für Schutzsuchende die Aufnahme mittels Resettlement-Programmen, der „Neuansiedlung besonders verletzlicher Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollen Flüchtlingsschutz gewährt und ihnen die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren“ (UNHCR 2016c). Die Zahl der Schutzsuchenden, die in Österreich zuletzt mit Resettlement aufgenommen wurden, ist aber verschwindend gering: Seit 2013, in gut drei Jahren, hat Österreich insgesamt knapp 1500 Personen mit einem Resettlement-Programm von UNHCR aufgenommen, bei sinkender Tendenz: 2016 fanden nur noch 201 Schutzbedürftige

auf diese Weise Aufnahme in Österreich, während im selben Jahr 22.307 Asylanträge positiv (rechtskräftig) entschieden wurden (APA 2016d).

Die Folgen „verschärfter (europäischer) Grenzmaßnahmen“ und „fehlender legaler Einreisemöglichkeiten nach Europa“ thematisiert das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR in einem jüngsten Bericht: Die Risiken für Flüchtlinge, Europa zu erreichen, hätten sich „erhöht“ (UNHCR 2017b).

Anmerkungen

- 1 Die Tageszeitung „Die Welt“ beruft sich dabei auf Informationen des Bundesamtes für Migration und Flucht, BAMF vom 30.04.2016.
- 2 Von den 330.000 Asylwerbenden, die 2015 in EU-Staaten als schutzberechtigt anerkannt wurden, stammten 50% aus Syrien, 8% aus Eritrea, 7% aus dem Irak, 6% aus Afghanistan. Die Anerkennungsrate lag in erster Instanz EU-weit bei 52%, bei endgültigen Berufungsentscheiden erhielten nochmals 14% der Antragsteller einen Schutzstatus zugesprochen (Eurostat 2016b).
- 3 Niedriger und abweichend von den Angaben des österreichischen Innenministeriums sind die Zahlen der Asylanträge in der Eurostat-Statistik für Österreich: 2015: 85.500 Asylanträge, 2016: 39.900 (Eurostat 2016a; Eurostat 2017).
- 4 In Ungarn gab es 17.699 Anträge pro 1 Million Einwohner, in Schweden 16.016, in Österreich 9.970, in Deutschland 5.441 (Eurostat 2016a).
- 5 In Deutschland waren es 8.789 Asylanträge pro 1 Mill. Einwohner, in Griechenland 4.625, in Österreich 4.587 (weniger als die Hälfte des Vorjahres); (Vgl. Eurostat 2017).
- 6 Die Schätzungen differieren zw. 96.000 und 162.000 Menschen, die zw. August und Oktober 1968 nach Österreich flohen (Vgl. dazu Schlesinger/Šunjić 2001, 184).
- 7 BGBl. Nr. I 100/2005 idF BGBl. I Nr. 122/2009 bzw. BGBl. Nr. I 80/2004.
- 8 BGBl. Nr.405/1991; vgl. zur Entwicklung der Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Österreich bis 2010: König/Rosenberger 2010.
- 9 Die Richtlinie 2003/9/EG hatte lediglich „Mindestnormen“ für „die Aufnahme von Asylbewerbern“ festgelegt. In einer Neufassung 2013 (Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates) wurden dann „Normen“, und zwar erweitert „für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen“ geregelt. Damit sollte die Zielsetzung des Europäischen Rates von 1999 verfolgt werden, „auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung“ der Genfer Flüchtlingskonvention der UN von 1951 stützt; s. Richtlinie 2013/33/EU (3).
- 10 Tiroler Grundversorgungsgesetz, LGBl. Nr. 21/2006 bzw. LGBl. Nr. 78/2015.
- 11 Tiroler Grundversorgungsgesetz § 5, Umfang der Grundversorgung.

- 12 Auszahlungssätze ab 01.07.2016 (<http://www.tsd.gv.at/grundversorgung-tirol.html>, abgerufen am 10.02.2017); Auskünfte von Georg Mackner, TSD, gegenüber dem Verfasser per mail bzw. Telefon.
- 13 Informationen der Tiroler Sozialen Dienste (Okt. 2016); Tiroler Tageszeitung 04.02.2016, 05.08.2016, 21.03.2017; Vgl. Sauer 2016, 19.
- 14 Im Trentino in 39 Gemeinden (zu Weihnachten 2016), Trentino Corriere, 14.12.2016. Dolomiten, 20.12.2016.
- 15 Auskunft der TSD (Georg Mackner bzw. Markus Prauchart).
- 16 Unterkünfte gab es in 54 der 279 Gemeinden, Tiroler Tageszeitung, 20.06.2016.
- 17 Zu Jahresbeginn 2017 gab es 238 Unterkünfte für Asylwerbende; Mitteilung von Georg Mackner, Tiroler Sozialen Dienste, an den Verfasser, Tabelle aller Unterkünfte, mit Anzahl der BewohnerInnen, nach Gemeinden und Bezirken (Stand: Anfang 2017).
- 18 Tabelle der TSD (Stand: Anfang 2017).
- 19 Siehe <http://fluechtlingsdienst.diakonie.at/wohnraumspende> bzw. <http://www.asyl.tirol> (18.04.2017).
- 20 Die Unterkunft steht am Glockenhofareal, an der Olympiabrücke in Innsbruck.
- 21 Bauträger ist die Neue Heimat Tirol, Tiroler Tageszeitung, 05.10.2016.
- 22 Beschlussprotokoll Nr. 26/2015 der Tiroler Landesregierung über die Regierungssitzung am 08.09.2015 im Rahmen der Regierungsklausur (LH Platter, LH-SI-21).
- 23 Asyl.Tirol nennt sich die Portalseite der Flüchtlingsinitiativen in Tirol (<http://www.asyl.tirol>).
- 24 Das Projekt „Ertebat Patenschaften“ der Plattform Rechtsberatung, einer Einrichtung des Diakonie-Flüchtlingsdienstes.
- 25 Das gilt etwa für die Organisation „FLUCHtpunkt“ des Vereins arge schubhaft, der 1997 gegründet wurde. 2005 wurde dem Verein die Betreuung von Asylwerbenden in Schubhaft wegen politischer Differenzen vom (ÖVP-)Innenministerium entzogen; der Verein finanzierte sich dann mehrere Jahre nur mit Spenden und erhält seit 2014, seit dem Einzug der Grünen in die Landesregierung, erstmals auch Landesförderung (<http://www.fluchtpunkt.org>).
- 26 Grundsatzklärung der Tiroler Landesregierung zur Tiroler Flüchtlingspolitik, Sept. 2015.
- 27 Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) von 1975, BGBl. I Nr. 113/2015, § 4.
- 28 „Bartensteinerlass“: 11.05.2004 GZ 435.006/6-II/7/2004.
- 29 Grundversorgungsgesetz Bund 2005, § 7.
- 30 Der Richtwert für die Zulassung von Asylverfahren soll demnach von 37.500 Anträgen (2016) auf 25.000 (2019) gesenkt werden; vgl. Republik Österreich 2016, 2.
- 31 Vgl. etwa die Kritik des Menschenrechtsexperten Manfred Nowak: „Nowak nennt Asylverschärfung Panikmache“, APA 12.04.2016; auch der Präsident des Europäischen Gerichtshofes, Koen Lenaerts, betont, dass das europäische Recht keine Obergrenzen für Flüchtlinge vorsehe, Tiroler Tageszeitung, 19.01.2016.
- 32 Mikl-Leitner traf sich am 08.04.2016 in Rom, Sobotka am 28.04.2016 in Rom und am 24.06.2016 in Wien.
- 33 Die Kosten betragen laut Innenministerium 1,1 Millionen Euro, APA, 22.07.2016.
- 34 Tiroler Tageszeitung, 25.01.2017, Berichterstattung des Verfassers für RAI-Südtirol im Jänner 2017.
- 35 Presseunterlagen der Tiroler Polizeidirektion vom 07.02.2017, APA, 07.02.2017 bzw. Sauer 2015, 18.
- 36 Weitere 60 MigrantInnen wurden auf Güterzügen im Bereich der Polizeidirektion Stuttgart entdeckt; APA 02.01.2017

Literaturverzeichnis

- APA (2016a), SPÖ-Länder torpedieren Asyl-Obergrenze, 21.01.2016
- APA (2016b), Bozner Handelskammer befürchtet Grenzzaun, 05.02.2016
- APA (2016c), Euregio-Kammerpräsidenten lancierten erneut Forderungen für den Brenner, 24.02.2016
- APA (2016d), UNHCR sucht noch Plätze für Resettlement von mehr als einer Million Menschen, 09.12.2016
- Bauernzeitung (2016), Holzbau bewährt sich auch bei Flüchtlingsheim, 08.06.2016
- BMI (2016), Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik 2016, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2015.pdf.
- Eurostat (2016a), Pressemitteilung 44/2016 vom 4.3.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203837/3-04032016-AP-DE.pdf/9fcd72ad-c249-4f85-8c6d-e9fc2614af1b> (18.04.2017)
- Eurostat (2016b), Pressemitteilung 75/2016 vom 20.4.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233422/3-20042016-AP-DE.pdf/caf97549-b14d-45f3-bf91-20cfa5e6f072> (18.04.2017)
- Eurostat (2017), Pressemitteilung 46/2017 vom 16.3.2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921614/3-16032017-BP-DE.pdf/28884e8a-bb55-48bf-85b6-b4157f131c55> (18.04.2017)
- Gander, Robert/ Wett, Günter Richard (2014), Warteräume, <http://guenterrichardwett.com/gallery/warteraume> (18.04.2017)
- König, Alexandra/Rosenberger, Sieglinde (2010), Unterbringung regieren. Institutionalisierung eines föderalen Konflikts, in: Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.), *Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus*, Wien: Facultas Universitätsverlag, 17–40
- Land Tirol (2017), Landesinfo: Neue Infrastruktur für Zugkontrollen am Brenner fixiert, 29.03.2017, http://www.oe-journal.at/index_up.htm?http://www.oe-journal.at/Aktuelles!/2017/0317/W4/33003AtirolBrenner.htm
- Landesrechnungshof Tirol (2015), Flüchtlingswesen in Tirol, https://www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/berichte/2015/Fluechtlingswesen_in_Tirol.pdf (18.04.2017)
- La Repubblica (2016), La Lettera di Napolitano: „Il Brennero deve unirci. Cara Vienna, non chiuderlo“, in: *La Repubblica*, 05.04.2016, http://www.repubblica.it/politica/2016/04/05/news/la_lettera_di_napolitano_il_brennero_deve_unirci_cara_vienna_non_chiuderlo_-136941386/?rss
- Obwexer, Walter/Funk, Bernd-Christian (2016), Gutachten – Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. 1. 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge, Innsbruck/Wien, 29.03.2016, <https://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=62571> (18.04.2017)
- Ralsler, Michaela (2016), Die Illegitimen, Grenz- und Migrationsregime in biopolitischer Perspektive, in: Gatt, Sabine/Hazibar, Kerstin/Sauer, Verena/Preglau, Max/Ralsler, Michaela (Hg.), *Geschlechterverhältnisse der Migrationsgesellschaften*, Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 16/2016, 63–77
- Republik Österreich (2016), „Asylgipfel am 20. Jänner 2016, gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden“, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858>
- Sauer, Benedikt (2015), *Flucht. Ein politischer Ausnahmezustand*, in: *Gaismair-Jahrbuch 2016*, Innsbruck: StudienVerlag, 12–21

- Schlesinger, Robert/Šunjić, Melitta H. (2001), Flucht nach Österreich. Die Zweite Republik in Flüchtlingsporträts, Wien: Czernin Verlag
- SOS Mitmensch (2017), Deutschkurse für Asylsuchende: Frappante Unterschiede zwischen Bundesländern, <http://www.sosmitmensch.at/deutschkurse-fuer-asylsuchende-ein-bundeslaendervergleich> (18.04.2017)
- Tiroler Landesregierung (2017), LH Platter: „Maßnahmen in Nordafrika sind auch entscheidend für uns“, OTS (OriginalTextService), 20.03.2017
- Tiroler Tageszeitung (2016), Demo am Brenner eskaliert, 04.04.2016
- TSD (2017a), Unterbringungsarten, <http://www.tsd.gv.at/unterbringungsarten.html> (15.02.2017)
- TSD (2017b), Arbeit, <http://www.tsd.gv.at/arbeit.html> (15.02.2017)
- UNHCR (2016a), United Nations High Commissioner for Refugees: Global Trends 2015, <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> (18.04.2017)
- UNHCR (2016b), Flüchtlingssituation in Europa, 6 Vorschläge zur Lösung, 4. März 2016, <http://www.unhcr.de/presse/nachrichten/artikel/83c0706fc1009e2369862161d35a7d66/unhcr-empfehlungen-zur-fluechtlingssituation-in-europa.html> (18.04.2017)
- UNHCR (2016c), Resettlement, <http://www.unhcr.ch/mandat/dauerhafte-loesungen/resettlement.html> (18.04.2017)
- UNHCR (2017a), Flüchtlingsland Österreich, <http://www.unhcr.at/unhcr/in-oesterreich/fluechtlingsland-oesterreich.html> (15.02.2017)
- UNHCR (2017b), Erhöhte Risiken beim Versuch, Europa zu erreichen, 28.02.2017. <http://www.unhcr.at/home/artikel/ce5b32e9ec1ebbe66e2945d3508a4000/erhoehte-risiken-beim-versuch-europa-zu-erreichen.html>
- Wiener Zeitung (2014), Asyl. Europas rote Laterne, 13.08.2014

Mauro Cereghini/Sergio Previte

Richiedenti asilo e rifugiati in Alto Adige/Sudtirolo: i limiti di una gestione emergenziale

Asylum seekers and refugees in South Tyrol: the limits of emergency-based policies

Abstract The flow of asylum seekers and refugees in Italy and South Tyrol is not a recent phenomenon; rather the influx started during the last decade of the past century. This paper offers an historical reconstruction of inflows into the South Tyrol region of Italy, and of the management policies adopted by the national and local Authorities.

Asylum seekers' presence in South Tyrol comes from three different sources: relocation of groups of refugees that landed in the southern Italy by the Italian State; the independent arrival of single refugees and families to present their asylum requests in Bolzano; and the short transit of refugees moving to Central and Northern Europe and trying to cross the Brenner border. The Autonomous Province of Bolzano/Bozen provides humanitarian support to the refugees, following the Italian State request that every Region play its role. Nevertheless, regional policies and instruments maintain an emergency based approach that – according to the authors – is the most problematic element in facing this structural phenomenon in a globalised world.

1. Breve storia del fenomeno

Per lungo tempo a partire dal secondo dopoguerra la richiesta di protezione internazionale in Italia è stata un fenomeno piuttosto marginale, limitato a singole personalità o gruppi minoritari di esuli. Si trattava in particolare di persone in fuga dal blocco sovietico, anche perché fino al 1990 il nostro paese ha applicato la Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo, solo a quanti provenivano da paesi europei. Poche deroghe sono state concesse per casi specifici, come gli esuli cileni o alcuni gruppi di iraniani e vietnamiti (Delle Donne 1995), ma sempre per piccoli numeri, in genere di attivisti e intellettuali, che cercavano riparo in occidente.

Con la fine della guerra fredda e le successive crisi nei Balcani, Medio Oriente ed Africa, è mutata radicalmente la natura dei conflitti internazionali, coinvolgendo sempre più i civili in maniera indiscriminata (Kaldor 1999, Deriu 2005). È mutata di conseguenza la richiesta di protezione, che riguarda un numero via via maggiore di persone, in fuga non tanto da una persecuzione individuale quanto da violenze ed instabilità diffuse nel paese d'origine (Koser 2009).

La comunità internazionale ha provato a rispondere con gli strumenti giuridici esistenti, *in primis* la Convenzione di Ginevra. Questi sono però limitati dal loro essere stati disegnati per un'epoca passata. L'intensificarsi dei numeri, e l'affievolirsi della distinzione netta tra migrazioni forzate e "volontarie", sono stati accompagnati dalla crescita nell'opinione pubblica del senso di paura verso lo straniero e l'altro, e dalla progressiva riduzione della disponibilità all'accoglienza (Dal Lago 2004). L'Unione Europea ha tentato di armonizzare le procedure vigenti nei singoli paesi, attraverso versioni successive dei cosiddetti Regolamenti di Dublino.¹ Si è scontrata tuttavia col carattere nazionale delle politiche in materia di migrazione e diritto d'asilo, a fronte di un fenomeno divenuto nel frattempo transnazionale.

Dal canto suo l'Italia non si è mai dotata di una normativa organica sul tema, affrontandolo piuttosto con provvedimenti d'urgenza a partire dalla cosiddetta "legge Martelli"² del 1990. Si è trovata così ad agire con strumenti inadeguati e risposte d'emergenza fin dai primi arrivi in massa di rifugiati. Emblematica, da questo punto di vista, la vicenda dello sbarco l'8 agosto 1991 dalla nave Vlora di quasi ventimila albanesi in fuga dalla disgregazione della dittatura. Nella totale impreparazione, le autorità italiane li rinchiusero per una settimana nello stadio di Bari, rimpatriandoli poi tutti a forza (salvo quanti si erano nel frattempo dileguati).³ Dopo di allora si cominciarono ad approntare strutture emergenziali, in gran parte ex caserme o colonie, per accogliere i profughi prima dall'Albania e poi dalla ex Jugoslavia. E qui è entrato in gioco anche l'Alto Adige/Sudtirolo che, disponendo di numerosi edifici

militari dismessi, ha ospitato alcuni centri di accoglienza in val Venosta e val Pusteria.

Superate le emergenze balcaniche, il flusso di richiedenti asilo si è stabilizzato senza però arrestarsi, segno di una dinamica ormai strutturale alimentata dall'instabilità mediorientale, dalle guerre in Iraq e Afghanistan, e dalle diverse crisi africane. L'Italia, come Spagna, Portogallo e negli ultimi anni Grecia, per la sua posizione geografica al centro del Mediterraneo e prossima al sud est europeo, ha continuato ad essere terra di primo ingresso e via di transito dei migranti verso Francia, Germania e nord Europa. La gestione del fenomeno si è basata a lungo sul tacito sottinteso per cui non si offrivano percorsi di integrazione nel nostro paese, e in cambio non si ostacolava il passaggio oltre le Alpi. Chi comunque faceva domanda di asilo nel nostro paese, si trovava davanti un *iter* complesso e lungo, scarsi servizi di supporto durante l'attesa e il sostanziale abbandono, in termini di diritti e accesso ai servizi sul territorio, anche a fronte di un esito positivo della richiesta.

Alcuni enti locali, su impulso di associazioni e gruppi della società civile, hanno cominciato a strutturare tentativi di risposta più organica alla domanda di asilo creando, in connessione con il Ministero degli Interni e l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), delle esperienze pilota di accoglienza diffusa. Tali esperienze, pur restando minoritarie, si sono viste riconosciute nel Programma Nazionale Asilo, poi sfociato nel 2002 nella costituzione dello SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati) (ICS 2005). Gli elementi che lo identificano sono la diffusione sul territorio delle persone in attesa di valutazione della domanda di asilo, tramite micro-strutture o singoli appartamenti, e la ricerca per loro di forti percorsi di integrazione tramite il coinvolgimento delle comunità locali ospitanti.

Ma al di là di queste lodevoli eccezioni, la risposta istituzionale generale è rimasta largamente caratterizzata dall'emergenza e dalla scarsa programmazione, influenzata anche da campagne mediatiche decisamente anti-migranti, e dalle istanze del movimento leghista andato al governo con le elezioni politiche del 2001 (Dal Lago 2004). È comparso così il reato di immigrazione clandestina, e sono sorti nel tempo grandi centri di raccolta, i Centri di Permanenza Temporanea (CPT) – poi Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) – ed i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Luoghi di concentrazione per centinaia se non migliaia di persone, a volte ammassati in tendopoli o container, figli di una logica securitaria e reclusiva in gran parte opposta a quella che cercava di manifestarsi nello SPRAR. Pur nella loro diversità di fini e di prassi operative, infatti,

“sia i CIE che i CARA hanno un'estetica ipervisibile e ipermediatizzabile, ma sono difficilmente accessibili a giornalisti, parlamentari e rappresentanti ONU. Per questo sono divenuti, agli occhi di una consistente parte dell'opinione pubblica, l'emblema, la somma fisica e concettuale della negazione della libertà del migrante e del richiedente asilo in Italia. La realtà dei centri, così come la conosciamo, realizza l'istanza del controllo sulle popolazioni secondo il modello della 'società disciplinata' descritta da Michel Foucault” (Calloni et al. 2012, 83-83).

In particolare i CIE, istituiti con la legge Turco-Napolitano del 1998,⁴ hanno inaugurato in Italia il dispositivo di detenzione per violazioni di tipo amministrativo anziché penale, come il mancato possesso del permesso di soggiorno, e sono stati spesso criticati per le condizioni giuridiche e materiali degradanti in cui vi si tengono le persone (Rivera 2009; Vassallo Paleologo 2009).

Paradigma di una logica non programmata e centralista si è dimostrata anche la gestione della cosiddetta emergenza Nordafrica, ossia dell'afflusso massiccio di persone in fuga dalla sponda sud del Mediterraneo a seguito dei rivolgimenti avviati nel 2011 con le primavere arabe. Il governo italiano ha deciso di varare un canale *ad hoc* di accoglienza, diverso da quello ordinario, attraverso le strutture della Protezione Civile. Sono state allestite decine di centri collettivi in ogni regione, utilizzando edifici pubblici dismessi o prendendone in affitto da privati. In molti di questi le persone sono rimaste letteralmente parcheggiate per circa due anni, con una gestione incerta, centralistica e rigida (Paradisi 2013), salvo sperimentare un vero e proprio abbandono in strada a seguito della brusca decisione di chiuderle con il primo gennaio 2013.

Esaurita la gestione straordinaria dell'emergenza Nordafrica, gli sbarchi successivi, cominciati verso la metà del 2014, hanno visto la medesima impreparazione da parte del nostro paese, poco supportato dal resto dell'Unione Europea nonostante l'adozione della “Agenda europea sulle migrazioni” (cfr. Associazione Asilo in Europa 2015; ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione 2015). A ottobre 2016 delle 165 mila persone richiedenti asilo presenti in Italia, 14 mila sono sistemate nelle strutture statali di prima accoglienza variamente denominate (CDA, CARA, CPSA, Hub, Hotspot), 23 mila nel sistema SPRAR gestito dagli enti locali, e ben 128 mila – oltre tre quarti – in strutture temporanee reperate in via emergenziale, i cosiddetti CAS (Centri di accoglienza straordinaria) (fonte: ANCI et al. 2016, 11).

Venticinque anni dopo la nave Vlora, il nostro paese fatica ancora a gestire con politiche ordinarie un fenomeno strutturale come quello dei migranti e dei rifugiati.

2. I richiedenti asilo in Alto Adige/Sudtirolo

Le prime esperienze di accoglienza per persone richiedenti asilo e rifugiate in Alto Adige, come accennato, risalgono alla fine del secolo scorso a seguito delle crisi balcaniche. Varie furono le caserme dismesse rese disponibili per i profughi, a Malles, San Candido, Monguelfo ed in altre località della provincia. Terminate quelle emergenze, come nel resto d'Italia, il fenomeno dei richiedenti asilo è divenuto strutturale, pur mantenendo a lungo numeri limitati e stabili, che per il nostro territorio significavano in media un centinaio di nuove domande all'anno. La gestione ordinaria è stata organizzata sulla base di alcune linee di indirizzo precise: responsabilità in capo alla Provincia autonoma di Bolzano in collegamento con il Commissariato di Governo; mantenimento dei richiedenti asilo in due sole strutture centralizzate, nel capoluogo, senza alcuna diffusione sul territorio; scelta di non aderire al programma nazionale SPRAR, per mantenere la propria autonomia gestionale.

Di fronte all'emergenza Nordafrica del 2011 l'approccio non è sostanzialmente cambiato, anche se sono state aperte temporaneamente tre ulteriori strutture d'accoglienza, una a Bolzano, una a Merano ed un'unica periferica nel Comune di Vandoies con venti posti letto. In più sono stati aggiunti dei container a fianco della struttura principale – la caserma ex-Gorio nel quartiere Piani di Bolzano – raddoppiandone man mano la capienza fino a renderla capace di contenere oltre cento persone. Da considerare che nello stesso periodo e nella stessa zona veniva spostato il Centro Emergenza Freddo (CEF), nato per accogliere, sempre in container, le persone senza dimora durante i mesi invernali e usato in emergenza anche per quei rifugiati che non trovavano posto nelle strutture dedicate. Facile immaginare come ciò abbia contribuito a rafforzare nell'opinione pubblica il parallelo tra richiedenti asilo ed emarginazione, oltre a rendere più difficoltoso il percorso di integrazione e perpetuare l'approccio emergenziale al fenomeno.

Con l'inizio della successiva crisi degli sbarchi, a partire dall'estate 2014, l'Alto Adige/Sudtirolo è stato gradualmente interessato da due fenomeni: anzitutto l'aumento delle presenze di richiedenti asilo accolti sul territorio, per la decisione del governo nazionale di redistribuire in tutto il paese quanti approdano sulle coste del meridione. Tra il 2012 e il 2014 il numero di nuove domande d'asilo presentate sul territorio provinciale è rimasto sostanzialmente stabile, attestandosi su una media annua di 170-175. Si è poi impennato nel 2015 con circa 500 nuove richieste, *trend* sostanzialmente mantenuto anche nel 2016 pur mancando ancora i dati al riguardo.

Il secondo fenomeno emerso dopo il 2014 è il massiccio passaggio di migranti lungo l'asse del Brennero, molti con tutta probabilità potenziali richiedenti asilo, che

si fermano in provincia solo per poche ore o qualche giorno cercando di oltrepassare la frontiera. Dopo una prima fase in cui entrare in Austria risultava relativamente semplice, l'infittirsi dei controlli ha fatto aumentare il numero dei respinti o per lo meno allungato il tempo di attesa delle persone. A disincentivare la loro permanenza *in loco* c'era, fino alla metà del 2015, il fatto che venisse chiesto un domicilio stabile e continuativo sul territorio per poter avviare le pratiche d'asilo a Bolzano. Probabilmente, molti di coloro che non sono riusciti a varcare il Brennero hanno presentato perciò la domanda di protezione internazionale in altre regioni italiane, dove i requisiti richiesti erano meno rigidi. Col tempo però, nonostante la normativa non imponga vincoli sul luogo in cui presentare domanda, le altre questure hanno iniziato a considerare solo quella di Bolzano competente per questi casi, spingendo i migranti respinti alla frontiera a fermarsi in Alto Adige.

3. Il sistema di accoglienza in Alto Adige

Il ricollocamento dei migranti sbarcati sulle coste italiane è deciso dal governo centrale sulla base di quote prestabilite, nel nostro caso lo 0.9 per cento sul totale degli arrivi. Inizialmente la Provincia ha cercato di assorbire i contingenti inviati da Roma all'interno delle strutture esistenti, nel frattempo svuotate dalla chiusura piuttosto frettolosa della cosiddetta emergenza Nordafrica. Fino al dicembre 2014 i luoghi destinati all'accoglienza sono rimasti pertanto l'ex caserma Gorio, di cui si è detto, e Casa Arnica a Merano con una sessantina di posti letto. Ad essi vanno aggiunti una parte della Casa Conte Forni in zona Piani a Bolzano, con venti posti riservati però a quanti hanno raggiunto l'Alto Adige al di fuori dei trasferimenti statali, e una struttura per Minori stranieri non accompagnati, sempre a Bolzano, con dodici posti.

Di fronte al crescere dei trasferimenti dal sud Italia e nella sostanziale impreparazione del territorio, abituato fino ad allora a considerarlo un problema solo del capoluogo, è dovuta iniziare la ricerca affannosa di sistemazioni d'emergenza. Nel biennio 2015-16 sono state così mano a mano aperte venti nuove strutture per richiedenti asilo e profughi, passando dalle 198 persone ospitate nel dicembre 2014 alle 1.284 di metà dicembre 2016, con la previsione di raggiungere a breve la quota di 1.500 ospiti. A fine 2016 le ventitre strutture di accoglienza complessive sono così distribuite sul territorio provinciale: nove a Bolzano – dove sono accolti il 57 per cento degli ospiti totali – due a Merano e una ciascuno ad Appiano, Ortisei, Rifiano, Castelrotto, Vandoies, Brunico, Val di Vizze, Bressanone, Tesimo, Malles, Funes,

Vadena (Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano 2016c). Sempre a seguito dei numeri crescenti, a Bolzano è stato aperto un ulteriore servizio per sedici minori non accompagnati.

Tutte le strutture di accoglienza sono di responsabilità diretta della Provincia in accordo con il Commissariato del Governo, che ha lasciato ampia discrezionalità alla prima nelle scelte operative sul territorio. In mancanza di una normativa specifica tanto sul piano nazionale quanto su quello locale, è stato elaborato un Protocollo di accoglienza nel 2013, aggiornato poi al febbraio 2015.⁵ Il sistema che delinea è incentrato su un ufficio informativo – il Servizio di consulenza profughi gestito dalla Caritas Diocesi Bolzano-Bressanone – e più strutture di accoglienza. Queste sono deputate ad ospitare le persone dal momento in cui formulano l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale fino ad un massimo, in caso di risposta positiva, di sei mesi o trenta giorni dopo il suo ottenimento, a seconda del livello di protezione ottenuta, oppure fino alla conclusione del primo grado di ricorso in caso di esito negativo.

La gestione delle strutture è delegata a due organizzazioni del privato sociale: la stessa Caritas e l'Associazione Volontarius con la collegata Cooperativa River Equipe, tutte molto sollecitate nell'affrontare con i propri operatori e volontari un ampliamento così rilevante dei servizi da garantire. In un caso solo, per un edificio destinato all'accoglienza serale dei cosiddetti "fuori quota", vi è stato un affidamento congiunto a Croce Rossa, Croce Bianca e Volontarius.

Le strutture del sistema provinciale rientrano nella tipologia dei Centri di accoglienza straordinaria, confermando quindi la scelta dell'istituzione locale di mantenersi autonoma dai piani nazionali ordinari e in particolare dal sistema SPRAR (Saltarelli/Weissensteiner 2016). Si tratta di spazi di proprietà pubblica oppure presi in affitto a trattativa privata, tranne due edifici messi a disposizione gratuitamente – rispettivamente l'ex Hotel Alpi dall'immobiliarista Renè Benko e Maso Zeiler dall'imprenditore Hellmuth Frasnelli. La ricerca di nuove strutture è rivolta a edifici che possano offrire da 15 a 60 posti letto (Provincia autonoma di Bolzano 2016), e alcune soluzioni superano anche tale numero, indicando la preferenza per una sistemazione concentrata dei richiedenti asilo all'interno di strutture collettive.

Emblematico al riguardo il dibattito apertosi nel corso del 2016 tra la Provincia ed i cinque Comuni della Val Badia, con la prima intenzionata ad ospitare venticinque profughi in un'unica pensione a La Villa, ed i secondi – o almeno una parte consistente – a chiedere di dividerli in cinque appartamenti, uno per località (Alto Adige 2016). A prescindere dall'esito ancora incerto, tale dibattito ha reso palese come il modello di accoglienza scelto dalle strutture provinciali sia stato per lungo

tempo quello dei centri collettivi, orientati a dare un tetto ed un pasto ai richiedenti asilo, ma oggettivamente limitanti per un loro reale processo di integrazione sociale sul territorio.

Secondo il manuale di accoglienza del Sistema SPRAR “essi, infatti, in genere non garantiscono ampi spazi di autonomia e hanno un’organizzazione logistica e gestionale complessa che solitamente rende più difficile la partecipazione attiva da parte di tutti i beneficiari” (Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2015, 30). Al contrario l’inserimento in appartamenti o micro-strutture diffuse permette

“una graduale auto-organizzazione dei beneficiari e [...] un conseguente intervento esterno degli operatori, i quali affidano in gran parte la gestione quotidiana della casa agli stessi beneficiari. La scelta di questa tipologia di struttura permette di bilanciare l’esigenza di garantire misure di assistenza e di protezione della singola persona con quella di favorire contestualmente il percorso verso la (ri)conquista della propria autonomia” (SPRAR 2015, 30).

Solo a fine 2016, dopo ripetute pressioni da parte di organizzazioni e volontari, la Provincia sembra aprire ufficialmente alla possibilità per i singoli Comuni di aderire al sistema nazionale dello SPRAR, ammettendo quindi anche altre forme di accoglienza. Spetterà però ad essi – a differenza del Trentino dove l’amministrazione provinciale è capofila dell’accoglienza diffusa – attivarsi in prima battuta, e sono tutte da definire le modalità pratiche e la regia complessiva di un sistema potenzialmente a due teste.

Inoltre, nel 2017, si dovrà fare i conti con la conclusione dei procedimenti di richiesta asilo per molti degli attuali ospiti nelle strutture, e diversi osservatori prevedono un consistente numero di rifiuti da parte della Commissione preposta e nei successivi ricorsi al Tribunale. Le persone che non avranno ottenuto alcun tipo di protezione dovranno a quel punto abbandonare le strutture di accoglienza, con il rischio concreto di non aver acquisito sufficienti competenze per vivere in autonomia, e allo stesso tempo con scarse prospettive di rientro in patria. L’effetto pertanto sarà di far crescere un popolo di “irregolari”, vittime tra le altre cose anche della passività in cui sono stati tenuti dal sistema di accoglienza provinciale.

4. Il fenomeno dei cosiddetti “fuori-quota”

L'arrivo in Alto Adige/Sudtirolo di persone su invio del governo centrale si è sommato al flusso ordinario di quanti presentano richiesta di protezione internazionale a Bolzano, creando un sistema duale di accoglienza “ordinaria”, coperta da fondi provinciali, e “straordinaria” coperta con fondi statali. Il numero di arrivi autonomi è andato crescendo col tempo, aumentato anche da quei richiedenti asilo che, pur assegnati ad altre regioni, muovono verso il Brennero cercando di passare il confine. Ulteriori arrivi provengono dai paesi del nord Europa che, sulla base degli Accordi di Dublino, rimandano in Italia chi è stato registrato qui per la prima volta. Così non rientrando nella quota statale, ed esauriti presto i posti disponibili in quella provinciale, nel corso dei mesi si sono trovate di fatto per strada fino a 350-400 persone.

Il problema dei cosiddetti “fuori quota” è stato sollevato pubblicamente dalle organizzazioni di volontariato e da varie iniziative della società civile, come i volontari di *Binario1*, il coordinamento *Bozen accoglie* e il gruppo di monitoraggio *Antenne migranti*, sostenuto dalla Fondazione Alexander Langer Stiftung di Bolzano e dall'OEWS (Organizzazione per un mondo solidale) di Bressanone (cfr. Weissensteiner 2015b)⁶. Ciò ha contribuito a spingere la Provincia verso l'adozione di soluzioni temporanee, con l'apertura di alcune strutture d'emergenza almeno per il ricovero notturno nella zona industriale di Bolzano.

Forti sono state tuttavia le polemiche per i tempi di attivazione e per l'offerta ridotta di servizi al loro interno. Per parte sua la Provincia si è giustificata affermando che

“Problematica è in particolare la creazione di offerte di accoglienza per queste persone. In assenza di una distribuzione nazionale, si creano infatti effetti di attrazione che portano ancora più persone a spostarsi verso le Regioni colpite. Questo è il motivo per cui la Provincia di Bolzano è sempre stata molto prudente nel creare offerte di accoglienza per queste persone, nonostante le critiche per questo ricevute da alcune organizzazioni” (Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano 2016a).

A fine settembre 2016 la stessa Provincia ha emesso una circolare per restringere l'accesso ai servizi dei soggetti vulnerabili, ossia di coloro che, pur non inseriti nel sistema di accoglienza, hanno diritto ad una sistemazione provvisoria in pensioni o alberghi in ragione della propria condizione personale: donne con minori o in gravidanza, anziani, persone con problemi di salute, ecc. In una prima versione la direttiva – nota come “circolare Critelli” dal Direttore di Ripartizione che l'ha firmata

– escludeva addirittura i minori oltre i quattordici anni dalla categoria dei vulnerabili. Numerose le reazioni contrarie registrate, compresa quella della Caritas che per protesta ha deciso di sospendere il suo servizio di consulenza profughi.

Infine, con un accordo definito il 7 ottobre tra il Ministro degli Interni Alfano ed il Presidente Kompatscher, l'accoglienza dei cosiddetti “fuori-quota” presenti a quella data è stata fatta rientrare nei numeri della ripartizione complessiva spettante all'Alto Adige/Sudtirolo. Almeno per i servizi minimi il problema delle molte persone lasciate in strada sembrerebbe così destinato a soluzione, sebbene occorra valutare l'attuazione nel corso del 2017.

5. Le persone in transito lungo la rotta del Brennero

In parallelo all'aumento di persone accolte stabilmente sul territorio altoatesino per chiedere protezione internazionale, dall'estate 2014 è emerso prepotente il fenomeno dei profughi in transito lungo la direttrice del Brennero, che non intendono fare richiesta di asilo in Italia, ma cercano di passare la frontiera e proseguire verso il nord Europa. Migliaia di persone volutamente fuori dal sistema di accoglienza statale, dato che per gli Accordi di Dublino entrarvi significa registrare l'Italia come primo paese d'asilo e dovervi restare per tutto l'iter della pratica, cioè nella migliore delle ipotesi almeno un paio d'anni. Queste persone tentano di varcare il confine in treno o su automezzi, spesso con l'ausilio di “passatori”, per poi proseguire verso le loro mete.

La risposta di Germania e Austria è stata di appellarsi al capitolo II del Trattato di Schengen, reintroducendo i controlli alle frontiere interne dell'Unione Europea. Il primo passo è stato il rafforzamento delle pattuglie trilaterali lungo la linea ferroviaria: istituite nel 2001 per rendere evidente la collaborazione transfrontaliera nel controllo dei passeggeri ordinari (Bagnoli/Riva 2015), a partire dal mese di novembre del 2014

“sono state ‘riconcettualizzate’ [...] salgono a Trento sui treni internazionali diretti a Monaco e fanno scendere già nella stazione di Bolzano le persone che, con il biglietto del treno pagato, viaggiano privi di documenti validi in Italia o con permessi non validi per l'espatrio. [...] In pratica, si tratta di controlli sistematici e in un certo senso di controlli di confine. Il confine, appunto, è mobile e si moltiplica” (Weissensteiner 2015a).

A seguito di ulteriori ingressi di richiedenti asilo, specie dal confine con la Slovenia, e sull'onda di una crescente pressione mediatico-popolare connessa anche alla lunga corsa per la presidenza del paese, il governo austriaco ha annunciato ad inizio 2016 ulteriori misure straordinarie, tra cui il ripristino di una barriera al Brennero con punti di controllo ed identificazione. Il fatto ha mosso numerose polemiche nell'opinione pubblica regionale e nazionale, sfociate anche in alcune manifestazioni di protesta lungo il confine. A colpire sono state sia la simbolicità di una eventuale frontiera ripristinata nel mezzo dell'Unione Europea, sia le ricadute sugli scambi transfrontalieri e sui legami all'interno dell'Euregio. Nei fatti poi la barriera fisica non è mai stata costruita, ma l'irrigidimento del confine ha reso ancora più pericolosa e impervia la scelta dei migranti forzati di percorrere la rotta del Brennero, fino al punto di registrare alcuni incidenti mortali (Bleggi/De Checchi 2016).

Il fenomeno delle persone in transito è risultato particolarmente evidente dentro e fuori le stazioni ferroviarie di Bolzano, Bressanone e Brennero, con una media fino a dicembre 2015 di 150 persone al giorno in attesa dei treni per il nord (Provincia autonoma di Bolzano/Alto Adige, Ripartizione Politiche sociali/EURAC, Istituto sui diritti delle minoranze 2015). Nel 2016 il flusso è calato numericamente, attestandosi sulle 350-400 persone al mese, cresciute in estate fino a 600.

Dopo un periodo iniziale di sorpresa, quando per portare un minimo di conforto alle persone in transito si sono attivati organizzazioni di volontariato e singoli cittadini, la Provincia di Bolzano ha aperto due punti di assistenza umanitaria nelle stazioni di Bolzano e Brennero, affidandoli in gestione all'Associazione Volontarius. Altri volontari poi continuano spontaneamente ad aiutare le persone in transito, eventualmente orientandole verso i servizi di accoglienza sul territorio. Servizi che però, come già detto sopra, si sono mostrati a lungo piuttosto frenati nei confronti di quanti raggiungono l'Alto Adige in forma autonoma, o qui vengono fermati dall'apparato di controllo istituito lungo l'asse del Brennero.

A partire dal 2015 si è verificato infine un nuovo flusso di transiti sul percorso inverso, ossia di persone rimandate in Italia con riammissioni passive, a seguito dell'irrigidirsi dei criteri di accoglienza in altri paesi europei (IDOS/Com Nuovi Tempi/confronti/UNAR/Dip. Pari Opportunità – Presid. Consiglio dei Ministri 2016).

6. Considerazioni finali

Il fenomeno dei richiedenti asilo e rifugiati è stato forse l'evento sociale più impattante degli ultimi anni per l'intera Europa, provocando un ampio dibattito tra gli attori politici e nell'opinione pubblica. In Alto Adige, al di là di alcune voci nelle destre nazionalistiche, non è mai stato messo in discussione in modo radicale il dovere generale di accoglienza. I toni nelle dichiarazioni di gruppi politici come i *Freiheitlichen* o la Lega Nord, pure a volte forti, sono sembrati abbastanza rituali, e non hanno mosso resistenze effettive né manifestazioni esplicite di dissenso diffuso. Ciò ha permesso alla realtà altoatesina di agire in modo responsabile nei confronti del resto del paese, a differenza di altri territori come il Veneto, dove gran parte delle istituzioni locali si è rifiutata di collaborare su questo tema con i Prefetti. La Provincia, avocando a sé il compito di gestire il fenomeno sul territorio, ha difeso il principio generale del dovere di accoglienza, anche quando da certe comunità locali sono stati sollevati dubbi. E va dato atto all'assessora provinciale alla Salute e alle Politiche sociali, Martha Stocker, di essersi spesa in prima persona nelle assemblee con i cittadini sull'accoglienza dei migranti assegnati dallo Stato, tema non certo destinato a portarle consenso.

D'altro canto la Provincia si è mostrata piuttosto rigida nella gestione dei cosiddetti "fuori quota", esprimendo più volte apertamente la volontà di non rendersi polo attrattivo nei confronti dei richiedenti protezione internazionale. Ciò ha significato una gestione "morbida" dei passaggi alle frontiere, ma al contempo un'estrema rigidità nell'avvio delle procedure in loco per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, e nell'accesso alle misure d'accoglienza.

Ugualmente rigida si è mostrata la scelta del tipo di accoglienza da offrire ai richiedenti asilo, con il dibattito pubblico incentrato quasi unicamente sul numero di posti letto e sulla loro distribuzione territoriale, senza interesse al livello ed alla qualità dei servizi erogati. Il modello fondato sui centri collettivi, gestiti centralmente con un coinvolgimento marginale delle realtà locali, è stato a lungo l'unico preso in considerazione dalle istituzioni, e generalmente accettato anche dall'opinione pubblica. Si basa sul presupposto che l'Alto Adige non sia la destinazione finale dei richiedenti asilo, ma solo un transito temporaneo in attesa delle pratiche burocratiche. È orientato dunque più alla gestione emergenziale del fenomeno, che ad una concreta integrazione delle persone sul lungo periodo. Dovendo operare in strutture dai numeri medio-alti, risulta debole la possibilità degli operatori di seguire adeguatamente gli ospiti sia nel complesso *iter* per la domanda d'asilo, sia nel loro percorso di conoscenza delle lingue, del territorio e delle opportunità d'impiego.

La stessa Caritas ha sollevato il tema, rifiutando da fine 2015 nuove strutture in gestione dalla Provincia e dichiarando che

“intende concentrarsi sulla qualità del lavoro per l'accoglienza e per l'integrazione, nell'ottica del bene degli ospiti e delle comunità che accolgono, piuttosto che sulla semplice gestione di strutture. [...] È importante il coinvolgimento di altri soggetti, oltre a Caritas e Volontarius, nella gestione dei centri profughi, in modo da realizzare un coinvolgimento maggiormente plurale del terzo settore altoatesino. [...] Ritieni [inoltre] che si debba uscire dalla logica dell'emergenza e che Provincia e Comprensori debbano cominciare a strutturarsi in modo da prevedere forme di accoglienza di persone richiedenti asilo nella prospettiva delle attività ordinarie” (Servizio Informazione Religiosa 2016).

Scarse però le reazioni pubbliche sul punto, mentre alcune delle strutture aperte più di recente, specie per affrontare il fenomeno dei cosiddetti “fuori quota”, mostrano evidenti limiti di vivibilità interna.

Rispetto poi alla qualità complessiva dei servizi offerti, stupisce che ad agosto 2016, con numerose persone accolte in Alto Adige già da uno o due anni, il direttore della Ripartizione lavoro della Provincia Helmuth Sinn riconoscesse come ancora manchi uno *screening* complessivo sulle loro competenze professionali (Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano 2016b). E più in generale appare ancora da costruire la piena integrazione fra le strutture di accoglienza e gli altri servizi del territorio – sanità, formazione professionale, lavoro ecc. – anche osservando come manchino percorsi formativi strutturati per accompagnare i diversi operatori ad affrontare questa nuova tipologia di utenti. Difficile ad esempio l'accesso, pur con lodevoli eccezioni, ai servizi psichiatrici, di cui alcuni richiedenti asilo avrebbero bisogno per i traumi vissuti in patria e durante la fuga (Cittalia/SPRAR 2010). Si fatica infatti a trovare personale nei distretti sanitari in grado di farsene carico, non solo per problemi linguistici ma anche per impreparazione specifica rispetto al tema.

Il limite dello scarso collegamento fra le politiche di accoglienza e gli altri servizi del territorio rimanda ad un'ultima perplessità sulla gestione politico-istituzionale del fenomeno, che la Provincia ha affidato alla Ripartizione affari sociali senza coinvolgere il Servizio coordinamento per l'integrazione. Si tratta di un Servizio, al momento sotto la responsabilità dell'assessore Philipp Achammer, creato dalla legge provinciale n. 12/2011 “Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri”, desti-

nato a coordinare tutti gli attori e le politiche rivolti ai cittadini stranieri presenti in Alto Adige, inclusi richiedenti asilo e rifugiati. Pur al momento molto sottodimensionato per organico e disponibilità finanziaria, esisterebbe dunque all'interno dell'amministrazione provinciale uno strumento adatto a superare la logica emergenziale ed assistenziale, che tratta il tema dei richiedenti asilo alla stregua di una marginalità sociale presente solo temporaneamente sul nostro territorio. Per adottare invece l'ottica delle politiche ordinarie sui diritti di cittadinanza, riconoscendo come sia un fenomeno strutturale di lungo periodo, per affrontare il quale è necessario coinvolgere al massimo i comuni e le comunità locali, e ricercare la maggiore qualità possibile nel sistema di accoglienza.

Sarà il 2017 l'anno buono per andare oltre l'emergenza?

Note

- 1 Così chiamati perché il primo, emanato nel 2003, andava a sostituire una precedente Convenzione firmata a Dublino nel 1990.
- 2 Legge n. 39 del 28 febbraio 1990 "Norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nello stato".
- 3 L'episodio è ben ricostruito nel documentario "La nave dolce" di Daniele Vicari, prodotto nel 2012.
- 4 Legge n. 40 del 6 marzo 1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".
- 5 Protocollo "Accoglienza profughi in Alto Adige", in vigore dal 02.04.2013, ultima versione 04.02.2015.
- 6 In ordine cronologico, la documentazione relativa alle iniziative citate è rinvenibile sul web, ai seguenti indirizzi: *1. März 2015 1° Marzo Brenner(o)* www.alexanderlanger.org/files/FlyerA4de.pdf (flyer in tedesco), www.alexanderlanger.org/files/FlyerA4it.pdf (flyer in italiano); *"Rispondete all'appello"* <https://www.salto.bz/it/article/19112015/rispondete-allappello>; *A Bolzano 240 richiedenti asilo fuori accoglienza. Iniziativa e lettera di denuncia di Bozen Accoglie* www.meltingpot.org/stampa20221.html; *Bozen accoglie: invito e documentazione della manifestazione* www.alexanderlanger.org/it/915/3869; *Lettera alle istituzioni - Bolzano: diritti negati, autonomia nella disumanità e irresponsabilità* <http://www.alexanderlanger.org/it/0/3960>

Riferimenti bibliografici

- Alto Adige, Profughi, la Val Badia vuol dividere il suo “contingente”, in: Alto Adige, 25.10.2016
- ANCI/Caritas Italiana/Cittalia/Fondazione Migrantes/Servizio centrale dello SPRAR (2016), Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016 , http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali//Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_Protezione_2016/Rapporto_protezione_internazionale_2016.pdf (27.12.2016)
- ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (2015), Agenda europea immigrazione e asilo: la Commissione europea riferisce sulle azioni prioritarie, www.asgi.it/approfondimenti-speciali/agenda-europea-immigrazione-e-asilo-la-commissione-europea-riferisce-sulle-azioni-prioritarie/ (27.12.2016)
- Associazione Asilo in Europa (2015), Agenda europea sulla migrazione – L’analisi di Asilo in Europa, www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Agenda-europea-sulla-migrazione-Lanalisi-di-Asilo-in-Europa.pdf (27.12.2016)
- Bagnoli, Lorenzo/Riva, Paolo (2015), Il Brennero secondo Jonathan. Reportage dall’Alto Adige, tra profughi che sognano la Germania e pattuglie “trilaterali” che danno loro la caccia, volontari che li aiutano e leghisti che li contestano, www.qcodemag.it/2015/05/27/il-brennero-secondo-jonathan/ (27.12.2016)
- Bleggi Stefano/De Checchi, Matteo (2016), Giovani vite spezzate dal regime dei confini. A Bolzano e Borghetto (Tn) due vittime della militarizzazione della rotta del Brennero, www.meltingpot.org/Giovani-vite-spezzate-dal-regime-dei-confini.html#.WHN3dVx3DIU (27.12.2016)
- Calloni, Marina/Marras, Stefano/Serughetti, Giorgia (2012), Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia, Milano: Università Bocconi Editore
- Campesi, Giuseppe (2015), Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo, Roma: DeriveApprodi
- Cittalia/SPRAR (2010), Le dimensioni del disagio mentale nei richiedenti asilo e rifugiati. Problemi aperti e strategie di intervento, www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/Le_dimensioni_del_disagio_mentale_-_Cittalia_2010.pdf (08.03.2017)
- Dal Lago, Alessandro (2004), Non-persone. L’esclusione dei migranti in una società globale, Milano: Feltrinelli
- Delle Donne, Marcella (1995), La strada dell’oblio. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia, Roma: Sensibili alle foglie
- Deriu, Marco (2005), Dizionario critico delle nuove guerre, Bologna: EMI
- ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà (2005), Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d’asilo in Italia, Trieste: Consorzio Italiano di Solidarietà
- IDOS/Com Nuovi Tempi/confronti/UNAR/Dip. Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016), Dossier Statistico Immigrazione, Roma
- Kaldor, Mary (1999), Le nuove guerre. La violenza organizzata nell’età globale, Roma: Carocci
- Koser, Khalid (2009), Le migrazioni internazionali, Bologna: Il Mulino
- Paradisi, Rita (2013), Due anni di gestione dell’Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna, in: Lelieri, Raffaele (a cura di), Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna. Esperienze, percorsi, lezioni

- ni apprese, 18-29, www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Engine/RAServeFile.php/f/Documenti/DossierENAc Completo.pdf (27.12.2016)
- Provincia autonoma di Bolzano/Alto Adige, Ripartizione Politiche sociali/EURAC, Istituto sui diritti delle minoranze (2015), Richiedenti asilo e rifugiati in Alto Adige (brochure informativa), www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/12-18-Broschuere_A4-IT-DEF.pdf (14.01.2017)
- Provincia autonoma di Bolzano (2016), Indagine di mercato per la ricerca di immobile in locazione da destinare a accoglienza temporanea per richiedenti asilo, www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/persone-in-difficolta/downloads/Ricerca_di_mercato_di_immobile_in_locazione_per_profughi_18.01.2016.pdf (27.12.2016)
- Rivera, Annamaria (2009), Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo, Bari: Dedalo
- Saltarelli, Salvatore/Weissensteiner, Monika (2016), La Rotta del Brennero, in: Dossier Statistico Immigrazione, a cura di IDOS/Com Nuovi Tempi/confronti/UNAR/Dip. Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2015), Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, ANCI e Ministero dell'Interno, www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf (27.12.2016)
- Servizio Informazione Religiosa (2016), Profughi: Caritas Bolzano-Bressanone, "l'impegno continua al di là dell'emergenza", <http://agensir.it/quotidiano/2016/8/11/profughi-caritas-bolzano-bressanone-limpegno-continua-al-di-la-dellemergenza> (27.12.2016)
- Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano (2016a), Per un'equa distribuzione dei richiedenti asilo a livello statale, www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=559805 (27.12.2016)
- Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano (2016b), Stocker: "Per una buona integrazione serve un lavoro", www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=562066 (27.12.2016)
- Ufficio stampa Provincia autonoma di Bolzano (2016c), Kompatscher e Stocker: necessaria rete tra enti pubblici e privati. Conferenza stampa del presidente Kompatscher e dell'assessora Stocker al Zeilerhof: bilancio sui richiedenti asilo in Alto Adige, www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=571638 (27.12.2016)
- Vassallo Paleologo, Fulvio (2009), In Italia esistono i lager. I centri di detenzione amministrativa. Strumento sempre più violento del razzismo istituzionale, www.meltingpot.org/In-Italia-esistono-i-lager-I-centri-di-detenzione.html#WG4887fYzR0 (27.12.2016)
- Weissensteiner, Monika (2015a), Da Lampedusa al Brennero. Cooperazioni lungo un confine europeo interno e mobile, in: Da Lampedusa al Brennero. Per una cultura dell'accoglienza, Quaderno della Fondazione Alexander Langer Stiftung, Onlus Nr. 3, maggio, 39
- Weissensteiner, Monika (2015b), L'altra faccia della Bolzano prenatalizia: richiedenti di protezione internazionale per strada, www.meltingpot.org/L-altra-faccia-della-Bolzano-prenatalizia-richiedenti-di.html (27.12.2016)

Pierluigi La Spada/Andrea Cagol

Le ragioni dell'accoglienza trentina¹

The admission of refugees in Trentino

Abstract This report provides a review of the motivations for and the management of asylum seekers in the Autonomous Province of Trento. After referring to general data and the series of challenges Italy and European States are faced with, this report explains how different actors in the Province approach asylum seekers and negotiate organizational issues. In short, Trentino's approach aims to involve as many actors and local entities as possible throughout the whole territory, in order to connect the necessities of asylum seekers to the possibilities that civil society can offer in assistance. At the provincial level, political and technical coordination tables meet regularly to support all involved actors and look for solutions on how to best coordinate the activities. The report also addresses salient issues in regard to extraordinary measures the Province has to take in light of the most recent and irregular flows of asylum seekers.

1. Linee guida di accoglienza a livello nazionale

La Giunta provinciale di Trento già nel 2003 con propria deliberazione approvava le “Linee guida per la predisposizione del protocollo di procedura di accoglienza dei richiedenti asilo”. Già all’epoca, per richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato risultava necessario presentare una domanda motivata con l’indicazione delle persecuzioni subite e delle possibili ritorsioni in caso di rientro nel proprio Paese e, nei limiti del possibile, documentata.

La domanda doveva essere presentata all’ufficio di Polizia di frontiera, al momento dell’arrivo al confine e, prima di ammettere lo straniero sul territorio italiano, la Polizia verificava che non sussistessero ostacoli all’ingresso. Se venivano riscontrati degli ostacoli, al richiedente veniva negato l’ingresso e le forze dell’ordine lo respingevano alla frontiera, tenuto conto che non era possibile respingerlo verso uno Stato dove la stessa persona rischiava di subire una persecuzione. Se, invece, non sussistevano motivi contrari all’ingresso, lo straniero veniva invitato ad eleggere domicilio nel territorio dello Stato italiano e a presentarsi presso la questura competente per territorio per l’avvio delle pratiche necessarie ad ottenere il riconoscimento. La domanda poteva essere presentata anche direttamente alla questura nel caso in cui lo straniero si trovasse già in Italia.

Allora come oggi il respingimento alla frontiera avveniva nei seguenti casi: se l’interessato era già stato riconosciuto come rifugiato in un altro Stato; se, dopo aver lasciato il proprio Paese e prima di entrare in Italia, aveva soggiornato in un Paese aderente alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati; se aveva commesso crimini di guerra o contro l’umanità; se era stato condannato in Italia per uno dei delitti per i quali è previsto l’arresto in flagranza, o risultava pericoloso per la sicurezza dello Stato, o ancora apparteneva ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.

Qualora non vi fossero cause ostative, la questura, redatto il formulario uniforme per la determinazione dello Stato competente per l’esame della domanda di asilo e il verbale delle dichiarazioni rese dall’interessato, rilasciava al richiedente, ritirandogli il passaporto, un permesso di soggiorno temporaneo che autorizzava lo straniero alla permanenza sul territorio nazionale per un mese, prorogabile fino a quando non veniva accertata la competenza dell’Italia all’esame della domanda di riconoscimento. Il verbale delle dichiarazioni rese dall’interessato e la domanda di riconoscimento venivano trasmesse alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il formulario uniforme veniva invece esaminato dall’Unità Dublino presso la Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell’Interno al fine di

accertare quale era lo Stato dell'Unione Europea competente all'esame della domanda. Compiuto tale pre-esame, l'Unità Dublino chiedeva ad un altro Stato dell'Unione se sussisteva la competenza di quello Stato in base alle disposizioni della Convenzione di Dublino (presa in carico del richiedente asilo) oppure, se la competenza era dello Stato italiano, trasmetteva il formulario alla Commissione centrale per la decisione nel merito.

Accertata la responsabilità dello Stato italiano, al richiedente asilo veniva rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo (che non consentiva di lavorare), valido tre mesi e rinnovabile fino alla definizione del procedimento con la decisione della Commissione centrale.

La Commissione centrale con sede a Roma esaminava nel merito tutte le domande di cui lo Stato italiano era responsabile ed invitava il richiedente asilo per una audizione (con spese di viaggio e di alloggio a carico dell'interessato), al fine di conoscere in maniera più approfondita i motivi della richiesta di riconoscimento. La decisione di accoglimento o di rigetto della domanda veniva adottata dalla Commissione con provvedimento motivato, notificato al richiedente tramite la questura del luogo in cui il richiedente aveva eletto domicilio. Se la Commissione centrale accoglieva la domanda di riconoscimento, trasmetteva alla Questura un certificato per il rilascio di un permesso di soggiorno per asilo valido due anni e uno speciale documento di viaggio valido per l'estero tranne che per il Paese di appartenenza.

Con il provvedimento di rigetto lo straniero veniva invitato a lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni dalla notifica da parte della questura; se non ottemperava al decreto veniva accompagnato alla frontiera. In caso di impossibilità del rinvio al Paese di origine, dove lo straniero poteva essere colpito da discriminazioni che mettevano in pericolo la sua vita o la sua libertà personale, la questura poteva su richiesta dell'interessato inviarlo in un Paese terzo. La Commissione centrale nel provvedimento di rigetto poteva anche fare una raccomandazione alla questura per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o straordinari valido un anno rinnovabile (secondo i casi) che consentiva di studiare e lavorare: si riconosceva in tal modo che sarebbe comunque stato pericoloso il rientro nel Paese di origine. Il richiedente poteva comunque ottenere, se vi erano i presupposti, un permesso di soggiorno ad altro titolo (ad esempio, per ricongiungimento familiare, lavoro, attesa di emigrazione). Contro il provvedimento di rigetto era ammesso il ricorso al giudice ordinario (tribunale civile) entro 60 giorni dalla data di notifica.

Il rifugiato, riconosciuto tale, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra, godeva dello stesso trattamento accordato ai cittadini italiani in materia di libertà religiosa e istruzione religiosa, istruzione elementare, accesso ai tribunali e

assistenza giuridica, protezione della proprietà industriale (marchi, invenzioni, ecc.), letteraria, artistica e scientifica, assistenza sanitaria ed economica, lavoro e assicurazioni sociali, fisco. Il rifugiato regolarmente residente godeva inoltre di un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli stranieri regolarmente residenti in altre materie, quali: acquisto di beni mobili e immobili, lavoro autonomo, libere professioni, istruzione di grado diverso da quello elementare, libertà di circolazione. Il rifugiato godeva anche di un particolare trattamento in materia di servizio militare, ricongiungimento familiare e acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione. Infatti, a differenza degli altri stranieri legalmente soggiornanti, ai quali si richiedono 10 anni di residenza regolare, i rifugiati, equiparati in ciò agli apolidi, potevano e possono presentare l'istanza per ottenere la cittadinanza italiana dopo soli 5 anni di residenza regolare nel territorio dello Stato. Il rifugiato beneficiava inoltre, in determinate circostanze, di contributi in denaro che venivano concessi nell'ambito del Programma di interventi di sostegno concordato annualmente dalla Direzione Generale dei Servizi Civili con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Prima dell'accoglimento della domanda del richiedente asilo, il permesso di soggiorno temporaneo e il permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo, titoli di soggiorno che non consentivano di lavorare, davano diritto ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia di ottenere l'assistenza economica degli enti locali e il contributo di prima assistenza a carico della Direzione Generale dei Servizi Civili. Il contributo di prima assistenza consisteva nella somma di euro 17,56 al giorno, per un periodo massimo di 45 giorni.

Secondo il Dossier statistico della Caritas del 2001, i rifugiati nell'Unione Europea erano, all'inizio del 2001, 1,7 milioni distribuiti in modo non omogeneo tra i quindici Paesi appartenenti all'UE. Infatti, si passava da Paesi come la Svezia che ospitava circa 20 rifugiati ogni 1.000 residenti, a Paesi come Austria, Danimarca, Germania e Paesi Bassi dove si trovavano da 10 a 13 rifugiati per 1.000 abitanti, fino ai Paesi dell'Europa meridionale che avevano meno di 5 rifugiati ogni 1.000 residenti. In Italia i rifugiati erano circa 23.000, 1 ogni 2.500 abitanti, ovvero 0,4 ogni 1.000 abitanti. In termini assoluti il Paese dell'Unione Europea che ospitava più rifugiati era la Germania con 960.000 persone, seguita da Svezia (157.000), Regno Unito (150.000), Paesi Bassi (146.000) e Francia (129.000). Sempre secondo il citato rapporto statistico, nel decennio 1990/2000, soprattutto a causa dei conflitti nella regione balcanica, il numero delle domande di asilo presentate nei Paesi dell'Unione Europea, era passato dalle 226.000 del 1996 alle 408.000 del 2000, di cui 14.000 inoltrate in Italia. Delle 25.113 domande esaminate dalla Commissione centrale nel

2000, 1.649 erano positive, 23.351 sono risultate negative e 113 sospese. Dai dati forniti dal Commissariato del governo per la provincia di Trento le istanze per il riconoscimento di rifugiato depositate al 15 luglio 2002 presso la Questura di Trento risultavano essere 58, per le quali sono stati rilasciati 18 permessi di soggiorno ai sensi della “Convenzione di Dublino 15/10/1990” (di durata mensile) e 40 permessi di soggiorno per “richiesta asilo politico” (di durata trimestrale).

Secondo il Dossier “Nausicaa” del 2000 curato dal Consorzio Italiano di Solidarietà in partenariato con UNHCR e Fondazione Censis, le località di primo arrivo di richiedenti asilo e profughi in Italia erano sostanzialmente tre. Due via-mare: la costa del Salento in Puglia e la costa ionica calabrese. Una via-terra: il confine terrestre tra Friuli-Venezia Giulia e la Slovenia. Generalmente, una volta arrivate in Italia, si procedeva alla sistemazione delle persone in grandi strutture, dove veniva avviata la procedura di identificazione per il trasferimento in strutture più piccole. Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, i richiedenti asilo lasciavano i centri di prima accoglienza per raggiungere familiari, conoscenti ed amici o per tentare di raggiungere altri Paesi europei. Tuttavia, fino a quando la pratica di riconoscimento non era definita, ogni tentativo di lasciare l’Italia era vano ai sensi della Convenzione di Dublino. In quel periodo, prima di conoscere l’esito della domanda il richiedente asilo doveva attendere, in media, dai nove mesi ad oltre un anno. Durante quest’arco di tempo, pur essendo in posizione regolare, il richiedente asilo, come più volte ricordato, non poteva svolgere alcuna attività lavorativa; essendo in stato di indigenza, non poteva che essere rimesso all’accoglienza e all’assistenza dell’eventuale intervento del settore pubblico e del privato sociale.

2. Accoglienza diversificata in Trentino

A causa della mancanza di un riferimento specifico per i richiedenti asilo, si era creata anche in Trentino una situazione di gestione dell’accoglienza diversificata e disomogenea. Infatti, secondo quanto previsto dal c.1 dell’art. 7 della L.P. 13/90, la citata legge “opera alle condizioni e nei limiti di cui agli articoli successivi nei confronti dei cittadini extracomunitari immigrati dimoranti nel Trentino”. Anche gli apolidi, i profughi ed i rifugiati ai sensi del c.2 del citato art. 7 potevano beneficiare degli interventi di cui alla L.P. 13/90, ove non usufruissero di più favorevoli o analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e provinciale, mentre secondo quanto disposto dall’art. 10 c.1 della stessa L.P. 13/90, potevano accedere ai benefici previsti dalla normativa provinciale in materia di edilizia abitativa gli im-

migrati extracomunitari, in costanza di lavoro, dipendente o autonomo, o iscritti nelle liste di collocamento, secondo le modalità stabilite con deliberazione della Giunta provinciale.

Tutto il sistema organizzato in Trentino per l'accoglienza a favore degli stranieri si basava sul presupposto che gli stessi fossero in possesso dei requisiti di cui al citato art. 10 c.1, escludendo di fatto dagli interventi di accoglienza stabile, ancorché temporanea, i richiedenti asilo in difficoltà o altre tipologie di soggetti in possesso di permessi di protezione sociale o umanitari. Peraltro, salvo interventi di carattere privato volontario, le risposte organizzate dal pubblico, attraverso il privato sociale, per l'alloggio e il vitto, erano quelle fornite in strutture che avevano la caratteristica della pronta accoglienza e quindi per poche settimane. Di conseguenza la risposta di questi centri non poteva che risultare inadeguata ai tempi lunghi di attesa cui erano sottoposti i richiedenti asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato, condizione che apriva loro l'accesso a tutt'altre risposte strutturate previste dai servizi pubblici. Peraltro, in alcuni casi si sono potuti attivare interventi di aiuto e sostegno previsti dalla L.P. 14/91 erogati dai servizi sociali territoriali anche per i richiedenti asilo però in possesso della residenza. La residenza non sempre veniva data, in quanto lo straniero doveva essere necessariamente in possesso di un permesso di soggiorno della validità superiore ai tre mesi; e, come si è potuto capire dalla procedura sopra descritta, i permessi temporanei per i richiedenti asilo in attesa di riconoscimento dello status di rifugiato variavano da un mese a tre mesi rinnovabili.

La legge n. 189/2002 che modificava la normativa in materia di immigrazione e asilo prevedeva, tra le altre cose, delle procedure semplificate e più rapide per il riconoscimento dello status di rifugiato. In primo luogo veniva rilasciato, su richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento. Entro due giorni dal ricevimento dell'istanza, il questore provvedeva alla trasmissione della documentazione necessaria alla commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato – istituita presso le locali prefetture –, ufficio territoriale del governo che, entro quindici giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvedeva all'audizione del richiedente e adottava la decisione entro i successivi tre giorni. Le commissioni, nominate con decreto del Ministro dell'Interno, presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR, avevano le funzioni che espletava la commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Quest'ultima commissione, trasformata in commissione nazionale per il diritto di asilo, assumeva il compito di indirizzo e

coordinamento delle commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revocche e cessazione degli status concessi.

Inoltre, la citata legge n. 189/2002 prevedeva che gli enti locali che prestassero servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria potevano accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza ed ottenere dallo Stato il sostegno finanziario dei servizi di accoglienza in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale, attraverso l'apposito Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

In quello stesso periodo l'Unione Europea stava predisponendo una direttiva UE allo scopo di uniformare tra gli Stati membri una accoglienza minima anche materiale per i richiedenti asilo. Sulla base di queste prime indicazioni, la Giunta provinciale di Trento approvava delle linee guida con lo scopo di individuare le condizioni materiali d'accoglienza per garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il benessere dei richiedenti asilo e dei familiari al seguito e per proteggere i loro diritti fondamentali fino al riconoscimento dello status di rifugiato e comunque fino al momento della notifica dell'eventuale decisione negativa sul ricorso al non riconoscimento dello status di rifugiato. La Giunta provinciale stabiliva anche un limite numerico di persone da accogliere, che di norma non doveva essere superiore a 30 persone e comunque nel limite delle risorse messe a disposizione dalla Provincia.

3. Progetto Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)

Tra gli anni 2006 e 2013, il progetto Sprar in Trentino consisteva nella gestione di 15 posti. Oggi i posti disponibili nel progetto sono 150 in vari appartamenti dislocati sul territorio provinciale.

Il progetto offre un'accoglienza integrata a richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria tramite la predisposizione di interventi materiali e di servizi individualizzati di tutela e accompagnamento alla (ri)conquista dell'autonomia individuale. L'accoglienza viene offerta in semi-autonomia in appartamenti condivisi dislocati sul territorio provinciale. Dal momento del loro ingresso in accoglienza, i beneficiari frequentano i corsi di italiano. Il progetto prevede anche l'attivazione di un servizio di mediazione linguistico-culturale. I richiedenti asilo ricevono un sussidio economico mensile (o in alcuni casi dei buoni spesa) per soddisfare le necessi-

tà quotidiane e dispongono di un abbonamento gratuito per i trasporti pubblici valido per tutto il territorio provinciale. Durante il progetto vengono strutturati inoltre dei percorsi individualizzati d'inserimento lavorativo, tramite attivazione di tirocini, di valutazione dei pre-requisiti lavorativi o di inserimento in ambiente di lavoro protetto, a seconda della situazione delle persone. Allo stesso tempo ai beneficiari viene garantito un servizio di sostegno psicologico, in particolare nella fase precedente all'audizione presso la Commissione che valuta la domanda di protezione internazionale.

L'equipe multidisciplinare del progetto lavora in sinergia per garantire un'effettiva presa in carico delle persone in accoglienza, con una particolare attenzione ai beneficiari portatori di specifiche esigenze o vulnerabilità. Le figure professionali coinvolte sono operatori di accoglienza che garantiscono la gestione delle dinamiche della convivenza, l'orientamento e l'accesso ai servizi del territorio, operatori per l'integrazione che strutturano percorsi individualizzati di inserimento socio-lavorativo e di sostegno alla ricerca di soluzioni abitative post-accoglienza, operatori legali per garantire l'orientamento e l'informazione legale, assistenti sociali che definiscono un progetto individualizzato di autonomia personale. L'equipe collabora attivamente con diversi attori locali che a vario titolo sono interlocutori dei percorsi di accoglienza e d'integrazione, cercando di favorire l'inserimento dei beneficiari nella società civile locale.

Nel 2016 sono state accolte 199 persone, di cui 34 donne e 165 uomini. La maggior parte di loro è arrivata in Italia senza famiglia al seguito. Risultano accolti nel progetto Sprar del Trentino 7 nuclei familiari, di cui due monoparentali. La maggior parte delle persone accolte ha meno di 30 anni, e l'età media si aggira sui 27 anni. Non sono però solo giovani ad arrivare; infatti, 14 persone hanno oltre 40 anni, mentre 15 sono minorenni che vivono in famiglia; di questi, 7 sono nati in Italia. Sono presenti 23 diverse nazionalità. Il principale Paese di provenienza si conferma essere il Pakistan, con 50 persone, nonostante oltre la metà degli accolti provenga dal continente africano (111). Seguono Nigeria (con 29 persone) e Mali (con 28 persone). Durante il 2016 le persone che hanno ottenuto una risposta alla propria domanda di protezione internazionale sono state 77: ad oltre la metà di queste è stata riconosciuta dallo Stato italiano una qualche forma di protezione.

4. L'esperienza emergenza umanitaria Nord Africa

A causa del conflitto nel territorio libico e dell'evoluzione degli assetti politico-sociali nei Paesi della fascia del Maghreb e in Egitto si è accentuato nei primi mesi del 2011 lo sbarco in Italia di persone richiedenti protezione internazionale. Per questo motivo, il 12 febbraio 2011 è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale. Tutte le Istituzioni della Repubblica si sono quindi impegnate ad affrontare l'emergenza umanitaria Nord Africa. Il Governo, le Regioni ed Enti locali hanno sottoscritto una intesa per far fronte a tale emergenza. Nella cabina di regia della Conferenza Unificata del 6 aprile 2011, il Governo, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali, preso atto che il Governo per affrontare l'emergenza umanitaria ha assunto la determinazione – sulla base anche del confronto con Regioni e Enti Locali – di avvalersi dell'articolo 20 del T.U. Immigrazione, hanno ribadito che tutte le Istituzioni della Repubblica responsabilmente si impegnano ad affrontare questa emergenza umanitaria con spirito di leale collaborazione e solidarietà.

È stata quindi istituita una “cabina di regia trentina” composta da due tavoli: uno istituzionale politico e uno tecnico operativo. Gli interventi che la Provincia autonoma di Trento ha posto in essere per l'accoglienza sono disciplinati dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 2905 del 2003 recante “Approvazione del protocollo di procedura per l'accoglienza dei richiedenti asilo in provincia di Trento ai sensi della legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13”, da ultimo modificata con deliberazione n. 1649 del 2007.

La “Cabina di regia trentina” era così articolata:

1) Tavolo di coordinamento istituzionale e politico presieduto dal Presidente della Provincia autonoma composto da:

- il Commissario del governo per la Provincia di Trento,
- il Presidente del Consiglio delle autonomie,
- i Presidenti delle Comunità di valle,
- i Sindaci dei Comuni di Trento e di Rovereto e gli assessori provinciali competenti in materia di immigrazione, politiche sociali e sanitarie e autonomie locali;

2) Tavolo di coordinamento tecnico presieduto dal dirigente generale il Dipartimento competente in materia di Protezione civile composto da:

- tecnici degli assessorati provinciali competenti in materia di protezione civile, immigrazione, politiche sociali e sanitarie e autonomie locali;
- tecnici del Commissariato del Governo per la provincia di Trento;
- tecnici dei Comuni di Trento e di Rovereto, del Consiglio delle autonomie e delle Comunità di Valle.

A tale tavolo potevano essere convocati associazioni, enti e organizzazioni che svolgevano attività abituale in favore degli immigrati o soggetti in stato di bisogno nonché le associazioni di volontariato che, operanti nel campo della protezione civile, intendevano contribuire in iniziative per il superamento delle difficoltà che ostacolavano l’inserimento dei richiedenti asilo nella comunità trentina. La spesa necessaria per realizzare gli interventi e le azioni concordate è stata posta a carico di un fondo costituito presso il dipartimento nazionale di protezione civile attraverso apposita ordinanza di protezione civile.

5. Il progetto trentino di accoglienza straordinaria dei richiedenti protezione internazionale

La Provincia autonoma di Trento già dal 2014 ha stipulato un Protocollo d’intesa con il Commissariato del Governo per la Provincia di Trento per dare accoglienza straordinaria ai migranti soccorsi in mare o giunti autonomamente via terra privi di mezzi di sostentamento. Sulla base dei criteri approvati nella Conferenza unificata del 10 luglio 2014, la Provincia autonoma accoglie circa lo 0,89 per cento dei migranti che il Ministero dell’Interno ripartisce su tutto il territorio nazionale.

In Trentino, i migranti inviati dallo Stato vengono innanzitutto accolti a Trento nel centro di pronta accoglienza (*hub* di smistamento con 49 posti letto), per il tempo strettamente necessario ad effettuare l’eventuale identificazione e i controlli sanitari previsti dal protocollo di procedura del servizio sanitario provinciale e a presentare la domanda di protezione internazionale. Successivamente, i richiedenti asilo sono trasferiti nelle strutture di prima accoglienza previste sul territorio della Val d’Adige e della Vallagarina sulla base della disponibilità di posti liberi, tenendo conto del genere e della composizione dei nuclei familiari. Questi centri di accoglienza dispongono in totale di 538 posti letto. Compatibilmente con la disponibilità di alloggi, i richiedenti protezione internazionale accolti nei centri di prima accoglienza vengono poi trasferiti sul territorio provinciale: ad oggi sono 47 i territori comunali dove sono presenti i richiedenti.

È utile ricordare che il Protocollo d’intesa prevede che la Provincia autonoma – a fronte di un rimborso delle spese sostenute per un importo massimo di 30 euro (Iva esclusa) al giorno per ciascun beneficiario – garantisca sia la fornitura di beni e servizi per le attività di accoglienza, sia la fornitura di generi alimentari; lo fa attraverso le seguenti forme:

- erogazione di buoni spesa nel caso di accoglienza in strutture che consentano l'autonoma confezione dei pasti per un importo mensile pari a 150,00 euro a beneficiario per l'acquisto di generi alimentari ed extra alimentari;
- erogazione dei pasti laddove non sia possibile l'autonoma confezione dei pasti avendo cura che non siano in contrasto con i principi e le abitudini alimentari degli ospiti, in particolare rispettando tutti i vincoli costituiti da regole alimentari dettate dalle diverse scelte religiose;
- distribuzione di effetti lettereci adeguati al posto occupato, composti da materasso, cuscino, lenzuola, federe e coperte, periodicamente cambiati per l'invio al servizio di lavanderia, e quant'altro utile al comfort della persona;
- distribuzione di prodotti per l'igiene personale e vestiario intendendo la fornitura del minimo necessario al momento dell'accoglienza presso la struttura e, all'occorrenza, il rinnovo dei beni da effettuare periodicamente al fine di garantire l'igiene e il decoro della persona. Il rinnovo di generi consumabili con l'uso (quali sapone, shampoo, dentifricio, carta igienica, ecc.) sono a carico del beneficiario quando sono erogati i buoni spesa;
- erogazione del *pocket money* nella misura di euro 2,50 pro capite/pro die, fino ad un massimo di euro 7,50 per nucleo familiare;
- erogazione di una tessera/ricarica telefonica di euro 15 all'arrivo in Trentino;
- orientamento generale sulle regole comportamentali all'interno delle strutture, nonché sulla relativa organizzazione;
- informazione e orientamento sul percorso di protezione internazionale in stretta collaborazione con la Questura di Trento e la competente Commissione che valuta le domande di protezione;
- sostegno socio-psicologico nonché assistenza sanitaria da effettuare presso i presidi sanitari territoriali o medici di base;
- orientamento al territorio e percorsi di facilitazione all'integrazione sociale e alla vita comunitaria;
- servizio di assistenza linguistica e culturale nonché organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana e di formazione all'inserimento lavorativo e al volontariato.

Per quanto riguarda i dati dell'accoglienza straordinaria in provincia di Trento, nel corso del 2016 sono stati accolti in Trentino 1.267 migranti e sono uscite 735 persone. Il mese con il maggior numero di arrivi è stato quello di luglio, con 256 soggetti; mentre il mese con le maggiori uscite è stato quello di ottobre, con 118 persone. Sul totale delle persone accolte nel corso del 2016, la maggioranza ha dichiarato di essere nigeriana (329), a seguire ivoriana (116) e maliana (105). Il 70,1 per cento

delle persone arrivate in Trentino è di genere maschile, nonostante nel 2016 sia stata data disponibilità all'accoglienza di donne e di nuclei familiari.

Inoltre, i dati in nostro possesso, rivelano che nel corso del 2016 sono usciti dall'accoglienza 735 migranti, la maggioranza dei quali avevano dichiarato di essere nigeriani (151), eritrei (62) e ivoriani (60). Si è trattato di maschi nel 68,2 per cento dei casi. Nel caso della componente femminile, il gruppo nazionale che ha visto il maggior numero di uscite dal progetto è stato quello nigeriano (con oltre 100 donne uscite dall'accoglienza).

Al 31 dicembre 2016 i migranti presenti nell'accoglienza straordinaria erano 1.226 persone: 1.042 di genere maschile e 184 di genere femminile. Si conferma anche per questo anno di riferimento una presenza maggioritaria di nigeriani (327; 26,7 % del totale), seguiti da pakistani (176; 14,4 % del totale) e maliani (115; 9,4 %).

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale delle 1.226 persone in accoglienza, i due terzi gravitano sui territori comunali di Trento e Rovereto (66,5 %), dove sono presenti i centri di prima accoglienza. Infatti, nei primi tre territori comunali interessati – Trento, Rovereto e Garniga – ci sono quattro centri di prima accoglienza che da soli possono ospitare 633 persone. Al 31 dicembre 2016 erano comunque 42 i territori interessati dall'accoglienza straordinaria, 18 dei quali con più di 10 persone accolte.

Note

- 1 Gli autori specificano che i dati citati in questo rapporto sono stati elaborati da Cinformi o sono reperibili presso Cinformi. Cinformi è il Centro informativo per l'immigrazione, un'unità operativa del Dipartimento Salute e Solidarietà Sociale della Provincia autonoma di Trento: www.cinformi.it/index.php/it/content/view/full/2 (07.03.2017). I riferimenti dei due dossier citati nel rapporto sono: Caritas 2001, XI Dossier Statistico Immigrazione 2001, Roma: Nuova Anterem; Ics/Acnur/Censis, Dossier Nausicaa 2002, Un primo quadro sulla tutela del diritto di asilo in Italia.

Johanna Mitterhofer

Die Aufnahme von Asylsuchenden: Erfahrungsberichte aus Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

The reception of asylum seekers: Experiences of municipalities in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino

Abstract How do municipalities plan, coordinate and implement the reception of asylum seekers in their local community? What are the biggest challenges they encounter and what approaches have they adopted to cope with these challenges? What lessons can be learned from their experiences to better plan, coordinate and implement the reception of asylum seekers in municipalities? This article draws on interviews with mayors and municipal councilors for integration in Tyrol (Austria) and Trentino and South Tyrol (Italy). It provides insights into the perspectives of local actors who deal on a daily basis with the bureaucratic, logistical, and social challenges related to the reception of asylum seekers. These local actors may have only limited competences in this policy field. The article prescribes an approach toward the reception of asylum seekers that would depend less on the motivation and attitudes of individual local actors (as is currently the case), and instead adopt a long-term and institutionalized perspective, not only on the municipal, but also on the regional and national level.

„It may be that states grant asylum, but it is cities that provide shelter.“
Ada Colau, Bürgermeisterin von Barcelona (Colau et al. 2015)

1. Einführung

Wie erleben Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Integrationsbeauftragte in Tirol, Südtirol und Trentino die Aufnahme von Asylsuchenden in ihren Gemeinden? Welche sind die größten Herausforderungen, mit denen die Gemeinden umzugehen lernen müssen? Und welche Ratschläge an andere Gemeinden lassen sich aus ihren Erfahrungen ableiten? Basierend auf qualitativen Interviews und Erfahrungsberichten von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Integrationsbeauftragten in 16 Gemeinden der Europaregion, will der Artikel Antworten auf diese Fragen finden. Das Bild von der Asylaufnahme in ländlichen Gemeinden, das dadurch entsteht, will nicht repräsentativ sein. Zu verschieden sind die politischen, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und zu limitiert ist die Anzahl der befragten Gemeinden. Vielmehr soll ein Fenster geöffnet werden, das Einblick in die Perspektiven jener kommunalen Akteure bietet, die unmittelbar mit den bürokratischen, logistischen und sozialen Herausforderungen der Aufnahme konfrontiert sind, aber von Staat oder Land nur beschränkte Kompetenzen in diesem Politikfeld erhalten. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern Inputs zur möglichen Verbesserung der strategischen und logistischen Gestaltung sowie Koordinierung der Asylaufnahme vor Ort.

Im Herbst 2016 kontaktierte ich per E-Mail alle Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern in Südtirol, Trentino und Tirol, welche zu dem Zeitpunkt Asylbewerberinnen und Asylbewerber beherbergten. Ich erhielt Rückmeldungen von 13 Gemeinden, welche ich in Folge je nach Wunsch der Ansprechperson telefonisch oder persönlich interviewte bzw. den Fragebogen schriftlich zuschickte.¹ Das transkribierte Interviewmaterial wurde in Folge thematisch gegliedert und danach analysiert. Zusätzliches Material wurde der Broschüre „Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrationsfreundlichen Gemeinde“ (Europäisches Forum Alpbach 2016) entnommen, welche Erfahrungen von österreichischen Gemeinden in der Aufnahme von Asylsuchenden darstellt, unter anderem auch von drei Tiroler Gemeinden.² Diese Erfahrungsberichte flossen auch in die Analyse mit ein.³

Die 16 in der Studie berücksichtigten Gemeinden beherbergen im Durchschnitt 38 Asylsuchende (s. Abb.1).⁴ Die durchschnittliche Gemeinde hat einen prozentuellen Anteil von Asylsuchenden an der Gesamtbevölkerung von 0,76 Prozent. Mit 6,4 Prozent hat die Gemeinde Reith bei Seefeld in Nordtirol den höchsten Prozentsatz an Asylsuchenden, gefolgt von Scharnitz in Nordtirol mit 5 Prozent und Riffian in Südtirol mit 1,9 Prozent. Die drei befragten Trentiner Gemeinden liegen mit 0,6 Prozent, 0,3 Prozent bzw. 0,1 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt. Dies spiegelt das Trentiner Modell der sogenannten dezentralisierten *micro-accoglienza* wider, welches

Abb.1: Anzahl der Asylsuchenden in den befragten Gemeinden

Gemeinde	Anzahl Asylsuchende	Bevölkerung	Prozentueller Anteil von Asylsuchenden an der Gesamtbevölkerung
Südtirol			
Brixen	12	21.384	0,1
Kastelruth	19	6.703	0,3
Riffian	25	1.348	1,9
Mals	59	5.131	1,2
Vintl	30	3.300	0,9
St. Ulrich	25	4.752	0,5
Trentino			
Isera	17	2.715	0,6
Mori	12	9.771	0,1
Telve	6	2.005	0,3
Tirol			
Umhausen	30	3.164	1,0
Reith	85	1.325	6,4
Zirl	101	7.999	1,3
Prägraten	20	1.179	1,7
Kaltenbach	6	1.262	0,5
Reutte	87	6.493	1,3
Scharnitz	68	1.344	5,0
Durchschnitt	38	4.992	0,76

Quelle: Eigene Datenauswertung aus verschiedenen Quellen. Anzahl Asylsuchende 2016: Angaben der Gemeinden; Gemeindebevölkerung: ISTAT 2015; Statistik Austria 2015

Asylsuchende in kleinen Gruppen in Wohnungen semi-autonom unterbringen will (Cinformi 2015). Dadurch soll die soziale und wirtschaftliche Integration, aber auch die Selbstständigkeit der Asylsuchenden gefördert werden. In Südtirol und Tirol werden Asylsuchende bevorzugt hingegen in mittelgroßen Gruppen in betreuten Wohnheimen untergebracht: Die Provinz Bozen etwa gibt als eine der Mindestvoraussetzung für neue Asylunterkünfte eine Kapazität von mindestens 15 Personen an (Autonome Provinz Bozen 2016a). Als Gründe für den Fokus auf (klein- bis mittelgroßen) Gruppenunterkünfte werden eine größere Kosteneffizienz sowie eine bessere und kontinuierlichere Betreuung, ein besserer Zugang zu Sprachkursen und anderen Integrationsmaßnahmen genannt. Laut Luca Critelli, Direktor der Abteilung Soziales der Autonomen Provinz Bozen und damit Verantwortlicher für den Bereich Asylunterkünfte, ist „klein nicht automatisch gut“⁴⁵ (dazu siehe auch Aumüller et al. 2015).

2. Handlungsfelder der Gemeinde

2.1 Unterbringung

Gemeinden spielen in der Asylaufnahme generell eine passive Rolle. Dies gilt besonders für die Zeit bis zur Ankunft der Asylsuchenden: Wurde eine passende Unterkunft von der Provinz bzw. dem Land gefunden oder von Privaten an die Provinz/ das Land vermietet, hat die Gemeinde, auf deren Grund die Immobilie liegt, eigentlich kein Mitspracherecht. Allgemein wird eine Gemeinde über die Ankunft von Asylsuchenden von der Provinz bzw. vom Land informiert, aber nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden (vgl. Pehm 2005, 187–188). Diese Tatsache kritisieren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Integrationsbeauftragte in allen drei Gebieten: sie fühlen sich „komplett hintergangen“ und „übertumpelt“. Andere hingegen verweisen darauf, dass wohl auch Land bzw. Provinz sehr kurzfristig über die Ankunft von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern informiert würden und die Gemeinde deshalb auch gar nicht früher miteinbeziehen könnten. Da zudem nur wenige Gemeinden freiwillig Asylbewerberinnen und Asylbewerber aufnehmen, sei es oft notwendig, die Gemeinden zur Aufnahme „zu zwingen“. Zwar sei es wünschenswert frühzeitig informiert und in die Auswahl der Unterkünfte miteinbezogen zu werden, aber besonders bei einer kleinen Anzahl von Asylsuchenden sei dies nicht unbedingt notwendig.

„Wie unser Bürgermeister immer zu sagen pflegt: Wir haben so viele Saisonarbeiter aus allen möglichen Ländern und so viele Übernachtungen von Touristen, dass wir unsere 19 Asylanten ohne weiteres vertragen. Jede Gemeinde sollte ihren Beitrag leisten, und mit gutem Willen und natürlich vor allem mit engagierten Freiwilligen gelingt das auch!“ (Südtiroler Gemeinde)

Die Aussagen der kommunalen Akteurinnen und Akteure bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden sind also widersprüchlich: Einerseits wird der Wunsch nach mehr Mitsprache geäußert, andererseits fehlt großteils die Bereitschaft, Asylbewerberinnen und Asylbewerber aufzunehmen, wodurch Land bzw. Provinz gezwungen sind, Asylsuchende auch kurzfristig in unkooperativen Gemeinden unterzubringen.

Zwischen Auswahl der Immobilie, Benachrichtigung der Gemeinde und Einzug der Asylsuchenden vergehen oft nur wenige Wochen (in einigen Fällen sogar nur einige Tage). Da gerade in dieser Zeit in der Bevölkerung Vorurteile und Ängste aufkommen können, muss die Gemeinde informieren, aufklären und beschwich-

tigen: ein Schritt, der von vielen Gemeinden in den drei Gebieten als sehr heikel beschrieben wird. Verstreicht allzu viel Zeit bis zur Ankunft der Asylsuchenden, so „kommen leicht Gerüchte auf“, die im Laufe der Wochen verbreitet und angefacht werden können. Vergehen nur wenige Tage, bleibt kaum Zeit für die Aufklärungs- und Informationsarbeit, die es braucht, um obengenannte Gerüchte und Vorurteile erst gar nicht aufkommen zu lassen. Wohl auch aufgrund der Komplexität der Thematik sind sich die Gemeinden uneinig, wie lange die Anlaufzeit dauern sollte:

„Das Ganze hat sich dann doch einige Monate hinausgezogen. Dadurch sind Gerüchte aufgekommen bzgl. der Anzahl und Herkunft der Asylbewerber. Das hätte vermieden werden können.“ (Südtiroler Gemeinde)

„Mi sono chiesta più volte se sapere per tempo dell'arrivo dei profughi aiuta o meno un'amministrazione. A volte penso che sia meglio gestire l'emergenza che il processo di avvicinamento durante il quale ci potrebbero essere pressanti richieste di non accoglienza. Di fronte al fatto compiuto è più facile gestire la rabbia della gente.“ (Trentiner Gemeinde)

„Ovviamente sarebbe stato utile un maggior periodo di preavviso per fare informazione con la popolazione. Per prevenire le leggende metropolitane, che sono tutte fantasie.“ (Trentiner Gemeinde)

Auch nach der Ankunft von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sind die Aufgaben bzw. Kompetenzen der Gemeinde nicht klar definiert. Jede Gemeinde muss (und kann) selbst entscheiden, in welchem Ausmaß und in welchen Handlungsbereichen sie sich beteiligt:

„Die Gemeinde ist der Aufenthaltsort der Asylbewerber und nicht viel mehr. Eine Gemeinde kann, theoretisch, auch nichts tun. Wir waren proaktiv und haben freiwillig beschlossen, am Integrationsprozess der Flüchtlinge mitzuhelfen.“ (Südtiroler Gemeinde)

„Non ci è stato assegnato alcun ruolo, ce lo siamo dovuto prendere noi. [...] Mi sono chiesta seriamente se il mio ruolo fosse quello di proteggere i cittadini da tutto ciò che succedeva fuori dai confini amministrativi comunali, bloccando ogni invasione straniera. Ho deciso che il mio ruolo era diverso: era quello di camminare con loro nella storia, e in questo preciso momento era quello di capire con loro ciò che stava succedendo, comprendere le cause che avevano portato a migrazioni di massa, e cercare assieme le modalità per rendere positiva l'accoglienza.“ (Trentiner Gemeinde)

Die Aufgaben und Tätigkeitsfelder, in welchen die befragten Gemeinden in der Asylaufnahme aktiv geworden sind, lassen sich in folgende Bereiche aufteilen:

- Information, Öffentlichkeitsarbeit und Organisation von Veranstaltungen;
- Kontakt und Vermittlungstätigkeit mit zuständigen Akteurinnen und Akteuren (Land, Leitung der Asylunterkunft, Freiwillige, Quästur/Polizei);
- Vermittlung von Arbeitsangeboten und Praktika für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

In den folgenden Seiten werden diese Tätigkeitsfelder und die vielfältigen Strategien, mit denen Gemeinden oft sehr komplexe Herausforderungen mit relativ wenig Erfahrung zu meistern versuchen, genauer beschrieben. Generell lässt sich feststellen, dass die Erfahrungen in Tirol, Trentino und Südtirol vergleichbar sind und es keine größeren Unterschiede gibt.

2.2 Information

„Im Dorf gab es einerseits Neugierde, Vorurteile, Unsicherheit mit der neuen Situation, ablehnende Haltung aber auch viel Solidarität mit den persönlichen Schicksalen. Der Großteil der Bevölkerung ist sich bewusst, dass diese Menschen Hilfe brauchen.“ (Südtiroler Gemeinde)

Die Benachrichtigung über die Einrichtung einer Asylunterkunft in einer Gemeinde trifft die Gemeindeverwaltung und die Bevölkerung oft unvorbereitet. In dieser Zeit entstehen leicht Ängste, Vorurteile, Gerüchte und Falschinformation, welche die Gemeinde unter Kontrolle bringen muss, um eine positive oder zumindest neutrale Grundstimmung in der Bevölkerung zu schaffen. Sowohl in Tirol als auch in Südtirol und im Trentino bildeten Bürgerversammlungen den Anfang, bei denen die Bevölkerung von Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde, der Provinz und der Betreuungsorganisationen über die Aufnahme von Asylsuchenden informiert und aufgeklärt wird. Die Bürgerversammlungen werden von den Gemeinden als zweischneidiges Schwert angesehen: Einerseits sind sie notwendig, um Falschinformationen und Stammtischparolen mit Fakten und Informationen entgegenzuwirken. Zudem bieten sie Raum zur Äußerung von Ängsten und Sorgen von Seiten der Bevölkerung, welche von den Verantwortlichen ernst genommen, beschwichtigt und im Idealfall beseitigt werden können. Allerdings bieten sie auch eine Bühne für fremdenfeindliche und populistische Äußerungen, welche die Bevölkerung weiter spalten können. Diese Erfahrungen teilen sich Gemeinden aller drei Gebiete: „Die Bürgerversamm-

lung war turbulent. Personen von außen waren eingeschleust worden, um Angst zu schüren“; „Ich habe großen Widerstand und viele Ängste gespürt, die bei der Versammlung geäußert wurden“; „L’atmosfera era tesa e difficile“; „Die Bürgerversammlung damals war sehr problematisch; vieles ging unter die Gürtellinie. Das war keine feine Zeit.“ Auch aus dieser schwierigen Zeit kann aber Positives entstehen. So haben sich in einer Gemeinde als Reaktion auf die vielen rassistischen Anfeindungen sehr viele Freiwillige gemeldet, die die Asylsuchenden unterstützen wollten.

Neben der Bürgerversammlung, bei der Ängste beschwichtigt und Fragen geklärt werden können, wird die Haltung des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin sowie des Gemeindevorstandes besonders in der Anfangsphase als äußerst wichtig bewertet. Nur durch eine positive Haltung der Führungsebene könne man auch eine positive Haltung der Bevölkerung erreichen:

„Ganz wichtig war, dass der Bürgermeister öffentlich gesagt hat: ‚Wir haben die Möglichkeit zu helfen, und es ist uns eine Ehre, wenn wir denen helfen können, die in schwierigen Situationen sind.‘ Der gesamte Gemeindevorstand hat diese Einstellung mitgetragen und so sind wir an die Bevölkerung. Wir waren überzeugt. Das muss man sein. Die Einstellung ist an die Bevölkerung übergegangen.“ (Südtiroler Gemeinde)

„Il comune ha aderito alla richiesta della provincia (uno dei pochi!) e dato a disposizione tre alloggi. L’abbiamo fatto per responsabilità, per convinzione, perché deve essere fatto. Li abbiamo accolti. Siamo molto attivi, perché aiutare loro significa aiutare noi stessi.“ (Trentiner Gemeinde)

„Es war uns als Gemeindevorstand von Anfang an bewusst, dass auch wir als Gemeinde uns solidarisch mit den Flüchtlingen zeigen müssen. Ausschlaggebende Faktoren dafür war in erster Linie der menschliche Aspekt: Menschen in einem fremden Land, weit weg von der Familie, auf engstem Raum untergebracht, Ungewissheit [...] Viele offene Fragen, mit denen die Asylanten konfrontiert werden. Wenn man sich solche Fragen stellt – kann man schwer Hilfe verweigern.“ (Südtiroler Gemeinde)

2.3 Austausch und Netzwerkarbeit

Gemeinden sind wichtige Bindeglieder und Mediatoren zwischen Provinz bzw. Land, den Organisationen, welche die Asylunterkünfte leiten, freiwilligen Helferinnen und Helfern sowie zwischen der Gemeindebevölkerung und den Asylsuchenden. Gemeinden halten regelmäßigen Kontakt und Absprache mit den verantwortlichen

Landesämtern und vernetzen Organisationen wie Pfarrcaritas, Kindergärten und Schulen sowie mit Vereinen zur Organisation von gemeinsamen Veranstaltungen. Sie vermitteln auch bei Konflikten zwischen Heimleitung und freiwilligen Helferinnen und Helfern, organisieren und koordinieren Spendenaktionen, und sie informieren Landesämter bzw. Heimleitung über Besonderheiten des Dorfes, um präventiv Konflikten vorzubeugen („Bei uns starten Begräbnisse direkt vor der Asylunterkunft. Das muss den Bewohnern natürlich mitgeteilt werden, damit sie sich dann auch ruhig und respektvoll verhalten“). So treffen sich einige zuständige Gemeindereferentinnen und Gemeindereferenten etwa wöchentlich zum *Update* mit der Heimleitung, berufen eine Arbeitsgruppe ein oder organisieren regelmäßige Koordinierungs- und Austauschtreffen (z. B. mit Gemeindereferentinnen und Gemeindereferenten, Freiwilligen, Caritas, Vereinen, Pfarrer, usw.). Außerdem stehen sie den Asylsuchenden bei bürokratischen Angelegenheiten zur Seite („Abbiamo cercato di sostenerli come possibile nella documentazione per la richiesta di asilo“). Das Tätigkeitsfeld der Gemeinde wird also ausgesprochen weit aufgefasst; es wird offensichtlich, dass ohne ein proaktives Agieren der Gemeinde eine gelungene Aufnahme und Integration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern äußerst schwierig wäre.

Wichtig sind für die Gemeinden dabei auch die Vereine und Freiwilligen der Zivilgesellschaft: „Nur dank rascher Einbindung der Zivilgesellschaft war die Situation in der Anfangsphase zu bewältigen“; „Der harte Kern von Freiwilligen ist ganz wichtig für mich. Ich weiß, dass ich mich auf sie verlassen kann, wenn es Hilfe braucht“. Diese Hilfe reicht von Sprach-, Koch-, Kultur- und Nähkursen über Sach- und Geldspenden zur Suche von Arbeitsmöglichkeiten bis hin zur Hilfe bei Behördengängen und Vorstellungsgesprächen. Freiwillige Helferinnen und Helfer sowie Vereine organisieren interkulturelle Feste, Tage der offenen Tür im Asylheim, Spielabende und andere Veranstaltungen zum Kennenlernen; Asylbewerberinnen und Asylbewerber spielen in örtlichen Fußballvereinen, nehmen an Trommelworkshops teil, lernen Bräuche und Traditionen kennen. Das aktive Engagement von Freiwilligen muss aber organisiert und koordiniert werden, um Missverständnissen und Enttäuschung vorzubeugen und eine langfristige Mitarbeit der Helferinnen und Helfer zu garantieren. Freiwillige wollen Transparenz, Information und Mitspracherecht. Falls nötig, muss die Gemeinde deshalb als Vermittler zwischen Freiwilligen und anderen Akteurinnen und Akteuren auftreten. Das Fazit der Gemeinden in Tirol, Südtirol oder im Trentino ist: Freiwillige sind wichtiger Bestandteil eines erfolgreichen Umgangs mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Sie müssen unterstützt, anerkannt und wertgeschätzt werden. In einer Situation, in der Freiwillige vieles von dem übernehmen, was eigentlich im Zuständigkeitsbereich des Staates bzw. der Pro-

vinz oder anderen professionellen Akteurinnen und Akteuren liegt, ist dies besonders wichtig.

Der Verein „Freundeskreis Flüchtlingsheim Landhaus St. Gertraudi“ in der Gemeinde Kaltenbach in Tirol kann hier als Positivbeispiel im koordinierten Umgang mit Freiwilligen genannt werden. Ziel ist die Förderung der Begegnung von Asylsuchenden und Einheimischen, die positive Veränderung der Haltung der Bevölkerung zu Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und das Schaffen von Möglichkeiten zur Integration, so die Webseite der Initiative (Freundeskreis Flüchtlingsheim 2016). Obmann des Vereins war anfangs der Bürgermeister, der sagt, dass die Mitarbeit vieler Menschen und auch die Einbindung ehemaliger Gegner des Heims zum Gelingen des Projekts beigetragen haben. Die Gründung des Vereins habe vorher bestehende Konflikte entpolitisiert. Ein gelungenes Miteinander sei möglich, aber es sei essenziell, dass die Bevölkerung eingebunden und von der Sache überzeugt wird (Europäisches Forum Alpbach 2016).

2.4 Arbeitsintegration

Nach italienischem Recht können Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Südtirol und Trentino ab dem 60. Tag nach Stellen des Asylantrags ein reguläres Arbeitsverhältnis mit privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eingehen, auch wenn das entsprechende Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Vor dieser Frist können Asylbewerberinnen und Asylbewerber einer freiwilligen, gemeinnützigen (und dementsprechend unbezahlten) Tätigkeit nachgehen (Autonome Provinz Bozen 2016b). In Österreich haben Asylbewerberinnen und Asylbewerber während des Zulassungsverfahrens sowie in den drei Monaten nach Zulassung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, danach besteht ein äußerst eingeschränkter Zugang zu bestimmten bezahlten Tätigkeiten. Im Rahmen festgesetzter Kontingente können Asylbewerberinnen und Asylbewerber (zeitlich auf maximal sechs Wochen beschränkt und nicht verlängerbar) nur Erntearbeit bzw. (auf sechs Monate befristete verlängerbare) Saisonarbeit ausüben. Darüber hinaus können Gemeinden, kirchliche und soziale Einrichtungen Asylbewerberinnen und Asylbewerber für gemeinnützige Arbeit heranziehen (Bundesministerium für Inneres 2016).

Gemeinden sind also potenzielle Auftraggeber für gemeinnützige Hilfsarbeiten, zum Beispiel Mitarbeit im Recyclinghof und Gemeindebauhof, Schneeräumung, Pflege von öffentlichen Plätzen, Grünanlagen, Wanderwegen und Kirche, Mitarbeit im Altersheim, Schwimmbad oder als Schülerlotsen, usw.

Die Beschäftigung der Asylsuchenden, ob mittels bezahlter oder freiwilliger Arbeit, und die Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten ist in allen Interviews ein zentrales Thema. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits wird darauf Wert gelegt, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber produktive Mitglieder der Gesellschaft werden:

„Es soll nicht passieren, dass die jungen Männer unterbeschäftigt sind und im Zentrum auf den öffentlichen Plätzen beim Gratis-WLAN herumsitzen. Dann befürchte ich, wird der Aufschrei groß sein. Deshalb ist es wichtig, dass sie beschäftigt werden.“ (Südtiroler Gemeinde)

Außerdem wird Arbeit als Integrationsfaktor gesehen:

„Die Beschäftigung ist ganz wichtig. Erstens langweilen sie sich dann nicht und zweitens treten sie mit den Einheimischen in Kontakt. Das Kennenlernen ist ganz wichtig. Sonst sind sie nur ‚die Schwarzen‘ oder ‚die Flüchtlinge‘, aber wenn man mit ihnen mal Tische auf dem Dorffest aufgestellt hat, dann werden sie zu Individuen. Und das ist wichtig.“ (Südtiroler Gemeinde)

2.5 Soziale Integration

Arbeit allein genügt allerdings nicht, damit Asylbewerberinnen und Asylbewerber Teil der Dorf- bzw. Stadtgemeinschaft werden. Neben der Vermittlung von Beschäftigungsangeboten sind Gemeinden wichtige Unterstützerinnen und Unterstützer und Sponsoren von Veranstaltungen und Initiativen, welche den Kontakt und Austausch zwischen Asylsuchenden und der restlichen Gemeindebevölkerung fördern. Die Organisation von interkulturellen Festen, Tagen der Offenen Tür in den Asylunterkünften usw. geht zwar meist von Vereinen und Freiwilligen aus; aber der Rückhalt und die Hilfe der Gemeinde sind wichtig. Die Gemeinden selbst erkennen die Bedeutung von kulturellen und sozialen Initiativen für die Stimmung und das Zusammenleben im Dorf bzw. in der Stadt, und sie bezeugen, dass sie zum Abbau von Ängsten und Vorurteilen beitragen.

Tatsächlich zeigt sich laut Gemeinden oft, dass die Herausforderung der Aufnahme vor Ankunft der Asylsuchenden viel größer scheint, als es danach der Fall ist. Sobald aus dem abstrakten Bild des Fremden ein Mensch mit Gesicht und Namen wird, scheinen sich die Ängste, Vorurteile und Befürchtungen vieler skeptischer und verunsicherter Gemeindebewohnerinnen und Gemeindebewohner zu legen. Die obengenannten Initiativen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Die Gemeinden bleiben aber pragmatisch: Bei eingefleischten Gegnerinnen und Gegnern helfen auch Feste der Begegnung wenig. Wichtig sei aber nicht, alle positiv zu stimmen, sondern eine neutrale Stimmung in der Gemeinde zu schaffen: „Nicht alle Bürgerinnen und Bürger sind glühende Helferinnen und Helfer, aber es ist Akzeptanz entstanden. Mit der Zeit wird aus der Akzeptanz ein Miteinander“ (Tiroler Gemeinde).

„Direi che ormai più nessuno vede con timore i ragazzi bengalesi. [...] I ragazzi bengalesi si sono subito mostrati cordiali e attenti e la gente si è resa conto che non erano pericolosi.“ (Trentiner Gemeinde)

„All’inizio c’erano tanti pregiudizi e paure. I richiedenti sono tutti maschi giovani – c’erano le solite preoccupazioni, paure, legende metropolitane. Poi la gente ha visto chi erano i ragazzi e hanno visto che erano in pochi, tutti piccoli e magri. Non da aver paura.“ (Trentiner Gemeinde)

„Die Menschen hatten die üblichen Ängste: Es kommen 50 alleinstehende Männer, die vergewaltigend und zerstörend durch die Straßen ziehen. Als sie gesehen haben, dass viele Familien dabei waren, haben sich viele aber beruhigt. Ab dem Moment wo es Kontakt gab, haben sich die Ängste gelegt.“ (Tiroler Gemeinde)

„Die Angst schlug in eine Welle der Hilfsbereitschaft um.“ (Tiroler Gemeinde)

„Es hat sich alsbald herausgestellt [...], dass es sich bei den Flüchtlingen [...] um Menschen handelt, die ruhig, freundlich und in keiner Weise aufdringlich auftreten. Die Flüchtlinge gehören inzwischen [...] zum Alltag dazu und es gibt keine besonderen Probleme.“ (Südtiroler Gemeinde)

„Nichts von all dem, was da an die Wand gemalt wurde, hat sich bewahrheitet.“ (Südtiroler Gemeinde)

In der Tat gibt es laut Interviews kaum Probleme zwischen der Dorfbevölkerung und den Asylsuchenden. Wichtig sei aber auf auftretende Probleme wie etwa Lärmbelästigung rasch zu reagieren:

„Natürlich gibt es mit den Flüchtlingen manchmal Probleme, so wie auch mit unseren eigenen Leuten. Doch wenn das so ist, dann gilt es, rasch den Dialog mit allen Beteiligten zu suchen und zu versuchen, diese Schwierigkeiten anzusprechen und aus dem Weg zu räumen.“ (Tiroler Gemeinde)

Auch wenn es keine größeren Konflikte oder Probleme gibt, zeigen die Antworten der Gemeinden, dass es bis zur vollständigen Inklusion der Asylsuchenden in das Gemeindeleben noch ein weiter Weg ist. Trotz vieler Möglichkeiten des Miteinan-

ders überwiege (noch) das Nebeneinander. Dies betonen Gemeinden aus allen drei Teilen der Europaregion. Außer der in der Flüchtlingshilfe aktiven Menschen bleiben die Asylsuchenden dem Großteil der Bevölkerung nämlich fremd. Die Gemeindebevölkerung und die Bewohnerinnen und Bewohner der Asylheime leben meist in Parallelwelten, die sich nur punktuell bei Kennenlern-Veranstaltungen und gemeinsamen Unternehmungen kreuzen: „Der persönliche Kontakt ist auf jeden Fall noch ausbaufähig“; „Die 12 sind eher unsichtbar. Sie arbeiteten zwar als Freiwillige [...], sind aber wenige und daher nicht wirklich präsent.“ (Südtiroler Gemeinde)

3. Wie kann die Asylaufnahme funktionieren? Vorschläge aus den Gemeinden

Die Aufnahme von Asylsuchenden wird oft als Krise oder Ausnahmezustand beschrieben und behandelt; eine Herausforderung, neu, ungewohnt, vorübergehend. Die meisten der für diesen Artikel befragten Gemeinden beherbergen Asylsuchende erst seit einigen Monaten, einige nehmen aber schon seit Jahren Asylsuchende auf (Zirl seit 2002, Scharnitz seit 2005, Vintl und Reith seit 2011). Ihre Erfahrungen und Ideen können eine wichtige Grundlage für andere Gemeinden sein.⁶

3.1 Positive Grundeinstellung und transparente Information und Kommunikation

Die Gemeinde, allen voran der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin, muss mit gutem Beispiel vorangehen, damit die Aufnahme von Asylsuchenden funktionieren kann. Eine überzeugende, positive und pragmatische Einstellung sowie ein mutiges und zuversichtliches Auftreten werden als besonders wichtige Merkmale genannt:

„Non dare segni di cedimento sulla necessità di accogliere. Ci sono persone pronte a cavalcare qualsiasi segno di fragilità per creare divisione e razzismo“. (Trentiner Gemeinde)

Besonders in der Anfangsphase ist die Information der Gemeindebevölkerung äußerst wichtig, um Vorurteilen, Falschinformationen und Stammtischparolen vorzubeugen. Dabei ist es laut Gemeinden wichtig, Ängste und Befürchtungen ernst zu nehmen und mit Fakten, nicht mit Emotionen, zu argumentieren. Stimmen der Gegnerinnen und Gegner dürfen nicht ignoriert werden, sondern müssen in den Dialog

miteinbezogen werden; auf „negative Wellen“ soll sofort reagiert werden (Europäisches Forum Alpbach 2016). Strategien zum Umgang mit Fremdenfeindlichkeit sollen schon im Vorfeld überlegt werden.

Um gut informieren zu können, braucht die Gemeinde selbst auch klare und transparente Informationen. Sie muss wissen, wo sie nötige Informationen findet. Besonders zu diesem Punkt gibt es laut mehreren befragten Gemeinden Nachholbedarf.

3.2 Auswahl der Asylunterkünfte

„Unterbringung und Integration funktionieren in kleinen Einheiten besser als in großen“: Diese Aussage der Studie „Flüchtlinge – Chance für Gemeinden“ (Österreichischer Gemeindebund 2016) unterstützen auch die befragten Gemeinden. Was als klein verstanden wird, ist allerdings relativ; folgende Aussagen untermauern dies: „Ich finde, dass 25 und mehr Personen für kleine Gemeinden oftmals sehr viel sind“; „Quartiere müssen überschaubar sein (also weniger als 100 Personen), aber auch nicht allzu klein, da dies zu aufwendig wird“. Wichtiger als die Größe scheint die Lage der Unterkünfte zu sein: Gemeinden in Tirol, Südtirol und dem Trentino geben an, dass Unterkünfte nicht allzu abgelegen sein dürfen. Ein guter Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr, gut erreichbare Nahversorgung, aber auch ein alltäglicher Kontakt mit den Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohnern seien fördernd für die Integration: „[Es ist wichtig, dass die] Unterkünfte nicht irgendwo in der Pampa sind, sondern im weitesten Sinn im Zentralraum des Ortes. Ansonsten ist die Ausgrenzung schon vorprogrammiert“. (Tiroler Gemeinde)

3.3 Ausbildung und Beschäftigung

Sprache und Arbeit werden in fast allen Interviews als Tor zur Integration bezeichnet. Die Suche nach ehrenamtlichen bzw. bezahlten Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Organisation von Sprachkursen ist deshalb oft eine Priorität der Integrationsreferentinnen und Integrationsreferenten. Einige betonen allerdings, dass auch hier die Rahmenbedingungen oft fehlen, Sprachkurse nicht automatisch angeboten bzw. nicht finanziert werden, Informationen zu den rechtlichen Bestimmungen bzgl. Beschäftigungsmöglichkeiten von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern fehlen. Hierzu gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino.

3.4 Koordination und Netzwerksarbeit

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Integrationsreferentinnen und Integrationsreferenten können nicht alleine für die Asylsuchenden in der Gemeinde zuständig sein. Der Aufbau und die Koordinierung eines Netzwerkes relevanter Akteurinnen und Akteure (Land, Vereine, Freiwillige, Kulturmediatorinnen und Kulturmediatoren, bereits anerkannte Flüchtlinge, usw.) ist daher wichtig (siehe auch Bertelsmann Stiftung 2016). Die Zusammensetzung des Netzwerks hängt von den Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden ab. Während einige Gemeinden auf kleine Experten-Netzwerke setzen (bestehend aus Gemeindereferentin oder Gemeindereferent, Leiterin oder Leiter des Asylheims, Vertreterin oder Vertreter des Landes, 1–2 Personen aus der Zivilgesellschaft), wird von anderen ein Freundeskreis von Ehrenamtlichen und Vereinen, der als Bindeglied zwischen Flüchtlingsheim und der restlichen Bevölkerung fungieren kann, als besonders wichtig erachtet. Wichtig ist, dass die Verantwortlichen der Gemeinde einen Überblick über Zuständigkeiten, Angebote und potentielle Helferinnen und Helfer haben, und dass sie diese bei Bedarf kontaktieren, informieren und miteinbeziehen können.

3.5 Strukturen und Professionalität

Als letzten aber wohl wichtigsten Punkt soll die Forderung der Gemeinden nach besseren Rahmenbedingungen und Strukturen genannt sein; ein nachhaltiger, koordinierter Ansatz in der Asylaufnahme wird von kommunalen Akteurinnen und Akteuren aller drei Gebiete gefordert.

„Nur dadurch kann man Nachhaltigkeit und Qualität erreichen und vermeiden, dass ‚Zufallsprodukte‘ entstehen, die verschwinden, wenn eine neue Person eine Position übernimmt [...] Bisher war das Finden und Schaffen von Asylunterkünften wichtig. Man hat sich um die Hardware gekümmert. Aber nun braucht es auch die Software. Denn dies ist keine Notsituation mehr, sondern Alltag.“ (Südtiroler Gemeinde)

Dafür braucht es primär auf Landesebene eine klare Kompetenzverteilung sowie eine Professionalisierung des gesamten Tätigkeitsfeldes, denn „das System kann nicht auf freiwilligen Helfern aufgebaut sein“. Auf Bezirksebene wären besonders von Südtiroler Gemeinden deshalb auch Koordinatorinnen und Koordinatoren gewünscht, welche unter anderem informieren, Beschäftigungsmöglichkeiten und

Sprachkurse für Asylsuchende organisieren, Freiwilligentätigkeit koordinieren. Die oft exzessive Bürokratie bei der Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung erschwert die Arbeit zusätzlich. Auch daher wäre eine Koordinierungsstelle hilfreich. Eine Bürgermeisterin aus dem Trentino geht noch weiter und fordert ein Engagement, das weit über die Gemeinde- und Provinzgrenzen hinausgeht: „Vanno richieste leggi e iniziative diverse per prevenire o gestire in modo diverso il flusso migratorio, per arginare / controllare un fenomeno che rischia di travolgerci.“

4. Schlussbemerkungen

Auch wenn Gemeinden keine klar rechtlich definierten Kompetenzen in der Asylaufnahme haben, zeigen die Gespräche mit kommunalen Akteurinnen und Akteuren, dass sie in der Aufnahme von Asylsuchenden sehr wohl gefordert sind. Sie agieren besonders in den Bereichen der Information, Kommunikation und der Koordination im Bereich der sozialen bzw. beruflichen Integration. Aus den Interviews lassen sich dabei keine signifikanten Unterschiede zwischen Tirol, Südtirol oder dem Trentino feststellen. Wichtiger als die unterschiedlichen staatlichen Rechtsvorgaben scheinen die Motivation und Einstellung der einzelnen kommunalen Akteurinnen und Akteure zu sein. Die Situation in den Gemeinden spiegelt dabei die Asylpolitik im Großen wider: Das, was gut funktioniert, ist stark orts- und vor allem personengebunden, denn Rahmenbedingungen, Strukturen und Netzwerke fehlen oft. Diese müssen geschaffen werden, um zu vermeiden, dass durch Personalwechsel vieles neu erfunden werden muss, das sich schon als sinnvoll bewährt hat. Ebenso können entsprechende Rahmenbedingungen, Strukturen und Netzwerke den Austausch von *best practice* Beispielen fördern. Gleichzeitig müssen sich die Gemeinden ihrer Verantwortung und der Wichtigkeit eines proaktiven Handelns bewusst sein. Viele als unüberwindbar gesehene Hindernisse und Vorurteile werden abgebaut, sobald Asylsuchende in den Gemeinden leben. Allerdings geschieht dies nicht automatisch, sondern es ist das Resultat einer gut durchdachten Informations- und Aufklärungsarbeit, welche den Kontakt zwischen Asylsuchenden und der restlichen Gemeindebevölkerung ermöglicht und fördert.

Anmerkungen

- 1 Südtirol: Kastelruth, Riffian, Mals, Vintl, Brixen, St. Ulrich; Trentino: Isera, Mori, Telve; Tirol: Umhausen, Reith, Reutte, Scharnitz.
- 2 Zirl, Prägraten, Kaltenbach.
- 3 Interviews und Erfahrungsberichte wurden anonymisiert, aber werden im Text dem jeweiligen Landesteil der Europaregion zugewiesen.
- 4 Stand Sommer 2016.
- 5 E-Mail von Luca Critelli, Abteilungsdirektor „Soziales“, Autonome Provinz Bozen (17.11.2016).
- 6 Für weitere Erfahrungsberichte siehe Europäisches Forum Alpbach 2016, Österreichischer Gemeindebund 2016, Blufink 2016.

Literaturverzeichnis

- Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015), Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Robert Bosch Stiftung, http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf (05.02.2017)
- Autonome Provinz Bozen (2016a), Marktanalyse für Suche nach Mietliegenschaften mit folgender Verwendung: Zeitweilige Unterbringung von Asylantragstellern, www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/soziale-notlagen/downloads/Marktanalyse__Immobilien_Fluechtlinge_18_01_2016.pdf (13.12.2016)
- Autonome Provinz Bozen (2016b), Asylbewerber und Arbeit 2016, http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/soziale-notlagen/downloads/Informationsblatt_Asylbewerber_und_Arbeit_2016_-_Akt_21.09.2016.pdf (20.12.2016)
- Bertelsmann Stiftung (2016), Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin//files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Koordinationsmodelle_und_Herausforderungen_ehrenamtlicher_Fluechtlingshilfe_in_den_Kommunen.pdf (20.12.2016)
- Blufink (2016), Was braucht eine Gemeinde für eine gute Flüchtlingsaufnahme?, https://www.blufink.com/app/download/12990148188/blufink_+Was+braucht+es+f%C3%BCr+eine+gute+Aufnahme%3F+Leitfaden+Gemeinde+mit+logo.pdf?t=1487142012 (21.02.2017)
- Bundesministerium für Inneres (2016), Asylbetreuung, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asyl_Betreuung/begriffe/start.aspx#t_Arbeitserlaubnis (20.12.2016)
- Cinformi (2015), Accoglienza ordinaria richiedenti protezione internazionale in Trentino, www.test.cinformi.it/index.php/guide_pratiche/macrobisogni/chiedere_asilo/accoglienza_ordinaria_richiedenti_protezione_internazionale_in_trentino_sprar (13.12.2016)

- Colau, Ada et. al. (2015), We, the cities of Europe, <http://adacolau.cat/en/post/we-cities-europe> (13.12.2016)
- Europäisches Forum Alpbach (2016), Offenes Handbuch für Gemeinden: Auf dem Weg zur integrationsfreundlichen Gemeinde, www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/09/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN_Juni-2016.pdf (13.12.2016)
- Freundeskreis Flüchtlingsheim Landhaus St. Gertraudi (2016), www.fluechtling.org/ueber-uns.php (13.12.2016)
- ISTAT (2015), Popolazione e famiglie, <http://dati.istat.it/> (13.12.2016)
- Österreichischer Gemeindebund (2016), Flüchtlinge: Pragmatismus und Gestaltungswille statt Bürokratie [Artikel zur Studie „Flüchtlinge – Chance für Gemeinden“ von GfK im Auftrag von Österreich Hilfsbereit in Kooperation mit dem Österreichischen Gemeindebund], <http://gemeindebund.at/site/news-detail/fluechtlinge-pragmatismus-und-gestaltungswille-statt-buerokratie> (13.12.2016)
- Pehm, Raimund (2005), Fluchträume: Standortwahl und Realisierung von Unterkünften für Asylsuchende am Beispiel Tirols, Masterarbeit, Universität Innsbruck.
- Statistik Austria (2015), Ein Blick auf die Gemeinde, www.statistik.gv.at/blickgem/gemList.do?bdl=7 (13.12.2016)

Panorama

Harald Knoflach

Südtirol übt Teilhabe: Open Spaces, Workshops, Zukunftswerkstatt – deliberative Partizipationsprozesse im Rahmen des Landeskonzvents

South Tyrol is getting involved: Open Spaces, Workshops, “Zukunftswerkstatt” – deliberative processes of participation as part of the provincial convention

Abstract On April 23, 2015, the provincial council of South Tyrol (Landtag) passed a law that established a convention on the revision and future development of the South Tyrolean autonomy statute. Besides the actual bodies of the convention that included the “Forum of the 100” and the “Convention of the 33”, the law defined a wide reaching participatory process leading up to the formulation of a new and revised statute. Eight publically accessible meetings were held in Open Space Technology. Additionally, there were four workshop-style meetings for members of South Tyrolean associations, clubs, and unions as well as a “Zukunftswerkstatt” (future workshop) for young adults.

This article attempts a statistical and content analysis of these myriad channels for political participation. It also discusses controversies over the demographic composition of the participants that had already surfaced following the first Open Space meeting in Bolzano/Bozen.

Vorbemerkung

„Lei net rogeIn“ war der Leitspruch, den der vormalige Südtiroler Landeshauptmann Silvius Magnago in Bezug auf die nationalsozialistische Vergangenheit des Landes und einiger seiner Landsleute ausgab. „Lei net rogeIn“ war dann aber auch über Jahrzehnte die Devise der SVP-dominierten Mehrheit im Südtiroler Landtag was die „Landesverfassung“, das Zweite Autonomiestatut von 1972, betraf. Kaum jemand wagte es, auch nur die Änderung eines Beistriches vorzuschlagen, obschon es im Zuge der Verfassungsreform von 2001 zu einer Veränderung des Kompetenzgebietes zugunsten des Landes Südtirol kam (vgl. Benedikter 2014, 7). Das Landesgesetz Nr. 3/2015 sollte das langjährige Dogma brechen und eine institutionalisierte sowie breite und umfassende Diskussion über die Überarbeitung und Weiterentwicklung des Autonomiestatuts in Gang setzen.

1. Südtirol mitdenken: Die Autonomiereform als Gemeinschaftsprojekt?

Am 23. April 2015 verabschiedete der Südtiroler Landtag das Gesetz zur *Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol*. Zwar obliegt mangels Statutshoheit (vgl. Benedikter 2016a; 2016b) die endgültige Entscheidung über die Reform der Südtirolautonomie laut Artikel 103 des Statuts beim römischen Parlament, welches auf Basis von Vorschlägen der Landtage von Südtirol und dem Trentino sowie auf Initiative des Regionalrates das Autonomiestatut als Gesetz im Verfassungsrang verabschieden muss, doch mit dem vorliegenden Landesgesetz etablierte der Landtag ein Verfahren, das zumindest die Ideenfindung für den Reformvorschlag in Teilen zivilgesellschaftlichen Akteuren überträgt. Der Konvent hat demnach keine Entscheidungsbefugnis, sondern ist deliberativer Natur.

„Art. 1 (Einsetzung und Aufgaben)

(1) Mit dem Ziel, eine umfassende Beteiligung der Bürgergesellschaft Südtirols bei der Überarbeitung des Autonomiestatuts zu garantieren, ist ein Landeskonvent (Südtirol-Konvent) eingesetzt mit der Aufgabe, einen Entwurf betreffend sowohl die institutionellen Anpassungen als auch die erforderlichen Ergänzungen des Autonomiestatuts zu prüfen, zu diskutieren und diesen dem Südtiroler Landtag vorzulegen.“ (Südtiroler Landtag 2015, Landesgesetz Nr. 3/2015)

Ein derartiger Landeskonvent, der der Öffentlichkeit vom Landtag als Trägerorganisation sowie der Europäischen Akademie Bozen (EURAC) als wissenschaftliche Begleiterin unter der Bezeichnung Autonomiekonvent präsentiert wurde, ist ein Novum für Südtirol. „Die Südtirolautonomie war bisher absolute Expertensache“ (Benedikter 2014, 8). Sowohl die Grundlage der heutigen Sonderautonomie, das Gruber-De-Gasperi-Abkommen, als auch das Autonomiestatut selbst sind Produkt (internationaler) diplomatischer Verhandlungen, SVP-interner Abmachungen und elitärer Entwicklungsprozesse, die nahezu unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden. Für die geplante Überarbeitung des 45 Jahre alten Regelwerkes hingegen ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft explizit erwünscht:

„Art. 5 (Koordinierung und Beteiligung)

(3) *Im Vorfeld und während der Arbeiten des Konvents werden partizipative Veranstaltungen organisiert, mit dem Ziel, die Ideen und Vorschläge der Bevölkerung einzuholen. Diese finden in geeigneter Anzahl auf dem gesamten Landesgebiet statt und richten sich unter Anwendung geeigneter Methoden an unterschiedliche Zielgruppen.*“ (Südtiroler Landtag 2015, Landesgesetz Nr. 3/2015)

Konzipiert ist der Konvent als mehrstufiger Prozess der öffentlichen Deliberation (vgl. Maurer 2003, 131),¹ der über verschiedene Partizipationskanäle gespeist wird. Die besagten „partizipativen Veranstaltungen“ wurden zwischen Jänner und Mai 2016 als acht Open Spaces, eine Zukunftswerkstatt für junge Erwachsene und darauf aufbauend viermal drei thematische Workshops für Vereine umgesetzt. Zusätzlich wurden eine Webseite mit einem Internetforum, eine Facebookseite und ein Twitteraccount eingerichtet, über welche Bürgerinnen und Bürger Vorschläge unterbreiten und diskutieren können.

Der Landeskonvent selbst setzt sich aus zwei Gremien zusammen: dem *Forum der 100* und dem *Konvent der 33*.² Für das *Forum der 100* konnten sich alle in Südtirol ansässigen Bürgerinnen und Bürger bewerben, die zum Zeitpunkt der Anmeldefrist das sechzehnte Lebensjahr vollendet hatten. In einem geschichteten Losverfahren – berücksichtigt wurde eine repräsentative Vertretung von Geschlecht, Alter und Sprachgruppenzugehörigkeit – wurden am 11. März 2016 aus 1.829 Anmeldungen die 100 Mitglieder des *Forums der 100* und eventuelle Nachrückkandidatinnen und Nachrückkandidaten ermittelt. Das *Forum der 100*³ fungiert als Denkfabrik und Bindeglied zwischen der Bevölkerung und dem *Konvent der 33*. Letzterer setzt sich aus acht Mitgliedern des *Forums der 100*, aus vier Mitgliedern aus einem Neunervorschlag durch

den Rat der Gemeinden, je zwei Mitgliedern aus einem Sechservorschlag durch die repräsentativsten Unternehmerverbände und Gewerkschaften, fünf Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten sowie zwölf Mitgliedern, die – auf Vorschlag der Mehrheits- bzw. Minderheitsfraktionen – vom Landtag bestimmt werden, zusammen. Der *Konvent der 33* verfasst im Laufe eines guten Jahres im Rahmen von, im Durchschnitt, vierzehntägigen Sitzungen ein Dokument, das dem Landtag als Blaupause für die Überarbeitung des Statuts dienen soll (vgl. Autonomiekonvent 2016d).

Im Trentino findet zeitgleich ein ähnlicher Prozess der Bürgerbeteiligung statt. Dort ist eine sogenannte *Consulta* mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Modifizierung des Autonomiestatuts beauftragt.⁴

2. Offene Kanäle: Crowdsourcing im Internet

Das Landesgesetz zur Einrichtung des Konvents sieht ein *Crowdsourcing*-Prinzip zur Ideenfindung vor. Als Instrument hierfür sowie als Informationsportal dient vor allem die Internetseite mit dem dazugehörigen Forum auf www.konvent.bz.it. Ergänzend dazu fungieren die *Social-Media*-Plattformen Facebook (www.facebook.com/autonomiekonvent) und Twitter (https://twitter.com/konvent_bz) als virtuelle Treffpunkte.

Auf der Online-Plattform der Webseite des Autonomiekonvents sind im ersten Jahr zwischen dem 15. Jänner 2016 und dem 15. Jänner 2017 166 Beiträge von Bürgerinnen und Bürgern eingegangen, wobei einzelne Nutzer auch mehrere *Postings* (bis zu 19) verfasst haben. 96 Beiträge (58 %) sind auf Deutsch, 70 *Postings* (42 %) in italienischer Sprache geschrieben. 22 Einträge (13 %) wurden von Frauen verfasst und 144 (87 %) von Männern. Die Facebookseite zählt mit 20. Jänner 2017 652 Fans und dem Twitteraccount folgen mit Stichtag 20. Februar 2017 113 Userinnen und User.

3. Offener Raum: Open-Space-Veranstaltungen und Zukunftswerkstatt

Als Leitfrage für die acht Open-Space-Veranstaltungen in Bozen (2x), Bruneck, Meran, Brixen, Schlanders, Neumarkt und La Ila sowie die Zukunftswerkstatt für junge Erwachsene in Bozen haben die Organisatoren „Südtirol mitdenken: Welche Zukunft für unser Land?“ ausgegeben. Im Titel schwingen bereits zwei wesentliche Merkmale deliberativer Demokratie mit. Zum einen ist da die inhaltliche Dimension eines solchen Prozesses (Welche Zukunft für unser Land?) und zum anderen ist „Partizipationskultur ein Lernprozess: sie ist Bewusstseinskultur“ (Mitdenken)

(Karner 2014, 111). Folglich zeitigen auch rein deliberative Partizipationsprozesse einen Mehrfacheffekt. „Das ideale Produkt [...] wäre daher erstens das Erreichen eines gewissen Maßes an Verständnis und Respekt für kontroverse Positionen, zweitens die Schaffung eines höheren Rationalitätsniveaus innerhalb der [...] Diskussionslandschaften und drittens eine höhere Legitimität des letztendlich zu vereinbarenden Ergebnisses“ (Maurer 2003, 131). Diese Vorarbeit soll auch die Gefahr abfedern, dass es in der Entscheidungsphase zu immer mehr gegenseitiger politischer Blockade aufgrund kontrastierender Positionen kommt (vgl. Benedikter 2014, 7).

3.1 Wie funktionieren Open Space Technologie (OST) und Zukunftswerkstatt?

Die Open Space Technologie (OST) wurde Mitte der 1980er-Jahre vom Amerikaner Harrison Owen als Methode zur selbstverantwortlichen Organisation von Konferenzen mit mittlerer bis großer Teilnehmerzahl entwickelt. „Open Space Technology is effective in situations where a diverse group of people must deal with complex, and potentially conflicting material, in innovative and productive ways“ (Owen 2008, 15). Ein Open Space hat zwar zeitliche und logistische, aber keine inhaltlichen Vorgaben. Zu Beginn des Treffens erklärt ein Moderator den Ablauf der OST. Wobei die Rolle des Moderators eine rein organisatorische ist. „Under the best of circumstances, the facilitator will be totally present and absolutely invisible“ (Owen 2008, 55). Danach können die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bis zu einer bestimmten Anzahl nach Belieben Themen einbringen, die auf dem *Bulletin Board* angeschlagen werden. In der sogenannten *Marketplace*-Phase beginnt ein erster Austausch zwischen den Teilnehmenden, die sich später für eine bestimmte Zeit in Arbeitsgruppen zur Diskussion der eingebrachten Themen in dafür vorgesehene Räume zurückziehen. Dort gelten vier Prinzipien und ein Gesetz:

- „1. *Whoever comes is the right people.*
2. *Whatever happens is the only thing that could have.*
3. *Whenever it starts is the right time.*
4. *When it is over it is over.*

Law of Two Feet:

If, during the course of the gathering any person finds him or herself in a situation where they are neither learning nor contributing, they can use their two feet and go to some more productive place“ (Owen 2008, 91).

Die Arbeitsgruppen agieren völlig autonom und ohne Moderator. Es gibt keine Vorgaben hinsichtlich Gruppeneinteilung, Rollen der TeilnehmerInnen und Teilnehmer und Inhalt. Die Diskussionsbeiträge werden jedoch protokolliert und die Protokollblätter allen Teilnehmenden zugänglich gemacht.

Die Zukunftswerkstatt ist ein von Robert Jungk, Rüdiger Lutz und Norbert R. Müllert erdachtes Großgruppenformat, das sich für die Entwicklung von Visionen und kreativer Lösungsvorschläge eignet. Der Ablauf erfolgt in drei Phasen:

1. *Kritikphase:*

Analyse der aktuellen Situation und Erfassung der Probleme

2. *Fantasiephase:*

Entwicklung von Ideen und Lösungsvorschlägen, die zunächst durchaus utopisch sein dürfen und Sachzwänge ausblenden (sic!)

3. *Realisierungsphase:*

Strukturierung der Vorschläge, Untersuchung ihrer Umsetzbarkeit, Absprachen über das weitere Vorgehen (partizipation.at 2001)

3.2 Statistische Auswertung

„Wer auch immer kommt, ist gerade die richtige Person“ und „Was auch geschehen mag – es ist das einzige, was geschehen kann“ sind zwei der Grundprinzipien des Open Space. Folgerichtig wurden von den Organisatoren der OST-Veranstaltungen zum Autonomiekonvent auch keinerlei Erhebungen über Alter, Geschlecht, Sprachgruppe oder gar politische Gesinnung der Teilnehmenden gemacht. Auch bezüglich der Anzahl der Bürgerinnen und Bürger, die an den Diskussionsrunden teilnahmen, gibt es nur Schätzungen; nicht zuletzt deshalb, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Open Space gemäß des *Gesetzes der zwei Füße* jederzeit kommen und gehen können. Wenngleich eine Kategorisierung von Open-Space-Teilnehmenden der Philosophie des Formats widerspricht, soll zu analytischen Zwecken an dieser Stelle dennoch eine statistische Auswertung vorgenommen werden, die – wohlgermerkt keine zwingenden – Rückschlüsse auf die Zusammensetzung der Besucherchaft ermöglicht.

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben mehr als nur ein Thema eingebracht bzw. sind zu mehr als nur einem Open Space erschienen. Trotz dieser Überschneidungen lässt sich aus der Übersicht schlussfolgern, dass wesentlich mehr deutsch- als italienischsprachige Südtirolerinnen und Südtiroler an den Veranstaltungen

Tab. 1: Quantitative Auswertung der Themen und Teilnehmenden der Open-Space-Veranstaltungen und der Zukunftswerkstatt

Veranstaltung	Sprache der eingebrachten Themen					Summe	Themeneinbringer			Teilnehmer geschätzt lt. Presseaus-sendung
	DE	IT	LA	DE IT	DE IT LA		männlich	weiblich	unbekannt	
Open Space Bozen 1: 23.1.2016	21	14				35	24	10	1	350
Open Space Bruneck: 30.1.2016	34	1				35	31	4		130
Open Space Meran: 6.2.2016	31	3		1		35	28	6		200
Open Space Brixen: 13.2.2016	31			1		32	25	6	1	200
Open Space Schlanders: 20.2.2016	30					30	23	7		100
Open Space Neumarkt: 27.2.2016	34	1				35	28	7		150
Open Space La Ila: 4.3.2016	2		5			7	4	3		50
Open Space Bozen 2: 5.3.2016	29	4		1	1	35	29	5	1	160
Summe	212	23	5	3	1	244	192	48	3	1340
Prozent	86,89	9,43	2,05	1,23	0,41		78,69	19,67	1,23	
Zukunftswerkstatt für junge Erwachsene: 27.2.2016				14		14				150
Gesamtsumme						258				1490

Quelle: Autonomiekonvent 2016b, eigene Auswertung

gen teilgenommen bzw. sich zumindest intensiver an der Themensetzung beteiligt haben. Selbst in der Landeshauptstadt Bozen, wo nur rund ein Viertel der Bewohnerinnen und Bewohner deutscher Muttersprache ist, wurden beim ersten Termin 60 Prozent, beim zweiten Termin sogar 83 Prozent der Themen auf Deutsch eingebracht. In Schlanders gab es keinen einzigen italienischsprachigen Themeneinwurf, in Brixen wurde ein Thema zweisprachig Deutsch-Italienisch vorgeschlagen und in Bruneck ein einziges auf Italienisch. In La Ila war das *Bulletin Board* mit fünf ladinischsprachigen und zwei deutschsprachigen Vorschlägen bestückt. Von den insgesamt 244 Themenvorschlägen kamen 87 Prozent auf Deutsch, 9,5 Prozent auf Italienisch und rund 2 Prozent auf Ladinisch.⁵ Drei Vorschläge wurden zweisprachig Deutsch-Italienisch, ein Vorschlag dreisprachig Deutsch-Italienisch-Ladinisch deponiert.

Ein ähnlich unausgewogenes Bild zeigt sich beim Geschlechterverhältnis. 79 Prozent der Themenvorschläge kamen von Männern und nur 20 Prozent von Frauen.

Tab. 2: Auflistung der behandelten Themen nach Cluster

Veranstaltung	Ausbau der Autonomie	Beziehung zu Österreich	Bürgerbeteiligung	Einwanderung	Euregio	Kultur	Ladinien	Mandats-träger
Open Space Bozen 1: 23.1.2016	12	2	1		3			
Open Space Bruneck: 30.1.2016	11	2	1	1	2		1	
Open Space Meran: 6.2.2016	5		4	1	3	1		
Open Space Brixen: 13.2.2016	11	1	1	1		3		
Open Space Schlanders: 20.2.2016	6		2	1	2	1		2
Open Space Neumarkt: 27.2.2016	11	2	1	1	1	1		
Open Space La Ila: 4.3.2016							7	
Open Space Bozen 2: 5.3.2016	8	1	1		2	2	1	
Summe	64	8	11	5	13	8	9	2
Rang	1	13	9	14	7	12	11	15
Prozent	26,45	3,31	4,55	2,07	5,37	3,31	3,72	0,83

Quelle: Autonomiekonvent 2016d, eigene Auswertung

Wobei beim Open Space in Bruneck die männlichen Themeneinbringer mit fast 90 Prozent am dominantesten waren, während in La Ila drei der sieben Themen von Frauen vorgeschlagen wurden.

Gemäß den in den Presseaussendungen publizierten Schätzungen dürften insgesamt knapp 1.500 Menschen (weniger als 0,3 % der Südtiroler Bevölkerung) zu den Open-Space-Terminen gekommen sein,⁶ wobei aus den Protokollen hervorgeht, dass zahlreiche Bürgerinnen und Bürger an mehreren Terminen teilgenommen haben. Der Prozentsatz jener, die sich für das *Forum der 100* beworben haben (0,35 %), war in etwa gleich hoch.

Bei der Zukunftswerkstatt für junge Erwachsene, an der nach Schätzungen rund 150 Jugendliche teilnahmen, wurden 14 der 27 vorgeschlagenen Themen eingehender diskutiert und protokolliert. Die Abwicklung erfolgte zweisprachig.

Mehrsprachigkeit und Proporz	Nachhaltigkeit	Schule	Selbstbestimmung/Eigenständigkeit	Soziales	Südtirol-aktivisten	Toponomastik	Zusammenleben der Sprachgruppen	Summe
3	1	3	3			2	4	34
3	1	4	4		1	1	3	35
3	1	4	4	5		2	2	35
2	1	3	5	2		1	1	32
1	2	3	3	2		1	3	29
4	4	2	6			2		35
								7
1	4	5	3	4	1	1	1	35
17	14	24	28	13	2	10	14	242
4	5	3	2	7	15	10	5	
7,02	5,79	9,92	11,57	5,37	0,83	4,13	5,79	

3.3 Inhaltliche Analyse

In den rund 400 Seiten Protokoll der Arbeitsgruppen der Open-Space-Veranstaltungen sind die Wortmeldungen zusammengefasst dokumentiert, jedoch nicht quantifiziert oder gewichtet worden. Eine Priorisierung und Quantifizierung der Argumente hätten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst vornehmen können. Eine solche war im Ablauf nicht explizit vorgesehen, da es „[d]as Ziel der ersten Phase des partizipativen Prozesses zur Überarbeitung des Autonomiestatuts, war [...], Themen, Standpunkte und Ideen rund um die Leitfrage ‚Südtirol mitdenken: Welche Zukunft für unser Land?‘ zu *sammeln* und einen Rahmen für konstruktiven Austausch zu bieten“ (Autonomiekonvent 2016d). Dementsprechend finden sich in den Protokollen gegensätzliche Meinungen und Vorschläge gleichberechtigt nebeneinander. Die Fülle der dargebrachten Diskussionsbeiträge ist überdies zu groß, als dass sie an dieser Stelle taxativ abgehandelt werden könnte. Die übergeordneten Themen wurden von den Organisatoren jedoch im Nachhinein nach qualitativen Kriterien in *Cluster* zusammengefasst, obschon es aufgrund der Interdisziplinarität der Themen- und Fragestellungen vielfach zu Überschneidungen kommt. Tendenzen sind dennoch erkennbar. Mit Ausnahme einer Arbeitsgruppe beim ersten Termin in Bozen liegen für alle Diskussionen Protokolle vor. Eine vorgeschlagene Diskussionsrunde in Schlanders ist nicht zustande gekommen. Ein Protokoll aus Bruneck zum Thema Einwanderungsproblematik wurde aufgrund einzelner diskriminierender Äußerungen nicht veröffentlicht, ist jedoch im Sekretariat des Autonomiekonvents am Südtiroler Landtag einsehbar.

Das mit Abstand meistdiskutierte Feld betraf den Ausbau der Autonomie. Rund ein Viertel aller Arbeitsgruppen beschäftigte sich damit. Diskutiert wurde eine Weiterentwicklung der Autonomie in den Bereichen Finanz- und Steuerhoheit, Arbeitsrecht, Arbeitsbeziehungen und Arbeitssicherheit, Justiz und Polizei, Sozialpolitik und Rentenvorsorge, Umwelt, Post, öffentlicher Rundfunk, öffentliches Vergabewesen, Hochschule, Verkehrsinfrastrukturen, Umsetzung von EU-Recht, Handelskammer, Gesundheitswesen, Schule, Sport und Jagd (vgl. Autonomiekonvent 2016d).

In 12 Prozent der Arbeitsgruppen wurden Für und Wider rund um den Themenkreis Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in allen Erscheinungsformen abgewogen. Der Bogen reichte von der Verankerung des Selbstbestimmungsrechtes im Autonomiestatut über den sogenannten „Freistaat“ und die Regionalisierung der EU bis hin zur Angliederung an Österreich. An dritter Stelle folgt der Bereich Schule (10%) mit einem Schwerpunkt auf Diskussionen zum Artikel 19 des Autonomiestatuts. Weitere häufig diskutierte Felder waren Mehrsprachigkeit und Proporz, Nachhaltig-

keit sowie das Zusammenleben der Sprachgruppen. Beim Open Space in La Ila ging es nahezu ausschließlich um Themen Ladinien betreffend.

In der Zukunftswerkstatt für junge Erwachsene wurde über die Themen, die vertieft werden sollten, abgestimmt. Am meisten Zuspruch erhielten die Vorschläge Recht auf muttersprachlichen Unterricht (Art. 19) (41 Stimmen), Selbstbestimmung (37 Stimmen) und Europaregion Tirol (31 Stimmen). Ebenfalls weit oben auf der Agenda landeten das friedliche Zusammenleben der Sprachgruppen in Südtirol (29 Stimmen), Integration und Erhalt des Proporz (je 28 Stimmen) sowie Toponomastik (27 Stimmen). Die Themen wurden von den Jugendlichen anhand der Leitfragen „Was soll bei der Umsetzung des Vorschlags am Status quo beibehalten werden?“, „Welche Chancen ergeben sich bei der Umsetzung des Vorschlags?“, „Was ist bei der Umsetzung des Vorschlags zu beachten?“ und „Was spricht gegen die Umsetzung des Vorschlags?“ erörtert.

4. Offene Gespräche: Thematische Workshops für Vereine

Ergänzend zu den Open Spaces wurden als weitere, gesetzlich geforderte, partizipative Veranstaltungen für die organisierte Zivilgesellschaft (vgl. Südtiroler Landtag 2015; Autonomiekonvent 2016a) thematische Workshops, zumal auch für nicht eingetragene Südtiroler Vereine, abgehalten. An vier Terminen wurden je drei Workshops organisiert. Vereine konnten sich mit jeweils einer Person zu maximal zwei Themenbereichen anmelden.

Ziel der Workshops zu den Überthemen Modell Südtirol, Gesellschaft Südtirols, Politikgestaltung und Minderheitenschutz war die Erarbeitung konkreter Vorschläge für die Weiterentwicklung des Autonomiestatuts. Abermals galt es „inhaltliche Vielfalt aufzuzeigen und nicht zwingend zu gemeinsam getragenen Entscheidungen und Ergebnissen zu gelangen“ (Autonomiekonvent 2016a).

Die Workshops wurden von Experten mit Impulsen eröffnet, moderiert und entlang der Schlagworte „Position“, „Wirksamkeit“ und „Vorschläge“ gelenkt.

4.1 Statistische Auswertung

66 unterschiedliche Vereine nutzten die Möglichkeit an zumindest einem Workshop teilzunehmen und – optional – anschließend ein Positionspapier zum behandelten Thema einzureichen.⁷

Tab 3.: Sprachgruppensphäre der teilnehmenden Vereine

Workshops	DE	IT	LA	DE-IT	Summe
Modell Südtirol: 3.5.2016	24	1		1	26
Die Gesellschaft Südtirols: 4.5.2016	14	2		2	18
Politikgestaltung: 5.5.2016	28	1		1	30
Minderheitenschutz: 6.5.2016	23	1	1	2	27
Summe	89	5	1	6	101
Prozent	88,12	4,95	0,99	5,94	

Quelle: Autonomiekonvent 2016e, eigene Auswertung

Ähnlich wie bei den Open-Space-Veranstaltungen zeigt sich ein Überhang in Richtung Vertreterinnen und Vertreter der deutschen Sprachgruppe. 88 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden von Vereinen mit deutschsprachiger Bezeichnung entsandt. 5 und 6 Prozent repräsentierten eine Organisation mit einem italienischen respektive zweisprachigen Vereinsnamen. Ein Teilnehmer vertrat einen Verein mit ladinischer Bezeichnung.

Im Unterschied zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Open-Space-Veranstaltungen, sofern sie kein Amt bekleiden oder sich nicht als einer Gruppierung angehörig outeten, lassen sich die meisten Teilnehmenden der Workshops gewissen Interessensgruppen zuordnen. Auffallend war die große Präsenz von Vereinsvertreterinnen und Vereinsvertretern aus dem Einflussbereich des Südtiroler Schützenbundes. Acht Schützenkompanien, vier weitere Schützenorganisationen sowie drei Vereine mit mutmaßlichem Naheverhältnis zum Schützenbund (Woltner Pfeifnracher, Nachbarschaft Oberwienbach und Diabolus Inferni Südtirol – Hochpustertal) nahmen an den Workshops teil (suedtirolnews.it 2016). Im Workshop zu Vollautonomie und Selbstbestimmung waren neun der 17 Teilnehmer Mitglied der Schützen.

4.2 Inhaltliche Analyse

Die Grundlage für die Auswahl der Workshops bildeten die Erkenntnisse aus der Open-Space-Phase des Konvents sowie die Rückmeldungen auf der Internetseite.

Liste der Themen:

- Vollautonomie und Selbstbestimmung
- Die Rolle Südtirols in der Europaregion und in Europa
- Die Beziehungen zur Region, zu Italien und zu Österreich
- Familie, Jugend und Soziales
- Regionale Wertschöpfung
- Herausforderungen der Integration und Inklusion
- Bildung und Schule
- Mehrsprachigkeit im Alltag, der Verwaltung und in der Politik
- Bürgerbeteiligung: direkte und partizipative Demokratie
- Proporz, Zugehörigkeitserklärung und Toponomastik
- Die ladinische Sprachgruppe
- Die Rolle neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger

Unter den Stichworten „Position“ und „Wirksamkeit“ protokollierten die Moderatorinnen und Moderatoren die spezifischen Ansichten der Vereinsvertreterinnen und Vereinsvertreter. Unter dem Stichwort „Vorschläge“ hingegen wurde neben den divergierenden Auffassungen auch der kleinste gemeinsame Nenner festgehalten.

Demnach wird ein Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht und dessen Verankerung im Autonomiestatut von den vertretenen Vereinen in den entsprechenden Workshops einhellig gewünscht, ebenso wie eine Aushöhlung der Region Trentino-Südtirol bei gleichzeitiger Stärkung der Euregio und ein konsequentes Subsidiaritätsprinzip. *Common Ground* besteht auch bezüglich der Ausweitung primärer Gesetzgebungskompetenzen und nachhaltigem, gemeinwohlorientierten Wirtschaften im Sinne der regionalen Wertschöpfung sowie der Förderung des Spracherwerbs, obgleich der muttersprachliche Unterricht als Säule der Autonomie bestehen bleiben soll. Gefordert wurden zudem eine Ausweitung der Zweisprachigkeitspflicht und eine bessere Kontrolle derselben. Über die Ausweitung direktdemokratischer Elemente herrschte innerhalb der betreffenden Workshops ebenso Konsens wie über den Abbau von Beschränkungen hinsichtlich der Postenvergabe für die ladinische Sprachgruppe und den Ausbau der Zusammenarbeit der ladinischen Talschaften. In manchen Arbeitsgruppen konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf keine gemeinsamen Standpunkte verständigen (vgl. Autonomiekonvent 2016e).

5. Fazit: Von Anwesenden und Abwesenden

„Bei Partizipation geht es darum, Räume zu öffnen in denen Verständigung gelingen kann (Dialog); in denen die Teilnahme an gemeinsamen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen stattfinden kann, in denen Individualität und Vielfalt wertgeschätzt und die Lebensfreude gestärkt wird“ (Karner 2014, 111–112).

Mit dem Autonomiekonvent im Allgemeinen und den offenen, deliberativen Partizipationsformen im Speziellen haben sich sowohl die Südtiroler Politik als Initiatorin wie auch die Südtiroler Gesellschaft als Adressatin auf Neuland begeben. Dementsprechend wurden die ersten „Gehversuche“ des Konvents mit medialen Argusaugen beobachtet. Das Tagblatt Dolomiten titelte nach der Open-Space-Premiere in Bozen „Konvent-Auftakt zwischen ‚Bienen‘ und ‚Hummeln‘: Rund 200 Teilnehmer bei erster offener Runde in der EURAC in Bozen“⁸ und bringt eine Auflistung der Themen und der prominentesten Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Für den Alto Adige wiederum schreibt Paolo Campostrini „Convenzione, primo round secessionista: La destra tedesca è arrivata in massa all’EURAC e ha ‚dettato‘ gli argomenti. Il gruppo italiano in difficoltà“.

Und während sich die Tageszeitung Dolomiten auch in der Folge mehrheitlich mit inhaltlichen Aspekten der Open-Space-Veranstaltungen beschäftigte, bestimmte die gefühlte oder tatsächliche Abwesenheit bestimmter Personengruppen bzw. die gefühlte oder tatsächliche überproportionale Präsenz Anderer⁹ den Diskurs in der größten italienischsprachigen Tageszeitung des Landes, dem Alto Adige. Aber auch die Neue Südtiroler Tageszeitung verortete eine „Stunde der Patrioten: Wird der Autonomiekonvent zum Heimspiel für die deutsche Rechtsopposition? Warum die ersten Veranstaltungen einem Parteitag der Süd-Tiroler Freiheit ähneln – und die Linke die Partizipation verschläft“ (vgl. Autonomiekonvent 2016c).

Gesichert ist, dass zumindest die Beteiligung Italienischsprachiger am *Agenda-Setting* von Beginn an überproportional gering war und im Verlauf der Open-Space-Veranstaltungen weiter abnahm. Zwar ist auch die Wahlbeteiligung in Südtiroler Gemeinden mit italienischsprachiger Bevölkerungsmehrheit – selbst unter Nichtberücksichtigung des Sonderfalles Bozen – tendenziell um bis zu 10 Prozentpunkte niedriger als in vergleichbaren Gemeinden mit deutschsprachiger Mehrheit, aber dass beim letzten Open Space in Bozen, einer Stadt mit einer 74-prozentigen italienischsprachigen Bevölkerungsmehrheit, nur mehr 11 Prozent der Themen auf Itali-

enisch eingereicht wurden (beim ersten Open Space waren es immerhin noch 40 %), ist bemerkenswert.

Dabei lässt sich eine Korrelation zwischen dem Tenor der Berichterstattung in den Leitmedien und dem Ausmaß der Teilhabe innerhalb der Sprachgruppen beobachten. Der Alto Adige, der aufgrund der starken – für einige Italienischsprachige wohl auch abschreckenden – Präsenz sezessionistischer Kräfte bei der ersten Veranstaltung in Bozen von Beginn an skeptisch, distanziert berichtete und öfters suggerierte, dass beim Autonomiekonvent die falschen Themen von den falschen Personen besprochen würden,¹⁰ diagnostiziert nach Beendigung der Open-Space-Phase „Convenzione, fallimento prevedibile“. Gänzlich gegensätzlich beschließen hingegen die Dolomiten mit „Erste Phase der Bürgerbeteiligung erfolgreich beendet“ die Berichterstattung über die Open-Space-Veranstaltungen (vgl. Autonomiekonvent 2016c).

Eine Diskussion über die „richtige“ demographische Zusammensetzung der Besucher von Open-Space-Veranstaltungen sowie die „richtigen“ Themen mag zwar von einem gesellschaftspolitischen Standpunkt aus interessant erscheinen, widerspricht jedoch dem Kern der Open-Space-Idee. Gemäß den Prinzipien, dass „Wer auch immer kommt, gerade die richtige Person ist“ und dass „Was auch geschehen mag, das einzige ist, was geschehen kann“, kann ein Open Space per Definition nicht von bestimmten Personengruppen vereinnahmt oder gekapert werden. Das Open-Space-Publikum kann und muss auch nicht die Kriterien einer repräsentativen Stichprobe erfüllen. Die Teilnahme erfolgt freiwillig und aus eigenem Antrieb heraus. Niemand ist fälschlicherweise dabei, noch kann den Teilnehmenden ihre Anwesenheit zum Vorwurf gemacht werden. Ebenso ist es im Selbstverständnis des Open Space widerspruchsvoll, die eigene Teilnahme von der Präsenz oder Nicht-Präsenz anderer abhängig zu machen.

Gerade die Konfrontation mit dem Widerspruch ist ein Wesensmerkmal des dialogischen Prozesses im Open Space, wie auch Karl Gudauner (2016) diagnostiziert:

„Das Zusammenkommen von Menschen mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und politischen Ideen sollte auch als Chance genutzt werden, um mehr über die Meinungen und Erwartungen derer zu erfahren, die nicht mit der eigenen politischen Meinung konform gehen. Aus der Wahrnehmung der Vielfalt der Meinungen bezieht ein solcher Diskussionsprozess wesentliche Impulse. Es geht nämlich auch darum, andere Meinungen als solche anzuerkennen und die Menschen, die sie vertreten, als Bürgerinnen und Bürger zu sehen, mit denen eine Konfrontation notwendig und nützlich ist. Dazu gehört eine Dialektik, in der sich die Schärfe und die Fundiertheit

der politischen Argumentation zeigt (sic!). Die Diskussion bildet zugleich auch das Diskursniveau unserer Gesellschaft ab.“

Unabhängig davon, ob die in den Open-Space-Veranstaltungen artikulierten Ideen umgesetzt werden und die Diskussionen realpolitische Ergebnisse zeitigen, schafft bereits der Diskurs an sich einen demokratischen Mehrwert.

„Dieser liegt nämlich im direkten Austausch zwischen unterschiedlichen Menschen mit unterschiedlichen Lebenserfahrungen, Wissensbeständen und Ansichten. Diese Dynamik soll auf den gesamten Meinungsbildungsprozess des Autonomiekonvents ausstrahlen, mit dem Ziel, eine gemeinsame Diskussionsbasis zur Vision der Zukunft des Landes zu schaffen“ (Autonomiekonvent 2016d).

Anmerkungen

- 1 Maurer hat seine Ausführungen anlässlich des sogenannten EU-Verfassungskonvents 2003 verfasst.
- 2 Die nachfolgenden Inhalte dieses Paragraphen beziehen sich auf Informationen, die im Detail auf der Webseite des Autonomiekonvents www.konvent.bz.it nachlesbar sind (7.3.2017). Der Konvent der 33 und das Forum der 100 tagen bis Ende Juni bzw. Ende April 2017.
- 3 Das *Forum der 100* trifft sich im Zeitraum von April 2016 bis April 2017 insgesamt sechsmal und arbeitet ganztags. Zusätzlich treffen sich einige der acht Arbeitsgruppen des *Forums der 100* auch fernab der Ganztagsitzungen, um an ihrem Dokument zu arbeiten. Die Ergebnisse des *Forums der 100* werden im Mai 2017 dem *Konvent der 33* übergeben und zum Abschluss des Autonomiekonvents zusammen mit dem Enddokument des *Konvents der 33* vorgestellt.
- 4 Der Prozess ist etwas anders aufgebaut und durch das Landesgesetz Nr. 1/2016 der Autonomen Provinz Trient geregelt. Die *Consulta*, ein 25-köpfiges Gremium, erarbeitete innerhalb Ende Februar 2017 ein vorläufiges Dokument, das ab März 2017 einem sechsmonatigen Bürgerbeteiligungsprozess zur Kommentierung vorgelegt wird. Details unter www.riformastatuto.tn.it.
- 5 Sprachgruppenverteilung in Südtirol laut Volkszählung 2011: 69,64 % Deutsch, 25,84 % Italienisch und 4,52 Ladinisch (vgl. ASTAT 2016).
- 6 In der Broschüre „So denkt Südtirol“ wird die geschätzte Besucherzahl von Landtagspräsident Thomas Widmann mit rund 2.000 angegeben.
- 7 Insgesamt teilgenommen an den vier thematischen Workshops für Vereine haben über 100 Personen.
- 8 Als „Hummeln“ werden bei Open-Space-Veranstaltungen jene Teilnehmer bezeichnet, die ständig von einer Arbeitsgruppe in die andere wechseln. Den Begriff „Bienen“ kennt Owens Leitfaden für Open-Space-Veranstaltungen nicht; dafür aber gibt es „Schmetterlinge“. Diese sind leise, halten sich mitunter auch auf den Gängen oder am Buffet auf und kreieren „*centers of non-action*“ (Owen 2008).
- 9 Um gesichert feststellen zu können, ob Frauen, „Italiener“, Linke und Liberale tatsächlich den Männern, „Deutschen“, Rechten und Konservativen das Feld der Veranstaltungen überließen, bedürfte es einer gesonderten Erhebung bezüglich der Gründe des Fernbleibens bzw. der Mobilisierung bestimmter Personengruppen.
- 10 Nadia Mazzardis beispielsweise betitelt am 5. Mai 2016 ihren Kommentar mit „La Convenzione, un elenco di scelte errate“.

Literaturverzeichnis

- ASTAT (2016), Südtirol in Zahlen, http://astat.provinz.bz.it/downloads/Siz_2016.pdf (21.01.2017)
- Autonomiekonvent (2016a), Konventsgespräche für Südtirols Vereine, www.konvent.bz.it/de/content/konventsgespraech-fuer-suedtirols-vereine (21.01.2017)
- Autonomiekonvent (2016b), Open Space Zusammenfassungen und Protokolle, www.konvent.bz.it/de/files/openspace (21.01.2017)
- Autonomiekonvent (2016c), Presseschau, www.konvent.bz.it/de/press (21.01.2017)
- Autonomiekonvent (2016d), So denkt Südtirol, www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/broschuere-de-web.pdf (21.01.2017)
- Autonomiekonvent (2016e), Thematische Workshops, www.konvent.bz.it/de/files/workgroups (21.01.2017)
- Benedikter, Thomas (2014), Ein Bildungsprojekt für mehr Bürgerbeteiligung an der Autonomiereform, in: Benedikter, Thomas (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie. Bürgerinnen und Bürger reden mit*, Bozen: Politis, 7–8
- Benedikter, Thomas (2016a), Als autonomes Land sich selbst ein Statut geben, www.brennerbasisdemokratie.eu/?p=29857 (21.01.2017)
- Benedikter, Thomas (2016b), Eigenständig und demokratisch das Autonomiestatut ändern, www.brennerbasisdemokratie.eu/?p=26619 (21.01.2017)
- Gudauner, Karl (2016), Eigene Meinungen einbringen und andere Meinungen kennenlernen, www.salto.bz/de/article/05022016/eigene-meinungen-einbringen-und-andere-meinungen-kennenlernen (21.01.2017)
- Karner, Bernd (2014), Autonomiereform und Partizipation, in: Benedikter, Thomas (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie. Bürgerinnen und Bürger reden mit*, Bozen: Politis, 110–113
- Maurer, Andreas (2003), Die Methode des Konvents: Ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *Integration*, 26 (2), 130–140
- Owen, Harrison (2008), *Open Space Technology. A User's Guide*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers
- partizipation.at (2001), www.partizipation.at/zukunftswerkstatt.html (21.01.2017)
- Südtiroler Landtag (2015), Landesgesetz Nr. 3/2015. Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol, www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_339444.pdf (21.01.2017)
- suedtirolnews.it (2016), Schützen fluten Konvent erneut. Bis zu 70 Prozent Schützen in Runde mit Vereinen, www.suedtirolnews.it/suedtirol-lokal/schuetzen-fluten-konvent-erneut (21.01.2017)

**Rezension von Mariella Johler. Dialer, Doris/Maurer, Andreas/
Richter, Margarethe (Hrsg.) (2015). Handbuch zum Europäischen
Parlament. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 420 S.**

Das Parlament als Ort der Gestaltung politischer Inhalte – dieses Muster ist ein wesentlicher Bestandteil eines politischen Systems, das nach demokratischen Spielregeln funktioniert. Bei der Politikgestaltung in der Europäischen Union lässt sich eine Systematik beobachten, die sich über die Vertragsrevisionen hinweg bisher kontinuierlich gefestigt hat: Entscheidungsbefugnisse nationaler Parlamente wurden nicht direkt, jedenfalls nicht vollständig und unmittelbar dem Europäischen Parlament übertragen, sondern zunächst dem Ministerrat bzw. dem Europäischen Rat. Erst in einem zweiten, zeitlich nachgeordneten Schritt wurden die entsprechenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments ausgebaut (S. 68). Behauptungen, dass die Europäische Union an einem Demokratiedefizit leide, ruht(ten) daher meist auf zwei Faktoren: auf der Anzahl und inhaltlichen Gewichtung von Politikfeldern, in denen Entscheidungen ohne (wesentliche) parlamentarische Beteiligung zustande kamen und der verfahrenstechnischen Konkretisierung der parlamentarischen Mitwirkung.

Dass sich die in wissenschaftlichen und journalistischen Beiträgen noch oft vorfindbare These vom kompetenzschwachen Parlament mittlerweile selbst überholt hat, zeigt das 2015 im Nomos Verlag erschienene Handbuch zum Europäischen Parlament. Denn durch das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren, welches seit Lissabon das Mitentscheidungsverfahren ersetzt, wurde das Europäische Parlament – analog zu einem Zweikammersystem – zur grundsätzlichen europäischen Ko-Legislative, der eine dem Rat gleichrangige Verantwortung für die Autorisierung oder Verwerfung eines von der Kommission vorbereiteten Gesetzgebungsakts zukommt (S. 219).

Mit ihrem Handbuch haben die Herausgeber ein Werk vorgelegt, von dem man durchaus sagen kann, dass Politikwissenschaft und Praxis gleichermaßen darauf gewartet haben. Fließend werden gängige theoretisch-abstrakte Analysekonzepte der

Politikwissenschaft mit praxisnaher Empirie und den (für die Sozialwissenschaft eher selten) rechtlichen Grundlagen verknüpft. Damit wird zweierlei geleistet: Praktikerinnen und Praktikern wird ein Leitfaden in die Hand gedrückt, mit dem fundiertes Mitreden ermöglicht wird. Die Wissenschaft erhält mit dem Handbuch ein Werk, das es erlaubt, selbstreferenzielle und inhaltlich verengte Diskussionen über „Mehrebenensysteme“, „intergouvernementale Beziehungen“ und „demokratische Defizite“ zu durchbrechen und dem Faktischen anzunähern.

Dies gelingt den Autorinnen und dem Autor durch die Verknüpfung des wissenschaftlichen State of the Art mit Primärquellen, Tabellen und Schaubildern (z. B. zu den Verfahrensabläufen). Das Handbuch zeichnet sich zugleich durch die breite Palette an Themen (von der politischen Organisations- und Führungsstruktur bis zur außenpolitischen Rolle ist alles zu finden) sowie die inhaltlich als auch drucksatz-technisch recht übersichtliche Gestaltung der einzelnen Kapitel aus. Auf Grund dieser Vorzüge eignet sich das Werk durchaus auch als Studienliteratur.

Mariella Johler

mariella.johler@student.uibk.ac.at

Rezension von Karl Heiden. Pelinka, Anton (2015). Israel, Ausnahme- oder Normalstaat. Wien: Braumüller Verlag, 256 Seiten und eine Landkarte.

Israel, die Realität gewordene Vision Theodor Herzls, findet sich anno 2017 christlicher Zeitrechnung in einem vielfachen Gedenkjahr wieder. Vor 120 Jahren gab es in Basel den von Herzl einberufenen ersten Zionistenkongress, vor 100 Jahren versprach der britische Außenminister Lord Balfour den Juden in der Person Lord Rothschilds eine „nationale Heimstätte“, vor 80 Jahren wurde zu diesem Behuf der erste Teilungsbeschluss für Palästina diskutiert und vor 70 Jahren entschied die UNO die Gründung eines jüdischen Staates, der vor 50 Jahren seine entscheidende Ausweitung erfuhr. Dabei hatte Herzl selbst ursprünglich an etwas Derartigem gezweifelt. Anlässlich einer Begegnung mit Stefan Zweig in Wien meinte er noch „Wir Juden haben ja seit zweitausend Jahren historisch gar keine Praxis, etwas Reales in die Welt zu setzen.“ Zweig schreibt darüber in seinen Erinnerungen „Die Welt von Gestern“. Und er berichtet auch über die Motivation, die Herzl letztlich zu dieser Titanenaufgabe antrieb: „Wenn Absonderung unvermeidlich ist, sagte er sich, dann eine vollkommene! Wenn Erniedrigung unser Schicksal immer wieder wird, dann ihm begegnen durch Stolz. Wenn wir leiden an unserer Heimatlosigkeit, dann eine Heimat uns selbst aufbauen!“ So geschah es dann auch.

Anton Pelinkas Bestandsaufnahme über den Judenstaat in der selbst aufgebauten Heimat, den er in Hardcover zwischen „Ausnahme- oder Normalstaat“ mäandern lässt, kommt gleichfalls zeitgerecht als willkommener Stoff für eine an verhärteter Geschichte interessierte Leserschaft auf den Markt. Pelinka bemüht dabei den Staatsgründer David Ben-Gurion mit dessen Diktum „Erst wenn sich in Israel eine Berufskriminalität à la Mafia entwickelt hat, erst wenn in Tel Aviv Rotlicht-Bezirke existieren wie in Amsterdam oder Paris“ sei Israel stabil, weil normal, erst dann sei es kein Ausnahme- sondern ein Normalstaat. Der Politologe, der auch mehrmals als

Gastprofessor an der Hebrew University am Mount Scopus in Jerusalem wirkte, diagnostiziert: „Israel hat diese Voraussetzungen für seine Stabilität und Normalität längst schon hergestellt.“

Als „normale“ Demokratie westlichen Zuschnitts lässt Pelinka aber Israel trotz einiger Hinweise wie einem Verhältniswahlrecht oder einer unabhängigen Justiz denn doch nicht gelten. Denn obgleich der „Staat der Juden“ von Nachbarn mit erheblichen Demokratiemängeln umgeben ist, weist auch er einen nicht unwesentlichen Mangel auf: „Die israelische Komplexität besteht vor allem in der Bruchlinie zwischen Juden und Arabern“, die sich seit 1967 sogar zu einem Besatzungs-Regime verfestigt hat. Obwohl Jimmy Carters „böses“ Wort vom „Apartheid-Staat“ ungerrecht und falsch sei, denn die arabischen Staatsbürger Israels lebten nicht in einem „Bantustan“ (Arabisch wird als zweite offizielle Staatssprache neben Ivrit voll respektiert), gäbe es realiter doch „Araber und Araber und Araber“, die zwar durch eine sprachlich-ethnische Kategorie ihre Identität erlangen, politisch aber zu differenzieren sind: Erstens in die Bewohner des (früheren) Ostjerusalem und des Golan, die sich selbst nicht als Bürgerinnen und Bürger Israels sehen und folgerichtig nicht an Wahlen teilnehmen, was die arabischen Parteien in der Knesset schwächt. Zweitens die Araber in den besetzten Gebieten der Westbank, die nicht die israelische Staatsbürgerschaft besitzen, keinen Anspruch darauf haben und einer permanenten israelischen Kontrolle unterworfen sind, die mitunter nicht zimperlich verfährt. Andererseits jedoch werden die jüdischen Siedler in diesen Gebieten als normale Staatsbürger mit allen Rechten betrachtet. Schließlich die Arabisch sprechenden Staatsbürger und Staatsbürgerinnen Israels, die sich mit Ausnahme des Wehrdienstes sämtlicher sonstigen Rechte erfreuen, wobei es unter ihnen auch noch eine christliche Minderheit gibt.

Die Identität der jüdischen Mehrheit Israels wird ausschließlich durch die Religion geprägt, während die palästinensische Identität sprachlich-ethnisch definiert wird. Der Politikwissenschaftler Pelinka folgert daraus: „In diesem Gegensatz zwischen ethnisch-sprachlich definierter arabisch-palästinensischer und religiös definierter jüdischer Identität sind die Ebenen ungleich und machen eine Perspektive dauerhafter Konfliktlösung so schwer, ja bisher politisch unmöglich.“ Wobei sich die Extremisten auf beiden Seiten einander gegenseitig die Bälle der Intransigenz zuspielten und dabei auch hochschaukelten.

Der Buchautor bietet einen weitläufigen historischen Tour d’horizon des ursprünglichen „Gewerkschafts- und Genossenschaftsstaates“ mit ausgeprägt agrarsozialistischen Zügen und seinen Leitbildern der Kibbuzim, denen eine Verteidigungsfunktion zukam, solange ein staatliches Gewaltmonopol nicht gesichert war, bis hin

zu einer in die Weltwirtschaft total integrierten Dienstleistungsgesellschaft, die mit zunehmenden sozialen Spannungen der Globalisierung ihren Tribut zollt. Pelinka macht diese Entwicklung mit Ben-Gurion und Netanjahu als Eckpfeiler an zwei Personen fest, die unterschiedlicher an Herkunft und Werdegang nicht hätten sein können. Auch darin erblickt er „ein Stück Normalisierung eines Staates, der als Ausnahmestaat begonnen hatte.“

Breiten Raum nimmt das Kapitel der jüdisch-israelischen Nationswerdung in dem Buch ein, inhaltlich zum Teil ebenso verwirrend wie der vorläufige Endzustand, in dem sich dieser Staat heute befindet: „Der Staat Israel beruhte von Anfang an auf einem Mit-, Neben- und Gegeneinander von Juden.“ Wobei der „postreligiöse Antisemitismus“ in Ost- und Westeuropa begünstigend für das Entstehen einer jüdischen Nation wirkte: „Das postreligiöse Judentum führte dazu, dass die Juden die Vorurteilsstruktur der Antisemiten insofern übernahmen, als sie sich zunehmend als ‚völkisch‘ verstanden – nicht als Volk Gottes, sondern als eine Nation unter anderen.“ Pelinkas Schlussfolgerung: „Der postreligiöse Antisemitismus schuf den Zionismus“.

Die Beschreibung einer „palästinensischen Nationswerdung“ fällt dagegen umfangmäßig wesentlich bescheidener aus. Doch für die Konstruktion beider Nationen gilt, dass „eine Nation das Produkt von gesellschaftlichen und geopolitischen Rahmenbedingungen ist: Die irrationale Judenfeindschaft hatte ein jüdisches Volk hervorgebracht; die dauerhafte Etablierung eines Staates der Juden bewirkte das Entstehen eines palästinensischen Volkes.“ Entsprechend den unterschiedlichen Nationswerdungen der beiden Neo-Völker stellen sich auch die jeweils begleitenden Narrative dar. Das zionistische Narrativ fand schlussendlich seine geografische Verortung in Palästina, denn nur dort konnte eine Verbindung mit vergangener jüdischer Staatlichkeit hergestellt und mit der religiösen Konnotation eine emotionale Mobilisierung geschaffen werden, während das palästinensische Opfernarrativ Israel auch heute noch als Produkt eines Neokolonialismus und die Gegner Israels als antiimperialistische Freiheitskämpfer sieht.

Besondere Kapitel über das „multikulturelle Israel“ sowie über das Verhältnis des jüdischen Staates zu den USA und zum Europa der EU runden den Inhalt dieses Werkes eines profunden Kenners der Materie ab, der zeitlebens versucht hat, sich mit der erforderlichen Objektivität an dem schwer konfliktbeladenen Geschichtsvermögen abzarbeiten. Er wird für seine diesbezüglichen Bemühungen aber auch allseits anerkannt.

Karl Heiden
paganus7@chello.at

Autorinnen und Autoren

Autori

Elisabeth Alber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Institut für Vergleichende Föderalismusforschung von Eurac Research. Sie beschäftigt sich mit Fragen der Dezentralisierung, Minderheiten und Autonomien sowie partizipativer Demokratie in Mehrebenensystemen.

elisabeth.alber@eurac.edu

Andrea Cagol, nato a Trento, 44 anni, giornalista professionista, comincia il percorso professionale nel 1994 presso l'emittente televisiva trentina RTTR. Diventa giornalista pubblicista nel 1997 e professionista nel 2000. Dopo l'esame di Stato, da giugno 2000 a gennaio 2003 ricopre l'incarico di addetto stampa del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Dal 2004 segue la comunicazione del Cinformi della Provincia autonoma di Trento, realizzando un vasto progetto crossmediale.

acpresstn@gmail.com

Andrea Carlà è Senior Researcher presso l'Istituto sui Diritti delle Minoranze di Eurac Research. Politologo, si occupa prevalentemente di politiche etniche, politiche sulla migrazione e questioni di sicurezza nazionale. Dopo essersi laureato in Scienze Politiche e aver frequentato un Corso di Alta Formazione per le Carriere Diplomatiche e Internazionali presso l'Università di Bologna, ha conseguito un Ph. D. in Politics presso la New School for Social Research di New York, USA.

andrea.carla@eurac.edu

Mauro Cereghini, ricercatore e formatore sui temi della pace, della mediazione e della cooperazione internazionale. Ha insegnato Sociologia dei paesi in via di sviluppo all'Università di Trento. È stato presidente del Centro per la formazione alla solidarietà internazionale di Trento, ha diretto l'Osservatorio Balcani e Caucaso e ha operato tra l'altro con la Fondazione Alexander Langer. È socio della Cooperativa Officine Vispa, e lavora attualmente per la Fondazione UPAD.

mauro.cereghini@tin.it

Alice Engl, Diplomstudium und Doktoratsstudium der Politikwissenschaft in Innsbruck und postgradualer Studienlehrgang in Europäische Studien an der Universität Wien. Sie ist Forscherin am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research und beschäftigt sich vor allem mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Regionen und Gemeinden, speziell in Minderheitengebieten. Weitere Forschungsinteressen sind Minderheiten und Autonomien, sub-staatliche regionale Integrationsprozesse und die Entwicklung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa.

alice.engl@eurac.edu

Jakob Leo Gafriller, Jahrgang 1987, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research. Er studierte Internationale Entwicklung an den Universitäten Bologna und Wien sowie Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin. Sein Forschungsschwerpunkt sind Fragen der Integration und der Bürgerbeteiligung in Südtirol.

jakob.gafriller@eurac.edu

Peter Hilpold, abgeschlossene Studien der Rechtswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Geisteswissenschaften, Rechtsanwalt, ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

peter.hilpold@uibk.ac.at

Harald Knoflach (geb. 1974) stammt aus dem Stubaital und studierte Anglistik/Amerikanistik und Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und an der University of Central England/Birmingham. Während seines Studiums war er als Journalist bei den Tiroler Bezirksblättern tätig. Nach seinem Umzug nach Südtirol arbeitete er zunächst als Redakteur beim Tagblatt Dolomiten. Seit 2011 ist er Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit am Brixner Vinzentinum sowie Lehrkraft für Recht/Wirtschaft und IKT. Er ist überdies Vorstandsmitglied der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft und Politblogger auf www.brennerbasisdemokratie.eu.

thehhk74@gmail.com

Pierluigi La Spada, da funzionario della Provincia autonoma di Trento si occupa dal 1997 di immigrazione prima come segretario della Consulta provinciale per l'immigrazione e poi, dal 2001 come responsabile del Cinformi (Centro informativo per l'immigrazione). Ha redatto e gestisce l'accordo amministrativo tra la Questura e la Provincia autonoma di Trento finalizzato all'adozione di provvedimenti comuni tendenti a migliorare il servizio che la Questura deve istituzionalmente svolgere nei confronti dei cittadini stranieri. È responsabile dei progetti trentini del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) sia per minori che per adulti. Inoltre, gestisce le accoglienze straordinarie.

pierluigi.laspada@cinformi.it

Roberta Medda-Windischer (LL. M., Ph. D.) è *Senior Researcher/Group Leader* presso l'Istituto sui Diritti delle Minoranze di Eurac Research. È giurista internazionalista specializzata nella protezione dei diritti umani e delle minoranze. Ha lavorato per l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (ACNUR-Bosnia), per l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE-Albania), per il Centro per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (ONU-Ginevra), e per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU-Strasburgo). Attualmente, presso Eurac Research, si occupa della protezione delle minoranze in campo internazionale, in particolare delle nuove minoranze originate dall'immigrazione.

roberta.medda@eurac.edu

Johanna Mitterhofer ist Wissenschaftlerin am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research in Bozen. Sie studierte an den Universitäten von Cambridge und Durham Sozialanthropologie und beschäftigt sich derzeit mit Integrationspolitiken in ländlichen Gemeinden. Weitere Forschungsinteressen sind Grenzen, kulturelles Erbe und Minderheiten.

johanna.mitterhofer@eurac.edu

Sandra Müller, Masterstudentin der Politikwissenschaft, Universität Wien. Sie war als studentische Mitarbeiterin im Projekt „Taking Sides“ am Politikwissenschaftsinstitut an der Universität Wien tätig.

sandramueller@t-online.de

Günther Pallaver ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter des Instituts für Medien, Gesellschaft und Kommunikation an der Universität Innsbruck. Geboren in Bozen, Studien an den Universitäten Innsbruck, Salzburg, Wien, Verona und London, Studienabschlüsse in Rechtswissenschaft (Dr. jur.) und Geschichte/Politikwissenschaft (Dr. phil.). Mitglied der Berufskammer der Journalisten, Präsident der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft. Forschungsfelder: Vergleich politischer Systeme, politische Kommunikation, Föderalismus, ethnische Minderheiten und (ethno-)regionale Parteien.

guenther.pallaver@uibk.ac.at

Gracy Pelacani è visiting professor di diritto costituzionale presso l'Università Pompeu Fabra di Barcellona e docente a contratto presso l'Università degli Studi di Trento. È dottoressa di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei presso l'Università degli Studi di Trento. I suoi principali interessi di ricerca sono il diritto dell'immigrazione e della protezione internazionale ed i regimi nazionali in materia di cittadinanza.

gracy.pelacani@gmail.com

Sergio Previte, opera, ricerca e progetta nel lavoro sociale all'interno di progetti culturali e di sviluppo di comunità per la cooperativa sociale OfficineVispa di cui è socio; lavora come streetworker per la fondazione Forum Prävention/Prevenzione; collabora alla rete di solidarietà attiva con persone migranti Bozen Accoglie, oltre che con altre realtà non profit del Sudtirolo. Ha conseguito una laurea in Sociologia ed un master in Mediazione dei conflitti.

sergio.previte@gmail.com

Sieglinde Rosenberger, Professorin für Politikwissenschaft, Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Migrationspolitik, Asyl, politische Partizipation.

sieglinde.rosenberger@univie.ac.at

Benedikt Sauer, Dr. Publizist, freier Journalist und Kolumnist (RAI-Südtirol, Tiroler Tageszeitung).

office@benediktsauer.net

Giovanni Scotto è professore associato di sociologia al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze. Attualmente insegna Metodologie della formazione attiva, Tecniche della mediazione e della democrazia partecipativa e International conflict transformation (in inglese). I suoi interessi principali sono la risoluzione e trasformazione dei conflitti, peace-building e ricostruzione post-bellica, mediazione, educazione alla pace. Ha lavorato con varie Ong sia nazionali, sia internazionali. Con Emanuele Arielli è autore di "Conflitti e mediazione" (Milano: Paravia Bruno Mondadori, 2003).

giovanni.scotto@unifi.it

Verena Wisthaler ist Forscherin am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research. Ihren Ph. D in Politikwissenschaften hat sie an der Universität Leicester abgeschlossen. Sie beschäftigt sich vor allem mit Fragen der Integration und des Zusammenlebens in Minderheitengebieten und auf sub-staatlicher Ebene.

verena.wisthaler@eurac.edu

Petra Wlasak, Studium der Politikwissenschaft, Gender Studies und European Public and Project Management, ist operative Leiterin und Universitätsassistentin am Regionalen Zentrum für Expertise für Bildung für nachhaltige Entwicklung an der Karl-Franzens-Universität Graz. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung im Kontext Migration, Flucht und Gender. Praktische Erfahrung sammelte sie zuvor im Non-Profit-Bereich in der Arbeit mit Flüchtlingen in der Steiermark.

petra.wlasak@uni-graz.at

Politika18

Ikarus mit Fallschirm

Reform der Landesverfassungen in Tirol, Südtirol und im Trentino

Informationen zur nächsten Ausgabe von Politika finden Sie auf der Seite der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft: www.politika.bz.it

Per informazioni sulla prossima edizione di Politika vedi il sito della Società di Scienza Politica dell'Alto Adige: www.politika.bz.it

Informazioni sulla prossima edizione de Politika giapëis sota la plata dla Sozietà de scienza politica de Südtirol: www.politika.bz.it

Information on the next issue of Politika can be found on the website of the South Tyrolean Political Science Association: www.politika.bz.it



RAETIA

politiko

Günther Pallaver
Elisabeth Alber
Alice Engl

POLITIKA 2017

Südtiroler Jahrbuch für Politik
Annuario di politica dell'Alto Adige
Anuar de politica dl Südtirol

“
K
17”

Neuabonnenten bekommen alle Ausgaben von POLITIKA
als PDF-Download gratis dazu!

Bitte richten Sie Ihre Bestellung an info@raetia.com.

Jahresabo (inkl. Porto und Verpackung): Euro 19,90. Einzelhefte kosten
Euro 24,90 und sind in jeder guten Buchhandlung erhältlich.

Per i nuovi abbonati, in omaggio tutti i numeri di POLITIKA in versione PDF!
Basta un ordine tramite e-mail a info@raetia.com.

Abbonamento annuale (spedizione inclusa): 19,90 euro. I singoli numeri
sono disponibili nelle migliori librerie al prezzo di 24,90 euro.

Edition
RAETIA info@raetia.com

Mehr Informationen unter: www.politika.bz.it und www.raetia.com

Per ulteriori informazioni: www.politika.bz.it e www.raetia.com

