



Mailand

Ein Hotspot der Migration entwickelt langfristige Lösungen

Inhalt

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

3. Ausgewählte lokale Ansätze

3.1. Mailands Aufnahmekonzept

3.2. Kooperationssysteme für einen integrativen Arbeitsmarkt

3.3. Familienzusammenführung, soziale Inklusion und Bildung:
ein interdisziplinärer Ansatz

3.4. Ergänzende Leistungen schaffen

4. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

Wichtigste Erkenntnisse

1

Mailand ist ein Beispiel für die komplexe und vielschichtige Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft im Bereich der Inklusionspolitik.

2

Inklusive Sozialdienste: Die Stadt richtet ihre Sozialdienste auf die gesamte Bevölkerung aus und restrukturiert sie auf Grundlage von Schutzbedürftigkeit und Inklusion.

Was ist das Besondere an der Stadt?

Von Notfallmaßnahmen zu langfristigen Lösungen: Die größte Herausforderung für Mailand war der Übergang von kurzfristig bereitgestellten Hilfeleistungen zu langfristigen Inklusionslösungen. Die Stadt entwickelte eine Strategie, die später als das 'Mailänder Modell' bekannt wurde: ein Aufnahmesystem, das deutlich offener und effizienter gestaltet ist als der nationale Durchschnitt. Wegen ihrer soziokulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen zieht die Stadt nach wie vor Menschen an. Mailand ist seit langem ein Knotenpunkt der Migrationsbewegungen. Die letzten beiden linksgerichteten Regierungen investierten in eine Reihe von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, um die Inklusion von Migrant:innen und Geflüchteten zu unterstützen.

Wo liegt der Schwerpunkt der lokalen Migrationspolitik?

Innovation auf allen Ebenen: In Mailand experimentieren Verwaltung und Zivilgesellschaft in vielen Bereichen mit innovativen Ansätzen: bei der Aufnahme von Migrant:innen und Geflüchteten, der Bereitstellung von Dienstleistungen, der gesundheitlichen und sozialen Unterstützung, dem Zugang zu Arbeitsplätzen und der Zusammenarbeit mit der Zentralregierung bei der lokalen Verwaltung von Aufnahmezentren.

Was sind die Schlüsselfaktoren?

Eine linke Verwaltung trifft auf bürgerschaftliches Engagement: Zwei aufeinanderfolgende linke Regierungen und ein engagierter dritter Sektor ermöglichten die Entwicklung des Mailänder Modells: 2011–2016 unter Bürgermeister Giuliano Pisapia und dann ab 2016 unter dem aktuellen

Bürgermeister Giuseppe Sala. Die öffentliche Verwaltung in Mailand verpflichtete sich, an inklusiven Strategien zu arbeiten und auf die sich ändernden Anforderungen der in Mailand ankommenden Menschen zu reagieren. Eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen, lokalen NGOs und Migrant:innen-Communitys war wesentlich für die Verbesserung der sozialen Unterstützung und der lokalen Hilfeleistungen.

Was sind die größten Erfolge?

Erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt und zusätzliche Programme für Minderjährige und Familien: Das Centro di Mediazione Lavoro (CeLav, Zentrum für Arbeitsvermittlung) fördert die Eingliederung ausländischer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt und richtet sich an alle in Mailand ansässigen Arbeitslosen. Besondere Unterstützung erfahren stark benachteiligte Gruppen wie Menschen mit Behinderung und Angehörige ethnischer Minderheiten. Unbegleitete minderjährige Migrant:innen werden in einem eigens auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Zentrum gefördert. Ein spezieller Dienst hilft Familienmitgliedern, die eine Genehmigung zur Familienzusammenführung erhalten haben, bei bürokratischen Fragen und unterstützt bereits vereinte Familien vor Ort.

Politische Bemühungen und überregionales Engagement

Auf internationaler Ebene hat Mailand das Image einer inklusiven Stadt und profitierte stark vom Austausch mit anderen Kommunen in Europa und weltweit. Die Stadt positionierte sich öffentlich gegen die restriktive Politik des ehemaligen Innenministers Matteo Salvini und schloss sich 2018 der Kampagne 'Comuni Disobbedienti' (Widerständige Gemeinden) an. Mailand ist Teil zahlreicher nationaler und internationaler Netzwerke, die sich für eine inklusive Migrationspolitik einsetzen. Auch der EU-Städteagenda für die Inklusion von Migrant:innen und Geflüchteten trat die Stadt im Jahr 2020 bei.

„Mailand ist eine Gemeinde des Friedens und der Toleranz, die sich bemüht, eine Hauptstadt der Freiheit zu werden, in der die Verantwortung, Migrant:innen aufzunehmen und zu integrieren, oberste Priorität hat.“

Giuseppe Sala, Bürgermeister von Mailand



Bevölkerung

1.398.765

Lage

Mailand ist die Hauptstadt der norditalienischen Region Lombardei

Bürgermeister:in

Giuseppe Sala (Europa Verde)

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

Mailand ist seit dem Wirtschaftsboom der Nachkriegszeit eine Stadt der Migration. Arbeiter:innen aus Südtalien kamen auf der Suche nach Arbeit und besseren Bildungs- und Lebenschancen. Auch heute noch zieht Mailand Menschen aufgrund ihrer soziokulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen an, und die letzten beiden linken Regierungen haben in eine Reihe von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen investiert, um die Integration von Migrant:innen und Geflüchteten zu unterstützen.

In den letzten zehn Jahren hat der Zustrom von Neuankömmlingen aufgrund von zwei großen Ereignissen stark zugenommen: dem Krieg in Syrien ab 2011 und der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den EU-Grenzen durch die Nachbarländer im Jahr 2016. Diese Ereignisse, die dramatische Auswirkungen auf die italienischen Städte hatten, führten zu der dringenden Notwendigkeit, effektive Aufnahmelösungen zu finden. Die Entwicklung des Mailänder Aufnahmesystems wurde während der Amtszeit zweier linksgerichteter Verwaltungen unter Bürgermeister Pisapia (2011–2016) und Bürgermeister Sala (2016) mit aktiver Beteiligung eines engagierten gemeinnützigen Sektors möglich. Die größte Herausforderung, der sich Mailand als Transit- und Zielstadt für Asylsuchende in den letzten Jahren gegenüber sah, war die Notwendigkeit, von einem Notfallkonzept zu langfristigen Lösungen für die Integration überzugehen. Mailand reagierte darauf mit einer Strategie, die als 'Mailänder Modell' bekannt wurde und ein offenes und effizienteres Aufnahmesystem im Vergleich zur Situation in Italien insgesamt darstellte.¹

Das 'Mailänder Modell': Von Notfallkonzepten zu langfristigen Lösungen

Das 'Mailänder Modell' lässt sich anhand der folgenden drei Schwerpunkte zusammenfassen: Zunächst steht die unmittelbare Notlage der Neuankömmlinge in Form des 'Stop-and-go-Ansatzes' im Mittelpunkt. Hierbei übernimmt die Stadt die Funktion eines Dienstleisters für 'Tran-

¹ Bini, Valerio / Gambazza, Giuseppe: The reception of asylum seekers in urban areas: the case of the city of Mila, In: Belgeo, Revue belge de géographie, 1:2019.

sitanti', das heißt für Menschen, die sich für eine kurze Zeit in Italien aufhalten dürfen, ohne sofort internationalen Schutz zu beantragen. Während des Syrien-Konflikts wurde Mailand von Menschen auf der Flucht vor dem syrischen Krieg, die in der Regel die Identifizierung in den Ankunftsorten übersprungen hatten, als Zwischenstation auf dem Weg in die attraktiveren nordischen Länder betrachtet. Die Migrant:innen versammelten sich meist in der Nähe des Bahnhofs, und die erste Unterstützung wurde von lokalen Freiwilligen und NGOs in den städtischen Aufnahmestrukturen gewährleistet, wie beispielsweise im Sammartini Hub, der 2016 eingerichtet wurde und von der gemeinnützigen Stiftung Progetto Arca verwaltet wird.² Der Ansatz der Stadt bestand also darin, den Menschen, die sich nicht um eine langfristige Unterbringung in Italien oder Mailand bewerben wollten, erste Hilfe, Beratung und Unterkunft zu bieten. Laut Schätzungen waren von 2013 bis 2017 rund 125.500 Zuwander:innen im Mailänder Stadtgebiet untergebracht, viele von ihnen im Sammartini Hub (rund 700 Gäste pro Nacht).³

Der zweite politische Ansatz betrifft eine Art 'Bereitschaft zur langfristigen Integration'. Nach der Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch die Nachbarländer im Jahr 2016 richtete die Stadt ihre Dienste neu aus. Aufgrund der veränderten politischen Situation reichten die zuvor eingerichteten Willkommensstrukturen nicht aus, um die wachsende Präsenz von Neuankömmlingen in der Stadt aufzufangen. Ab 2017, als die Zahl der Asylanträge in Italien wuchs, entwickelte die Stadt ein neues Aufnahmekonzept mit sofortigen Integrationsangeboten wie Berufsausbildung, Freiwilligenarbeit und vor allem Italienischkursen. Damals wurde eine in Italien einzigartige Sondervereinbarung zwischen der Stadtverwaltung und den Verwaltungsbezirken geschlossen, die eine Verwaltung der außerordentlichen Aufnahmezentren (CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria, normalerweise von der Zentralregierung über die Verwaltungsbezirke verwaltet) durch die Stadt Mailand selbst ermöglicht.

Der dritte politische Ansatz sind die 'Integrationsdienste' in Zusammenarbeit mit den Akteuren der Zivilgesellschaft, die für das soziale Gefüge der Stadt von entscheidender Bedeutung sind und ein Kennzeichen des 'Mailänder Modells' darstellen. Der Stadtverwaltung ist es gelungen, eine Allianz verschiedener Interessengruppen und die Zusammenarbeit bei der Bewältigung neuer Notsituationen wie der Pandemie zu stärken. Infolgedessen hat die Stadt ihre Dienstleistungen rund um ein Konzept der Schutzbedürftigkeit und Inklusion reorganisiert, das sich an die gesamte Bevölkerung richtet. Die Einbeziehung von Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheitsmanagement und soziale Unterstützung für alle schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen hat sich als erfolgreich erwiesen, insbesondere im Hinblick auf die Fähigkeit, Menschen in benachteiligten Situationen zu erreichen und effizienter auf ihre Bedürfnisse einzugehen. Das Referat für Einwanderungs- und Inklusionspolitik der Stadt Mailand ist mit der Entwicklung und Koordinierung der Integrationspolitik für Migrant:innen beauftragt.

² Im Jahr 2017 wurde das Sammartini Hub geschlossen und in ein CAS umgewandelt. (Centro di Accoglienza Straordinario, Außerordentliches Aufnahmezentrum). <http://www.vita.it/it/article/2017/05/10/hub-sammartini-addio-ora-e-un-centro-daccoglienza-per-rifugiati/14331/>
³ Bini, Valerio / Gambazza, Giuseppe: The reception of asylum seekers in urban areas: the case of the city of Mila, In: *Belgeo, Revue belge de géographie*, 1:2019.

3. Ausgewählte lokale Ansätze

Die öffentliche Verwaltung in Mailand hat sich verpflichtet, die Inklusion voranzubringen und veränderte Anforderungen bezüglich der in Mailand ankommenden und lebenden Migrant:innen zu berücksichtigen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen, lokalen NGOs und Migrantengemeinschaften wurde als wesentlich für die Verbesserung der sozialen Unterstützung und der lokalen Dienstleistungen erachtet.

3.1 Mailands Aufnahmekonzept

Infolge der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Nachbarländer im Jahr 2017 wurde Mailand von einem Transitort zu einer Asylstadt, in der Migrant:innen um Aufnahme baten. Damals passte sich die Stadt Mailand an die neuen Anforderungen an und entwickelte einen Aufnahmeansatz, indem sie ein 'städtisches' CAS (Außerordentliches Aufnahmezentrum) einrichtete. In Italien werden die CAS in der Regel vom Innenministerium über die Verwaltungsbezirke verwaltet und sorgen für allgemeine Erstmaßnahmen wie Identifizierung, Gesundheitskontrollen, Formalisierung und Einleitung des Aufnahmeverfahrens. In vielen Fällen wurden die CAS jedoch wegen schlechter Qualität der Dienstleistungen, starker Überbelegung und Unregelmäßigkeiten bei den Vergabeverfahren kritisiert.⁴

Die Vorteile der kommunalen Aufnahmestellen

Mit Einrichtung des kommunalen CAS schlug Mailand vor, das Zentrum und seine Verwaltung mit Hilfe lokaler NGOs zu übernehmen. Dieser Schritt brachte zwei Vorteile mit sich: Erstens konnte die Stadtverwaltung über den Standort des CAS entscheiden und zweitens wurden die Aktivitäten, die innerhalb des CAS angeboten wurden, erneuert.

Das im April 2017 vom Mailänder Präfekten mit den Gemeinden der 'Homogenen Gebietszonen'⁵ entwickelte Konzept, könnte ein geeignetes 'Modell' zur Förderung einer breiten Aufnahme in anderen Verwaltungsbezirken darstellen. Konkret handelt es sich um eine Vereinbarung mit den Bürgermeister:innen, Asylsuchende freiwillig in ihrem Gebiet aufzunehmen. Die Mitgliedschaft verpflichtet zu einer maximalen Belegung von 50 Prozent der Aufnahmeplätze, die im Plan zwischen der ANCI (Associazione Italiana Comuni Italiani, Nationaler Gemeindeverband) und dem Innenministerium vorgesehen sind. Die Vereinbarung sieht auch die Zusammenarbeit mit Verbänden des gemeinnützigen Sektors vor. Die Bürgermeister:innen suchen nach Wohneinheiten und übermitteln die Ergebnisse an die Präfektur, damit diese die Betreiber auswählen kann. Schätzungen zufolge gab es im Jahr 2019 in der Stadt Mailand 62 aktive CAS, die 2.398 Gäste (0,17 Prozent der Gesamtbevölkerung) beherbergten.⁶ Auch wenn nicht alle kommunalen CAS gelungene Beispiele waren (unter anderem wegen Platzmangel und extremer Überbelegung), war das 'kommunale Management' eine Neuerung mit Vorbildfunktion für andere Ballungsräume.⁷

⁴ https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-troppe-gestioni-senza-gara-criticita-centri-accoglienza-straordinaria—AE5qwa6E?refresh_ce=1

⁵ Homogene Gebietszonen sind in Italien die Zonen, in die ein Gemeindegebiet im Rahmen der sogenannten Zonierung eingeteilt wird. Jede Zone hat unterschiedliche Grenzen, die jede Art von Intervention in diesem Gebiet einschränken. [Anm. d. Ü.]

⁶ <https://www.openpolis.it/rassegnastampa/i-posti-persi-nel-laccoglienza-dei-richiedenti-asilo/>

⁷ http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1142/Rapporto_annuale_Buone_Pratiche_di_Accoglienza_Italia_31_maggio_2017.pdf

Die Mailänder 'kommunalen CAS' übernehmen die Logik des nationalen SPRAR-Systems (Schutzsystem für Geflüchtete und Asylsuchende). Im Rahmen von SPRAR bietet Mailand Geflüchteten Lösungen für die Unterbringung in kleinen Unterkunftszentren, Wohnungen bei Mailänder Familien, materielle Unterstützung, Zugang zu Gesundheitsdiensten (einschließlich psychologischer Betreuung), Zugang zu Bildung, beruflicher Orientierung, Sprachkursen, Beratung und kulturellen Aktivitäten. Obwohl das SPRAR-System in Italien schon seit langem mit Erfolg besteht, reichte es in vielen Städten nicht aus, um den Bedarf an Wohnraum und Sozialleistungen für Migrant:innen zu decken. Ende 2020 waren in Mailand 422 Erwachsene und 150 Minderjährige im Rahmen des Programms untergebracht.

Neben dem CAS-System hat die Stadt Mailand oft betont, wie wichtig es ist, die Aufnahmepraxis durch das SAI-System (früher SPRAR/SIPRO-IMI) als Reaktion auf den damaligen Innenminister Matteo Salvini, der 2018 dessen Kompetenzen eingeschränkt hatte, fortzusetzen. Die Stadt bat das Innenministerium um eine Aufstockung der Kapazitäten und ist bereit, eine Aufnahmekapazität von 1.000 Wohneinheiten zu erreichen.⁸

Ein Zentrum für unbegleitete minderjährige Migrant:innen

Als Reaktion auf die steigende Zahl unbegleiteter ausländischer Minderjähriger hat die Stadt Mailand im November 2019 das Servicezentrum MSNA (Minori Stranieri non Accompagnati, unbegleitete ausländische Minderjährige) eingerichtet.⁹ Es dient als innovatives, multifunktionales Zentrum, das sich ausschließlich um unbegleitete minderjährige Migrant:innen kümmert. Das Servicezentrum geht auf einen kommunalen Beschluss zurück, der am 27. April 2018 nach der Verabschiedung eines der innovativsten und umfassendsten Gesetze über Schutzverfahren für unbegleitete minderjährige Migrant:innen in Europa unterzeichnet wurde.

Das MSNA Servicezentrum ist ein experimenteller Dienst, der gemeinsam von der Stadt Mailand, der Sozialgenossenschaft 'Farsi Prossimo', 'Spazio Aperto Servizi' und 'Save the Children Italy' verwaltet wird. Es zielt darauf ab, den Aufnahmeprozess zu verbessern und wird von einem multidisziplinären Team unterstützt, das sich aus Sozialarbeiter:innen, Pädagog:innen, Ärzt:innen, Psycholog:innen, Rechtsberater:innen, Italienischlehrer:innen, Verwaltungspersonal und Expert:innen zusammensetzt. Die Servicestelle sorgt auch für die Koordinierung und Ausbildung von 'Tutori Volontari' (freiwillige Vormünder oder von Jugendgerichter:innen benannte Bürger:innen, die bereit sind, sich freiwillig zu engagieren, Sozialgenossenschaft, Spazio Aperto Servizi), in Zusammenarbeit mit dem städtischen Beauftragten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen.¹⁰

Das Servicezentrum ist dank seines ganzheitlichen Ansatzes, bei dem die Arbeit verschiedener Institutionen koordiniert wird, ein Vorzeigebispiel für die Arbeit von Aufnahmesystemen: Verschiedene Institutionen und Organisationen sind an allen Phasen des Betreuungsprozesses beteiligt. Dazu gehören das regionale Gesundheitssystem (einschließlich neuro-

⁸ <https://www.comune.milano.it/-/politiche-sociali.-il-comune-chiede-di-proseguire-l-accoglienza-sprar>

⁹ <https://www.comune.milano.it/servizi/minori-stranieri-non-accompagnati-msna>
<https://www.comune.milano.it/documents/20126/118335452/Brochure+Centro+Servizi+per+Minori+-+febbraio+2021.pdf/f69eb9222-d914-1d18-6020-289244264658?t=161277265555>

¹⁰ <https://www.comune.milano.it/comune/palazzo-marino/garanti-comitati-e-delegati/garante-dei-diritti-per-l-infanzia-e-l-adolescenza>

psychiatrischer Abteilungen für Kinder und Jugendliche), die Stadtverwaltung, Polizeibehörden, das Jugendgericht sowie NGOs.¹¹

3.2 Kooperationssysteme für einen integrativen Arbeitsmarkt

Mailand arbeitet Hand in Hand mit einem lokalen Netzwerk kleiner und mittlerer Unternehmen sowie internationalen Firmen zusammen. Die Stadt richtete ein spezialisiertes Team ein, das sich auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Asylsuchenden innerhalb des Centro Mediazione al Lavoro (CeLav, Zentrum für Arbeitsvermittlung) konzentriert, um die Ausbeutung von Migrant:innen zu verhindern und die Grundlagen für eine dauerhafte Inklusion zu schaffen.¹²

CeLav ist im italienischen Kontext innovativ: Das Zentrum verfolgt nicht die traditionelle Idee der Unterstützung von Benachteiligten, sondern strebt die langfristige Autonomie der Geförderten an. Nach diesem Prinzip bietet CeLav eine Vielzahl von Angeboten zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit an, die sich nach den Bedürfnissen der Teilnehmer:innen richten.

Im Rahmen des Projekts MeNTOR, Mediterranean Network for Training Orientation to Regular Migration erhielten junge Fachkräfte Zugang zu Praktika, Coaching zur Unternehmensgründung und Arbeitsvermittlung in Unternehmen in der Lombardei und im Piemont.

Arbeits- und Bildungschancen sind die Hauptgründe für die Migration nach Mailand. Die Stadt zieht vor allem Arbeitsmigrant:innen mit niedrigem bis mittlerem Bildungsniveau an, die besondere Unterstützung und Hilfe im Prozess der sozialen Inklusion und Integration benötigen. Nicht-EU-Bürger:innen sind meist in manuellen und unqualifizierten Tätigkeiten beschäftigt (52,7 Prozent, ein viel höherer Prozentsatz als der nationale Durchschnitt, der bei 39,8 Prozent liegt), während nur 9,2 Prozent der ausländischen Staatsangehörigen in leitenden, hochqualifizierten oder technischen Positionen beschäftigt sind. Die Familienzusammenführung war im Laufe der Jahre ein weiterer bedeutender und konstanter Einwanderungsweg, mit etwa 7.000 Anträgen pro Jahr im Großraum Mailand (was 40 Prozent der Zugänge entspricht), von denen über 3.500 auf die Stadt Mailand entfallen.¹³

Arbeitsvermittlungszentrum CeLav: Autonomie ermöglichen

CeLav bietet eine Reihe von Dienstleistungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit an, wobei der Umfang der Unterstützung je nach den Bedürfnissen der Begünstigten variiert. Das Programm beinhaltet häufig ein Praktikum, das es den Teilnehmenden ermöglicht, spezifische berufsbezogene Fähigkeiten zu erwerben oder zu entwickeln. In solchen Fällen nehmen die CeLav-Mitarbeiter:innen Kontakt zu Unternehmen auf, die an der Vermittlung interessiert sind und eine Stelle zu vergeben haben, und treffen eine Vorauswahl der Bewerber:innen. Die Praktika

¹¹ <https://www.comune.milano.it/documents/20126/118335452/Brochure+Centro+Servizi+per+Migranti+-+febbraio+2021.pdf/69eb9222-d914-1d18-6020-289244264658?t=1612772655555>

¹² <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-mediazione-al-lavoro/>

¹³ Zu Mailand und Migration siehe Eurocities: <https://eurocities.eu/>

dauern in der Regel drei Monate und können um weitere drei Monate verlängert werden. Während dieses Zeitraums erhalten die Kandidat:innen ein Praktikumsstipendium von der Stadt. Nach dem Praktikum kann der Vertrag in einen normalen Arbeitsvertrag umgewandelt werden.

Es gibt spezielle Hilfsangebote für verschiedene benachteiligte Gruppen, darunter Langzeitarbeitslose, Suchtkranke und psychisch Kranke, Strafgefangene, Geflüchtete und Menschen mit unterschiedlichem Migrationsstatus.

Dank dieses Pilotprojekts erwartet Mailand, dass Asylsuchende und Arbeitgeber:innen besser über Einstellungsverfahren informiert werden können. Zudem sollen die Zusammenarbeit mit relevanten Institutionen, Gewerkschaften und dem Privatsektor verbessert und mindestens 200 Kontakte mit Unternehmen geschaffen werden. CeLav betreut etwa 2.500 Menschen pro Jahr, darunter rund 600 Neuankömmlinge.¹⁴

Mediterranean Network for Training Orientation to Regular migration (MeNTOR): Legale Migrationswege schaffen

Um zu verhindern, dass Migrant:innen in die Fänge der Schattenwirtschaft geraten, hat die Stadt Mailand außerdem legale Migrationswege durch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit wie MeNTOR (2017–2018) mitentwickelt. Durch die von der italienischen Einwanderungsverordnung eröffnete Möglichkeit, nichteuropäischen Staatsbürger:innen eine Berufsausbildung zu ermöglichen (Art. 27), hatten 19 junge Fachkräfte aus Marokko und Tunesien die Möglichkeit, Praktika in Unternehmen in den Regionen Lombardei und Piemont zu absolvieren und während und nach ihrem Aufenthalt in Italien an einem Coaching zur Unternehmensgründung und Arbeitsvermittlung teilzunehmen. Dank der Zusammenarbeit zwischen den marokkanischen, tunesischen und italienischen Kommunen, Arbeitsagenturen und NGOs, die an dem Projekt beteiligt waren, trug MeNTOR dazu bei, den Zugang der Praktikant:innen zum Arbeitsmarkt zu verbessern.

3.3 Familienzusammenführung, soziale Inklusion und Bildung: ein interdisziplinärer Ansatz

In den letzten Jahren entwickelte sich die Familienzusammenführung zum wichtigsten legalen Weg der langfristigen Migration nach Mailand. Normalerweise regelt die italienische Zentralregierung die Familienzusammenführung ohne Einbeziehung der lokalen Behörden. Mailand führte in diesem Kontext eine Neuerung ein und unterzeichnete mehrere Vereinbarungen mit lokalen und nationalen Behörden, die eine Steuerung des Familienzusammenführungsprozesses auf mehreren Entscheidungsebenen und mit unterschiedlichen Akteuren stärken.

Durch Vereinbarungen mit der 'Einwanderungsstelle' (Sportello Unico per l'Immigrazione, SUI)¹⁵ der Stadtverwaltung ist die lokale Behörde für die Koordination von Familienzusammenführungen zuständig. Diese Zusammenarbeit zielt darauf ab, den zuvor auf zwei Jahre angewachsenen Bearbeitungsrückstau zu minimieren, die Ankünfte zu überblicken, Informationen über die zu erwartenden Merkmale der nachziehenden Familienmitglieder zu erhalten, individuelle Maßnahmen zu planen und schließlich den Prozess der Familienzusammenführung zu steuern und zu unterstützen.

Das Projekt Lab'Impact¹⁶ wird durch den Europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) finanziert und von der Region Lombardie koordiniert. Ziel des Projekts ist eine bessere Inklusion von Migrant:innen, die sich regelmäßig in Mailand aufhalten und ein Verfahren zur Familienzusammenführung durchlaufen (September 2018 bis Dezember 2020). Mit einem interdisziplinären Ansatz und einem fachübergreifenden Expertenteam will Lab'Impact bestehende Informations-, Beratungs- und Vermittlungsdienste in den Bereichen soziale Integration und Bildung stärken. Mit dem Lab'Impact-Projekt versucht die Stadt, das Schulsystem an die Bedürfnisse multikultureller Gesellschaften anzupassen, indem sie spezielle Angebote zur besseren Inklusion etabliert und zudem anstrebt, Schulabbrüchen von Schüler:innen mit Migrationshintergrund vorzubeugen.

Darüber hinaus eröffnete Mailand im Jahr 2020 mit dem WeMi¹⁷ ein Zentrum für Familienzusammenführung. Das Multi-Service-Zentrum begleitet Familien bei ihrer Zusammenführung. Das Zentrum bietet Beratung, Informationen, Freiwilligentätigkeiten, Orientierungsmaßnahmen, Schul- und Rechtsberatung sowie Kurse zur finanziellen Bildung an.

3.4 Ergänzende Leistungen schaffen

Während der Pandemie richtete die Stadt eine Plattform für die Zusammenarbeit von Freiwilligen, lokalen Unternehmen und Bürgerinitiativen ein, um den Bedürftigen zu helfen und sie zu unterstützen. Die Stadt schuf das Netzwerk Milano Aiuta (Mailand hilft), um Informationen über verfügbare Dienste zentral zu bündeln und Freiwillige, Spenden und Unterstützung aus dem Privatsektor für Hilfesuchende zu mobilisieren. Diese Initiative gewährleistet ein auf ehrenamtlicher Arbeit basierendes System, das schutzbedürftige Bürger:innen, aber auch Menschen in Quarantäne und Menschen mit besonderen Bedürfnissen, die nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen, häusliche Pflege bietet.¹⁸

Die Initiative Milano Aiuta stützt sich auf ein spezielles Notfallmanagement, das innerhalb der Abteilung für Katastrophenschutz eingerichtet wurde. Ziel war ein direkter Kommunikationskanal zwischen der Stadtverwaltung und allen Einwohner:innen. Über diesen Kanal war es möglich, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erkennen und die richtigen Maßnahmen zu ergreifen. Zu diesem Zweck wurde ein spezielles Team aus ausgewählten Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung zusammengestellt.

¹⁵ <http://www.prefettura.it/milano/contenuti/immigrazione-13310.htm>

¹⁶ <https://www.lab-impact.it/Home/About>

¹⁷ <https://wemi.comune.milano.it/>

¹⁸ <https://www.comune.milano.it/web/milanoaiuta>

Darüber hinaus rief die Stadtverwaltung gemeinnützige Organisationen und Bürgerinitiativen auf, sich an der Bewältigung des Pandemie-Notfalls zu beteiligen. Dieser Aufruf ermöglichte eine direkte Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und den Bezirken. Anschließend führte die Stadtverwaltung eine Bestandsaufnahme aller in ihren neun Bezirken angebotenen Dienstleistungen und der zur Deckung des Bedarfs der Einwohner:innen erforderlichen Dienste durch.

Zu den besonderen Dienstleistungen von Milano Aiuta gehören der Einkauf von Lebensmitteln, Medikamenten oder Mahlzeiten. Das erste Gespräch wird von der städtischen Infoline durchgeführt, das zweite direkt vom Sozialarbeiterteam von Milano Aiuta. Zu Beginn des Ausnahmezustands von Covid-19 war diese Gruppe an der Organisation wirksamer Hilfe beteiligt, indem sie innerhalb weniger Tage öffentliche und private Ressourcen mobilisierte. Im Rahmen dieser Bemühungen richtete Mailand sieben Lebensmittelverteilungszentren in der ganzen Stadt ein und schuf ein System zur Lieferung von Lebensmitteln an ältere und bedürftige Menschen. Die Stadt entwickelte eine Übersicht und ein Analysesystem, um die von der Initiative Milano Aiuta erbrachten Leistungen, zu denen Lebensmittelhilfe, die Bereitstellung von Computern, Online-Zertifizierungen, Versorgung mit persönlicher Schutzausrüstung und vieles mehr gehörten, zu erfassen und zu quantifizieren.

Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

Mit EMERGENCY, einer der Organisationen des gemeinnützigen Sektors, die sich der Initiative Milano Aiuta angeschlossen haben, ging die Stadt Mailand eine Partnerschaft ein, um im Rahmen des Servicezentrums für unbegleitete Minderjährige MSNA (Teil der nationalen SAI, früher SIPROIMI und SPRAR) Covid-19-Monitoring in Unterkünften für Obdachlose, Migrant:innen, Geflüchtete und unbegleitete jugendliche Migrant:innen anzubieten. Im Rahmen dieses gemeinsamen 'Willkommensprojekts' führten Notfallteams aus Gesundheits- und Logistikexpert:innen tägliche Kontrollen in über 50 Unterkünften in Mailand durch. Sie sorgten für angemessene Sicherheitsabstände und sanitäre Einrichtungen, schulten das Personal der Unterkünfte und überwachten den Gesundheitszustand von Gästen und Personal. Dank EMERGENCY war die Stadtverwaltung jederzeit über die Bedarfe der Bewohner:innen des Zentrums informiert.¹⁹

Ein Hilfszentrum für Erwachsene in Not

Die Stadtverwaltung führte mit zwei gemeinnützigen Organisationen die Dienste des Sammartini Hub (ehemals Hilfszentrum Hauptbahnhof, Centro Aiuto Stazione Centrale, CASC) fort, einer Anlaufstelle für Erwachsene, die von schwerer sozialer Ausgrenzung betroffen sind, darunter Obdachlose, Asylsuchende und Menschen ohne Papiere. Dieses Projekt wurde in der wissenschaftlichen Literatur und in den Medien ausführlich als Musterbeispiel für lokale Kämpfe, Verhandlungen und Auseinandersetzungen zwischen Institutionen, lokalen NGOs und Freiwilligen beschrieben.

Die Anlaufstelle dient der Beobachtung und Betreuung von Menschen in prekären Situationen und bietet ihnen Orientierung und Hilfe. Das Hilfszentrum wurde zunächst als selbstverwaltete Anlaufstelle von Freiwilligen und NGOs gegründet, um auf Notsituationen von Menschen zu reagieren, die in der Stadt ankommen und sich in der Nähe des Bahnhofs aufhalten. Das Zentrum wurde im Mai 2016 offiziell eröffnet und hat seitdem mehr als 30.000 Migrant:innen empfangen. Nach der Schließung der Grenzen und dem Anstieg der Ankunftsahlen hat es sich im Laufe der Monate von einem Übergangszentrum zu einer Aufnahmestelle für Asylsuchende gewandelt. Das Ziel der aktuellen Anlaufstelle ist es, die Nutzer:innen an öffentliche oder angeschlossene Einrichtungen weiterzuleiten, um die soziale und wirtschaftliche Integration sowie die Unterbringung von erwachsenen Obdachlosen zu unterstützen. Trotz des Ausnahmezustands während der Pandemie und der anhaltenden Herausforderungen, mit denen die Stadt Mailand konfrontiert ist, konnte die Grundversorgung in Fällen schwerer sozialer Ausgrenzung weiterhin gewährleistet werden.

In der Nähe des Sarmartini-Hubs und gleich hinter dem Mailänder Hauptbahnhof wurde im Juni 2021 ein neues multifunktionales Zentrum eingeweiht. Mit dem Centro Diurno Bassanini-Tremontani (Tageszentrum Bassanini-Tremontani) hat die Stadtverwaltung zusammen mit Stiftungen des gemeinnützigen Sektors und NGOs einen Raum geschaffen, in dem benachteiligte Menschen eine Vielzahl von Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Die Gäste können frühstücken, duschen, ihre Wäsche waschen und an Freizeitaktivitäten wie Theater, Webradio, Keramik oder IT teilnehmen.²⁰

4. Interessenvertretung und Vernetzung

Seit 2011 wird die Stadt von einer Mitte-Links-Koalition regiert. Während der Amtszeit von Bürgermeister Pisapia (2011–2016) und insbesondere mit dem für Sozialpolitik zuständigen stellvertretenden Bürgermeister Pierfrancesco Majorino wurde die Integration von Migrant:innen zu einer wichtigen Priorität auf der städtischen Agenda. Später führte Bürgermeister Sala (seit 2016) diesen Ansatz fort und erklärte Mailand zu einer grenzenlosen und offenen Stadt. Für Sala sollte Mailand eine Gemeinde des Friedens und der Toleranz sein, in der die Aufnahme und Eingliederung von Migrant:innen oberste Priorität haben.²¹

Diese Botschaft wurde bei vielen öffentlichen Anlässen wiederholt, um das Engagement der Stadt für Integration und gegen Diskriminierung zu bekräftigen, oft im Gegensatz zu den Ansätzen der Regierung in Rom.

2018 schloss sich die Stadt Mailand der Kampagne 'Comuni Disobbedienti' (Widerständige Gemeinden) an, um sich gegen das Dekret des ehemaligen Innenministers Salvini zu wehren, das darauf abzielt, den humanitären Schutz aufzuheben und die Erlangung der italienischen Staatsbürgerschaft zu erschweren.²² 2019 kündigte die Stadt Mailand außerdem die Einrichtung eines Registers für Asylsuchende an, die

²⁰ <https://www.blitzquotidiano.it/cronaca-italia/milano-sotto-stazione-centrale-apre-il-centro-caritas-enelcuore-oasi-per-senza-tetto-con-docce-e-laboratori-3371928/>

²¹ <https://solidaritycities.eu/>

²² <https://www.thelocal.it/20181129/salvinis-anti-migrant-security-decree-becomes-law-in-italy/>

zuvor durch das Salvini-Dekret von der Registrierung ausgeschlossen wurden. „Was uns interessiert, ist der Schutz dieser Menschen“, sagte Bürgermeister Sala. „Wir sprechen über Asylsuchende und ein Mindestmaß an Schutz, damit es nicht so viele Probleme gibt, wenn sie in die Notaufnahme müssen.“²³

Die Positionen von Sala riefen bei Salvinis Partei Lega Nord und ihren Anhänger:innen Unmut hervor. Jährliche Veranstaltungen wie zum Beispiel «Insieme Senza Muri» (Gemeinsam ohne Mauern) oder die Demonstration «Prima le persone» (Menschen über alles, in Anspielung auf Salvinis Losung «Prima gli italiani», Italiener:innen über alles), die mit Migrant:innenverbänden organisiert werden, sind ein Bezugspunkt für das Selbstverständnis und die Positionierung Mailands in der Debatte um Migrant:innen und Geflüchtete. Am 20. Mai 2017 wurde während der Demonstration «Gemeinsam ohne Mauern» die «Charta von Mailand: Solidarität ist kein Verbrechen» vorgestellt.

Während auf nationaler Ebene nie offiziell eine Allianz progressiver Bürgermeister:innen und solidarischer Städte gegründet wurde, hat Mailand auf internationaler Ebene in den Aufbau eines öffentlichen Images als integrative Stadt investiert und vom Austausch mit anderen Kommunen in Europa und weltweit profitiert. Im Jahr 2016 trat Mailand der von EURO-CITIES ins Leben gerufenen Initiative «Solidarity Cities» bei. Dies war eines der ersten offiziellen europäischen Städtenetzwerke, die die Mitgliedskommunen als integrative Städte für Migrant:innen definierten.

Später schloss sich Mailand weiteren Netzwerken an, darunter:

- ◆ «Equal(c)ity» von der IOM: Kooperation von EU-Städten zur Stärkung der lokalen Dienste zur besseren Bewältigung von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (sexual and gender-based violence, SGBV) in Migrantengemeinschaften;
- ◆ «ADmin4ALL – Phase 2»: Kapazitäten lokaler Sozialdienste stärken und politisches Engagement und Koordination zwischen lokalen Akteuren im Bereich Integration fördern, um Dienstleistungen für soziale Inklusion von Migrant:innen auf lokaler Ebene zu verbessern und den Erfahrungsaustausch zwischen lokalen Behörden der EU zu erweitern;
- ◆ «City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe» (C-MISE): Sensibilisierung für Fragen im Zusammenhang mit irregulärer Migration auf lokaler Ebene;
- ◆ «REACH OUT»: Sensibilisierung und Verbesserung des Bewusstseins für die freiwillige Rückführung und die Wiedereingliederung von Migrant:innen, die sich irregulär aufhalten;
- ◆ «Local Authorities Network for Migration and Development in the Mediterranean»: Erleichterung des Austauschs von Wissen, Strategien und bewährten Praktiken zwischen Städten (gegenseitiger Kapazitätsaufbau und Stärkung der Handlungsfähigkeit).²⁴

²³ <https://www.infomigrants.net/en/post/15242/milan-opens-registration-for-asylum-seekers-excluded-by-new-law>

²⁴ <https://solidaritycities.eu/>

Zu den eher programmatischen und politisch relevanten Kampagnen für Mailand zählen die EU-Städteagenda und globale Kampagnen. Die EU-Städtepartnerschaft für die Integration von Migrant:innen und Flüchtlingen wurde von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen und ist seit 2016 aktiv, um bessere Regelungen, Finanzierung und Wissen auf europäischer Ebene unter Beteiligung von Städten, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen neu zu definieren (diese Partnerschaft wird von der Stadt Amsterdam und der Generaldirektion HOME koordiniert). Mailand ist im September 2020 beigetreten.²⁵

Auf internationaler Ebene ist Mailand im Rahmen des UNHCR (Städte #WithRefugees)²⁶ und der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen aktiv, und die Bürgermeister:innen engagieren sich im Mayors Migration Council (MMC), der 2018 gegründet wurde.²⁷

5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

- ◆ Die Zahl der unbegleiteten, minderjährigen Geflüchteten, die in Mailand betreut werden, hat sich im Vergleich zu den Vorjahren mit über 1.200 Personen fast verdoppelt. Die Stadt Mailand hat eine Finanzierung durch das Innenministerium erhalten, die speziell für die Aufnahme dieser schutzbedürftigen Zielgruppe von Juli 2023 bis Juni 2026 vorgesehen ist.²⁸
- ◆ Im Juni 2023 gab die Stadt Mailand bekannt, dass sie in den nächsten zwei Jahren einen signifikanten Anteil ihres Haushalts in die Verbesserung ihrer Aufnahmepolitik von Migrant:innen und Geflüchteten investieren wird. Hierzu erarbeitete die Stadtverwaltung konkrete Leitlinien für die gemeinsame Gestaltung von entsprechenden Dienstleistungen mit dem dritten Sektor, die das bestehende Aufnahmepolitik stärken sollen.²⁹ Italiens Einwanderungsstatistiken zeigen in den letzten Jahren einen stetigen Anstieg der Ankünfte von Geflüchteten. In der Region Lombardei sind derzeit 13 % der nationalen Gesamtzahl an Asylsuchenden untergebracht, die meisten davon in Aufnahmezentren in Mailand.³⁰
- ◆ Mailands Bürgermeister kritisierte im April 2023 in einer gemeinsamen Erklärung von sechs italienischen Kommunen die Pläne der nationalen Regierung zur Abschaffung des "besonderen Schutzes" in den Gesetzen zum Schutz von Geflüchteten. Sie lehnen dergleichen Änderungen am Aufnahmesystem für Migrant:innen durch die Ausrufung des 'Notstandes' ab, da diese ihre grundlegenden Rechte beschneiden und ihre Inklusion behindern.
- ◆ Im November 2022 wurde in Mailand das 'Hub 126', eine Mehrzweck-Notfallzentrum eingerichtet, um schnelle soziale Hilfe zu leisten. Es konzentrierte sich auf akute Unterstützung der in

²⁵ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en

²⁶ <https://www.unhcr.org/withrefugees/cities/>

²⁷ <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/>

²⁸ <https://www.milanotoday.it/attualita/investimento-progetti-accoglienza-migranti.html>

²⁹ <https://www.milanotoday.it/attualita/investimento-progetti-accoglienza-migranti.html>

³⁰ <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/migranti-rotta-su-milano-la-lotteria-dei-documenti-dopo-il-caos-in-via-cagni-70a5dcb4>

³¹ <https://www.openpolis.it/i-comuni-dove-vengono-offerti-piu-posti-nei-centri-di-accoglienza/>

Mailand ankommenden ukrainischen Geflüchteten, bietet jedoch gleichzeitig Lebensmittel, Hilfsmittel, Informationen, eine soziale Garderobe und einen Friseursalon für Wohnungslose. Das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Politecnico di Milano und der Stiftung Fondazione Fiera Milano entwickelt und unterstreicht das Engagement der Stadt für eine umfassende Integrationspolitik, bei der die Zusammenarbeit zwischen Institutionen, Freiwilligen und Verbänden im Vordergrund steht, um den Bedürfnissen schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden.³²

³² <https://www.comune.milano.it/-/welfare.-in-via-sammartini-126-il-nuovo-hub-di-pronto-intervento-per-le-emergenze>

Moving Cities bietet eine eingehende Untersuchung der Strategien von solidarischen Städte aus Europa und erforscht ihre inspirierendsten und erfolgreichsten Ansätze für eine fortschrittliche Migrationspolitik. Weitere Städteberichte auf: www.moving-cities.eu

Mehr über das Projekt und seine Finanzierung auf der Website: <https://moving-cities.eu/about>
