



„Unerwünscht“ – Auslagerung von Grenzverfahren und Verschärfung der Abschieberegungen in Italien. Ist Widerstand noch möglich?

Chiara Denaro und Judith Gleitze für Maldusa und borderline-europe

Einleitung

Am 11. März 2025 stellte die EU-Kommission ihren neuen [Vorschlag für die Rückführungsverordnung](#) vor. Die Abschieberegeln sollen nun erheblich verschärft werden, und erneut ist von sogenannten „[Return Hubs](#)“ die Rede. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen schlägt vor, dass diese Haftzentren für Abzuschiebende auch in Nicht-EU-Staaten eingerichtet werden – in sogenannten „sicheren Drittstaaten“ ([Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie](#)).

Kommt also die ‚Albanien-Lösung‘ der italienischen Regierung wieder ins Spiel?

In unserem letzten Artikel haben wir die Frage aufgeworfen, warum Italien so großen Wert auf dieses teure und, wie wir weiter unten sehen werden, schlecht durchdachte Abkommen zwischen Italien und Albanien legt.

Sowohl im Italien-Albanien-Protokoll als auch im EU-Pakt und im Vorschlag für eine neue Rückführungsverordnung spielt Propaganda eine entscheidende Rolle: Asylsuchende werden erneut als Sicherheitsbedrohung dargestellt, vor der die EU ihre Grenzen schützen müsse. Dies soll durch verschärfte Einreisekontrollen, die

Erschwerung des Zugangs zu Asyl und die konsequente Abschiebung all jener, die ‚kein Bleiberecht‘ haben, umgesetzt werden.

Insbesondere der Vorschlag für eine Rückführungsverordnung steht in engem Zusammenhang mit den laufenden rechtlichen Auseinandersetzungen auf mehreren Ebenen über beschleunigte Grenzverfahren und deren Extraterritorialisierung im Rahmen des Protokolls Italien-Albanien. Dies gilt ebenso für die [jüngsten Entscheidung der italienischen Regierung](#), Einrichtungen in Albanien in Rückführungszentren (CPR) umzuwandeln ([Gesetzesdekret Nr. 37/2025](#)).

Während der Europäische Gerichtshof (EuGH) – zunächst auf Initiative der Tschechischen Republik und später aufgrund mehrerer Vorabentscheidungsersuchen italienischer Gerichte – aufgefordert wird, sich zur korrekten Auslegung des Begriffs „sicheres Herkunftsland“ (Art. 37 der Asylverfahrensrichtlinie) zu äußern, setzen verschiedene Mitgliedstaaten, insbesondere Italien, das Gericht unter Druck. Sie betonen, dass die Auslegung dieses Begriffs erhebliche Auswirkungen auf die Rückführungs politik der EU haben wird.

Wie Meloni am 17. Februar auf der [Konferenz der italienischen Präfekt*innen und Polizeibehörden](#) erklärte: „Die Hoffnung ist, dass der Europäische Gerichtshof das Risiko abwendet, die Rückführungs politik zu gefährden – und zwar nicht nur die Italiens, sondern die aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union.“

Diese Aussage verdeutlicht eine Umkehrung der ‚üblichen‘ Ordnung, in der die Mitgliedstaaten eigentlich dafür verantwortlich sein sollten, eine Politik zu gestalten, die im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen für Menschenrechte und Asyl stehen. Ein erneuter Blick auf die Lage in Italien, insbesondere auf den ‚derzeitigen Stopp‘ der Umsetzung des Italien-Albanien-Protokolls, den direkten Angriff der Regierung auf die Unabhängigkeit der Justiz und die damit verbundenen Herausforderungen für den Rechtsstaat, ist entscheidend, um die jüngsten politischen Entwicklungen der EU in den Bereichen Asyl und Rückführungen zu verstehen.

„Eine unabhängige Justiz ist Meloni ein Dorn im Auge, weshalb sie eine grundlegende Umstrukturierung des italienischen Rechtssystems anstrebt“, sagt [Andreas Grünewald von Brot für die Welt](#).

In diesem Artikel werden wir die wichtigsten Versuche der italienischen Regierung hervorheben, rechtliche Hindernisse für ihre politischen Prioritäten zu überwinden. Zuvor betrachten wir jedoch die beiden weiteren Versuche, Migranten in extraterritoriale Asylverfahren in Albanien zu zwingen. Zu den Versuchen der Regierung gehören die Durchsetzung der sogenannten SCO-Liste (Liste der sog. sicheren Herkunftsländer) sowie die Diffamierung und schließlich der Ausschluss von Richter*innen, die für die Regierung unbequeme Entscheidungen treffen. Insbesondere werden wir aufzeigen, wie immer neue Gesetze und Verordnungen zur Umgehung weiterer (rechtlicher) Hindernisse nicht nur das Prinzip der

Rechtssicherheit untergraben, sondern für die Betroffenen auch den Zugang zu Recht und effektivem Rechtsschutz immer weiter erschwert.

Zwei weitere Versuche, das Italien-Albanien-Protokoll umzusetzen: Italien bringt Migranten nach Albanien, doch das Gericht in Rom zwingt die Behörden, die Migranten nach Italien zu verlegen

Wie bereits in unserem letzten [Artikel](#) hervorgehoben, begann die erste Umsetzung des Italien-Albanien-Protokolls im Oktober 2024, nur wenige Tage nach der [ersten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs](#) (EuGH), in der die italienische Auslegung des Begriffs „sichere Herkunftsländer“ für unrechtmäßig erklärt wurde. Der EuGH war jedoch nicht das erste Hindernis für den Regierungsplan, Menschen nach Albanien abzuschicken. Schon zuvor hatten sizilianische Gerichte die neuen „beschleunigten Grenzverfahren“ seit dem Inkrafttreten des sog. Cutro-Dekrets (nachfolgend Gesetz Nr. 50) abgelehnt.

In diesem Zusammenhang wurden im Oktober 2024 alle 16 nach Albanien gebrachten Migranten nach Italien überführt, nachdem das zuständige Gericht in Rom ihre Inhaftierung in Albanien nicht genehmigt hatte.

Trotz des ersten Misserfolgs versuchte die italienische Regierung noch zwei Mal, das Italien-Albanien-Protokoll umzusetzen.

Am 5. November 2024 wurde ein Screening bei 155 geretteten Geflüchteten auf See durchgeführt. [Acht Männer aus Bangladesch und Ägypten](#) wurden schließlich nach Albanien gebracht. Einer der Männer wurde jedoch sofort nach Italien transferiert, nachdem er erst in Albanien als vulnerable Person identifiziert wurde. Am 11. November entschied das Gericht in Rom, dass die verbleibenden sieben Migranten nach Italien gebracht werden sollten, da der Fall an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) verwiesen worden war.

Die Richter*innen in Rom haben eine Entscheidung getroffen, die sich aus technischer Sicht von der über die erste Gruppe (von zwölf Migranten) unterscheidet. In diesem Fall war ihre Inhaftierung nicht bestätigt worden, und ihre sofortige Freilassung war unter Berufung auf europäisches Recht beantragt worden. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass Ägypten und Bangladesch nicht als sicher betrachtet werden können. Begründet wurde dies mit der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs, dass ein Land nur dann als sicher gelten kann, wenn es Sicherheit im gesamten Staatsgebiet und für alle Bürger*innen ohne Ausnahme garantiert. Dies ist weder in Ägypten noch in Bangladesch der Fall. Inzwischen hat die Regierung beschlossen, die Liste der als sicher geltenden Herkunftsländer in das Primärrecht zu heben, und dabei die Zahl von 22 auf 19 Länder per Gesetzesdekret verringert. Doch dieses Gesetzesdekret sollte nicht Vorrang vor dem EU-Recht haben. Aus diesem Grund warten die Richter*innen auf ein Urteil des Gerichts in

Luxemburg, welches die ‚abweichende‘ Auslegung klären könnte, so die [Tageszeitung Domani](#). „Es sollte beachtet werden“, so [eine Erklärung des römischen Gerichts](#), unterzeichnet von der Präsidentin der Migrationsabteilung, Luciana Sangiovanni, „dass die Kriterien für die Bezeichnung eines Staates als sicheres Herkunftsland durch das Recht der Europäischen Union festgelegt werden. Daher hat der*die Richter*in, unter Achtung der Rechte des nationalen Gesetzgebers, die Pflicht, stets auf konkrete Weise – wie in jedem anderen Bereich des Rechtssystems – die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu überprüfen, das im Falle von Unvereinbarkeit über das nationale Recht hinausgeht, wie es auch in der italienischen Verfassung vorgesehen ist.“

Da der EuGH sein Urteil nicht innerhalb von 48 Stunden, der maximalen Frist für die Inhaftierung von Personen ohne gerichtliche Bestätigung, hätte fällen können, war es in diesem zweiten Falle also erforderlich, ihre sofortige Freilassung und Überstellung nach Italien (Bari, Apulien) anzuordnen. Inzwischen waren die Asylanträge derjenigen, die gewaltsam nach Albanien gebracht worden waren, als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden. Eine Praxis, die mehr als fragwürdig ist, und die es zwingend notwendig macht, den Betroffenen einen rechtzeitigen Zugang zu ihrem Recht auf Verteidigung sicherzustellen.

[Ende November 2024](#) beschließt die italienische Regierung, das Personal aus den Zentren abzuziehen, u.a. auch die Belegschaft der umstrittenen Betreiberfirma Medihospes.

[Im Dezember](#) sind die ersten Stimmen aus Regierungskreisen zu vernehmen, den Zweck der Zentren in Albanien zu ändern.

Doch Giorgia Meloni ist Ende des Jahres 2024 immer noch sicher, dass die [Auslagerung der beschleunigten Asylverfahren in Albanien](#) möglich sein wird.

Ende Januar 2025 bringt das Marineschiff Cassiopeia 49 in internationalen Gewässern vor Lampedusa gerettete/aufgehaltene Geflüchtete nach Shëngjin.

Sie kamen größtenteils aus Bangladesch sowie aus Ägypten, Gambia und aus der Côte d'Ivoire. Bei der Ankunft in Shëngjin wurden alle Personen einem kurzen Screening unterzogen. Dabei stellte sich heraus, dass vier der Geflüchteten minderjährig und zwei schutzbedürftig und damit [haftunfähig](#) waren. Sie wurden ins italienische Brindisi überstellt. Die [anderen 44 Personen](#), darunter acht Ägypter und 36 Bangladeschis wurden im Grenzzentrum in Gjadër inhaftiert, ihre Anträge auf internationalen Schutz wurden umgehend abgelehnt. Doch das [Berufungsgericht in Rom](#) beschloss, die Inhaftierung nicht zu bestätigen. Sie verwiesen den Fall erneut an den Europäischen Gerichtshof.

Die Frage der Vulnerabilität und der rechtlichen Garantien in Albanien

Der Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI, Runder Tisch für Asyl und Migration) setzt sich aus mehr als 20 Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen. Er führt auch eine unabhängige Überwachung des Abkommens zwischen Italien und Albanien durch und hat in diesem Rahmen im Februar 2025 die [Zentren in Albanien besucht](#).



Gjadër, Foto: Tavolo Asilo Immigrazione

Bei der Anwendung des Kriteriums der Vulnerabilität, welche eine Überstellung der Migranten nach Albanien verhindert, wurden erhebliche Bedenken hinsichtlich der Methoden und des Kontextes geäußert, mit denen und im welchem die Überprüfung der Vulnerabilität durchgeführt werden - insbesondere auf hoher See an Bord von Militärschiffen.

Im Laufe der Jahre haben das Gesundheitsministerium (in seinen [Leitlinien von 2017 zur Behandlung von Folterüberlebenden](#)) sowie das [Innenministerium](#), der [UNHCR](#) und mehrere internationale Organisationen die Bedeutung der Feststellung von Schutzbedürftigkeit unter geeigneten Rahmenbedingungen und durch entsprechend geschultes Personal betont. Darüber hinaus ist allgemein anerkannt, dass viele Formen der Schutzbedürftigkeit nicht sofort erkennbar sind und Zeit benötigen, um sichtbar zu werden – wie etwa psychische Belastungen, Erfahrungen

von Folter oder Erlebnisse von vorsätzlicher, sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Die mehrfachen pre-screenings auf den Behördenschiffen und dem ‚Hub‘-Schiff, welches die ausgesuchten Personen dann nach Albanien bringt, haben in allen drei Fällen gezeigt, dass sie nicht funktionieren: einige Personen mussten nach dem screening in Shëngjin sofort nach Italien gebracht werden. Auch ist bei der letzten Fahrt nicht einmal ein*e vorgesehene*r Vertreter*in der IOM (International Organisation of Migration) an Bord des ‚Hub‘-Schiffes, da der Vertrag mit der IOM zu dem Zeitpunkt der Überfahrt noch nicht verlängert worden war. Dementsprechend mussten Ärzt*innen der italienischen Marine dieses pre-screening vornehmen – ein rechtlich eigentlich nicht vorgesehener Fall, da Militärärzt*innen nur in Notsituationen berechtigt sind, Zivilist*innen zu untersuchen.

In Albanien führt die Gesundheitsbehörde für die Seegrenze (USMAF) gemeinsam mit dem Nationalen Institut für Gesundheit, Migration und Armut (INMP), deren Vertreter*innen jedoch nicht anwesend waren beim dritten Transfer, die erste Untersuchung noch an Bord durch. Es ist unklar, ob die Betroffenen wirklich eine*n Psycholog*in zu Gesicht bekommen (und was diese*r in der kurzen Zeit erreichen kann). Während sich zwar einerseits alle, die gezwungen sind, das Mittelmeer zu überqueren, in einer vulnerablen Lage befinden, haben die verschiedenen Umsetzungen des Abkommens zwischen Italien und Albanien andererseits gezeigt, dass die pre-screening-Verfahren lediglich offenkundige Schutzbedürftigkeiten sichtbar machen.

So mussten beim ersten Transfer fünf von 16 Personen nach Italien überstellt werden, bei der zweiten Tour war es eine Person von neun und im letzten Fall mussten fünf von 49 Betroffene aufgrund ihrer Vulnerabilität sofort nach Italien gebracht werden. Es zeigt sich deutlich, dass die Überprüfung nicht greift, oberflächlich und auch vertantwortungsethisch nicht vertretbar ist. Die EU Richtlinie 2011/36, umgesetzt in nationales Recht mit dem Gesetzesdekret 46/2006 und das Gesetzesdekret 24/2014 besagen eindeutig, dass z.B. die Identifizierung von Menschenhandelsopfern – also einem Großteil der Geflüchteten – von Fachpersonal und in einem sicheren Raum erfolgen muss. Weder ein Militärschiff noch die Zentren in Shëngjin und Gjader dürften zu diesen sicheren Räumen gehören.

Weitere gravierende Probleme stellen das Konfiszieren der Telefone und eine den meisten Migrierenden unverständliche legale Aufklärung über das Asylverfahren und über ihre Situation sowie die Durchführung der Asylanhearungen dar.

Der TAI-Bericht über die dritte Fahrt zeigte zudem die nicht zu akzeptierenden Fristen des beschleunigten Verfahrens, die dazu noch im Ausland durchgeführt werden, wo eine direkte Rechtsvertretung überhaupt nicht möglich ist. Eine Chronologie der Ereignisse macht dies deutlich:

„**28. Januar:** Ankunft in Shëngjin (nach vier Tagen auf See auf einem Militärschiff) und Beginn der Inhaftierung (Maßnahme des Polizeipräsidenten von Rom zur Inhaftierung).

28. Januar: Anhörung vor der zuständigen Kommission zur Prüfung des Asylantrags.

29. Januar: Zustellung der Entscheidung über die Ablehnung des Asylantrags.

30. Januar: Anhörung zur Bestätigung der Inhaftierung.“

Die kurzen Fristen, die mangelnde Rechtsberatung und das Nicht-Vorhandensein von Anwält*innen für die Anhörung und das Klageverfahren führt zur Aushöhlung des Asylrechts, so der TAI. Auch die zeitliche und räumliche Schwierigkeit, mit einem*einer ggf. nicht in der Materie bewanderten Pflichtverteidiger*in Kontakt für die Haftprüfung aufzunehmen, schränkt den Rechtsschutz ein.

„Wir werden jedes Hindernis überwinden“: Wie Italien unbeirrt Gesetze erlässt, während Richter*innen fortlaufend Fälle an den Europäischen Gerichtshof verweisen.

Im Zentrum der für die italienische Regierung ‚unangenehmen‘ Entscheidungen der Gerichte, die zunächst in Sizilien und später in Albanien die Anwendung beschleunigter Grenzverfahren in Frage stellten, stand (und steht) der Begriff des sogenannten sicheren Herkunftslandes (SCO). Während die Gerichte auf die fehlerhafte Anwendung der Liste hinwiesen (insbesondere im Lichte der Länderberichte, die das italienische Außenministerium (MAECI) selber erstellt) und forderten, die Liste nicht anzuwenden, versuchte die italienische Regierung, die Verbindlichkeit dieser Liste zu erhöhen, indem sie sie von einem interministeriellen Dekret in ein Gesetzesdekret umwandelte. Das [Gesetzesdekret Nr. 158/2024](#), das am 24. Oktober 2024 in Kraft trat, wurde anschließend in Artikel 2 des [Gesetzes 187/2024](#) integriert – das sogenannte „decreto flussi“.

Durch einen unaufhörlichen Gesetzgebungsprozess beabsichtigte die italienische Regierung, „jedes Hindernis“ bei der Umsetzung des Italien-Albanien-Protokolls zu überwinden. Diese Prozesse, so argumentierte der Anwalt Dario Belluccio [während der Anhörung vor dem EuGH](#), untergruben jedoch das Prinzip der Rechtssicherheit.

Außerdem fühlten sich Anwältinnen und Anwälte, die sich mit Migrationsfragen befassen, durch die ständigen gesetzlichen Änderungen destabilisiert und unwohl.

„So kann man nicht arbeiten. Man geht mit einem rechtlichen Rahmen schlafen und wacht mit neuen Vorschriften auf, die alles verändern. Wir fühlen uns durch diese ständigen Änderungen wie überrollt. Jedes Mal müssen wir wieder von vorne

anfangen. Die Garantien für die Menschen, denen wir helfen, nehmen immer mehr ab.“ (Interview mit einem Anwalt, 1. Februar 2025).

Andererseits führte die Auslegung des Begriffs eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates durch den Europäischen Gerichtshof – der betonte, dass ein Land nicht als ‚teilweise sicher‘ gelten könne, indem bestimmte Regionen oder Personengruppen ausgenommen würden – zu einer Vielzahl von Vorabentscheidungsersuchen italienischer Gerichte an den Gerichtshof. Darunter befanden sich auch Entscheidungen der spezialisierten Kammer des Gerichts in Rom zur (Nicht-)Bestätigung von Inhaftierungen in Albanien.

Laut dem Urteil des EuGH vom 4. Oktober 2024 muss ein Land als sicher gelten, wenn nachgewiesen wurde, dass „allgemein und beständig keine Verfolgung im Sinne von Artikel 9 der Richtlinie 2011/95/EU, keine Folter oder andere Formen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie keine Gefahr aufgrund von willkürlicher Gewalt in Situationen eines internen oder internationalen bewaffneten Konflikts“ besteht (Anhang I der Richtlinie 2013/32/EU). Wie von der Anwaltsvereinigung [ASGI](#) unterstrichen, bedeutet dies im Wesentlichen, dass die meisten der vom italienischen Staat benannten Länder auf der Liste nicht als sicher betrachtet werden können.

Zu diesem Zeitpunkt ergriff die Regierung weitere Maßnahmen, um ‚unbequeme‘ Richter*innen aus den Entscheidungsprozessen bezüglich der Validierung von Inhaftierungen auszuschließen, indem die Zuständigkeit von den spezialisierten Migrationsabteilungen auf die Berufungsgerichte übertragen wurde. Wie einige der von uns interviewten Anwält*innen berichteten, führte dies zu einem deutlichen Rückschritt.

„Wir sind plötzlich um zehn Jahre zurückgeworfen worden. Auf einmal stehen wir vor Richter*innen die keine spezifische Expertise in diesem Bereich haben. Es ist, als würde man bei null anfangen. Alle Arbeiten, die in den letzten Jahren in den spezialisierten Einwanderungsabteilungen geleistet wurden, sind rückgängig gemacht worden.“ (Interview mit einem Anwalt, 12 Februar 2025).

Das Fachwissen, das die Abteilungen im Laufe der Zeit in Einwanderungs- und Asylfragen erworben hatten, stellt keinen Mehrwert mehr dar, sondern wurde zu einem Hindernis, das es zu überwinden gilt. Diejenigen, die über weniger Fachwissen in diesem Bereich verfügen, sind für die Pläne der Regierung nützlicher. Angesichts dieser Situation haben einige Berufungsgerichte Maßnahmen ergriffen, um die Entscheidungsfindung in Kenntnis der Sachlage zu fördern, indem sie Gruppen von Richter*innen mit Erfahrung und Fachwissen in diesem Bereich gebildet haben.

Ein weiterer Akteur in diesem rechtlichen Konflikt war das oberste italienische Gericht, der Kassationshof. Am 19. Dezember 2024 fällte die Zivilabteilung ein Urteil zur Liste der sogenannten sicheren Herkunftsländer. Dieses Urteil erfolgte als Antwort auf eine Anfrage des Gerichts in Rom, das im Juli 2024 um Klärung gebeten hatte,

ob italienische Richter*innen verpflichtet seien, in Übereinstimmung mit der Liste der sicheren Herkunftsländer der Regierung zu entscheiden. Diese Anfrage erfolgte vor dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 4. Oktober.

Der Oberste Gerichtshof hat zwei zentrale Grundsätze aufgestellt:

1. Der*Die Richter*in kann die Liste sicherer Herkunftsstaaten unangewendet lassen. Wenn die Einstufung durch die Regierung den von europäischem Recht festgelegten Kriterien widerspricht, darf der*die Richter*in das ministerielle Dekret ignorieren.
2. Der*Die Richter*in beurteilt die Sicherheit im Einzelfall. Wenn der*die Antragsteller*in spezifische Umstände der Unsicherheit nachweist, kann die Einstufung eines Landes als sicher für sie*ihn aufgehoben werden.

Diese Grundsätze stärken die Rolle *des/der Richters/-in beim Schutz der Grundrechte von Migrant*innen.

Angesichts dieses Szenarios wird immer deutlicher, dass das, was auf diesem rechtlichen Schlachtfeld auf dem Spiel steht, über das Migrationsmanagement hinausgeht: Es betrifft auch die Möglichkeit der Justiz, die Legitimität von Verfahren und rechtlichen Bezugnahmen in Frage zu stellen, die politischen Zielen dienen. Weiter gefasst **betrifft es auch die Gewaltenteilung**, die die Grundlage des Rechtsstaats bildet.

Alles hat auf der nationalen italienischen Ebene begonnen und verlagert sich nun zunehmend auf die europäische Ebene, auf der der Europäische Gerichtshof aufgefordert wurde, die Vereinbarkeit von Migrations-, Asyl- und Rückführungspolitiken im Lichte des europäischen Rechts zu überprüfen. Zeitgleich nahm der politische Druck von Seiten der Staaten zu. Das Ziel ist unmissverständlich: Es geht darum, die Freiheit zu gewährleisten, möglichst viele ausländische Staatsangehörige rückzuführen – unter Beseitigung jeglicher Beschränkungen und mit dem Ziel, die Grundlagen des Asylrechts zu untergraben.

Italiens Bemühungen, die Umsetzung des EU-Migrationspakts voranzutreiben und die Rückführungspolitiken neu zu gestalten, während die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs noch aussteht

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in den **verbundenen Rechtssachen Alace und Canpelli (C-758/24 und C-759/24)**, die auf Vorabentscheidungsersuchen italienischer Gerichte zur Rechtmäßigkeit der Inhaftierung von zwangsweise nach Albanien zurückgeführten Personen zurückgehen, wurde ursprünglich für den 25. Februar 2025 erwartet. Tatsächlich fand an diesem Tag jedoch lediglich eine erste Anhörung statt, während mit einer Entscheidung nicht vor Juni zu rechnen ist.

Die dem Gericht zur Prüfung vorgelegten Argumente konzentrierten sich im Wesentlichen auf zwei Punkte: a) die korrekte Auslegung des Begriffs ‚Sicherheit‘ im Zusammenhang mit sicheren Herkunftsländern, aber potenziell auch mit sogenannten ‚Drittländern‘ sowie b) die Möglichkeit für Richter*innen, abweichende Meinungen hinsichtlich nationaler Maßnahmen zu äußern, die als unvereinbar mit dem europäischen Recht erachtet werden, und diese infolgedessen unangewendet zu lassen.

In der Anhörung vom 25. Februar war die [völlige Kehrtwende der Europäischen Kommission](#) von zentraler Bedeutung. Anders als in der Vergangenheit befürwortete die Kommission nunmehr die Möglichkeit, ein Herkunftsland als ‚teilweise sicher‘ einzustufen – selbst im Widerspruch zu europäischer Gesetzgebung, die darauf insistiert, dass Sicherheit „ständig und allgemein“ nachweisbar sein müsse.

Parallel zu diesem Trendwechsel haben einige Mitgliedstaaten – darunter auch Italien – gefordert, das Inkrafttreten des europäischen Pakts vom ursprünglich geplanten Jahr 2026 auf ein früheres Datum vorzuziehen. Ihrer Ansicht nach würden einige der darin enthaltenen Bestimmungen die Möglichkeit eröffnen, die auf gerichtlicher Ebene entstandenen Hindernisse im Zusammenhang mit der Anwendung beschleunigter Verfahren an den Grenzen sowie der Wirksamkeit von Rückführungen zu umgehen.

Letztere waren zudem Gegenstand eines weiteren Gesetzesvorschlags über eine neue Rückführungsverordnung.

Gestützt auf die Rhetorik, dass es unerlässlich sei, eine ‚wirksame und umfassende‘ Strategie in dieser Angelegenheit zu gewährleisten und die ‚effektive Rückführung‘ der betroffenen Personen sicherzustellen, schlugen diese Mitgliedstaaten die Einführung einer Reihe von Maßnahmen vor, um mögliche ‚Umgehungen‘ der bestehenden Gesetzgebung zu verhindern. Dazu gehörte unter anderem der sogenannte ‚europäische Rückführungsbescheid‘, der in allen Mitgliedstaaten gültig sein sollte. Er sollte nach Ansicht des Gesetzgebers verhindern, dass sich Personen, die in einem Staat einen Ausweisungsbescheid erhalten haben, weiterhin frei in einem anderen Staat bewegen können. Darüber hinaus wurde eine lange Liste möglicher ‚Zielorte‘ für Ausgewiesene aufgeführt, vom Herkunftsland über verschiedene ‚Drittländer‘, ‚Transitländer‘ ‚Länder des gewöhnlichen Aufenthalts‘ und so weiter.

Querschnittsthema bei den aufgelisteten Optionen war erneut die vermeintliche ‚Sicherheit‘ der Zielländer, eben jener zentrale Streitpunkt in den aktuellen rechtlichen Auseinandersetzungen auf italienischer und europäischer Ebene.

Ein weiterer zentraler Punkt, der im Zusammenhang mit dem Vorschlag für die neue EU-Rückführungsverordnung genannt wurde, war das Konzept der sogenannten

Rückführungszentren („Return Hubs“). Diese sollten nicht mit dem bis zum 27. März 2025 gültigen Abkommen zwischen Italien und Albanien oder z.B. mit dem UK-Ruanda Abkommen verglichen werden. Bei Letzteren ging es um die Auslagerung der Asylverfahren in Drittstaaten. Rückführungszentren hingegen sollen ausschließlich der Abschiebung von Migrant*innen ohne gültigen Aufenthaltsstatus in einem EU-Land dienen.

Doch am 28. März änderte sich die Lage erneut.

Grundlage für die „Return Hubs“ sollte die neue Rückführungsverordnung im Rahmen des Europäischen Migrationspaktes sein, doch diese wird frühestens 2027 in Kraft treten, sollten sich die Mitgliedsstaaten denn einigen und die Verordnung auch Parlament und Rat der EU passiert haben. In der jetzigen Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG sind Rückführungen in und über Drittstaaten nur unter bestimmten Bedingungen vorgesehen, die Inhaftnahme in einer Abschiebungshaft außerhalb des nationalen Territoriums eines EU-Staates hingegen ist nicht vorgesehen. Somit [fehlt eine gesetzliche Grundlage](#) auch auf europäischer Ebene. Zudem bedarf es vorab funktionierender Rückübernahmeabkommen mit den jeweiligen Ländern, die auch erst einmal von der EU festgelegt werden müssten.

Dennoch forderte Giorgia Meloni im Dezember 2024 [eine schnellere Überprüfung der Rückführungsrichtlinie](#), denn ihre Regierung will die Zentren in Albanien als „Return Hub“ oder, einfacher ausgedrückt, als Abschiebungshaft betreiben.

Meloni steht unter Zugzwang: Sie muss sowohl die hohen Kosten der in Albanien errichteten, nun leerstehenden Zentren als auch die niedrigen Abschiebungszahlen rechtfertigen.

Am 28. März 2025 beschließt die Regierung eine Änderung des [Gesetz Nr. 14/24](#), das den Italien-Albanien Deal und die Möglichkeit, Teile des Zentrums in Gjadër als Haftzentrum zu nutzen, sichert: das [Gesetzesdekret Nr. 37/2025](#). Eine Haft mit wenigen Plätzen war auch schon in der alten Version des Gesetzes vorgesehen, doch war dort bisher niemand inhaftiert worden und es bleibt die Frage, ob es überhaupt legitim gewesen wäre.

Innenminister Matteo Piantedosi bezeichnet diese Änderung als nicht gravierend, doch das Gegenteil ist richtig, denn das bedeutet, dass Menschen ohne regulären Aufenthalt, die sich schon auf italienischem Staatsterritorium befinden, nun auch nach Gjadër gebracht und dort bis zu 180 Tagen inhaftiert werden können.

[Rechtlich stellt sich sehr wohl die Frage](#), ob ein EU-Mitgliedstaat eine abzuschickende Person einfach in eine in einem Drittland (welches also nicht zur EU gehört) liegende Verwaltungshaft verbringen kann. Wie können hier im europäischen Recht vorgesehene Verfahren und Standards für Zwangsrückführungen sichergestellt werden? Wie können Inhaftierte ihre verbrieften Rechte einfordern, wenn sie sich weitab in einem anderen Land befindet, in dem es

keine anwaltliche Vertretung vor Ort geben und in dem ein kontinuierliches Monitoring eher unmöglich sein wird? Schon jetzt ist die Situation in den auf [italienischem Territorium gelegenen Abschiebehafzentren](#) (menschen-) rechtlich dramatisch.

Ein weiteres Problem [stellt sich laut Richterin Silvia Albano](#), wenn aus der Abschiebungshaft in einem Drittland heraus Asylanträge gestellt werden – es sei völlig unklar, wie dann zu verfahren ist. Albano hatte für die ersten nach Albanien verbrachten Migranten letztes Jahr im zuständigen Gericht von Rom der Haft nicht zugestimmt und erhielt [daraufhin Todesdrohungen](#).

Es müsste also überhaupt erst einmal entschieden werden, ob solche Zentren in Drittländern – denn diese könnten sich ja überall befinden, heute in Albanien, morgen in Ruanda – überhaupt rechtlich zulässig sind. Die bisher gültige Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG sieht zwar die Möglichkeit vor, in einen Drittstaat (und nicht zwangsläufig in den Herkunftsstaat) abzuschicken, wenn dementsprechende Abkommen vorliegen, doch das Betreiben einer extraterritorialen Abschiebungshaft sieht sie nicht vor.



Shëngjin: Ankunft der Libra, Foto: Kristina Millona

Italien, weiterhin um jeden Preis bemüht, eine Vorreiterrolle in der EU-Abschottung zu spielen, hat mit der Änderung des Gesetzes 14/24 erst einmal Fakten geschaffen. [Gerade einmal 49 Plätze](#) sollen nutzbar sein, die Betroffenen müssen aus Italien hierher überführt und ggf. auch wieder zur Abschiebung – oder nach höchstens 180 Tagen nicht möglicher Abschiebung – nach Italien zurückgebracht werden.

Denn es ist noch keinesfalls gesichert, dass eine Abschiebung von albanischem Territorium aus stattfinden kann, das sieht der Deal zumindest nicht vor. Kurz: Unpraktikabel, unmenschlich, rechtlich nicht abgesichert und teuer.

Menschenrechtsorganisationen und auch die [EU-Grundrechte Agentur FRA](#) haben die Idee der „Return Hubs“, der Abschiebungszentren in Drittstaaten, schon mehrfach beanstandet. „Die Inhaftierten wären de facto Gefangene einer willkürlichen Macht“, [warnt Gianfranco Schiavone](#) von der Anwaltsvereinigung ASGI. „Die Entscheidung, das Zentrum von Gjadër nun zu einem allgemeinen Abschiebezentrum zu machen, wirft gravierende neue Rechtsfragen auf. Die Konformität mit dem EU-Recht ist höchst fragwürdig, und die Problematik, die bislang unterschwellig vorhanden war, tritt nun in aller Deutlichkeit hervor.“

Es gab mehrere Gründe, die der Änderung des Italien-Albanien Protokolls zugrunde lagen. Zum einen sollte damit das Scheitern seiner Umsetzung kaschiert werden, das sich durch die Nichtinbetriebnahme der in Albanien errichteten Einrichtungen deutlich zeigte. Diese hatten zwar Millionen Euro gekostet, blieben jedoch vollkommen ungenutzt. Um die Einrichtungen nun nutzen zu können, werden bereits in Italien inhaftierte Personen – nach gerichtlicher Überprüfung ihrer Haft – zwangsweise dorthin verlegt. So können die leerstehenden Gebäude ‚gefüllt‘ werden und niemand spricht mehr darüber, dass der ursprüngliche und rechtswidrige Plan der Regierung gescheitert ist.

Italien hatte mit dem Italien-Albanien-Protokoll die Absicht, eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung neuer Strategien zur zwangsweisen Abschiebung unerwünschter Personen aus Europa zu übernehmen. Diese Absicht zeigt sich nun auch deutlich in der Nutzung der sich in Albanien befindlichen Einrichtungen als Rückführungszentren (CPR). Das größte Hindernis für die Umsetzung des Abkommens bestand darin, dass die Inhaftierungen nicht rechtlich bestätigt wurden. Die neuesten gesetzlichen Änderungen versuchen, dieses Problem zu umgehen, indem nun Menschen nach Albanien gesandt werden sollen, deren Haftbeschlüsse schon zuvor auf italienischem Staatsgebiet erlassen wurden.

Ministerpräsidentin Meloni zeigte sich von der zuvor skizzierten Entwicklung – nämlich den Europäischen Gerichtshof (EuGH) einzuschalten – unbeeindruckt. Im Gegenteil: Sie wirkte entschlossen, den als ‚unangenehm‘ und ‚politisch beeinflusst‘ empfundenen italienischen Richter*innen die Zuständigkeit für die Inhaftierung von Migranten in Grenzlagern zu entziehen und diese stattdessen unter europäische Rechtsbarkeit zu stellen.

Die italienische Regierung scheint überzeugt zu sein, dass eine Entscheidung des EuGH nicht (ausschließlich oder idealerweise gar nicht) auf menschenrechtlichen Überlegungen beruhen, sondern vor allem von pragmatischen Interessen geleitet sein wird: Ein vollständiger Stopp von Abschiebungen könnte die gesamte im Migrationspakt vorgesehene EU-Migrationspolitik zum Erliegen bringen – ein nahezu undenkbares Szenario.

Sollte sich Melonis Position durchsetzen, könnte ein Urteil des EuGH den Weg für die Einrichtung von Grenzzentren sowohl in Italien als auch in Albanien ebnen.

Während Europa und seine Mitgliedstaaten mit allen Mitteln versuchen, neue Instrumente zur ‚Bekämpfung‘ unerwünschter Migration zu entwickeln und endgültig die noch bestehenden Verbindungen zwischen inhaftierten Menschen und der Zivilgesellschaft zu kappen – was den Zugang zum Recht auf Verteidigung massiv einschränkt –, blieb die Zivilgesellschaft nicht untätig.

Der Widerstand ist auf vielen Ebenen zu spüren: von lokalen Initiativen bis hin zu europäischen Gerichten, von den Außengrenzen bis hinein in Haftzentren. Mit unterschiedlichen, teils offiziellen, teils informellen Mitteln und Strategien setzt sich die Zivilgesellschaft dafür ein, dass Menschen Zugang zu ihren grundlegenden Rechten erhalten. Sie [unterstützt ihre Versuche, das Schweigen hinter Gefängnismauern zu durchbrechen](#), indem sie ihren Stimmen Gehör verschafft, sie verstärkt und sie in ihrem Streben nach Freiheit und Würde begleitet.

Während eine erste Gruppe von 40 ausländischen Staatsangehörigen aus verschiedenen italienischen Abschiebehaftzentren nach Albanien verlegt wurde, äußerte das [UN-Menschenrechtskomitee ernsthafte Bedenken](#) hinsichtlich der Umsetzung des Italien-Albanien-Protokolls. Dennoch wirft die Stellungnahme von [Markus Lammer, Sprecher der EU-Kommission](#), Zweifel auf. Seiner Ansicht nach bestehen auf EU-Ebene keine rechtlichen Einwände gegen die Umwandlung der Zentren in Albanien in Haftanstalten zu Abschiebezwecken.

Kann ein Europa, das die menschliche Würde wahrhaftig achtet, noch von einer Zukunft sprechen?

Dieser Artikel erscheint im Rahmen des Projekts „Inhaftierung, Illegalisierung und die sogenannte GEAS-Reform in Südtalien“, das im September 2024 begann. Das Projekt wird von den Organisationen [borderline-europe](#) und [Maldusa](#) unter der Leitung der Forschungsgesellschaft [Flucht und Migration](#), mit Unterstützung der [Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau \(EKHN\)](#), der [Evangelischen Kirche im Rheinland \(EKIR\)](#), [LeaveNoOneBehind](#) und [Pro Asyl](#) durchgeführt.

Foto auf der ersten Seite: Abschiebungshaftanstalt in Sizilien, aufgenommen von [borderline-europe](#).