

Das Italien-Albanien-Abkommen

Vorbild für Europa oder mahndendes Beispiel?

Andreina De Leo

»Lasst uns vom Protokoll zwischen Italien und Albanien lernen«¹ – so lobte die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, die umstrittene Politik, die die italienische Regierung Anfang 2024 einführte. Der Plan ist einfach: Im Mittelmeer gerettete Menschen sollen nicht mehr in der EU von Bord gehen, sondern in Asyl- und Abschiebeeinrichtungen außerhalb der EU – etwa in Albanien – gebracht werden. Die Umsetzung des Protokolls stößt jedoch auf erhebliche rechtliche Probleme und hat bislang keines der erklärten Ziele erreicht. Neue Daten zeigen zudem, dass die Kosten für diese Einrichtungen weit über denen vergleichbarer Einrichtungen in Italien liegen.² Dies wirft die grundlegende Frage auf: Ist das Ziel wirklich, ein effektiveres Asyl- und Rückführungssystem zu schaffen, das andere Mitgliedstaaten nachahmen sollten? Oder handelt es sich hier um teure Symbolpolitik?

Migrationsmanagement im Ausland: Das Italien-Albanien-Abkommen

Am 6. November 2023 unterzeichneten Italien und Albanien das Protokoll zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich Migration. Es wurde im Februar 2024 ratifiziert und markierte eine bedeutende Wende in der Migrationsstrategie Italiens. Das Abkommen erlaubt Italien, Personen, die von Militärschiffen in internationalen Gewässern gerettet wurden, auf albanisches Gebiet zu überstellen, wo ihre Asylanträge bearbeitet und im Falle der Ablehnung ihre Rückführung organisiert wird. Das Protokoll gilt für Personen, die unter das beschleunigte Grenzverfahren Italiens fallen:

-
- 1 Zitiert in EU News Online, 15.10.2024, <https://www.eunews.it/en/2024/10/15/external-hotspots-for-migrants-ursula-von-der-leyen-speaks-out-lets-learn-from-the-italy-albania-protocol/> (21.11.2025).
 - 2 EU News Online, 24.7.2025, <https://www.eunews.it/en/2025/07/24/migrants-albania-model-eyed-by-the-eu-deemed-useless-and-inhuman-and-costs-114000-euros-per-day/> (21.11.2025).

nicht schutzbedürftige Asylsuchende, die irregulär aus sogenannten »sicheren Herkunftsländern« einreisen. Nur Asylsuchende, die für dieses beschleunigte Verfahren in Frage kommen, können nach Albanien überstellt werden. Die beiden dort aufgebauten Einrichtungen können bis zu 3.000 Personen gleichzeitig aufnehmen und haben eine jährliche Kapazität von rund 36.000 Personen. Sie werden vollständig von den italienischen Behörden verwaltet, während Albanien nur für die Bereitstellung der Infrastruktur und die äußere Sicherheit zuständig ist.

Was dieses Abkommen besonders ungewöhnlich macht, ist die rechtliche Konstruktion, mit der es legitimiert wird. Die Verantwortung wird nicht an Albanien übertragen, vielmehr sieht das Protokoll vor, dass bei der Bearbeitung der Asylanträge italienisches und EU-Recht angewendet werden – so »als ob« die Antragsteller sich auf italienischem Boden befänden. In der Praxis bedeutet dies, dass sich Asylsuchende physisch in einem Nicht-EU-Land befinden, rechtlich jedoch vollständig der italienischen Gerichtsbarkeit unterliegen. Als EU-Mitgliedstaat muss Italien die EU-Vorschriften zu Asylverfahren, Aufnahmebedingungen, Inhaftierung und Rückführungen einhalten – die somit auch in Albanien gelten. Diese Regelung schafft eine Art Rechtsfiktion: einen rechtlichen Sonderbereich auf ausländischem Boden außerhalb des Botschaftsgeländes, in dem Asylverfahren nicht den Gesetzen des Aufnahmelandes unterliegen, sondern denjenigen des überstellenden Staates. Die albanischen Zentren werden somit als Erweiterung des italienischen Hoheitsgebiets behandelt. Durch diese Rechtsfiktion kann Italien geltend machen, dass das EU-Recht formal eingehalten wird und gleichzeitig können Asyl- und Rückführungsmaßnahmen außerhalb der EU durchgeführt werden. Die Folgen sind eindeutig: schwächere Schutzmaßnahmen, eingeschränkte Aufsicht und das Schaffen rechtlicher Grauzonen, in denen Grundrechte gefährdet sind.

Rechtsstaatlichkeit unter Druck: Die rechtlichen Herausforderungen für das Italien-Albanien-Modell

Um die Kontroversen um das Protokoll zwischen Italien und Albanien zu verstehen, ist es hilfreich, einen Blick auf die konkreten rechtlichen Entwicklungen zu werfen, die aus der Umsetzung folgten. Diese war bereits mit erheblichen rechtlichen Herausforderungen konfrontiert. Offiziell eröffnet wurden die Zentren in Albanien am 14. Oktober 2024 mit der ersten Überstellung von zwölf Asylbewerber:innen aus Bangladesch und Ägypten. Diese Anfangsphase war jedoch nur von kurzer Dauer. Nur wenige Tage später, am 18. Oktober, lehnte ein Gericht in Rom – zuständig für Verfahren in Albanien – die Inhaftierung dieser Personen ab. Das Urteil stellte zwar die Rechtmäßigkeit des Protokolls selbst nicht in Frage, jedoch die Rechtsgrundlage für das angewendete Asylverfahren – das beschleunigte Grenzverfahren als das einzige Asylverfahren, das in Albanien möglich ist.

Die italienischen Richter:innen stützten sich dabei auf ein früheres Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wonach Mitgliedstaaten ein Drittland nicht als »sicheres Herkunftsland« einstufen können, wenn Teile seines Hoheitsgebiets unsicher sind.³ Während sich das EuGH-Urteil nur darauf bezieht, dass territoriale Ausnahmen innerhalb eines Landes nicht zulässig sind, erweiterte das Gericht in Rom diese Argumentation auf kategorienbezogene Ausnahmen, dass also ein Herkunftsland nicht als »sicher« eingestuft werden könne, wenn bestimmte Personengruppen davon ausgenommen sind. Dies gilt im Falle Bangladeschs und Ägyptens: Beide Länder wurden von den italienischen Behörden als sicher eingestuft, obwohl für bestimmte Risikogruppen kein ausreichender Schutz gewährleistet ist, wie LGBTIQ+-Personen, Menschenrechtsaktivist:innen und politische Dissident:innen. Daher stellte das Gericht fest, dass das beschleunigte Grenzverfahren rechtswidrig angewendet worden war. Folglich mussten die Antragsteller in das reguläre Asylverfahren aufgenommen werden, was ihre Rücküberstellung nach Italien erforderte.

In Reaktion auf diese rechtliche Hürde handelte die italienische Regierung rasch. Am 24. Oktober erließ sie ein Gesetzesdekret zur Änderung der Liste der »sicheren Herkunftsländer«. Länder, die zuvor trotz territorialer Ausnahmen als sicher eingestuft worden waren, wurden gestrichen, während Länder mit kategorienbezogenen Ausnahmen auf der Liste blieben. Dieser Schritt stellte implizit die weite Auslegung des EuGH-Urteils durch das Gericht in Rom in Frage, welches den Geltungsbereich des Urteils von territorialen auf kategorienbezogene Ausnahmen ausgeweitet hatte. Die Sache eskalierte zu einer breiteren rechtlichen Kontroverse: Italienische Gerichte richteten mehrere Vorabentscheidungsersuche an den EuGH, um zu klären, ob das frühere Urteil des Gerichtshofs auch Ausnahmen für bestimmte Bevölkerungsgruppen verbot oder ob solche Ausnahmen nach EU-Recht weiterhin zulässig waren.

Anfang 2025 setzte die italienische Regierung angesichts zunehmender Rechtsunsicherheit alle Seetransfers nach Albanien aus. In einem wegweisenden Urteil vom 1. August 2025 stellte der EuGH unmissverständlich fest, dass die Mitgliedstaaten nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen Herkunftsländer nicht als sicher einstufen dürfen, wenn territoriale oder kategorienbezogene Ausnahmen vorliegen. Italien und alle anderen Mitgliedstaaten müssten das Inkrafttreten der neuen EU-Asylverfahrensverordnung im Juni 2026 abwarten, bevor sie solche Länder als sicher einstufen könnten.⁴ Dann kann ein Land als allgemein sicher für seine Bevölkerung angesehen werden, auch wenn bestimmte Teile des Territoriums unsicher oder bestimmte Personengruppen weiterhin gefährdet sind.

3 EuGH, Fall C-406/22, 4.10.2024.

4 EuGH, Fälle C-758/24 [Alace] und C-759/24 [Canpelli], 1.8.2025.

Um zu verhindern, dass die albanischen Zentren ungenutzt bleiben, wurden sie im April 2025 von der italienischen Regierung umfunktioniert. Dort sollen nun irreguläre Migrant:innen, die bereits in italienischen Abschiebehaftanstalten festgehalten werden, bis zu ihrer Rückführung untergebracht werden. In den Zentren werden nun also nicht mehr neue Asylanträge für auf See gerettete Menschen bearbeitet. Stattdessen werden Personen nach Albanien überstellt, die sich bereits in Italien befinden, und dies nicht um ihre Rückführung zu beschleunigen, sondern schlicht, um sie auf fremdem Boden in Gewahrsam zu halten.

Diese Änderung hat erneut Debatten über die Einhaltung des EU-Rechts ausgelöst, insbesondere weil ausreisepflichtige Personen ohne klare Aussicht auf Rückkehr in ihr Herkunftsland ins Ausland überstellt und dort inhaftiert werden. Wenn eine Rückführung möglich ist, könnte sie direkt von Italien aus erfolgen; die Überstellung nach Albanien wäre also überflüssig. Ist eine Rückführung nicht möglich, etwa aufgrund fehlender oder unwirksamer Rückübernahmeabkommen, lässt sich die Überstellung rechtlich und logistisch nicht rechtfertigen. Nach Ablauf der maximalen Haftdauer von 18 Monaten müssten die Migrant:innen nach Italien zurückgebracht werden, wodurch sich der Aufwand noch weniger rechtfertigen lässt. Was passiert außerdem, wenn die Personen nach ihrer Überstellung nach Albanien Asyl beantragen? Können sie rechtmäßig in Haft bleiben als befänden sie sich noch auf italienischem Boden? Angesichts dieser Fragen haben der italienische Kassationsgerichtshof ebenso wie das Berufungsgericht in Rom Zweifel an der Rechtmäßigkeit der gesamten Operation geäußert und eine zusätzliche Vorabentscheidung beim EuGH beantragt.⁵

Im Kern geht es um die Frage, ob das Asyl- und Migrationsrecht der EU, das formal auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten beschränkt ist, durch bilaterale Abkommen, die Rechtsfiktionen schaffen, auch extraterritorial wirksam angewendet werden kann. Der EuGH argumentierte, dass die formale Anwendbarkeit des EU-Rechts auf Verfahren in Albanien bedeutet, dass das Recht nicht nur auf dem Papier eingehalten, sondern auch in der Praxis durchgesetzt werden muss. Der Gerichtshof zeigte sich besorgt, dass der rechtliche Sonderbereich der albanischen Zentren die Einhaltung der EU-Normen nicht ausreichend gewährleistet, insbesondere angesichts der begrenzten Schutzmaßnahmen außerhalb der EU-Grenzen.

Tatsächlich werden in beiden Phasen der Umsetzung des italienisch-albanischen Protokolls gravierende strukturelle Schwächen offensichtlich.⁶ In der ersten

5 EuGH, Fälle C-414/25 und C-737/25, eingereicht am 24.6.2025 und 18.11.2025.

6 Detailliert dokumentiert etwa in ASGI, *Arbitrary Detention and Compromised Right of Defense: Serious Violations of EU Law in the Italy-Albania Protocol* (2025), <https://www.asgi.it/en/news/albania-italy-detention-migration/> (21.11.2025) und ASGI, *Extraterritorial detention and return of migrants from Albania: ASGI's legal analysis and doubts about compatibility with EU* (2025), <https://www.asgi.it/en/inlimine/extraterritorial-detention-a>

Phase waren die Vulnerabilitätsprüfungen von Asylsuchenden, die an Bord von Militärschiffen oder im Hafen von Shëngjin in Albanien durchgeführt wurden, unzureichend. Sie wurden überstürzt und von Personal mit unklaren Qualifikationen durchgeführt. Weniger sichtbare Anzeichen von Traumata, Ausbeutung oder psychischen Problemen konnten damit nicht erkannt werden. So wurden Personen, die von beschleunigten Verfahren hätten ausgeschlossen werden müssen, nach Albanien überstellt, nur um nach ihrer Einstufung als vulnerabel nach Italien zurückgebracht zu werden. Auch die Verfahrensgarantien während der extraterritorialen Bearbeitung waren deutlich schwächer. Anhörungen wurden oft aus der Ferne durchgeführt, rechtliche Hinweise kamen verspätet und die Kommunikation mit Rechtsvertreter:innen war stark eingeschränkt. Anwält:innen wurden häufig in letzter Minute informiert oder hatten keinen physischen Zugang zu ihren Mandant:innen. Die Antragstellenden blieben somit isoliert und schlecht über ihre Rechte informiert. Selbst bei erfolgreicher Anfechtung der Inhaftierung, konnten die Personen nicht sofort freigelassen werden, sondern mussten auf ihre Rückkehr nach Italien warten.

In der zweiten Phase, in der bereits in Italien inhaftierte Personen nach Albanien überstellt wurden, zeigen sich weitere Probleme. Die Überstellungen sind nicht klar begründet, insbesondere wenn eine Rückführung ins Herkunftsland unwahrscheinlich oder unmöglich ist. Die Inhaftierten werden aus dem italienischen Gesundheitssystem herausgenommen und in Einrichtungen mit begrenzten medizinischen Leistungen untergebracht, mit ernsthaften Risiken für ihre körperliche und psychische Gesundheit. Die menschlichen Kosten der Unterbringung werden deutlich in Berichten über Selbstverletzungen und Suizidversuche. Die Haftbedingungen in Albanien sind härter als in Italien und bieten zugleich keine Vorteile in Bezug auf die Rückführungschancen. Das Ergebnis ist ein Haftregime, das unverhältnismäßig strafend und belastend ist und sich zunehmend von seinem erklärten Zweck entfernt.

Dieses zunehmend fragwürdige Arrangement erreichte am 9. Mai 2025 einen Wendepunkt, als fünf ägyptische Staatsangehörige diskret aus dem Zentrum in Gjadër über Tirana nach Kairo abgeschoben wurden – Italiens erste extraterritoriale Rückführung.⁷ Die Operation zeigte die Grenzen der Rechtsfiktion auf, die die uneingeschränkte Geltung der italienischen Gerichtsbarkeit für die in Albanien durchgeführten Verfahren behauptet. Außerhalb des Zentrums von Gjadër, auf öffentlichen Straßen und am Flughafen von Tirana unterliegen die italienischen Behörden der albanischen Gerichtsbarkeit, ohne eine wirksame souveräne Kontrolle aus-

nd-return-of-migrants-from-albania-asis-legal-analysis-and-doubts-about-compatibility-with-eu-law/ (21.11.2025).

7 Balkan Insight, 29.7.25, <https://balkaninsight.com/2025/07/29/italys-tirana-cairo-deportation-flight-sets-dangerous-precedent/> (21.11.2025).

üben zu können. Dadurch ist es unmöglich, die Einhaltung der EU-Standards in der letzten und sensibelsten Phase des Rückführungsprozesses zu gewährleisten. Dies verdeutlicht die Grenzen der künstlichen Gleichsetzung von Teilen des Hoheitsgebiets eines Drittstaats mit dem eines EU-Mitgliedstaats. Bei der Durchführung von Abschiebungen aus albanischem Hoheitsgebiet kann die Einhaltung wesentlicher Schutzvorkehrungen, wie die Verhältnismäßigkeit der Anwendung von Gewalt und die Echtzeitbewertung von Rückführungsrisiken, nicht gewährleistet werden, wodurch eine rechtliche Grauzone entsteht.

Zusammenfassend offenbart das Protokoll zwischen Italien und Albanien die inhärente Spannung zwischen extraterritorialer Migrationssteuerung und den Rechtsnormen der EU. Die laufende gerichtliche Überprüfung zeigt, dass die formale Einhaltung auf dem Papier nicht als wirksamer Schutz der Rechte aufgefasst werden kann, insbesondere wenn die Verfahren und Bedingungen in extraterritorialen Einrichtungen in der Praxis unzureichend sind.

Ein teures und ineffektives Experiment

Während sich die öffentliche Debatte weitgehend auf die rechtlichen Kontroversen konzentriert, ist die wirtschaftliche und logistische Ineffizienz des Modells Italien-Albanien ebenso alarmierend.

Eine Beschwerde einer italienischen NGO beim italienischen Rechnungshof brachte ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen Kosten und Nutzung der Zentren zum Vorschein.⁸ Die Gesamtkosten bis 2028 werden auf 671,6 Millionen Euro geschätzt (für den Bau der Zentren und die Betriebskosten).⁹ Während nur für den Bau ursprünglich 39,2 Millionen Euro veranschlagt worden waren, wurde der Betrag schrittweise erhöht; mittlerweile wurden bereits 73,48 Millionen Euro genehmigt. Bis Ende März beliefen sich die tatsächlichen Kosten schon auf über 61 Millionen Euro bei einer Kapazität von 400 Plätzen zu diesem Zeitpunkt. Die Kosten für die Einrichtung eines einzelnen Platzes liegen damit bei über 153.000 Euro, was geschätzt mehr als dem Elffachen der Kosten vergleichbarer italienischer Zentren entspricht – obwohl in Italien gleichzeitig über 260 Plätze in bestehenden Zentren ungenutzt sind. Zwischen Oktober und Dezember 2024 waren die Einrichtungen in Albanien jedoch nur fünf Tage lang in Betrieb und beherbergten nur zwanzig

8 Action Aid: »Il costo dell'eccezione. I centri in Albania«, November 2025, <https://trattenuti.actionaid.it/wp-content/uploads/2025/12/Trattenuti-focus-01.pdf>

9 Corriere della Sera, 3.11.2025, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/albania-flop-dei-centri-chi-sta-pagando-il-conto/6a70e50d-9e1b-448a-8491-f4182afc9x1k.shtml> (5.12.2025).

Personen. Für diesen Zeitraum erhielt der Betreiber Medihospes 570.467,52 Euro, also durchschnittlich 114.000 Euro pro Betriebstag.

Trotz rechtlicher und operativer Rückschläge steht die italienische Regierung weiterhin fest hinter dem Protokoll.¹⁰ Überstellungen und Rückführungen werden in geringer Zahl unter rechtlich umstrittenen Bedingungen durchgeführt. Kritiker argumentieren, dass die zweite Phase hauptsächlich eingeführt wurde, um das Scheitern der ersten Phase nicht anerkennen zu müssen, also eine Strategie der symbolischen Durchsetzung ist. Angesichts steigender Kosten, rechtlicher Unsicherheiten und ohne nachweisbare politische Vorteile scheint die Umsetzung des Protokolls jedoch zunehmend von der operativen Realität abgekoppelt zu sein und eher als Instrument staatlicher Propaganda denn als sinnvolle Strategie zur Migrationssteuerung zu dienen. Bis heute wurden etwa 100 Personen überstellt und etwas mehr als 30 zurückgeführt.¹¹ Dies hat jedoch seinen Preis: Nicht nur für die Migrant:innen, die in einem System gefangen sind, das keine solide rechtliche Grundlage hat, sondern auch für die italienische Gesellschaft, die die finanzielle Last einer Politik trägt, deren Wirksamkeit unklar bleibt.

Eine Blaupause für Europa?

Was sagt das Protokoll zwischen Italien und Albanien nun über den aktuellen Stand der europäischen Migrationspolitik aus? Ähnlich wie die systematischen Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen zeigt es, wie weit Mitgliedstaaten gehen, um zugunsten von Abschreckung und Kontrolle rechtliche Regelungen aufzuweichen. In den letzten Jahren haben Rechtsexpert:innen, NGOs, Journalist:innen und internationale Gremien die rechtlichen und menschlichen Folgen dieser Strategien ausführlich dokumentiert. Jedoch hat dies bisher keine sinnvollen Reformen angestoßen. Die EU-Institutionen, insbesondere die Europäische Kommission, haben sich bisher nicht entschieden für die Verteidigung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt. Das italienische Experiment ist emblematisch: Es wird als rechtmäßig und pragmatisch vermarktet und basiert auf der sorgfältig konstruierten Rechtsfiktion, wonach Verfahren, die auf dem Territorium eines Drittlandes durchgeführt werden, formal mit dem EU-Recht vereinbar sind. Damit kann Italien die formale Verantwortung behalten und den Vorwurf einer Externalisierung vermeiden, während gleichzeitig Verfahrensgarantien und die Kohärenz eines gemeinsamen Asylsystems untergraben werden.

10 Euronews, 1.8.25, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/08/01/eu-court-rebukes-italy-over-migrant-transfers-to-albania> (21.11.2025).

11 Il Manifesto, 18.6.25, <https://ilmanifesto.it/nel-cpr-di-gjader-sono-rimaste-circa-trenta-di-persone> (21.11.2025).

Gleichzeitig ist das Protokoll kein isolierter Sonderfall. Vielmehr hat es dazu beigetragen, bestehende Trends in der EU-Migrationspolitik zu beschleunigen und zu radikalisieren. Dazu gehören Debatten zur Überstellung von Asylbewerber:innen in »sichere Drittstaaten«, selbst ohne Verbindungen der Personen in das betreffende Land, der Vorschlag für eine EU-weite Liste sicherer Herkunftsländer sowie Initiativen zur Einrichtung von »Rückführungszentren« im Ausland im Rahmen der vorgeschlagenen neuen Rückführungsverordnung. Im Gegensatz zum italienisch-albanischen Abkommen würde damit die Verantwortung vollständig an Drittstaaten ausgelagert und selbst die minimale Kontrolle entfielen, die durch die formale Anwendbarkeit des EU-Rechts gewährleistet ist. Dies offenbart einen sich abzeichnenden Konsens: Die Verlagerung der Verantwortung auf Drittstaaten wird derzeit als politisch und logistisch zweckmäßiger angesehen, als auch nur den Schein einer rechtlichen Verantwortung aufrechtzuerhalten.

In diesem Sinne stellt das italienisch-albanische Protokoll trotz seiner operativen Mängel einen gefährlichen Präzedenzfall dar: Es trägt dazu bei, eine Regierungsform zu normalisieren, in der die rechtliche Verantwortung verwässert oder sogar offen zurückgewiesen wird, der Schutz der Menschenrechte geschwächt wird und Grenzen sowohl physisch als auch rechtlich externalisiert werden. Es ist kein Modell für ein nachhaltigeres europäisches Asylsystem, sondern ein mahnendes Beispiel dafür, wie leicht die Rhetorik der Innovation Rückschritte in der Rechtsstaatlichkeit verschleiern kann.

Literatur

- De Leo, Andreina: Managing Migration the Italian Way: The »Innovative« Italy-Albania Deal under Scrutiny, *Verfassungsblog*, 29.10.2024, <https://verfassungsblog.de/managing-migration-the-italian-way/> (21.11.2025).
- De Leo, Andreina: Managing Migration the Italian Way II: The »Innovative« Italy-Albania Deal at the ECJ, *Verfassungsblog*, 27.6.2025, <https://verfassungsblog.de/managing-migration-the-italian-way-ii/> (21.11.2025).
- Mastrosanti, Gaia: Why Externalization Won't Fix EU's Migration Policy, *ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)*, 14.7.2025, <https://www.ispionline.it/en/publication/why-externalization-wont-fix-eus-migration-policy-213189> (21.11.2025).
- Mitsilegas, Valsamis: The EU External Border as a Site of Preventive (In)Justice, in: *European Law Journal*, 28. 2022, H. 4–6, S. 263–280.
- Nicolosi, Salvatore Fabio: Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and their Implications in International and European Law, in: *Netherlands International Law Review*, 71. 2024, H. 1, S. 1–20.