Fachbereich EU 6

Zum Erfordernis einer nationalen Rechtsgrundlage für Return Hubs

© 2026 Deutscher Bundestag

Zum Erfordernis einer nationalen Rechtsgrundlage für Return Hubs

Aktenzeichen:	EU 6-30000-0007-0032
Abschluss der Arbeit:	16. Oktober 2026
Fachbereich:	EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einführung**	**4**
2.	**Kontext: Das Konzept von Return Hubs**	**4**
2.1.	Die neue RückkehrVO	4
2.2.	Definition „Return Hubs“	5
2.3.	Mitgliedstaatliche Bestrebungen	5
3.	**Unionsrechtliche Rechtsgrundlage: Art. 14 RückkehrVO**	**6**
3.1.	Vorgaben des Art. 14 RückkehrVO	6
3.2.	Spielräume des Art. 14 RückkehrVO	7
3.3.	Insbesondere: „Abkommen oder Vereinbarung“	8
4.	**Erfordernis einer nationalen Rechtsgrundlage: Art. 59 Abs. 2 GG**	**10**
4.1.	Anwendungsbereich: Völkerrechtlicher Vertrag	11
4.2.	Erfordernis eines Vertragsgesetzes (S. 1)	13
4.2.1.	Hochpolitische Verträge (Alt. 1)	13
4.2.2.	Gesetzesinhaltliche Verträge (Alt. 2)	14
4.2.2.1.	Vorbehalt des Gesetzes	15
4.2.2.2.	Vorrang des Gesetzes	16
4.3.	Abgrenzung von Verwaltungsabkommen (S. 2)	16
5.	**Verhältnis von unionsrechtlicher und nationaler Rechtsgrundlage**	**17**
6.	**Fazit**	**19**

1. Einführung

Der Fachbereich EU 6 wurde mit der Frage befasst, inwiefern die in Art. 14 RückkehrVO[1] vorgesehenen Rückkehrzentren (sog. Return Hubs) neben der unionsrechtlichen Rechtsgrundlage einer eigenständigen nationalen Rechtsgrundlage bedürfen. Die Frage betrifft insbesondere die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Art. 59 Abs. 2 GG.

Im Folgenden wird zunächst das Konzept von Return Hubs erläutert (Ziff. 2.) und anschließend die unionsrechtliche Rechtsgrundlage des Art. 14 RückkehrVO dargestellt (Ziff. 3.). Besondere Berücksichtigung soll dabei die Frage finden, welche Vorgaben aus Art. 14 RückkehrVO für die Rechtsform des Abkommens oder der Vereinbarung mit Drittstaaten folgen. Davon ausgehend wird sodann die Frage der nationalen Rechtsgrundlage anhand von Art. 59 Abs. 2 GG analysiert (Ziff. 4.). Schließlich wird beleuchtet, welche Auswirkungen die bestehende unionsrechtliche Rechtsgrundlage auf das Erfordernis einer nationalen Rechtsgrundlage hat (Ziff. 5.).

Die vorliegende Arbeit befasst sich ausschließlich mit dem formalen Erfordernis einer Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Return Hubs. Nicht betrachtet wird hingegen die materiellrechtliche Frage der Rechtmäßigkeit des Konzepts von Return Hubs.[2] Ferner sei darauf hingewiesen, dass eine abschließende Prüfung der völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben erst erfolgen kann, wenn der konkrete Text eines Abkommens oder einer Vereinbarung mit einem Drittstaat vorliegt. Zum jetzigen Zeitpunkt können lediglich die Maßstäbe dargestellt werden, an denen sich künftige Übereinkünfte mit Drittstaaten messen lassen müssen.

2. Kontext: Das Konzept von Return Hubs

2.1. Die neue RückkehrVO

Die neue RückkehrVO der Europäischen Union (EU) wurde am 1. Oktober 2026 vom Rat der EU angenommen,[3] am 15. Oktober 2026 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und ist somit am 16. Oktober 2026 in Kraft getreten (Art. 50 Abs. 1 RückkehrVO). Sie ersetzt die bisherige Rückführungsrichtlinie und soll ein unionsweit einheitliches System für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger schaffen (Art. 1, 2 Abs. 1 RückkehrVO). Vorgesehen ist die Einführung eines

---

1 Verordnung (EU) 2026/2280 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Oktober 2026 zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates (RückkehrVO), ABl. L, 2026/2280 vom 15. Oktober 2026.

2 Vgl. dazu das anhängige Verfahren in der Rechtssache (Rs.) C-414/25 vor dem EuGH; der Generalanwalt (GA) Emiliou kam in seinen Schlussanträgen im April 2026 zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung von Rückführungshaftzentren rechtmäßig sein kann, sofern der Mitgliedstaat sicherstellt, dass die Rechte der Migranten gewahrt werden, s. GA Emiliou, Schlussanträge vom 23. April 2026 zu EuGH, Rs. C-414/25 Sedrata.

3 Rat, Pressemitteilung vom 1. Oktober 2026: Council adopts new rules on return for those with no right to stay in the EU.

„Gemeinsamen Europäischen Rückkehrsystems“, das neben den Return Hubs u. a. die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen durch die Mitgliedstaaten vorsieht.

2.2. Definition „Return Hubs“

Art. 14 RückkehrVO setzt die Einrichtung von Return Hubs voraus, ohne diese explizit zu benennen oder zu definieren. Eine Begriffsbestimmung lässt sich aber mittelbar aus der erweiterten Definition von „Rückkehrstaaten“ in Art. 3 Nr. 3 Buchst. g RückkehrVO herleiten. Dieser ermöglicht die „Rückkehr“[4] in einen anderen Drittstaat als die unter Buchst. a, b oder d genannten auf Basis eines Abkommens oder einer Vereinbarung.

Return Hubs (auch: „Rückkehrzentren“, „Rückführungszentren“, „Abschiebezentren“) sind also Einrichtungen in Drittstaaten, in die ausreisepflichtige Asylbewerber gebracht werden, deren Asylanträge in der EU abgelehnt wurden, obwohl diese Staaten weder Herkunfts- noch Aufenthaltsstaat der betreffenden Personen sind. Von dort aus können die Betroffenen weiter in ihre Herkunftsländer überführt werden, möglich ist aber auch ein dauerhafter Aufenthalt.[5]

Das Konzept der Return Hubs ist zu unterscheiden von dem der „**Sicheren Drittstaaten**“. Reist ein Asylbewerber aus einem als sicher eingestuften Drittstaat ein, kann sein Antrag als **unzulässig** abgelehnt und der Betroffene auf Schutz in diesem Staat verwiesen werden, sodass keine Prüfung in der Sache stattfindet (Art. 38 Abs. 1 Buchst. b; Art. 57, 59 f. AsylVerfVO[6]). Im Gegensatz dazu ist der Antrag im Fall von Return Hubs in der EU geprüft und abgelehnt worden; erst danach kann der Betroffene – als Vollstreckungsmaßnahme – in einen Return Hub abgeschoben werden.[7]

2.3. Mitgliedstaatliche Bestrebungen

Auf mitgliedstaatlicher Ebene haben sich im Januar 2026 fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Dänemark, Griechenland und die Niederlande) zu einer „Arbeitsgruppe zu innovativen Drittstaatenmodellen“ zusammengeschlossen. Die Arbeitsgruppe soll ausarbeiten, wie die Return

---

4 Für die Zwecke dieser Arbeit wird der Begriff „Rückkehrverordnung“ aus dem Gesetzgebungsverfahren verwendet, wenngleich es Return Hubs gerade auszeichnet, dass die Betroffenen nicht in ihr Herkunftsland „zurückkehren“, sondern in ein Land verbracht werden, in dem sie nie zuvor waren, vgl. Bornemann, Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment?, EU Law Analysis vom 25. Juni 2025.

5 Föcking/Balta, Was sind Return Hubs und warum sind sie menschenrechtlich nicht haltbar?, Briefing vom März 2026, S. 2.

6 Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L, 2024/1348, 22. Mai 2024, konsolidierte Fassung vom 27. Februar 2026.

7 Föcking/Balta, Was sind Return Hubs und warum sind sie menschenrechtlich nicht haltbar?, Briefing vom März 2026, S. 3; Thym, Wie Abschiebung in Drittstaaten rechtlich möglich ist, LTO vom 23. Juni 2026.

Hubs in Drittstaaten konkret umgesetzt werden können, und Gespräche mit möglichen Partnerstaaten führen.[8]

Welche Drittstaaten als Partner für die Return Hubs infrage kommen, ist bislang offen. Medienberichten zufolge werden verschiedene afrikanische Länder in Betracht gezogen (Ruanda, Uganda, Ghana, Senegal, Tunesien, Libyen, Mauretanien, Ägypten und Äthiopien), darüber hinaus auch Usbekistan, Armenien und Montenegro.[9] Erste Gespräche sollen u. a. mit Ruanda geführt worden sein.[10]

Im Lauf des Jahres 2026 sollen die Gespräche vertieft werden; bis Ende des Jahres soll ein Partnerland feststehen.[11] Nach Einschätzung dänischer Regierungsvertreter könnten erste Überstellungen in ein Partnerland Ende 2027 erfolgen.[12]

3. Unionsrechtliche Rechtsgrundlage: Art. 14 RückkehrVO

Die unionsrechtliche Rechtsgrundlage für Return Hubs ist Art. 14 RückkehrVO. Darin legt der Unionsgesetzgeber bestimmte Mindestanforderungen fest (Ziff. 3.1.), überlässt aber zugleich wesentliche Aspekte der konkreten Ausgestaltung den Mitgliedstaaten und ihren Verhandlungspartnern (Ziff. 3.2.). Insbesondere setzt die Vorschrift den Abschluss von „Abkommen oder Vereinbarungen“ mit Drittstaaten voraus, was unter Ziff. 3.3. näher untersucht werden soll.

3.1. Vorgaben des Art. 14 RückkehrVO

Nach Art. 14 RückkehrVO i. V. m. Art. 3 Nr. 3 Buchst. g RückkehrVO können abgelehnte Asylbewerber in Drittstaaten überstellt werden, zu denen sie keine Verbindung haben. Voraussetzung dafür ist, dass zuvor ein „**Abkommen oder eine Vereinbarung**“ mit dem betreffenden Drittstaat geschlossen wurde (Art. 14 Abs. 1 S. 1 RückkehrVO, dazu näher unter Ziff. 3.3.).

---

8 BMI, Arbeitsgruppe zu innovativen Drittstaatenmodellen gestartet: Deutschland und Niederlande haben zum 1. Treffen eingeladen, Pressemitteilung vom 22. Januar 2026; BMI, MSC: Gespräche zur europäischen Drittstaatenlösung, Pressemitteilung vom 16. Februar 2026; Antwort der Bundesregierung vom 13. April 2026 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lukas Benner, Filiz Polat, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion, BT-Drs. 21/5366, S. 3.

9 Deutschlandfunk vom 29. September 2026, „Return Hubs“ – Abschiebezentren für Migranten außerhalb der EU: Was Deutschland und andere Länder planen.

10 DIE ZEIT vom 21. August 2026, Abschiebezentren in Ruanda: Deutschland und weitere Länder beraten in Ruanda über Abschiebezentren; DER SPIEGEL vom 21. August 2026, »Return Hubs« außerhalb Europas: Deutschland und vier EU-Staaten verhandeln über Abschiebezentren in Ruanda; Reuters vom 4. September 2026, Five European nations seek deals to send migrants out of the EU.

11 DIE ZEIT vom 21. August 2026, Abschiebezentren in Ruanda: Deutschland und weitere Länder beraten in Ruanda über Abschiebezentren; DER SPIEGEL vom 21. August 2026, »Return Hubs« außerhalb Europas: Deutschland und vier EU-Staaten verhandeln über Abschiebezentren in Ruanda.

12 Deutschlandfunk vom 29. September 2026, "Return Hubs" - Abschiebezentren für Migranten außerhalb der EU: Was Deutschland und andere Länder planen.

Ein solches Abkommen oder eine solche Vereinbarung darf nur mit einem Drittstaat geschlossen werden, welcher die **internationalen Menschenrechtsnormen und -grundsätze** im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, wahrt (Art. 14 Abs. 1 S. 2 RückkehrVO).

Ferner legt Art. 14 Abs. 2 RückkehrVO „**Elemente**“ fest, die in dem Abkommen oder der Vereinbarung enthalten sein müssen, darunter das Verfahren für die Rückkehr (Buchst. a), die Bedingungen für den Aufenthalt im Drittstaat (Buchst. b), die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Drittstaats (Buchst. c) und die Konsequenzen bei Verstößen u. a. gegen das Abkommen oder die Vereinbarung (Buchst. d).

Art. 14 Abs. 3 RückkehrVO macht Vorgaben zu den **Modalitäten der weiterführenden Rückkehr** in einen Rückkehrstaat, sofern eine solche weiterführende Rückkehr in dem Abkommen oder der Vereinbarung vorgesehen ist. Unterabsatz 2 stellt dabei ausdrücklich klar, dass das Abkommen „Bedingungen für die Inhaftierung“ enthalten „kann“.

Art. 14 Abs. 4 RückkehrVO gibt vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission und andere Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Landgrenze mit dem jeweiligen Drittstaat haben, rechtzeitig über Verhandlungen, abgeschlossene Abkommen und spätere Änderungen oder deren Beendigung **informieren** müssen. Art. 14 Abs. 5 RückkehrVO verbietet schließlich die Rückführung **unbegleiteter Minderjähriger** in Return Hubs, nicht aber die Rückführung von Familien mit minderjährigen Kindern.

3.2. Spielräume des Art. 14 RückkehrVO

Innerhalb dieses Rahmens eröffnet Art. 14 RückkehrVO den Mitgliedstaaten einen erheblichen **Gestaltungsspielraum** für den Abschluss und die Ausgestaltung von Abkommen mit Drittstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. So sind die Mitgliedstaaten frei, sich für oder gegen das Konzept der Return Hubs zu entschließen, den möglichen Vertragspartner auszuwählen und die konkreten Regelungen auszugestalten.[13]

Ziel der offenen Formulierungen dürfte **mehr Flexibilität** für die Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten sein, was in ErwG 18 explizit als Ziel der Verordnung benannt wird (vgl. auch ErwG 34 und 35). Begrenzt wird der Spielraum durch die menschenrechtlichen Vorgaben (Abs. 1 S. 2), die verbindlichen Elemente (Abs. 2, und 3), die Informations- und Koordinierungspflichten (Abs. 4) sowie den Ausschluss unbegleiteter Minderjähriger (Abs. 5), s. Ziff. 3.1.

In der Literatur wird die **Unbestimmtheit** der unionsrechtlich vorgegebenen materiellen Anforderungen an die Ausgestaltung der Return Hubs kritisiert. Art. 14 Abs. 2 Buchst. b RückkehrVO lasse offen, welche konkreten Anforderungen an die Aufenthaltsbedingungen der betroffenen Personen zu stellen sind. Dies betreffe insbesondere die Frage, ob ihnen ein gesicherter Aufenthaltsstatus, Zugang zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem sowie angemessene Unterbrin-

13 So hat etwa Frankreich angekündigt, keine Return Hubs in Drittländern zu planen, s. Deutschlandfunk vom 29. September 2026, "Return Hubs" - Abschiebezentren für Migranten außerhalb der EU: Was Deutschland und andere Länder planen.

gung und Sozialleistungen gewährt werden müssen. Auch hinsichtlich der medizinischen Versorgung und der Bewegungsfreiheit innerhalb des Drittstaats enthalte der Verordnungstext keine näheren Vorgaben.[14] Eine weitere Unwägbarkeit bestehe darin, ob die Return Hubs lediglich als vorübergehende Zwischenstation zur freiwilligen oder zwangsweisen Rückkehr in den Herkunftsstaat dienten oder ob ein längerfristiger beziehungsweise dauerhafter Aufenthalt der betroffenen Personen vorgesehen sei.[15] Ungeklärt sei auch, an welchen Orten und in welcher Anzahl Return Hubs eingerichtet werden sollen, wie viele Personen dort untergebracht werden können und welche Gegenleistungen den betreffenden Drittstaaten zur Sicherung entsprechender Vereinbarungen angeboten werden können.[16]

All diese Fragen werden der konkreten Ausgestaltung und den diplomatischen Verhandlungen der Mitgliedstaaten mit den jeweiligen Partnerstaaten überlassen.[17] Dies führt zu einem erheblichen Maß an **Flexibilität**, zugleich aber auch zu rechtlicher **Unbestimmtheit** und praktischen Unklarheiten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Return Hubs.

3.3. Insbesondere: „Abkommen oder Vereinbarung“

Nicht eindeutig sind die Vorgaben der RückkehrVO zur Rechtsform der Übereinkunft mit Drittstaaten. Art. 14 RückkehrVO setzt den Abschluss eines „**Abkommens oder einer Vereinbarung**“ voraus. Fraglich ist, welche Formen der zwischenstaatlichen Kooperation hiervon erfasst sind. Insbesondere stellt sich die Frage, ob ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag erforderlich ist oder ob eine unverbindliche politische Absichtserklärung genügt.

Völkerrechtliche Verträge sind Vereinbarungen zwischen Völkerrechtssubjekten, die vom Völkerrecht bestimmt und von einem Rechtsbindungswillen getragen sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a WVK[18]). Dabei ist die Bezeichnung des Instruments unerheblich,[19] vielmehr kommt es auf den aus dem Inhalt und den Umständen des Vertrags abzuleitenden Rechtsbindungswillen an. Durch dieses Kriterium werden völkerrechtliche Verträge von rechtlich unverbindlichen,

---

14 Föcking/Balta, Was sind Return Hubs und warum sind sie menschenrechtlich nicht haltbar?, Briefing vom März 2026, S. 4.

15 Pelzer, Neue EU-Rückführungsverordnung: Abschiebungen um jeden Preis?, ZRP 2025, 104 (105); Thym, Wie Abschiebung in Drittstaaten rechtlich möglich ist, LTO vom 23. Juni 2026; Eckert, Out of Sight, Out of Mind, Return Hubs and the Externalisation of Limbo, Verfassungsblog vom 17. November 2025.

16 Parusel, A Draconian Return System, High Humanitarian Cost of the Forthcoming Return of Irregular Migrants, Verfassungsblog vom 6. Februar 2026.

17 Thym, Wie Abschiebung in Drittstaaten rechtlich möglich ist, LTO vom 23. Juni 2026.

18 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, BGBl. II 1985, S. 926.

19 IGH, South West Africa (Preliminary Objections), ICJ Reports 1962, S. 319 (331): „Terminology is not a determinant factor as to the character of an international agreement or undertaking“. Mitunter werden Begriffe wie „Vertrag“, „Abkommen“, „Übereinkommen“, „Konvention“ oder „Pakt“ verwendet, vgl. von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 191.

nichtvertraglichen Absprachen (auch: „politische Absichtserklärung", „unverbindliche Absprache", „Memorandum of Understanding", „Soft Law") abgegrenzt.[20]

Ob ein **Rechtsbindungswille** vorliegt, ist anhand einer objektivierten Betrachtung zu beurteilen, die sich am Inhalt der Erklärung und den Umständen ihres Zustandekommens orientiert. Maßgeblich ist somit nicht der subjektive Wille der Parteien. Als Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Rechtsbindungswillens kommen insbesondere die verwendete Sprache, die Form der Erklärung und die Begleitumstände ihres Zustandekommens in Betracht.[21]

Da derzeit (noch) keine maßgebliche Übereinkunft mit einem Drittstaat vorliegt, kann ihr Inhalt allein anhand der unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 RückkehrVO antizipiert werden:

Art. 14 Abs. 1 RückkehrVO sieht vor, dass Return Hubs auf Grundlage eines „**Abkommens oder einer Vereinbarung**" (engl.: „agreement or arrangement") eingerichtet werden können. Die beiden Begriffe werden in der gesamten Verordnung als Begriffspaar verwendet und weder definiert noch voneinander abgegrenzt. Sie sind daher auslegungsbedürftig.

Der **Wortlaut** „Vereinbarung" könnte den Eindruck erwecken, dass auch informelle Formen der Zusammenarbeit zulässig sind. Die weite Formulierung deutet auf einen Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Kooperationsform mit dem jeweiligen Drittstaat hin. Denkbar wäre es sogar, in der alternativen Formulierung („oder") eine Wahlmöglichkeit zwischen völkerrechtlich verbindlichen Verträgen und rein politischen Vereinbarungen zu sehen.[22]

Allerdings ist die Bezeichnung, wie oben dargestellt, nachrangig. Vielmehr kommt es auf den **Inhalt der Einigung** an: Wenngleich noch kein konkreter Text vorliegt, macht das Unionsrecht gewisse Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung. Gemäß Art. 14 RückkehrVO muss das mit dem Drittstaat auszuhandelnde Instrument u. a. die Pflichten und Verantwortlichkeiten des Drittstaats, die Verfahren und Bedingungen für die Aufnahme, Überstellung und den Aufenthalt der betroffenen Person sowie einen unabhängigen Überwachungsmechanismus regeln (s. o. Ziff. 3.1.). Zudem sind Konsequenzen für den Fall von Verstößen vorzusehen. Wörtlich ist die Rede von „Verpflichtungen des Drittstaats" und „Pflichten der Parteien", was sowohl für Aufnahmezusagen der Drittstaaten als auch für die Gegenleistung der Mitgliedstaaten (bspw. finanzielle Zusagen) gelten dürfte.

---

20 Herdegen, Völkerrecht, 23. Aufl. 2024, § 15 Rn. 2 f.; dazu umfassend: Gautier, Non-Binding Agreements, Oxford Public International Law, Oxford University Press, Mai 2022.

21 IGH, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain [Qatar v. Bahrain], Judgment, ICJ Reports 1994, S. 112 [121 para. 25]; Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Judgment, ICJ Reports 1978, S. 3 (44); von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 195; Herdegen, Völkerrecht, 23. Aufl. 2024, § 15 Rn. 2 f.; Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 12 Rn. 3.

22 Art. 2 Abs. 1 Buchst. a WVK definiert den Vertrag als „international agreement" zwischen Staaten in Schriftform, das dem Völkerrecht unterliegt, „whatever its particular designation". „Agreement" ist dort also das Genus und „treaty" die rechtlich qualifizierte Teilmenge. Die Guidance „Treaties and MOUs: Guidance on Practice and Procedures" des britischen Foreign, Commenwealth and Develepoement Office nennt „arrangement" als Beispiel für ein MoU bzw. ein nicht bindendes „international commitment" (i) Ziff. 4.

Um die – unionsrechtlich zwingenden – Verpflichtungen auf beiden Seiten hinreichend rechtssicher abzubilden, liegt der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags nahe. Informelle Regelungen dürften dagegen eher nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass der Drittstaat zur Aufnahme der zurückzuführenden Personen bereit ist und die Schutzrechte der Betroffenen gewahrt werden.[23] In der Literatur wird argumentativ auf die systematische Parallele zu Art. 59 Abs. 7 Asyl-VerfVO verwiesen, wonach im Fall von Sicheren Drittstaaten ein völkerrechtlicher Vertrag i. S. d. Art. 218 AEUV die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement) gewährleisten würde. Auch der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) sah rechtsverbindliche Abkommen über die Überstellung von Asylbewerbern als vorzugswürdig an:[24]

> „An arrangement between States for the transfer of asylum-seekers is best governed by a legally binding instrument, challengeable and enforceable in a court of law by the affected asylum-seekers. The arrangement would need to clearly stipulate the rights and obligations of each State and the rights and duties of asylum-seekers.“[25]

Zusammenfassend erscheint es somit naheliegend, dass der Unionsgesetzgeber ungeachtet des weiten Wortlauts grundsätzlich von einer vertraglichen Bindung auszugehen scheint.

4. Erfordernis einer nationalen Rechtsgrundlage: Art. 59 Abs. 2 GG

Das Erfordernis einer eigenständigen nationalen Regelung ist insbesondere unter dem Blickwinkel des Art. 59 Abs. 2 GG zu betrachten.[26] Danach bedürfen bestimmte völkerrechtliche Verträge der Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften.

Art. 59 Abs. 2 GG lautet:

> „Verträge, welche die **politischen Beziehungen des Bundes** regeln oder sich auf **Gegenstände der Bundesgesetzgebung** beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.“

---

23 Bornemann, Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment?, EU Law Analysis vom 25. Juni 2025.

24 Bornemann, Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment?, EU Law Analysis vom 25. Juni 2025.

25 UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Mai 2013.

26 Zur Mitwirkung des Bundestages an völkerrechtlichen Verträgen siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zustimmung des Deutschen Bundestages zu völkerrechtlichen Verträgen, 23. September 2024, WD 2 - 3000 - 054/24; Zur Beteiligung und Mitwirkung des Deutschen Bundestages an dem Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen und Verwaltungsabkommen und dem Geheimschutz, 31. Januar 2020, WD 3 - 3000 - 015/20.

Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesregierung parlamentarisch zu legitimieren und dadurch die demokratische Kontrolle der auswärtigen Gewalt sicherzustellen.[27] Es soll gewährleistet werden, dass der Bund langfristige völkerrechtliche Bindungen nicht ohne Zustimmung des Bundestages und ggf. des Bundesrates eingeht. Das hierzu erforderliche Bundesgesetz (Zustimmungs- oder Vertragsgesetz) erfüllt neben der **Legitimations- auch eine Transformationsfunktion**: Es überführt das Völkervertragsrecht in nationales Recht und verschafft dem Vertragsinhalt damit innerstaatliche Geltung, und zwar normenhierarchisch auf der Ebene eines Bundesgesetzes.[28] Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG kommt somit eine Doppelfunktion zu: Zum einen ermöglicht er die parlamentarische Kontrolle und Mitentscheidung, sofern die politischen Beziehungen des Bundes oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen sind.[29] Zum anderen wird die Einhaltung des Vertrages sichergestellt, indem die für die Vertragserfüllung notwendige gesetzliche Grundlage – der innerstaatliche Anwendungsbefehl für die völkervertraglich gefassten Beschlüsse – geschaffen wird.[30]

Die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 59 Abs. 2 GG setzt zunächst das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vertrags voraus (Ziff. 4.1.). Liegt ein solcher vor, unterscheidet Art. 59 Abs. 2 GG zwischen zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Verträgen (dazu Ziff. 4.2.) und Verwaltungsabkommen, die ohne Vertragsgesetz geschlossen werden können (dazu Ziff. 4.3.).

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Voraussetzungen eines Vertragsgesetzes gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. Sie geht **nicht** auf die Frage ein, inwieweit ein Zustimmungsgesetz zu völkerrechtlichen Verträgen im Zusammenhang mit der RückkehrVO in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der EU steht und damit (auch) an **Art. 23 Abs. 1 GG** zu messen ist[31] und den besonderen **Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechten des Bundestages in EU-Angelegenheiten** gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG unterliegt.

4.1. Anwendungsbereich: Völkerrechtlicher Vertrag

Wie sich aus dem Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 GG ergibt, erstreckt sich der Anwendungsbereich der Vorschrift nur auf **völkerrechtliche Verträge**. **Nichtvertragliche Absprachen**, die keine völ-

---

27 BVerfGE 90, 286 (357); 118, 244 (258); 131, 152 (195 f.).

28 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zustimmung des Deutschen Bundestages zu völkerrechtlichen Verträgen, 23. September 2024, WD 2 - 3000 - 054/24, S. 1.

29 BVerfGE 152, 8 (22).

30 BVerfGE 1, 372 (389 f.); 118, 244 (258); Kleinlein, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 215. Lieferung, Stand: August 2026, GG Art. 59, Rn. 363; umfassend zu Sinn und Zweck von Art. 59 Abs. 2 GG: BVerfGE 141, 1 (18 f.).

31 Vgl. BVerfGE 153, 74 (143).

kerrechtlichen Verpflichtungen, sondern lediglich politische Verabredungen enthalten, unterfallen dagegen nicht dem Anwendungsbereich von Art. 59 Abs. 2 GG und sind schon deshalb nicht zustimmungsbedürftig.[32]

Somit wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob es sich bei dem ausgehandelten Dokument um einen völkerrechtlichen Vertrag i. S. d. Vorschrift handelt. Dabei kommt es nicht auf die Bezeichnung des Dokuments, sondern auf den sich aus seinem Inhalt und den Umständen ergebenden Rechtsbindungswillen an.[33] Sollte die Bundesregierung einen völkerrechtlichen Vertrag über die Einrichtung von Return Hubs schließen, kann unter den weiteren Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ein Vertragsgesetz erforderlich sein (dazu sogleich unter Ziff. 4.2.). Sollte sich die Bundesregierung dagegen unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrags mit dem Drittstaat einigen, wäre Art. 59 Abs. 2 GG nicht einschlägig und ein Zustimmungsgesetz daher nicht erforderlich.

Bei der Wahl der Kooperationsform steht der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Gewalt grundsätzlich ein **weites Ermessen zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung** zu.[34] Dieses umfasst auch die Befugnis, in Verhandlungen mit Drittstaaten ein angemessen erscheinendes Handlungsinstrument zu wählen. Die Bundesregierung kann im Rahmen ihrer außenpolitischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich auch informelle Kooperationsformen wie ein Memorandum of Understanding (MoU) wählen, sofern hierdurch keine rechtlichen Bindungen begründet werden, die nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der parlamentarischen Zustimmung bedürfen.[35]

Begrenzt wird die außenpolitische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung verfassungsrechtlich durch die „**Grenze offensichtlicher Willkür**“.[36] Die Bundesregierung darf die parlamentarische Beteiligung nicht dadurch umgehen, dass sie eine ihrem tatsächlichen Inhalt nach rechtlich bindende Vereinbarung lediglich als MoU bezeichnet. Der Gestaltungsspielraum betrifft also die Wahl einer tatsächlich unverbindlichen Kooperationsform, nicht die Umdeklarierung eines zustimmungsbedürftigen Vertrags.

Gleichzeitig muss sich die Bundesregierung bei der Wahl der Kooperationsform im Rahmen des von der **RückkehrVO eröffneten Spielraums** bewegen und die dort vorgegebenen Anforderungen umsetzen. Im Fall von Return Hubs wird die außenpolitische Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten also auch durch die unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 RückkehrVO begrenzt. So darf sie die Vorgaben des Unionsgesetzgebers nicht dadurch unterlaufen, dass sie die unionsrechtlich verpflichtenden Elemente in den Verhandlungen mit Drittstaaten nicht hinreichend

---

32 BVerfGE 68, 1 (87 f.); 90, 286 (358); Heun, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 59 Rn. 42; kritisch unter Verweis auf die mitunter erheblichen Auswirkungen politischer Absprachen: Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 12.

33 BVerfGE 104, 151 (200); 90, 286 (359 ff.).

34 BVerfGE 104, 151 (207); 143, 101 (153); 94, 12 (35); Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 27.

35 BVerfGE 143, 101 (140 f.); 155, 1 (46 ff.).

36 BVerfGE 68, 1 (97); Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 27; kritisch unter Verweis auf Grundrechtsbeeinträchtigungen: Jarass, in: Jarass/Pieroth, 19. Aufl. 2026, GG Art. 59 Rn. 8a.

rechtssicher abbildet. Angesichts der weitreichenden unionsrechtlichen Vorgaben zu den verpflichtenden Elementen des Abkommens oder der Vereinbarung in Art. 14 Abs. 2, 3 RückkehrVO liegt der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags nahe (s. o. Ziff. 3.3.).

4.2. Erfordernis eines Vertragsgesetzes (S. 1)

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG unterwirft in seinen zwei Varianten völkerrechtliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes (Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG) oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung (Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG) zum Inhalt haben, dem Vorbehalt des Gesetzes.[37] Erforderlich ist die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines **Bundesgesetzes**.[38]

4.2.1. Hochpolitische Verträge (Alt. 1)

Der parlamentarischen Mitwirkung bedürfen gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG zum einen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln (sog. politische Verträge, auch: hochpolitische Verträge). Angesichts der Allgegenwärtigkeit politischer Beziehungen in völkerrechtlichen Verträgen ist die Vorschrift **eng auszulegen**, um den Anwendungsbereich von Alt. 1 nicht übermäßig auszudehnen und eine klare Abgrenzung zu Alt. 2 zu ermöglichen.[39]

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist es nicht ausreichend, dass sich völkerrechtliche Verträge auf öffentliche Angelegenheiten beziehen oder wesentliche Auswirkungen auf die innenpolitischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse haben.[40] Erforderlich ist vielmehr, dass sie „**die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft**“ berühren.[41] Das ist insbesondere der Fall bei Verträgen, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung eines Staates gegenüber anderen Staaten zu prägen.[42] Dazu zählen etwa Bündnisse, Garantiepakte,

37 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, GG Art. 59, Rn. 33.

38 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, GG Art. 59, Rn. 28.

39 Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 14; Streinz/Wiater, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, GG Art. 59, Rn. 29; kritisch gegenüber der engen Auslegung: von Arnauld, AöR 141 (2016), 268 (274 ff.).

40 BVerfGE 1, 372 (381); 90, 286 (359).

41 BVerfGE 1, 372 (381); 90, 286 (359); Jarass, in: Jarass/Pieroth, 19. Aufl. 2026, GG Art. 59 Rn. 12; Streinz/Wiater, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 59 GG, Rn. 30; Starski, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 8. Aufl. 2025, GG Art. 59, Rn. 82.

42 BVerfGE 1, 372 (381); 90, 286 (359).

Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge sowie Schiedsverträge.[43] Auch menschenrechtliche Verträge sind erfasst.[44] Nicht erfasst sind typischerweise Handels-, Freundschafts- und Schifffahrtsabkommen, wobei es auf den Einzelfall ankommt. Entscheidend ist nicht der Vertragstyp, sondern die Frage, ob der Vertrag selbst wesentlich und unmittelbar den Bestand, die Unabhängigkeit, die Stellung oder das Gewicht des Staates in der Staatengemeinschaft oder deren Ordnung betrifft.[45]

Vor dem Hintergrund dieses **restriktiven Maßstabs** sprechen überzeugende Gründe dafür, ein Abkommen über die Einrichtung von Return Hubs nicht als politischen Vertrag i. S. d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG einzuordnen. Ein Return-Hub-Abkommen dürfte die spezifische Zusammenarbeit mit dem Drittstaat zur Rückführung ausreisepflichtiger Asylbewerber in Return Hubs, nicht aber die grundsätzlichen politischen Beziehungen der beiden Staaten und ihre Stellung in der Staatengemeinschaft regeln. Die erheblichen migrationspolitischen und grundrechtlichen Auswirkungen einer solchen Vereinbarung dürften für sich genommen noch nicht den qualifizierten außenpolitischen Bezug begründen, den Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG voraussetzt. Anders könnte es sich verhalten, wenn das Abkommen darüber hinausgehende strategische oder sicherheitspolitische Bindungen begründet oder die außenpolitische Stellung Deutschlands wesentlich beeinflusst. Die abschließende Einordnung hängt vom konkreten Vertragsinhalt ab.

4.2.2. Gesetzesinhaltliche Verträge (Alt. 2)

Die zweite Alternative von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ist weiter als Alternative 1.[46] Sie betrifft Verträge, die sich auf **Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen** (sog. **gesetzesinhaltliche Verträge**). Auf den Gegenstand der Bundesgesetzgebung bezieht sich ein Vertrag, zu dessen Erfüllung der Erlass eines formellen Gesetzes unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist.[47] Es geht also weniger um die Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenz als vielmehr um die Abgrenzung von Gesetzgebung und Verwaltung.[48]

Ob zum Vollzug des völkerrechtlichen Vertrags der Erlass eines formellen Gesetzes erforderlich ist, bestimmt sich nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen zum Vorbehalt bzw. Vorrang des Gesetzes.

---

43 BVerfGE 1, 372 (381); Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 14.

44 Siehe bspw. Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl. II S. 685; Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes v. 17. Februar 1992, BGBl. II S. 121; von Arnauld, AöR 141 (2016), 268 (276); Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El, Werkstand: März 2026, GG Art. 59, Rn. 99.

45 BVerfGE 1, 372 (383); Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, GG Art. 59, Rn. 28.

46 Von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 514.

47 BVerfGE 1, 372 (388 f.); 4, 250 (276); Schmahl, in: Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 15; Starski, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 8. Aufl. 2025, GG Art. 59, Rn. 85.

48 Streinz/Wiater, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, GG Art. 59, Rn. 31.

4.2.2.1. Vorbehalt des Gesetzes

Nach dem **Vorbehalt des Gesetzes**, der aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip folgt (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG) und durch die Wesentlichkeitstheorie konkretisiert wird, muss der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen – insbesondere solche, die die Grundrechte betreffen.[49] Für die Beurteilung der Wesentlichkeit sind die Auswirkungen auf die Grundrechtsausübung sowie die Reichweite und Intensität der staatlichen Maßnahme maßgeblich. Dabei gilt: Je wesentlicher eine Entscheidung für die Grundrechte ist, desto genauer muss sie durch den Gesetzgeber selbst geregelt werden. So soll sichergestellt werden, dass der innerstaatliche Gesetzesvorbehalt nicht durch völkerrechtliche Verträge umgangen wird.[50] Denn die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung gewährleisten die demokratische Legitimation der Entscheidung.[51]

Der Abschluss eines Abkommens mit einem Drittstaat über die Einrichtung oder Nutzung von Return Hubs könnte **weitreichende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Drittstaatsangehörigen** im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland haben. Die Verbringung in einen Drittstaat, zu dem die Betroffenen keine persönlichen oder sonstigen Verbindungen aufweisen, verändert nicht nur ihren tatsächlichen Aufenthaltsort, sondern kann auch die Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen sowie die Möglichkeiten, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, erheblich beeinflussen. Darüber hinaus können grundlegende Fragen hinsichtlich der Unterbringung und der Lebensbedingungen, des Schutzes vulnerabler Personen und der Vermeidung willkürlicher Inhaftierung aufgeworfen werden. Es liegt daher nahe, dass grundrechtlich geschützte Positionen der Betroffenen berührt werden, insbesondere das Recht auf Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, der Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 GG sowie die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG. Nach den Maßstäben des BVerfG dürften in diesen Fällen die deutschen Grundrechte grundsätzlich anwendbar sein, da die konkrete Maßnahme (Einrichtung von Return Hubs) nicht vollständig unionsrechtlich determiniert ist (vgl. dazu auch Ziff. 5.).[52]

Somit wird es maßgeblich darauf ankommen, inwiefern das noch zu schließende Abkommen die Grundrechte der Betroffenen berührt.

---

49 BVerfGE 49, 89 (126 f.); 98, 218 (251 f.); Schulze-Fielitz, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20 Rn. 105 ff.; Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 273 ff.

50 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, GG Art. 59, Rn. 31.

51 Gutmann, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom Oktober 2024 – Auszug, MigRI 2025, 381, S. 382.

52 BVerfGE 152, 152 (169 f.); 152, 216 (235 f.).

4.2.2.2. Vorrang des Gesetzes

Der Grundsatz des **Vorrangs des Gesetzes** besagt, dass die Verwaltung bei ihrem Handeln nicht gegen geltende Gesetze verstoßen darf. Sofern ein völkerrechtlicher Vertrag auf bestehende Gesetze trifft bzw. zur Umsetzung des Vertrags Gesetze geändert werden müssen, muss das Parlament also ebenfalls beteiligt werden.[53]

Entscheidend ist, ob das Abkommen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens bleibt oder ob es darüber hinausgehende Verpflichtungen begründet, die innerstaatlich gesetzgeberisches Handeln verlangen. Somit sind bestehende gesetzliche Ermächtigungen im Einzelnen daraufhin zu überprüfen, ob sie die in der konkreten Vereinbarung vorgesehene Überstellung in ein Return Hub bereits tragen. Die bloße Existenz gesetzlicher Vorschriften über Abschiebungen genügt nicht, wenn das Abkommen zusätzliche, gesetzlich (noch) nicht vorgesehene Eingriffsbefugnisse schaffen soll.

Hier wird es auf einen **Abgleich des Abkommenstextes mit der bestehenden Rechtslage** ankommen. Dabei werden insbesondere das AsylG und das AufenthG – und zwar nach der durch das GEAS-AnpassungsG und das GEAS-AnpassungsfolgeG geänderten Rechtslage[54] – einzustellen sein. Zu berücksichtigen sein werden auch die künftig unmittelbar geltende RückkehrVO (dazu sogleich unter Ziff. 5.) sowie die ggf. noch zu erlassenden nationalen Ergänzungsgesetze zur RückkehrVO, etwa zur Regelung von Behördenzuständigkeiten, Verfahren oder Rechtsbehelfen. Je nach konkreter Ausgestaltung des Rückführungsmodells könnte bspw. eine Anpassung der Regelungen zur Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG), zur Abschiebung (§§ 58 ff. AufenthG) oder zur Abschiebehaft (§§ 62 ff. AufenthG) erforderlich werden.[55] Hinsichtlich des letztgenannten Aspektes stellt es Art. 14 Abs. 3 UAbs. 2 RückkehrVO den Mitgliedstaaten explizit frei, Bedingungen für die Inhaftierung der Betroffenen in dem Rückkehrstaat zu vereinbaren.

Ob die geltenden Vorschriften den konkreten Aufenthalt in einem Return Hub erfassen, lässt sich nicht abstrakt für jedes denkbare Modell von Return Hubs beurteilen, sondern muss im konkreten Einzelfall zum Abschluss des Abkommens geprüft werden.

4.3. Abgrenzung von Verwaltungsabkommen (S. 2)

Von den zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Verträgen sind diejenigen völkerrechtlichen Verträge zu unterscheiden, an deren Abschluss allein die Exekutive beteiligt ist (sog. **Verwaltungsabkommen,** Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG). Verwaltungsabkommen sind alle völkerrechtlichen Ver-

---

53 Von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 514.

54 Vgl. Föcking, GEAS Reloaded, Überblick über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihre Umsetzung, Asylmagazin 4 – 5 / 2026, S. 135 (136, 138).

55 Es sei darauf hingewiesen, dass der Zielstaat einer Abschiebung nach dem AufenthG grundsätzlich auch ein Drittstaat sein kann. Ein allgemeiner Grundsatz, dass die Abschiebung nur oder vorrangig in das Herkunftsland erfolgen darf, ist dem AufenthG nicht zu entnehmen, so Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten, Fragen zur Bestimmung des Zielstaats, 26. Januar 2023, WD 3 - 3000 - 173/22, S. 18, 28.

träge des Bundes, die nicht die notwendige politische Bedeutung haben und zu deren Durchführung kein Gesetz, sondern nur eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift oder ein anderer Akt der Exekutive notwendig ist.

Verwaltungsabkommen lassen sich als solche völkerrechtlichen Verträge des Bundes definieren, die nicht unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallen und daher von der Bundesregierung eigenständig geschlossen und umgesetzt werden können.[56] Sie bedürfen keiner parlamentarischen Zustimmung.[57] Eine Beteiligung des Gesetzgebers ist in diesen Fällen nicht nötig, weil die Durchführung durch Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift oder einen anderen Akt der Exekutive erfolgen kann.[58] Gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG gelten für sie die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Bundesverwaltung (Art. 83 ff. GG) entsprechend.

Durch die negative Abgrenzung kommt es für die Einordnung als Verwaltungsabkommen entscheidend darauf an, ob das noch zu schließende Abkommen als politischer bzw. gesetzesinhaltlicher Vertrag einzuordnen ist. Diesbezüglich wird auf die unter Ziff. 4.2.1. und 4.2.2. dargelegten Maßstäbe verwiesen.

5. Verhältnis von unionsrechtlicher und nationaler Rechtsgrundlage

Die Besonderheit der Regelungsstruktur des Konzepts von Return Hubs ist die Tatsache, dass ihre Einrichtung völker-, unions- und verfassungsrechtlich determiniert ist. In diesem **Mehrebenenverhältnis** ist zu prüfen, inwiefern die soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen durch unionsrechtliche Vorgaben überlagert werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob Art. 14 RückkehrVO eine (weitere) nationale Rechtsgrundlage entbehrlich macht.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV zwar grundsätzlich unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten und keiner Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Voraussetzung für die **unmittelbare Anwendbarkeit** ist allerdings, dass die Verordnung eine **klare und unbedingte Verpflichtung** begründet, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit keiner weiteren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf.[59] Regelt die Verordnung eine Materie abschließend und verbindlich, bedarf es grundsätzlich keines zusätzlichen deutschen Parlamentsgesetzes, um ihre Rechtswirkungen zu

56 Von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 517; Streinz/Wiater, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, GG Art. 59, Rn. 76a.

57 Streinz/Wiater, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 59 GG, Rn. 37.

58 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 2026, GG Art. 59 Rn. 20.

59 Vgl. Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 45.

begründen.[60] Insbesondere darf die Verordnung nicht durch nationales Recht „umgesetzt“ werden, das ihren Unionscharakter verschleiert oder ihren Inhalt verändert.[61]

Soweit die Verordnung selbst den Erlass nationaler Durchführungsmaßnahmen voraussetzt oder den Mitgliedstaaten wesentliche Entscheidungsspielräume überlässt, gilt sie zwar formal allgemein und unmittelbar. Sie ist aber **nicht vollständig aus sich heraus vollziehbar** und bedarf insoweit weiterer Durchführungsmaßnahmen bspw. der Mitgliedstaaten.[62] Die Verordnung gilt, ist aber in diesen Bereichen nicht vollzugsfähig.[63] Insoweit wird auch von „**hinkenden Verordnungen**“ gesprochen.[64] Dieser „hinkende Charakter“ einer Verordnung impliziert keine Umsetzung im Sinne des Richtlinienrechts, sondern die unionsrechtlich veranlasste **Durchführung und Ergänzung**. Maßgeblich ist somit, ob die Verordnung im Licht ihres Ziels Durchführungsbestimmungen verbietet, gebietet oder gestattet und ob sich die nationale Bestimmung im Ermessensspielraum bzw. in den Grenzen der Verordnung bewegt.[65]

Ob ein Spielraum besteht, ist für die konkret anzuwendende Vorschrift – hier: Art. 14 RückkehrVO – zu bestimmen:[66] Die neue Verordnung enthält zahlreiche Ermessensklauseln und Spielräume, sodass ihr in der Literatur mitunter sogar „Richtliniencharakter“ zugesprochen wird.[67] Art. 14 RückkehrVO eröffnet den Mitgliedstaaten **weite Spielräume**, sowohl für die Grundentscheidung für oder gegen Return Hubs als auch für deren Ausgestaltung (s. o. Ziff. 3.2.). Die VO enthält insoweit keine „klare und unbedingte Verpflichtung“ zum Abschluss entsprechender Abkommen.[68] Vielmehr wird den Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit zum Abschluss solcher Ab-

60 Bspw. hat das „SSM-VO-Zustimmungsgesetzes“ (BGBl. II 2013, S. 1050) den deutschen Vertreter im Rat zur Zustimmung zu der Verordnung zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank (EZB) ermächtigt. Dabei war umstritten, ob es einer bundesgesetzlichen Zustimmung bedurfte, vgl. Kaufhold, in: Hufeld/Ohler, EnzEuR Bd. 9: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, § 17, Rn. 13 ff.; Martini/Weinzierl, Nationales Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab des EuGH?, NVwZ 2017, S. 177 (181); offen: BVerfGE 151, 202 (372).

61 Vgl. EuGH, Urteil vom 7. Februar 1973, Rs. C.39/72, Kommission/Italien, Rn. 16; Urteil vom 10. Oktober 1973, Rs. C-34/72, Variola, Rn. 10 f.

62 Fachbereich Europa, Delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU, PE 6 – 3000 - 76/14 vom 17. April 2014.

63 Bspw. kann der Einzelne vor Erlass der Durchführungsmaßnahmen regelmäßig solche Bestimmungen nicht unmittelbar geltend machen, die den Mitgliedstaaten Ermessen belassen, vgl. EuGH, Urteil vom 11. Januar 2001, Rs. C-403/98, Monte Arcosu, Rn. 26 ff.

64 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 21 f.

65 EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-316-10, Danske Svineproducenter, Rn. 43.

66 BVerfGE 152, 216 (246 f.).

67 Föcking, GEAS Reloaded, Überblick über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihre Umsetzung, Asylmagazin 4 – 5 / 2026, S. 135 (136, 138).

68 Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 45.

kommen eröffnet, die sie weitgehend frei ausgestalten können. Bei der Ausfüllung dieser Spielräume im unionsrechtlich nicht voll determinierten Bereich ist Deutschland an die deutschen Grundrechte und die Vorgaben des Art. 59 Abs. 2 GG gebunden.[69]

6. Fazit

Ob die Einrichtung von Return Hubs in Drittstaaten einer nationalen Rechtsgrundlage nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedarf, hängt maßgeblich von der **konkreten Ausgestaltung** des Abkommens bzw. der Vereinbarung zwischen Deutschland und dem jeweiligen Drittstaat ab.

Wenn der Text des Abkommens oder der Vereinbarung vorliegt, ist zunächst zu prüfen, ob es sich dabei um einen **völkerrechtlichen Vertrag** mit Rechtsbindungswillen oder eine bloße politische Absichtserklärung handelt. Der Wortlaut von Art. 14 RückkehrVO ist diesbezüglich zwar offen, doch deuten die Vorgaben der Abs. 2 und 3 darauf hin, dass das Unionsrecht den Abschluss eines rechtsverbindlichen völkerrechtlichen Vertrags vorsieht (s. Ziff. 3.3.).

Sofern es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob dieser nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG eines **Vertragsgesetzes** bedarf. Während das Vorliegen eines hochpolitischen Vertrags i. S. d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG angesichts der durch das BVerfG vorgegebenen restriktiven Auslegung eher fernliegt, ist eine Einordnung als gesetzesinhaltlicher Vertrag i. S. d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG denkbar. Hier wird es darauf ankommen, ob sich das noch zu schließende Abkommen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens bewegt und inwiefern es die Grundrechte der Betroffenen berührt. Je stärker das Abkommen grundrechtsrelevante Maßnahmen ermöglicht, desto ist ein Vertragsgesetz erforderlich (s. Ziff. 4.2.2.).

Dabei macht die **unionsrechtliche Rechtsgrundlage** (Art. 14 RückkehrVO) eine nationale Rechtsgrundlage nicht automatisch entbehrlich: Angesichts der weitreichenden Spielräume, die Art. 14 RückkehrVO den Mitgliedstaaten einräumt, bleibt Deutschland bei der Ausgestaltung entsprechender Kooperationen weiterhin an die nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 59 Abs. 2 GG, gebunden (s. Ziff. 5).

* * *

69 BVerfGE 152, 152 (169 f.); 152, 216 (235 f.).