



Fachbereich WD 3

Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, die im Widerspruch zum nationalen Recht stehen

Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, die im Widerspruch zum nationalen Recht stehen

Aktenzeichen: WD 3 - 30000 – 0004-0005
Abschluss der Arbeit: 03.07.2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bedeutung der Vertragsgesetzes	4
3.	Funktionen und Wirkungen der Vertragsgesetze	5
4.	Fehler und Fehlerfolgen	6

1. Einleitung

Dieser Sachstand geht auftragsgemäß der Frage nach, ob der Deutsche Bundestag einem völkerrechtlichen Vertrag, der im Widerspruch zur geltenden (innerstaatlichen) Rechtsordnung steht, seine Zustimmung im Wege eines sog. Vertragsgesetzes erteilen darf. Dazu werden zunächst Bedeutung (vgl. Ziff. 2) sowie Funktion und Wirkung des Vertragsgesetzes (vgl. Ziff. 3) beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge erläutert. Im Anschluss wird dargestellt, welche Folgen Widersprüche zwischen Vertragstext und nationaler Rechtsordnung haben und auf welche Rechtsmittel zurückgegriffen werden kann.

2. Bedeutung der Vertragsgesetzes

Mit einem Vertragsgesetz erteilen der Bundestag und ggf. der Bundesrat in bestimmten gesetzlich vorgesehenen Fällen ihre Zustimmung zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags.

Gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG)¹ schließt der Bundespräsident im Namen des Bundes Verträge mit auswärtigen Staaten. Diese Kompetenz umfasst die Abgabe aller völkerrechtlich vorgesehenen rechtsverbindlichen Erklärungen, die auf den Vertragsabschluss gerichtet sind.² Art. 59 Abs. 1 GG regelt dabei allerdings nur die formelle Vertretungsmacht des Bundespräsidenten, nicht die sachliche Entscheidungskompetenz.³ Der Bundespräsident ist daher nur zuständig für die eigentliche Abgabe staatlicher Erklärungen, während die Willensbildung in der Sache und die Entscheidung über die Inhalte der abzugebenden Erklärungen der Bundesregierung zustehen.⁴ Für die Abgabe rechtverbindlicher Erklärungen bedarf der Bundespräsident außerdem gemäß Art. 58 GG der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister.⁵

Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf die Gesetzgebung des Bundes beziehen, unterliegen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zudem einem Gesetzesvorbehalt.⁶ Danach bedürfen solche Verträge für ihr Zustandekommen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Dieser Gesetzesvorbehalt zielt darauf ab, langfristige oder gar grundsätzlich unauf lösbliche völkerrechtliche Bindungen des Bundes nicht ohne Zustimmung des Bundestages und ggf. des Bundesrates eintreten zu lassen.⁷ Des Weiteren konkretisiert er auch die Wesentlichkeitstheorie, nach der alle wesentlichen Fragen vom Parlament selbst entschieden werden müs-

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert am 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 54).

2 Kempen/Schiffbauer, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 59 Rn. 31.

3 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 59 Rn. 6.

4 Jarass, ebd. (m.w.N.).

5 Jarass, ebd. (m.w.N.).

6 Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 59 Rn. 27.

7 BVerfG, Urt. v. 18.12.1984 – 12 BvE 13/83 – (= BVerfGE 68, 1 (88)).

sen.⁸ Die Wendung „Zustimmung oder Mitwirkung“ verweist auf die unterschiedlichen Formen der Beteiligung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren durch Zustimmung oder Einspruch.⁹

Zu den Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, gehören vertragliche Regelungen, die wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine exterritoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft durch den Vertrag selbst berühren.¹⁰ Darunter fallen beispielsweise Verträge über Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über die politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsverträge, Beitrittsverträge zu Übereinkommen über zwischenstaatliche Zusammenarbeit und internationalen Organisationen, ferner Doppelbesteuerungsabkommen, nicht dagegen Freundschafts- und Schifffahrtsabkommen.¹¹

Völkerrechtliche Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, liegen vor, wenn die Vertragsmaterie innerstaatlich nur durch oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes geregelt werden könnte.¹² Die Bezugnahme auf die Bundesgesetzgebung dient dabei nur der Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive, nicht zwischen Bundes- und Landesebene.¹³ In diesem Sinne bezieht sich ein völkerrechtlicher Vertrag dann auf einen Gegenstand der Gesetzgebung, wenn der Vollzug der Vertragsmaterie allein durch förmliches (Bundes- oder Landes-)Gesetz möglich ist, eine entsprechende innerstaatliche Maßnahme also nur als förmliches Gesetz oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes ergehen könnte.¹⁴ Eine Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften ist jedenfalls dann erforderlich, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag die Begründung, Aufhebung oder Änderung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten vorsieht.¹⁵

3. Funktionen und Wirkungen der Vertragsgesetze

Mit einem Vertragsgesetz erteilt die Legislative ihre Zustimmung zu einem von der Exekutive ausgehandelten völkerrechtlichen Vertrag und ermächtigt diese zum Vertragsabschluss bzw. zur Ratifikation, also der Erklärung, sich an den Vertragstext binden zu wollen.¹⁶ Von dieser Ratifikation ist die häufig mit dem gleichen Begriff bezeichnete gesetzesförmige Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, die in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG geregelt ist, zu unterscheiden.¹⁷ Ver-

8 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 59 Rn. 28.

9 Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 59 Rn. 44.

10 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 59 Rn. 30 (m.w.N.).

11 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 59 Rn. 32 (m.w.N.).

12 Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 59 Rn. 33 (m.w.N.).

13 Pieper, ebd.

14 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 59 Rn. 13a, (m.w.N.).

15 Pieper, ebd.

16 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 59 Rn. 16.

17 Kempen/Schiffbauer, ebd.

träge i.S.d. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG dürfen vom Bundespräsidenten daher nur ratifiziert werden, wenn der Bundestag bzw. der Bundesrat dem Vertrag vorher durch förmliches Gesetz zugestimmt hat.¹⁸

Das Vertragsgesetz bewirkt zudem die innerstaatliche Geltung eines völkerrechtlichen Vertrags. Anders als die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (sog. Völkergewohnheitsrecht), die gemäß Art. 25 Satz 1 GG ohne Weiteres Bestandteil des Bundesrechts sind, bedarf das Völkervertragsrecht für seine innerstaatliche Geltung eines gesonderten Rechtsanwendungsbefehls in Gestalt des Vertragsgesetzes.¹⁹ Soweit ein völkerrechtlicher Vertrag umsetzbare Rechtsvorschriften enthält, erlangen diese die Qualität innerstaatlichen Rechts erst durch das Vertragsgesetz; dessen Inkrafttreten ist jedoch aufschiebend bedingt und hängt davon ab, ob und wann der Vertrag selbst verbindlich wird.²⁰

4. Fehler und Fehlerfolgen

Wird ein völkerrechtlicher Vertrag i.S.d. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG unter Missachtung dieser Vorschrift ohne die erforderliche Beteiligung von Bundestag und ggf. Bundesrat geschlossen, so ist er (jedenfalls) innerstaatlich unwirksam; eine Heilung des Mangels nach der Ratifikation (etwa durch nachträgliche Beteiligung der Legislative) soll in diesen Fällen ausgeschlossen sein.²¹ Nach der heute herrschenden Evidenztheorie ist ein solcher Verstoß gegen innerstaatliches Recht auf völkerrechtlicher Ebene allerdings nur dann beachtlich, wenn er offenkundig ist und die verletzte Norm wesentliche Bedeutung hat.²² Diese Voraussetzungen dürften erfüllt sein, wenn ein Verfassungsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland ohne entsprechendes Vertragsgesetz einen völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert.²³

Verstöße gegen sonstiges Verfassungsrecht, beispielsweise gegen die Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren, führen zwar zur innerstaatlichen Unwirksamkeit des Vertragsgesetzes, berühren die Wirksamkeit des völkerrechtlichen Vertrages aber nicht.²⁴ Erkennen die für die Gesetzgebung zuständigen Organe den Verfassungsverstoß, bevor das Gesetz verabschiedet wird, so sind sie aufgrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG gehalten, Verfassungsverstöße zu unterlassen. Steht das Vertragsgesetz in Widerspruch zu bestehenden einfachen bundesgesetzlichen Vorschriften, so ist zu beachten, dass es bei Umsetzung durch förmliches Bundesgesetz ebenfalls den Rang eines solchen Gesetzes erlangt.²⁵ Für ranggleiches innerstaatliches Recht gilt

18 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 59 Rn. 15.

19 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 59 Rn. 17.

20 BVerfG, Urt. v. 8.7.1976 – 1 BvL 19/75, 1 BvL 20/75, 1 BvR 148/75 (= BVerfGE 42, 263 (284)).

21 Jarass, ebd.

22 Kempen/Schiffbauer, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 59 Rn. 137.

23 Kempen/Schiffbauer, ebd.

24 BVerfG, Beschl. v. 14.5.1986 – 2 BvL 2/83 (= BVerfGE 72, 200 (264 f.)).

25 BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15 (= BVerfGE 143, 101 (Rn. 114)).

im Fall der Kollision der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* (späteres Recht bricht früheres Recht), es sei denn, die ältere Regelung ist spezieller als die jüngere oder die Geltung des *lex posterior*-Grundsatzes wird abbedungen.²⁶ Das bedeutet nach Auffassung des BVerfG zugleich, dass Regelungen eines völkerrechtlichen Vertrags, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung wirksam sind und denen der Rang eines (einfachen) Bundesgesetzes zukommt, ihrerseits durch ein späteres, gegenläufiges Bundesgesetz außer Kraft gesetzt werden können.²⁷ Die Frage der Zulässigkeit eines solchen „Treaty Override“, also einer Abweichung des nationalen Gesetzgebers von den durch völkerrechtlichen Vertrag vereinbarten Regelungen, ist allerdings nicht unumstritten. So hat der I. Senat des Bundesfinanzhofs (BFH) einer in der Literatur vertretenen Ansicht²⁸ folgend in mehreren Vorlagebeschlüssen dargelegt, dass ein Treaty Override grundsätzlich verfassungswidrig sei, weil der Gesetzgeber durch das völkerrechtliche Abkommen gebunden werde und dieses eine Sperrwirkung entfalte; eine Abweichung sei nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig.²⁹ In einer späteren Entscheidung hat sich derselbe Senat jedoch ohne nähere Begründung der Auffassung des BVerfG angeschlossen.³⁰ Auch in der Literatur wurde die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Treaty Override nach der Entscheidung des BVerfG geklärt betrachtet.³¹

Als Rechtsmittel zur Feststellung der Verfassungsrechtswidrigkeit des völkerrechtlichen Vertrags kommt insbesondere die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)³² in Betracht. Antragsgegenstand können dabei grundsätzlich nur bereits gültige Gesetze sein, also solche, die schon verkündet worden sind.³³ Für Vertragsgesetze lässt das BVerfG jedoch eine Ausnahme zu. In diesen Fällen ist ein (vorbeugendes) abstraktes Normenkontrollverfahren bereits vor der Verkündung des Vertragsgesetzes zulässig, sofern das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten im Übrigen durchlaufen wurde.³⁴ Auf diese Weise wird verhindert, dass es zunächst zum Eintritt einer wirksamen völkerrechtlichen Verbindlichkeit kommt, die der Bund

26 BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12 (= BVerfGE 141, 1 (Rn. 50)).

27 BVerfG, ebd.

28 Vogel, Völkerrechtliche Verträge und innerstaatliche Gesetzgebung – Eine neue Entscheidung des BVerfG hat Bedeutung auch für die Beurteilung des treaty override, IStR 2005, 29; Lehner, in: Vogel/Lehner, DBA, 7. Auflage 2021, Grundlagen des Abkommensrechts Rn. 197 (m.w.N.).

29 Exemplarisch: BFH, Beschl. v. 20.8.2014 – I R 86/13 (= BFH, DStR, 2065 (Rn. 24)).

30 BFH, Urt. v. 29.06.2016 – I R 66/09 (NV) [= BFH, IStR 2016, 981 (Rn. 8)].

31 Lehner, in: Vogel/Lehner, DBA, 7. Auflage 2021, Grundlagen des Abkommensrechts Rn. 201 (m.w.N.).

32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.12.1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 349).

33 Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 94 Rn. 58.

34 BVerfG, Urt. v. 30.07.1952 – 1 BvF 1/52, Rn. 61.

wegen der inhaltlichen Verfassungswidrigkeit sodann nicht erfüllen könnte, und das Auseinanderfallen von völkerrechtlicher Verpflichtung und Verfassungsmäßigkeit vermieden.³⁵

* * *

35 BVerfG, Urt. v. 30.07.1952 – 1 BvF 1/52, Rn. 58.