

Prof. Dr. Matthias Valta, Düsseldorf/Robert Stendel, Heidelberg*

Dynamik des Völkervertragsrechts und Treaty Override – Perspektiven des offenen Verfassungsstaats

Inhaltsübersicht

- I. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
- II. Steuerrechtlicher Hintergrund
- III. Der treaty override aus völkerrechtlicher Sicht
 1. Echte und unechte treaty overrides
 2. Auslegungs- und Entwicklungsspielräume völkerrechtlicher Verträge
 - a) Allgemeiner Missbrauchsvorbehalt
 - b) Auslegung durch spätere Staatenpraxis
 - c) Stillschweigende Änderung durch spätere Staatenpraxis
 3. Zwischenergebnis
- IV. Verfassungsrechtliche Antworten
 1. Unechter treaty override
 2. Der echte treaty override
 - a) Das differenzierte Rechtsfolgenregime des Grundgesetzes
 - b) Völkerrechtsfreundlichkeit und Abwägung
 - c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
 - d) Kritik
 - e) Unangenehme Folgen?
- V. Fazit

Der Beitrag nimmt den treaty override-Beschluss des BVerfG mit dem nunmehr gewonnen zeitlichen Abstand in den Blick. Zur besseren Durchdringung der verfassungsrechtlichen Probleme eines treaty override beleuchtet der Beitrag diesen zunächst von seinen steuerrechtlichen und völkerrechtlichen Seiten. Das Völkervertragsrecht erweist sich hierbei als sehr flexibel und durch die Staatenpraxis wandelbar, so dass nicht jede Abweichung vom Vertragswortlaut zu einem Völkerrechtsverstoß führt. In der Folge schlagen die Verfasser vor, zwischen echten und unechten treaty overrides zu unterscheiden. Nur bei echten treaty overrides liegt ein Völkerrechtsverstoß vor. Häufiger und auch Gegenstand der BVerfG-Entscheidung sind jedoch unechte treaty overrides, bei denen kein Völkerrechtsverstoß vorliegt. Insofern ist die BVerfG-Entscheidung in ihrem Ergebnis zu begrüßen. Für den seltenen Fall eines echten treaty override sollte die Rechtsprechung hingegen im Sinne der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ergänzt werden. Die Verfasser schlagen vor, das Problem des echten treaty override über eine prozedurale Pflicht des Parlaments zu lösen. Hiernach ist der völkerrechtswidrige echte treaty override nur zulässig, wenn das Parlament zuvor versucht hat, den Verstoß durch Einwirkung auf die Regierung zu unterbinden. Nur wenn dies scheitert, ist der treaty override als ultima ratio verfassungsgemäß.

The article revisits the German Federal Constitutional Court's seminal decision on the constitutionality of the (tax) treaty override. First, the article explores aspects of a treaty override under tax law and public international law in order to allow for a better understanding of this concept. Public international law provides state practice with much flexibility in adapting or even altering treaties. Thus, not every divergence of domestic law from a treaty's wording amounts to a violation of public international law. In consequence the authors propose to classify treaty overrides as either falling within the category of a genuine („echter“) treaty override or of a pseudo („unechter“) treaty override which each raise different legal issues. Only in the former category is a violation of public international law through a legislator's unilateral act at issue. However, those cases are rare and, indeed, there has been no genuine treaty override in the case before the Federal Constitutional Court. In this regard the decision of the court can be welcomed. Concerning the remaining cases of genuine treaty overrides, the Court's holding should be modified in light of the German Basic Law's general friendliness towards international. The authors suggest resolving these cases of genuine treaty overrides by imposing a procedural obligation upon the legislator. Under this obligation, the legislator first has to make an effort to alter the situation under international law by approaching the federal government. Only if parliament fails to sway the government, a genuine treaty override is allowed as a measure of last resort.

I. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Recht der Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) geriet durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15.12.2015¹ in den Fokus der gesamten juristischen Fachöffentlichkeit. Das Gericht billigte den treaty override², das Abweichen von einem völkerrechtlichen Vertrag durch ein späteres innerstaatliches Gesetz. Die Richterin König artikulierte in ihrem Sondervotum deutliche Enttäuschung.³

* Prof. Dr. Matthias Valta ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ass. jur. Robert Stendel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den Matthias Valta im Oktober 2016 an der Universität Osnabrück gehalten hat; im Anschluss wurde er zusammen mit Robert Stendel wesentlich ergänzt. Für Unterstützung bei Korrektur und Recherche gilt Frau ref. iur. Janina Brandau und Frau ref. iur. Stella Langner Dank. Für wertvolle Anregungen und Kritik bedanken sich die Verfasser bei Prof. Dr. Anne Peters.

1 BVerfG v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, BVerfGE 141, 1 = FR 2016, 326.

2 Vgl. zum Begriff und seiner Entstehungsgeschichte: Gosch, IStR 2008, 413 f.