

C. Vertragsverhandlungen, Verfahren und Beteiligungen

§ 16 Allgemeines – Beteiligungen

(1) Grundsatz

Die Aushandlung eines völkerrechtlichen Vertrags ist ein Prozess, der auf der Grundlage innerstaatlicher sachlich-fachlicher und (verfassungs-)rechtlicher Vorgaben auf eine inhaltliche Einigung mit einem oder mehreren fremden Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekten abzielt. Ein Verhandlungsergebnis kann dazu führen, dass es innerstaatlicher Anpassungen bedarf, etwa durch Gesetzesänderung, Bereitstellung von Haushaltsmitteln oder Erlass einer Verordnung. Letztlich handelt es sich bei Vertragsverhandlungen um einen sich wechselseitig rückkoppelnden Prozess. Dies gilt für die deutsche wie für die andere(n) Seite(n). Bei der Ausarbeitung und Aushandlung völkerrechtlicher Verträge und den Vorarbeiten zu deren innerstaatlicher Umsetzung durch Vertragsgesetz oder Rechtsverordnung hat das federführende Ressort daher diejenigen Ministerien, deren Zuständigkeiten ebenfalls betroffen sind, zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzubinden und zu beteiligen (s. § 72 Absatz 3 i. V. m. §§ 45, 62 GGO, Anlage 6 GGO sowie im Einzelnen § 30 RvV).

frühzeitige
Einbindung
betroffener
Ministerien durch
das Fachressort

(2) Verfassungsrechtliche Prüfung

Unabhängig von einer eventuellen fachlichen Beteiligung von BMI und BMJV als Fachressorts i. S. v. § 72 Absatz 3 GGO sind BMI (Referat V I 4) und BMJV (Referat IV C 4) als **Verfassungsressorts** immer direkt bereits „an den Vorarbeiten“ zur Erstellung völkerrechtlicher Übereinkünfte zu beteiligen (§ 72 Absatz 4 GGO).

Verfassungsressorts
BMI und BMJV

Sie stellen im Rahmen der in **jedem Einzelfall gebotenen verfassungsrechtlichen Prüfung** u. a. fest, ob innerstaatlich die Zustimmung durch Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG, eine weitergehende Umsetzung durch ein Ausführungsgesetz oder der Erlass einer Rechtsverordnung erforderlich wird. Die Verfassungsressorts weisen außerdem auf eventuell betroffene Länderzuständigkeiten hin, die ggf. eine Beteiligung nach der Lindauer Absprache (im Einzelnen s. u. § 26) oder die Zustimmung des Bundesrats zum möglichen Vertragsgesetz oder einer möglichen Verordnung erforderlich machen. Bei dieser Prüfung sind BMJV und BMI unter Umständen auf die Stellungnahmen der von dem Vertrag betroffenen Fachressorts angewiesen.

Gegenstand der
verfassungs-
rechtlichen Prüfung

Das Ergebnis dieser verfassungsrechtlichen Prüfung hat seinerseits Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung eines Vertrags, seinen Inhalt, aber auch auf seinen Inkrafttretensmechanismus. Daher muss die Beteiligung zwar nicht schon bei Aufnahme der Vertragsverhandlungen erfolgen, aber spätestens dann, wenn der wesentliche Regelungsinhalt feststeht und die Verhandlungen über die konkreten Vertragsformulierungen beginnen.

Fachliche
Beteiligung von BMI
und BMJV ersetzt
nicht die verfas-
sungsrechtliche Prü-
fung

zuständig:
Fachressort

zuständig:
Referat 501 (AA)

Zustimmung des AA

Die Beteiligung von BMI und BMJV allein wegen ihrer fachlichen Zuständigkeit für den Vertragsgegenstand ersetzt nicht deren Befassung zur verfassungsrechtlichen Prüfung. Die verfassungsrechtliche Prüfung ist daher zusätzlich bei den Referaten V I 4 des BMI und IV C 4 des BMJV zu erbitten.

(3) Europarechtliche Vorgaben

Zu den Gesichtspunkten, die bei Erarbeitung eines Vertrags vom Fachressort (möglichst vor Beginn der Vertragsverhandlungen) zu berücksichtigen sind, gehören auch **europarechtliche Vorgaben**. Aus diesen können sich inhaltliche Anforderungen an einen Vertrag ergeben, aber auch mögliche Einschränkungen für die nationale Abschlusskompetenz, nämlich dann, wenn die Vertragsabschlusskompetenz ganz oder teilweise auf die EU übergegangen ist. Zu berücksichtigen ist ferner stets das Erfordernis loyaler Zusammenarbeit gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV.

(4) Vertragsförmliche Prüfung

Zum Ende des Verhandlungsprozesses wird der ausgehandelte Vertragsentwurf schließlich im Auswärtigen Amt einer abschließenden vertragsförmlichen Prüfung durch Referat 501 unterworfen, die sicherstellt, dass der Vertrag in seiner äußeren Form, aber auch in seinen Formulierungen den Standards der internationalen und deutschen Vertragspraxis entspricht (s. u. § 22).

(5) Beteiligung des Sprachendienstes des Auswärtigen Amtes

In allen Fragen, die mit der Übersetzung fremdsprachlicher Texte zusammenhängen, ist im Interesse einer einheitlichen deutschen Vertragssprache Einvernehmen zwischen dem Fachressort und dem Sprachendienst des Auswärtigen Amtes (Referat 105) herzustellen (s. u. § 23).

§ 17 Beteiligung des AA vor Aufnahme von und bei Vertragsverhandlungen

- (1) In jedem Fall hat das inhaltlich federführende Ressort das Fachreferat des AA von Anfang an zu beteiligen. Schon **vor der Aufnahme von Vertragsverhandlungen** mit auswärtigen Staaten und mit internationalen Organisationen sowie vor der Teilnahme an Konferenzen, die den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zum Ziel haben, hat es das Auswärtige Amt **rechtzeitig zu unterrichten** und **seine ausdrückliche Zustimmung** einzuholen sowie fortlaufend zu unterrichten, um sicherzustellen, dass neben den rein fachlichen auch die außenpolitischen Gesichtspunkte Berücksichtigung finden (vgl. § 72 Absatz 2 GGO, § 11 Absatz 2 GOBReg). Diese Vorschrift bezieht sich auf alle Vertragsformen, einschließlich Ressortabkommen (auch in der Form von Noten-/Briefwechseln), sofern nicht für besondere Fachbereiche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Fachressort besondere Regelungen bestehen.

- (2) Die Führung von Delegationsdelegationen liegt – unbeschadet der Federführung in der Sache – beim Auswärtigen Amt. Dieses kann die Delegationsleitung einem anderen Ressort überlassen, dann aber verlangen, dass die Verhandlungen unter seiner Mitwirkung geführt werden (s. § 11 Absatz 2 GOBReg). Wirkt das Auswärtige Amt nicht mit, ist es über Verlauf und Ergebnisse der Verhandlungen zu unterrichten.
- (3) Das Auswärtige Amt teilt dem federführenden Ressort seine Zustimmung zur Verhandlungsaufnahme oder Konferenzteilnahme und den Verzicht auf Übernahme der Delegationsleitung **ausdrücklich** schriftlich oder per E-Mail mit.
- (4) Hat das Auswärtige Amt der Aufnahme von Verhandlungen oder der Teilnahme an einer Vertragskonferenz zugestimmt, ist vom Fachreferat des Auswärtigen Amtes zu klären, ob die Teilnehmer Verhandlungsvollmachten oder Einführungsschreiben benötigen (s. hierzu § 19). Diese Klärung ist auch bei Verzicht auf die Delegationsleitung oder auf die Mitwirkung an den Verhandlungen vorzunehmen.

Delegationsleitung

Verhandlungsvollmacht oder Einführungsschreiben

§ 18 Ausgangsprüfung

(1) Verhandlungen auf der Grundlage deutscher Entwürfe

Soweit Vertragsverhandlungen auf der Grundlage eines deutschen Textvorschlags aufgenommen werden oder ein deutscher Vertragsentwurf in die Verhandlungen eingebracht wird, ist dieser im Vorfeld **sachlich**, aber auch unter **verfassungsrechtlichen** und **vertragsförmlichen** Aspekten innerhalb der Ressorts, mit dem AA (Fachreferat und Referat 501) sowie BMI (Referat V I 4) und BMJV (Referat IV C 4) als Verfassungsressorts abzustimmen. Ziel ist es sicherzustellen, dass ein solcher von deutscher Seite eingebrachter Entwurf im Falle der Zustimmung der anderen Seite(n) unterzeichnungsreif wäre und die deutsche Seite ihren eigenen Entwurf nicht korrigieren oder abändern müsste. Dies setzt neben einer inhaltlichen Abstimmung eine verfassungsrechtliche sowie eine der vertragsförmlichen Prüfung entsprechende Prüfung voraus (**Ausgangsprüfung**) (zur vertragsförmlichen Prüfung vgl. § 22).

Ausgangsprüfung für deutsche Entwürfe vor Verhandlungsbeginn

(2) Formloser Antrag

Die Ausgangsprüfung wird von Referat 501 auf formlosen Antrag des Fachreferats im AA hin auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Prüfung durchgeführt. Die Prüfung setzt einen inhaltlich sachlich abgestimmten Text voraus, bei dessen Erstellung die Vorgaben der RvV und der *Standardformulierungen* zur Fassung von Vertragstexten bereits zu berücksichtigen sind. Das Fachreferat bestätigt dies bei Übermittlung des Textes mit seinem Antrag ausdrücklich. Dem Antrag sind die Stellungnahmen der Verfassungsressorts sowie ggf. relevante Hinweise zu europarechtlichen Vorgaben und zur Kompetenzverteilung beizufügen.

Ausgangsprüfung bei fremden Entwürfen

(3) Fremde Vertragsentwürfe

Auch bei von anderer Seite vorgeschlagenen Vertragsentwürfen (Partnerland, Internationale Organisation) ist im Anschluss an die in § 72 GGO geforderte frühzeitige Beteiligung der Verfassungsressorts auch eine frühzeitige Beteiligung von Referat 501 i. S. der Ausgangsprüfung angeraten – bei englisch- und französischsprachigen Entwürfen auch ohne deutsche Fassung. Durch eine frühzeitige Befassung ist gesichert, dass aus verfassungsrechtlichen wie vertragsförmlichen Gründen gebotene Anpassungen zu einem frühen Zeitpunkt in die Verhandlungen eingebracht werden und damit gute Aussichten haben, im Vertragstext berücksichtigt zu werden. Bei späten Änderungswünschen besteht oft die Gefahr, dass ein mühsam erreichtes Verhandlungsergebnis infrage gestellt wird.

(4) Musterverträge

Beteiligung der Verfassungsressorts und Referat 501 (AA) bei der Abfassung von Vertragsmustern

Für manche Sachgebiete gibt es Musterverträge oder Standardtexte, die von deutscher Seite regelmäßig als Verhandlungsgrundlage verwendet werden, wie beispielsweise bei Kulturabkommen oder EZ-Abkommen. Bei der **Schaffung und Abstimmung** solcher Muster sind ebenfalls verfassungsrechtliche und vertragsförmliche Aspekte zu berücksichtigen. Die Verfassungsressorts und Referat 501 sind bei ihrer Erstellung daher zu beteiligen.

Dies gilt auch für Musterverträge und Standardtexte, auf deren Verwendung man sich im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit verständigen will, wie z. B. bei den Musterabkommen zu Steuerfragen im Rahmen der OECD. Die Prüfung der Verfassungsressorts unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten und eine Ausgangsprüfung durch Referat 501 im AA müssen in solchen Fällen stattfinden, bevor das ausgehandelte Vertragsmuster im internationalen Gremium verabschiedet wird.

§ 19 Verhandlungsvollmachten / Credentials / pleins pouvoirs de négociation

(1) Begriff

Verhandlungsvollmachten dienen gegenüber den Verhandlungspartnern als Nachweis, dass der Bevollmächtigte berechtigt ist, die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der konkreten Vertragsverhandlungen zu vertreten und vertragsgestaltende Handlungen vorzunehmen, insbesondere in ihrem Namen abzustimmen, Erklärungen abzugeben, den Text eines Vertragsentwurfs anzunehmen („*adoption*“, „*l'adoption*“), also ihn zu paraphieren bzw. die Schlussakte einer Vertragskonferenz zu unterzeichnen (Artikel 9 WVK). Die Unterzeichnung eines Vertrags (i.S. der Festlegung des authentischen Textes nach Artikel 10 WVK) ist hingegen von Verhandlungsvollmachten nicht mehr umfasst.

Verhandlungsvollmacht:

- nur zur Textfestlegung

- gilt nicht für Unterzeichnung

(2) Erforderlichkeit von Verhandlungsvollmachten

- a) Bei Verhandlungen über zweiseitige Verträge ist der Austausch von Verhandlungsvollmachten nicht üblich. Im bilateralen Verhältnis gelten Botschafter zur Paraphierung oder einer sonstigen Form des Annehmens („*adoption*“, „*l'adoption*“) eines Vertragstextes als bevollmächtigt, jedoch nicht ohne Weiteres zu seiner Unterzeichnung (Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b WVK, vgl. auch u. § 26 RvV).
- b) Bei Verhandlungen über mehrseitige Verträge sind Verhandlungsvollmachten generell erforderlich, wenn sie verlangt werden oder (formale) vertragsgestaltende Handlungen vorgenommen werden sollen.

zweiseitige Verträge

mehrseitige Verträge

Dabei gilt: Als Vertreter ihres Staates – ohne eine gesonderte (Verhandlungs-)Vollmacht vorlegen zu müssen – werden gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b WVK die von Staaten bei einer internationalen Konferenz oder bei einer internationalen Organisation akkreditierten („beglaubigten“, „*accredited*“) Vertreter in Bezug auf das Annehmen („*adoption*“ i. S. v. Artikel 9 WVK) eines Vertragstextes angesehen. Die als Delegationsleiter ausgewiesenen, also beglaubigten, d. h. mit sog. „**credentials**“ versehenen Teilnehmer einer Konferenzdelegation, gelten damit als für Verhandlungen und zur Vornahme der in Absatz 1 dargestellten vertragsgestaltenden Handlungen als bevollmächtigt. Die vom Veranstalter einer Vertragskonferenz angeforderten und entsprechend ausgestellten „credentials“ (Beglaubigungsschreiben) umfassen in diesen Fällen die Verhandlungsvollmacht.

Verhandlungsvollmacht / „credentials“

(3) Ausstellung von Verhandlungsvollmachten

- a) Verhandlungsvollmachten für Staatsverträge und Regierungsübereinkünfte werden vom Auswärtigen Amt erteilt.

Antrag nach
Muster 23

Muster 24

Das gilt damit auch für die vom Veranstalter einer Vertragskonferenz angeforderten **Beglaubigungsschreiben** oder „**credentials**“. Bei größeren Vertragskonferenzen werden i. d. R. Konferenzsekretariate gebildet und Verfahrensordnungen erlassen, welche Vorgaben für die Ausgestaltung von Beglaubigungsschreiben/ „credentials“ machen. Typisch ist die Anforderung von vom Staatsoberhaupt, vom Außenminister oder vom Fachminister unterzeichneten „credentials“. In diesen Fällen wird das Beglaubigungsschreiben/ „credentials“ für die deutsche Delegation von der/m Bundesminister/in des Auswärtigen als „Verhandlungsvollmacht“ ausgestellt. Die Beglaubigung / Bevollmächtigung durch Fachminister ist in Deutschland nicht vorgesehen, auch wenn dies vom Konferenzsekretariat als ausreichend angesehen würde. Ausschließlich vom Staatsoberhaupt ausgestellte Beglaubigungsschreiben/ Verhandlungsvollmachten werden nur sehr selten verlangt.

Zuständigkeit AA

- b) Das Ressort, dem die Verhandlungsführung übertragen worden ist, wendet sich unter Beifügung des Einladungsschreibens und der Konferenzverfahrensordnung an das zuständige Fachreferat im Auswärtigen Amt, das die Einholung der Verhandlungsvollmacht bei Referat 501 unter Verwendung des Musters 23 beantragt. Die Verhandlungsvollmacht führt neben den bevollmächtigten auch die nichtbevollmächtigten Teilnehmer der Delegation auf.
- c) Wenn ein mehrseitiger Vertrag ausnahmsweise unmittelbar nach Verhandlungsabschluss unterzeichnet werden kann und soll (z. B. Kabinettbefassung nicht erforderlich), können Verhandlungsvollmachten mit Unterzeichnungsvollmachten verbunden werden.

(4) Sonstige Einführungsschreiben

Nicht immer sind mit „credentials“ Verhandlungsvollmachten gefordert. Die bloße Anmeldung oder Benennung von Teilnehmern einer Konferenz, bei der vertragsgestaltende Handlungen nicht vorgesehen sind, wird ebenfalls von diesem Begriff umfasst. Solche Einführungsschreiben werden von den Fachreferaten des AA bzw. von den Fachressorts unter Beachtung der Vorgaben des jeweiligen Konferenzsekretariats ohne Beteiligung des Referats 501 oder auf deren Weisung von den Vertretungen am Verhandlungsort gefertigt (zur fremdsprachigen Bezeichnung von Titeln s. RE vom 27. Juni 2002–105-254.11).

§ 20 Abschluss der Verhandlungen – Verhandlungsniederschrift

Zum Ende der Verhandlungen bilateraler Verträge und multilateraler Verträge mit nur wenigen Parteien bedarf es der Klärung weiterer Fragen, die u. a. die Vorbereitung des Vertragsschlusses betreffen. Hierzu gehören im Fall der Paraphierung Einigung über deren Ort und Datum sowie über die rechtliche Bedeutung, die ihr beigemessen werden soll (s. u. § 21 Absatz 1), Ort und Datum der Unterzeichnung, die für die Unterzeichnung vorgesehenen Personen und evtl. erforderliche Unterzeichnungsvollmachten, Fertigung der Urschriften, Bereitstellung von Vertragspapier und -mappen, Siegelung, Einigung, ob großes oder kleines Alternat verwendet werden soll, evtl. Erläuterungen zu den innerstaatlichen Verfahren und deren Dauer, Gründe für ein etwaiges Abweichen von Standardformulierungen. Über diese Einzelheiten können sich die Verhandlenden in einer Verhandlungsniederschrift (agreed minutes), aber auch auf andere Weise (Gespräch, Mailwechsel etc.) verständigen. Dies ist ggf. in einem Vermerk festzuhalten. Ein solcher Vermerk bzw. die Verhandlungsniederschrift ist Referat 501 spätestens zur abschließenden vertragsförmlichen Prüfung zur Kenntnis zu geben. Bei offenen multilateralen Verträgen werden diese Fragen über das Konferenzsekretariat geklärt.

§ 21 Abschluss der Verhandlungen – Paraphierung – Schlussakte

(1) Bedeutung der Paraphierung

Mögliche Wirkungen der Paraphierung sind:

- a) Artikel 10 Buchstabe b WVK nennt die Paraphierung („initialing“, „le paraphe“) als eines der möglichen Verfahren, mit dem der Text eines Vertrags endgültig und als authentisch festgelegt wird. Die anderen genannten Verfahren sind u. a. Unterzeichnung, Unterzeichnung ad referendum oder Paraphierung der Schlussakte einer Konferenz. Ist der Text einmal als authentisch festgelegt, kann er nur noch nachträglich in einem förmlichen Berichtigungsverfahren geändert werden. Der authentische Vertragstext ist Gegenstand der Inkraftsetzung. Eine so verstandene Paraphierung eines Vertragstextes bedürfte einer (Unterzeichnungs-)Vollmacht und wäre von einer Verhandlungsvollmacht (s. o. § 19) nicht umfasst.
- b) Meistens soll der Paraphierung aber eine solche definitive Wirkung der Authentifizierung nicht zukommen. Nach Abschluss der (eigentlichen) Verhandlungen besteht vielmehr oft das Bedürfnis, die erzielte materielle Einigung durch einen besonderen Akt zu dokumentieren – auch wenn sie innerstaatlich noch abschließend (vertragsförmlich) geprüft werden muss. Hierzu kommt die Paraphierung in Betracht.

Paraphierung nicht
gleich Paraphierung

(2) Verfahren

- a) Wegen der besonderen rechtlichen Bedeutung und Bindungswirkung, die die Paraphierung nach WVK haben kann (s. o.), sollte von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend und unter Beachtung der folgenden Hinweise Gebrauch gemacht werden:

Soweit die Paraphierung nicht der Festlegung des definitiven Textes i. S. der WVK dienen (ohne weitere Korrekturmöglichkeit), sondern lediglich durch sie die erzielte materielle Einigung in besonderer Weise festgehalten werden soll, muss dies allen Beteiligten bei der Paraphierung klar sein und zum Ausdruck gebracht werden. Insbesondere ist von bekräftigenden Zusätzen wie „endgültig und authentisch“ abzusehen. Es besteht sonst die Gefahr, dass gegen eventuelle Änderungswünsche die authentifizierende Wirkung der Paraphierung geltend gemacht wird. Von einer Paraphierung ohne vorherige Rücksprache mit AA (Fachreferat und Referat 501) ist abzusehen.

Paraphierung nur
nach Rücksprache

- b) In jedem Fall signalisiert die Paraphierung aber eine weitgehende inhaltliche Festlegung. Schon deshalb haben sich die Verhandlungsführer strikt an die ihnen in Bezug auf die Verhandlungen erteilten Weisungen zu halten oder solche einzuholen. Liegt der Text bei Abschluss der Verhandlungen noch nicht vollständig vor oder sind noch wesentliche Textänderungen zu erwarten, ist von einer Paraphierung abzusehen.

Weisung erforderlich

- c) Zweiseitige Verträge und mehrseitige Verträge mit einer kleinen Anzahl von Parteien werden paraphiert, indem die Delegationsleiter auf jede Seite des Entwurfs links oder rechts unten ihre Paraphen setzen.
- d) Bei im Rahmen von Vertragskonferenzen ausgehandelten mehrseitigen Verträgen ist das Annehmen im Rahmen einer Abstimmung über die Schlussakte oder deren Unterzeichnung die geläufigste Form der abschließenden Festlegung des Vertragstextes. Der durch seine Verhandlungsvollmacht (s. o. § 19) nach außen befugte deutsche Delegationsvertreter hat sich an den Rahmen der intern erteilten Weisungen zu halten oder erforderlichenfalls weitere einzuholen.

§ 22 Abschließende vertragsförmliche Prüfung

für alle Verträge
geboten

(1) Vor der endgültigen Textfestlegung (i. S. des Artikels 10 WVK), bei mehrseitigen Verträgen vor Verhandlungsabschluss (Unterzeichnung der Schlussakte), bei Gemischten Verträgen ggf. vor Paraphierung durch den Verhandlungsführer der EU, übersendet das Fachressort den Vertragsentwurf über das zuständige Fachreferat des AA an Referat 501, das diesen auf angemessene Vertragsform und -gestaltung, einheitliche und verständliche Terminologie sowie Rechtsklarheit überprüft. Diese Verpflichtung besteht für alle in §§ 1 und 2 genannten Vertragstypen, einschließlich Ressortabkommen und solchen, die in der Form eines Noten- oder Briefwechsels abgeschlossen werden sollen (s. o. § 7). Sie umfasst auch Vertragsentwürfe, die auf überprüften und abgestimmten Vertragsmustern oder Standardtexten basieren. Sie besteht auch für Verträge, die einer Ausgangsprüfung gemäß § 18 bereits unterzogen waren.

Gegenstand der
Prüfung

(2) Diese **abschließende Vertragsförmlichkeitsprüfung** erstreckt sich auf die Übereinstimmung des Vertrags in Form, Gliederung (s. § 8), Bezeichnung/Titel (s. § 9) und Standardklauseln (s. Standardformulierungen) mit diesen Richtlinien und Mustern sowie auf die klare und eindeutige Formulierung der materiellen Regelungen. Sie bezieht institutionelle Aspekte (vertragliche Einsetzung bestimmter Organe, Festlegung von Abstimmungsmodalitäten wie Mehrheitsbeschlüssen), vertragsspezifische Elemente (Durchführungs- und Änderungsvereinbarungen, Beitrittsregelungen) und länderspezifische Gesichtspunkte mit ein.

Grundlage der
Prüfung

(3) Die Vertragsförmlichkeitsprüfung erfolgt auf der Grundlage eines konsolidierten deutschsprachigen Entwurfs; materiell- und verfassungsrechtliche Probleme und Fragen sind vorher zu klären (vgl. § 16). Weicht der Vertragsentwurf von den Anforderungen dieser Richtlinien ab, sind Referat 501 die Gründe hierfür darzulegen, möglichst mit Hilfe entsprechender Unterlagen (z. B. Verhandlungsniederschriften, vgl. § 20).

Ausnahmefall:
fremdsprachiger
Entwurf

Steht ein deutschsprachiger Entwurf (noch) nicht zur Verfügung, weil Deutsch etwa nicht Verhandlungssprache war oder nicht Vertragssprache wird, erfolgt die vertragsförmliche Prüfung auf der

Grundlage englisch- oder französischsprachiger Entwürfe. Sobald eine deutsche Sprachfassung oder eine amtliche deutsche Übersetzung vorliegt, ist diese nachzureichen.

- (4) Die Prüfung ist rechtzeitig vor der endgültigen Textfestlegung (also vor Paraphierung, Unterzeichnung, Konferenzbeschluss) zu veranlassen, unbedingt vor Erteilung der Ermächtigung zum Vollzug eines Notenwechsels. Ist eine Kabinettsentscheidung zur Unterzeichnung eines Vertrags einzuholen (s. u. § 25), muss der beizufügende Entwurf vorher vertragsförmlich geprüft worden sein.

Zeitpunkt der Prüfung

Gemischte Verträge sind Referat 501 vom Fachreferat im Auswärtigen Amt vorzulegen, wenn der Vertragsentwurf vor Paraphierung über die Ratsarbeitsgruppen in den Hauptstädten zirkuliert wird (s. u. § 33).

gemischte Verträge

- (5) Die von Referat 501 eingefügten Änderungen des Vertragsentwurfs sind in den Entwurf zu übernehmen, erforderlichenfalls ressortübergreifend abzustimmen und mit dem/n Verhandlungspartner/n aufzunehmen. Lassen sie sich dort nicht durchsetzen, kommt das Fachreferat erneut auf Referat 501 zu, um über das weitere Verfahren zu entscheiden. Das Fachreferat erteilt die Ermächtigung zur Unterzeichnung erst, wenn notwendige Änderungen berücksichtigt worden sind.

- (6) Die **Vertragsförmlichkeitsprüfung** erfolgt auf **ausdrücklichen Antrag** des Fachreferats im AA (Muster 22), dem der zu prüfende Vertragsentwurf beizufügen ist. Der Antrag muss die im Musterantrag geforderten Angaben vollständig enthalten (insbesondere das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung), die im Musterantrag genannten Unterlagen sind beizufügen.

Antrag nach Muster 22

§ 23 Sprachenfragen – Übersetzungen

(1) Bilaterale Verträge

Der Text eines zweiseitigen Vertrags entsteht in der Regel in der Sprache einer Vertragspartei. Die andere Seite fertigt eine Übersetzung in ihre Sprache an und stellt diese der Gegenseite zur Prüfung und Bestätigung zur Verfügung, entsprechend bei Verwendung einer Mittelsprache.

Sprachenregime bei zweiseitigen Verträgen, vgl. § 13 Absatz 2

Auf deutscher Seite anfallende Übersetzungen werden vom Sprachendienst des Fachressorts gefertigt. Das Fachreferat im AA – sei es selbst federführende Stelle, sei es in seiner Eigenschaft als Spiegelreferat – leitet die fertig ausgehandelten Wortlaute nach vertragsförmlicher Prüfung durch Referat 501, aber vor endgültiger Textfestlegung, dem allgemeinen Übersetzungsdienst im Sprachendienst des AA (Referat 105-2) mit der Bitte um Textvergleich (durch Referat 105-2) zu. Dem Auftrag (Formular „Übersetzungsauftrag“) werden der vertragsförmlich geprüfte Text und ggf. das Anschreiben des Fachressorts (falls das AA nicht federführend ist) beigelegt. Der Textvergleich macht etwaige Abweichungen zwischen den Sprach-

Übersetzung durch das Fachressort

Rolle Sprachendienst AA, Referat 105

fassungen kenntlich und kann Verbesserungsvorschläge enthalten. Werden daraufhin neue Formulierungen mit dem Vertragspartner vereinbart, ist der Sprachendienst des AA erneut zu beteiligen. Danach steht die amtliche deutsche Fassung fest.

(2) Multilaterale Verträge

Sprachenregime bei
mehrseitigen
Verträgen, vgl. § 13
Absatz 2

Textvergleich

Übersetzungs-
überprüfung

fachliche Durchsicht

Abstimmung mit
anderen
deutschsprachigen
Staaten

- a) Ist Deutsch bei einem mehrseitigen Vertrag Vertragssprache und war die deutsche Fassung Verhandlungsgegenstand, werden deutsche und fremdsprachige Fassungen wie bei zweiseitigen Verträgen einem **Textvergleich** durch den Sprachendienst des AA unterzogen. Der Textvergleich umfasst regelmäßig die deutsche und die Fassung in der Sprache, in der die Übereinkunft in erster Linie ausgehandelt und festgelegt wurde. Ist Deutschland Verwahrer der Übereinkunft, umfasst der Textvergleich alle Sprachfassungen.
- b) Ist Deutsch nicht Vertragssprache oder war die deutsche Fassung nicht Verhandlungsgegenstand, auch wenn Deutsch Vertragssprache ist, fertigt wie bei zweiseitigen Verträgen der Sprachendienst des Fachressorts die Übersetzung (aus der Verhandlungssprache) ins Deutsche. Liegt die Federführung nicht beim AA, wurde also die Übersetzung nicht ohnehin vom AA-Sprachendienst erstellt, beauftragt das Fachreferat des AA den Sprachendienst des AA mit einer **Überprüfung dieser Übersetzung** (Formular „Übersetzungsauftrag“; das Anschreiben des Fachressorts ist beizufügen). Gegenstand der Überprüfung sind die Übereinstimmung mit den spezifischen Formerfordernissen der deutschen Vertragssprache sowie die terminologische und phrasologische Kongruenz mit den amtlichen Übersetzungen etwaiger Vorläufertexte und sonstiger einschlägiger Übereinkünfte.
- c) Den überprüften Text erhält das zuständige Referat des Fachressorts mit der Bitte um fachliche Durchsicht zurück, damit gewährleistet ist, dass eventuelle sprachliche Anpassungen auch unter fachlichen Gesichtspunkten korrekt sind. Bei Änderungsbedarf konsultiert dieses Referat erneut den Sprachendienst des AA; anderenfalls teilt es seine Zustimmung mit.
- d) Steht der deutsche Text für die deutsche Seite fest, leitet ihn das Referat des Fachressorts den anderen deutschsprachigen Vertragsstaaten (Österreich, Schweiz, Liechtenstein) als Grundlage für die **Abstimmung der verbindlichen deutschen Sprachfassung** (wenn Deutsch Vertragssprache ist, die deutsche Sprachfassung aber nicht Verhandlungsgegenstand war) oder **einer einheitlichen amtlichen deutschen Übersetzung** (wenn Deutsch nicht Vertragssprache ist) zu. Die Abstimmung erfolgt schriftlich oder im Rahmen einer vom Fachressort einzuberufenden Übersetzungskonferenz, an der der Sprachendienst des AA in allen Phasen beteiligt wird. Zur Vermeidung von Doppelarbeit sollte das verhandlungsführende Ressort schon während der Verhandlungen klären, wie der deutsche Text entstehen

soll. Ist auch die EU Vertragspartei, ist sie in diese Verabredungen einzubeziehen, damit sie möglichst die zwischen den deutschsprachigen Staaten abgestimmte Fassung als amtliche Fassung übernimmt.

(3) Gemischte Verträge

gemischte Verträge

Für die gemischten Verträge (s. u. § 33) gelten folgende Besonderheiten:

- a) Bei den sogenannten Drittstaatenabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten (MS) einerseits und einem oder anderen Drittstaaten andererseits (s. u. § 33 Absatz 1) wird die deutsche Sprachfassung allein vom Sprachdienst der EU erstellt.
- b) Bei den sogenannten **multilateralen gemischten Verträgen** (§ 33 Absatz 1) finden die obenstehenden RvV-Bestimmungen für multilaterale Verträge Deutschlands Anwendung. Da wie auf Seiten Deutschlands und der anderen deutschsprachigen Vertragsstaaten (ggf. auch der Nicht-EU-Mitgliedstaaten Schweiz und Liechtenstein) auch auf Seiten der EU eine amtliche deutsche Übersetzung bzw. eine deutsche Sprachfassung benötigt wird, ist es wichtig, die EU in die Verabredungen nach Absatz 2 Buchstabe d) Satz 3 einzubeziehen, damit es nicht zu Doppelarbeit oder zu konkurrierenden Übersetzungsfassungen kommt.
- (4) Bei der Übersetzung von Europaratsübereinkommen ist die zwischen den drei deutschsprachigen Mitgliedstaaten vereinbarte deutsche Übersetzung der Muster-Schlussklauseln des Europarats zu beachten (vgl. § 30 *Standardformulierungen*).
- (5) Die „**Standardformulierungen für deutsche Vertragstexte**“ (*Standardformulierungen*) sind verbindliche Referenz für die Übersetzung von Vertragstexten.
- (6) Sämtliche Nebenurkunden, auch nach Vertragsschluss erstellte, erhalten die gleichen Sprachfassungen wie der Ursprungsvertrag.

Drittstaatenabkommen

multilaterale
gemischte Verträge

Europarats-
übereinkommen

„Standardformulierungen“, vgl. Fußnote 2

§ 24 Fertigung der Vertragsurschriften

(1) Bilaterale Verträge

- a) Bei zweiseitigen Verträgen fertigt jede Vertragspartei ihre **Urschrift** aus den vereinbarten zwei, im Falle einer Mittelsprache drei, Sprachfassungen, die jeweils zu ihren Gunsten alterniert wird (s. o. § 15).

Urschrift

Jede der beiden Vertragsparteien ist grundsätzlich auch für die Erstellung ihrer **Sprachfassung** – entsprechend alterniert – verantwortlich und übermittelt sie an die andere Seite.

- b) Für die Fertigung der deutschen Urschriften von Staatsverträgen und Regierungsübereinkünften und deren Übermittlung in

Fertigung der deutschen Urschrift

bereits fertig gebundenen Vertragsmappen an die Auslandsvertretung ist grundsätzlich das Fachreferat des Auswärtigen Amtes verantwortlich. Es wird dabei vom Politischen Archiv (Referat 117) unterstützt.

bei
Ressortabkommen

Für die Fertigung der Urschriften eines Ressortabkommens ist das federführende Ressort zuständig, welches ebenfalls vom Politischen Archiv des AA unterstützt wird.

Erforderlichenfalls kann der Vertragspartner bei der Fertigung seiner Urschrift unterstützt werden. Hierzu stehen beim Politischen Archiv neutrale Materialien zur Verfügung (dunkelblaue Mappe ohne Bundesadler, deutsches Vertragspapier und neutrales Vertragsband).

deutsche Urschrift
und Vertragsmappe

- c) Die deutsche Vertragsurschrift wird in eine dunkelblaue Mappe mit Bundesadler eingebracht und zum Einbinden wird schwarzrot-goldenes Vertragsband verwendet. Alle Sprachfassungen der deutschen Urschrift sind auf deutschem Vertragspapier auszudrucken. Die detaillierte Anweisung zur Erstellung von Vertragsurschriften und Vertragsmappen findet sich in Anlage F.

Anlage F

(2) Multilaterale Verträge

in der Regel nur eine
Urschrift

Bei mehrseitigen Verträgen wird nur **eine** Urschrift erstellt, die den Vertragstext in allen Vertragssprachen enthält und von der die Vertragsparteien beglaubigte Abschriften erhalten. Dies wird im Geschehen-Vermerk (s. o. § 13) festgelegt. Wenn der Vertrag **in der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet** wird oder die **Bundesregierung zum Verwahrer bestimmt** worden ist, ist das federführende Ministerium für die endgültige Abstimmung des Textes der Urschrift verantwortlich. Wer die einzelnen Sprachfassungen bei mehrseitigen Verträgen erstellt, bedarf im Einzelfall der Absprache; diese Aufgabe obliegt nicht ohne weiteres dem Verwahrer. Wenn allerdings nach dem Vertrag zusätzliche Sprachfassungen erforderlich sind, müssen diese vom Verwahrer erstellt werden, sofern nichts anderes vereinbart wurde (s. u. § 38).

Koordinierung durch
AA

Das Fachreferat des Auswärtigen Amtes koordiniert mit Unterstützung des Politischen Archivs die Erstellung der Vertragsmappe, in die alle verbindlichen Fassungen eingebunden werden. Die Einordnung der Sprachfassungen richtet sich nach der in der Sprachenklausel und in der Unterschriftenformel vorgegebenen Reihenfolge. Zum Einbinden werden eine dunkelblaue Mappe ohne Bundesadler und neutrales Band verwendet.

(3) Siegelung

Die Siegelung soll nur auf Wunsch der anderen Vertragspartei und nur bei Staatsverträgen von großer Bedeutung vorgenommen werden. Sie erfordert besonderen Aufwand bei der Fertigung und eine Sonderbehandlung bei der Aufbewahrung der Vertragsurschriften. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf Anlage F verwiesen.

§ 25 Kabinettbefassung

Sind im Vertrag Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung betroffen, hat das federführende Ministerium vor Unterzeichnung dem Kabinett den Vertragsentwurf in Form einer Kabinettvorlage zur Beratung und zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 15 Absatz 1 GOBReg).

Dies ist bei Staatsverträgen immer und bei Regierungsübereinkünften in der Regel der Fall. Regelmäßig nicht erforderlich ist die Kabinettbefassung vor Unterzeichnung von Regierungsübereinkünften rein technischer Natur (z. B. Kriegsgräberabkommen, Anerkennung ausländischer Abschlüsse oder Sitzstaatabkommen) und bei Ressortabkommen, es sei denn, sie sind von großer politischer Bedeutung.

Vor Kabinettbefassung sollte die verbindliche deutsche Sprachfassung oder amtliche Übersetzung (s. o. § 23) vorliegen. Reichen die Fristen zwischen endgültiger Textfestlegung und Unterzeichnung für die Erstellung dieser Sprachfassung bzw. Übersetzung nicht, kann dem Kabinett die Arbeitsübersetzung des Fachressorts mit entsprechendem Hinweis zugeleitet werden.

Zu bedenken ist, dass die Vorbereitung der Kabinettbefassung i. d. R. mehrere Wochen in Anspruch nimmt. Das jeweilige Kabinetttreferat des federführenden Ressorts ist daher frühzeitig über eine mögliche Kabinettbefassung zu informieren.

Bei Staatsverträgen und Regierungsübereinkünften vor Unterzeichnung erforderlich

Kabinettvorlage – Zeitplan!

§ 26 Beteiligung der Länder

Gemäß Artikel 32 Absatz 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten grundsätzlich Sache des Bundes. Im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge finden Belange der Bundesländer wie folgt Berücksichtigung:

(1) Lindauer Absprache

a) Grundsatz und Zuständigkeiten

Soweit völkerrechtliche Verträge wesentliche Interessen der Länder oder (sogar) deren ausschließliche Zuständigkeiten/Kompetenzen berühren, sind die Länder in jedem Falle nach Maßgabe der so genannten „Lindauer Absprache“ (LA) vom 14. November 1957 (Anlage C) zu beteiligen (vgl. hierzu auch § 72 Absatz 5 GGO). **Die Beteiligung des Bundesrates am Vertragsgesetzgebungsverfahren oder die Beteiligung der Länder im Vorfeld einer Kabinettbefassung oder andere Verfahren zur Länderbeteiligung etwa im Rahmen der KMK ersetzen das Verfahren nach der Lindauer Absprache grundsätzlich nicht.** Bei Abkommen mit EU-Beteiligung siehe Absatz 2.

Anlage C

Bei Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, sollen gemäß Ziff. 3 der LA die Länder frühzeitig vor Festlegung des Vertragstextes beteiligt und ihr Einverständnis

frühzeitige Beteiligung

vor dem Eintritt der völkerrechtlichen Bindung an den Vertrag herbeigeführt werden.

Bei Verträgen, die wesentliche Interessen der Länder berühren, sind die Länder gemäß Ziff. 4 der LA frühzeitig zu unterrichten.

frühzeitige Unterrichtung

Die in der LA vorgesehene frühzeitige Unterrichtung über ein Vertragsvorhaben dient dazu, eventuelle Länderpetita frühzeitig im Verhandlungsprozess zu berücksichtigen, und ist insbesondere auch der zügigen Behandlung in den beteiligten Gremien zum Ende des Verfahrens förderlich.

Verfassungsressorts
prüfen
Länderkompetenzen

Ob eine Beteiligung der Länder nach der LA erfolgen muss, beurteilen die Verfassungsressorts BMI und BMJV im Rahmen der vom Fachressort zu veranlassenden verfassungsrechtlichen Prüfung gemäß § 72 Absatz 4 GGO (s. o. § 16) auf der Grundlage einer entsprechenden fachlichen Einschätzung des Fachressorts. Das **Beteiligungsverfahren nach der LA** wird auf **Bundesseite vom federführenden Ressort** unter nachrichtlicher Beteiligung des AA (Fachreferat) durchgeführt.

StVK

Auf Länderseite wird das Beteiligungsverfahren nach LA durch die Ständige Vertragskommission der Länder (StVK) koordiniert.

b) Verfahren

1. Das federführende Ressort übermittelt **frühzeitig**, d. h. möglichst zu Beginn der Verhandlungen, **spätestens jedoch vor Unterzeichnung**, den Vertragsentwurf unter Hinweis auf den Verhandlungsstand und etwaige terminliche Vorstellungen an die StVK. Das federführende Ressort sollte der StVK bei dieser Gelegenheit (zumindest durch Hinweis im Betreff) mitteilen, ob seiner Einschätzung nach lediglich wesentliche Interessen der Länder betroffen sind und dementsprechend nur eine Unterrichtung i. S. v. Ziff. 4 beabsichtigt ist oder ob auch ausschließliche Kompetenzen der Länder berührt sind und damit weiter nach Ziff. 3 der LA zu verfahren ist (vgl. Beispielanschreiben in Anlage C).

In der Praxis der Länder leitet der Geschäftsführer der StVK das Schreiben des federführenden Ressorts an die Mitglieder der StVK mit einem Entscheidungsvorschlag im Rahmen einer Schweigefrist von üblicherweise einem Monat weiter; besondere **Eilbedürftigkeit** oder knappe Fristen sollten daher im Einzelfall rechtzeitig **mit dem Geschäftsführer der StVK** aufgenommen werden. Das federführende Ressort und das Fachreferat im AA erhalten ein Doppel des Weiterleitungsschreibens. Aus diesem ist zu erkennen, ob der Geschäftsführer der StVK die Einschätzung des Bundes hinsichtlich der Frage teilt, ob es sich um ein Verfahren nach Ziff. 3 oder nach Ziff. 4 handelt.

Eilbedürftigkeit

Die StVK reagiert in einem sehr frühen Stadium der Verhandlungen bzw., wenn klar ist, dass Länderkompetenzen nicht berührt sind, regelmäßig mit einem Beschluss, aus dem hervorgeht, dass sie „keine Bedenken gegen Verhandlungen auf der Grundlage des übermittelten Textes erhebt“. Ggf. machen einzelne Länder gesondert Wünsche gegenüber dem federführenden Ressort geltend. In ihrem Antwortschreiben an das Fachressort gibt die StVK zu erkennen, ob sie die Auffassung des Bundes hinsichtlich der Einordnung des Beteiligungsverfahrens unter Ziff. 3 oder Ziff. 4 LA teilt.

2. Bei Verträgen, die die **ausschließlichen Kompetenzen der Länder** berühren, wobei es hier entscheidend auf die Auffassung der Länder ankommt, sind die Länder nach Ziff. 3 der LA vor Festlegung des Vertragstextes, also **spätestens vor Unterzeichnung**, (ggf. erneut) zu beteiligen. Der Entwurf des ausgehandelten Vertrags ist an die StVK zu leiten (vgl. Formulierungsvorschlag in Anlage C).

Beteiligung nach
Ziff. 3 LA

Wenn länderseits keine Einwände bestehen, reagiert die StVK dann mit einem Beschluss dahingehend, dass sie „gegen die (Unter)Zeichnung keine Bedenken erhebt“, mit anderen Worten keine Bedenken gegen die Festlegung bzw. das Annehmen des Textes i. S. der Artikel 9 und 10 WVK hat.

3. Soll ein Vertrag, der die ausschließlichen Kompetenzen der Länder berührt, mit Unterzeichnung verbindlich werden und in Kraft treten, ist nach Ziff. 3 der LA das **Einverständnis der Länder** vor der Unterzeichnung des Vertrags herbeizuführen. Die unter Buchstabe b Ziffer 1 und 2 jeweils dargestellte **Mitteilung der StVK, dass „gegen die Zeichnung keine Bedenken bestehen“, ist mit diesem notwendigen Einverständnis der Länder nicht gleichzusetzen.**

Einverständnis der
Länder

4. Soll die völkerrechtliche Bindung an den Vertrag erst durch Ratifikation oder Ratifikationsersatzverfahren eintreten, so kann der Vertrag zwar unterzeichnet werden, wenn die unter Buchstabe b dargestellte Mitteilung vorliegt; das Einverständnis der Länder ist dann in jedem Fall vor Durchführung der Ratifikation bzw. des Ratifikationsersatzverfahrens herbeizuführen. Bedarf ein Vertrag der Zustimmung gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG, empfiehlt es sich, das Verfahren zur Herbeiführung des Einverständnisses (spätestens) gleichzeitig mit dem Vertragsgesetz auf den Weg zu bringen (hierzu § 30).

16 schriftliche
Einverständnis-
erklärungen

Die **Herbeiführung des Einverständnisses wird von der StVK koordiniert**. Dies bedeutet, dass der ausgehandelte, ggf. unterzeichnete (noch nicht verbindliche) Vertrag vom federführenden Ressort der StVK mit der Bitte um Herbeiführung des Einverständnisses der Länder zugeleitet wird. Die StVK teilt dem federführenden Ressort ggf. – als eine Art Zwischenbescheid – ihren im Schweigefristverfahren abgestimmten Beschluss mit, dass sie den „Landesregierungen empfiehlt, dem Abkommen zuzustimmen“. In dieser Mitteilung ist das Einverständnis der Länder **nicht** enthalten. **Das Einverständnis wird von jedem der 16 Länder einzeln nach Durchführung der jeweils geltenden Länderverfahren** (ggf. Kabinettsbefassung, Parlamentsbefassung etc.) **gegenüber dem federführenden Ressort unmittelbar auf dem Schriftweg erklärt**.

(2) Artikel 23 Absätze 4 - 6 GG – EUZBLG

Länderbeteiligung
bei gemischten
Verträgen

Die Beteiligung der Länder bei Gemischten Verträgen, also solchen, an denen auch die Europäische Union als Vertragspartei beteiligt ist, erfolgt auf der Grundlage von Artikel 23 Absätze 4 bis 6 GG. Einzelheiten regeln das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (EUZBLG - BGBl. 1993 I S. 313, zuletzt geändert durch Artikel 1 G v. 22.9.2009 BGBl. 2009 I S. 3031) sowie die entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung vom 10. Juni 2010. In Zweifelsfällen sind Rechtsabteilung und Europaabteilung des Auswärtigen Amtes sowie die Verfassungsressorts BMI und BMJV zu beteiligen.

Grundsätzlich verdrängen die vorstehend genannten Vorschriften bei allen Abkommen unter Beteiligung der EU die Lindauer Absprache. Die Verfassungsressorts BMI und BMJV entscheiden im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung in jedem Einzelfall, ob und inwieweit neben dem Verfahren nach EUZBLG die Länder ggf. dennoch auch nach der Lindauer Absprache beteiligt werden.

(3) Artikel 32 Absatz 2 GG

Werden die **besonderen Verhältnisse eines Landes durch einen Vertrag berührt**, so ist Artikel 32 Absatz 2 GG zu beachten, also das Land rechtzeitig vor Abschluss zu hören. Gemäß § 72 Absatz 5 GGO teilt das federführende Ministerium den Verfassungsressorts mit, ob es eine Beteiligung von Ländern für erforderlich hält, und gibt dabei an, welche Vertragsregelung aus welchem Grund die Beteiligung seines Erachtens auslöst. Die Verfassungsressorts prüfen in diesen Fällen, ob darüber hinaus eine Beteiligung der Länder gemäß der Lindauer Absprache erforderlich ist.

(4) Beteiligung der Länder an Vertragsverhandlungen

Kramer / Heubl-
Papier
Anlage D

Im so genannten Kramer / Heubl-Papier (Beschluss der Regierungschefs der Länder vom 5. Juli 1968 und Kabinettsbeschluss vom 26. Juli 1968, s. Anlage D) haben sich Bund und Länder darauf

geeignet, Ländervertreter schon in die Verhandlungsphase einzubeziehen, wenn

- der Bund wegen der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung keine eigenen Fachkräfte besitzt oder
- eine Ergänzung seiner Fachkunde notwendig erscheint, um ein gutes Verhandlungsergebnis zu erreichen, oder
- der Verhandlungsgegenstand wesentliche Belange der Länder berührt.

Ansprechpartner bei den Ländern ist die Kontaktstelle bei der Ständigen Vertragskommission der Länder.

§ 27 Unterzeichnung

(1) Rechtliche Bedeutung

Der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrags kommt – im Gegensatz zur Paraphierung – in jedem Fall **rechtliche** Bedeutung zu.

- a) So ist die Unterzeichnung die in bilateralen Verträgen gebräuchlichste der in Artikel 10 WVK genannten Formen der endgültigen Vertragstextfestlegung („authentication“, „authentication“).

Steht ein Vertrag unter dem Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung oder ist ein Ratifikationsersatzverfahren vorgesehen, beschränkt sich die Rechtswirkung der Unterzeichnung auf die Textfestlegung. Die endgültige Bindung an den Vertrag wird erst mit Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Ratifikationsersatzverfahren herbeigeführt („zweiphasiges Verfahren“).

zweiphasiges
Verfahren:
Unterzeichnung plus
Ratifikation

Die Unterzeichnung eines Vertrags im Falle des zweiphasigen Verfahrens verpflichtet nicht zur Ratifikation (oder sonstigen Form der Verbindlicherklärung). Gemäß Artikel 18 WVK ist ein Staat jedoch verpflichtet, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des unterzeichneten Vertrags vereiteln würden.

- b) In Artikel 11 WVK ist die Unterzeichnung zudem als eine der Möglichkeiten genannt, mit der ein Staat seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein („consent to be bound“, „consentement à être lié“), ausdrücken kann.

Sieht die Inkraftretensklausel eines Vertrags vor, dass er mit Unterzeichnung in Kraft tritt, oder haben die Vertragsparteien anderweitig vereinbart, dass der Unterzeichnung diese Wirkung zukommen soll, beinhaltet schon die Unterzeichnung die Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein („einphasiges Verfahren“). Der einphasige Vertragsabschluss kommt auf deutscher Seite nur für nicht gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zustimmungsbedürftige oder sonst umsetzungsbedürftige Regierungs-

einphasiges
Verfahren

übereinkünfte und für Ressortabkommen (s. o. § 6 Absatz 2) in Betracht.

manchmal handschriftlicher Ratifikationsvorbehalt nötig

- c) Es gibt mehrseitige Verträge, die fakultativ die Unterzeichnung oder die der Unterzeichnung folgende Ratifikation als Zustimmung zur vertraglichen Bindung vorsehen (ein- oder zweiphasiger Abschluss). Bei Verträgen, die für die deutsche Seite innerstaatlich umsetzungsbedürftig sind, ist in diesen Fällen bei Unterzeichnung durch einen Zusatz erkennbar zu machen, dass der Unterschrift (noch) keine endgültige Bindungswirkung zukommt. Der mit der Unterschrift handschriftlich zu verbindende Zusatz lautet: „unter Vorbehalt der Ratifikation / Genehmigung“ („*subject to ratification / approval*“, „*sous réserve de ratification / d’approbation*“).

Aufnahme in die Vollmacht

Die entsprechende Formulierung ist auch in die Vollmacht aufzunehmen, damit der Bevollmächtigte und die anderen Beteiligten erkennen können, in welcher Weise die Unterschrift zu leisten ist und welche Wirkung ihr zukommen soll (vgl. Muster 29 u. 30).

Muster 29, 30

Steht ein für die deutsche Seite zustimmungs- oder umsetzungsbedürftiger Vertrag ausnahmsweise nicht unter dem Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung, erfolgt die Unterzeichnung regelmäßig erst nach innerstaatlicher Umsetzung. Soweit ausnahmsweise vorher unterzeichnet werden soll, muss die Unterschrift mit dem o.g. Zusatz versehen werden. Solche Fälle bedürfen sorgfältigster Einzelfallprüfung.

(2) Wer unterzeichnet?

a) Staatsverträge und Regierungsübereinkünfte

Personen, die für Unterzeichnung in Frage kommen

Entsprechend der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland ist im Inland die Unterzeichnung von Staatsverträgen und Regierungsübereinkünften (neben dem Bundeskanzler) dem Bundesminister des Auswärtigen, dem von ihm beauftragten Staatssekretär oder einem anderen hochrangigen Beamten des Auswärtigen Amtes vorbehalten (zur Vollmacht s. u. § 28).

Im Ausland werden diese Verträge grundsätzlich vom Botschafter als Repräsentanten des Bundespräsidenten unterzeichnet, sofern nicht der Bundesminister des Auswärtigen oder ein Staatssekretär oder Staatsminister des Auswärtigen Amtes zu diesem Zweck anwesend ist. Vertretungsweise unterzeichnet der Geschäftsträger a. i..

b) Mitunterzeichnung

Voraussetzung für Mitunterzeichnung

Möchte neben dem Vertreter des Auswärtigen Amtes ein Vertreter des Fachressorts im In- oder Ausland einen Staatsvertrag oder eine Regierungsübereinkunft mitunterzeichnen, muss das Fachressort hierfür die Zustimmung des Auswärtigen Amtes beim dortigen Fachreferat einholen. Hat das Auswärtige Amt der Mitunterzeichnung zugestimmt, unterzeichnet der Bevollmächtigte des Auswärtigen Amtes die Vertragsurschriften an erster Stelle

(räumliche Anordnung der Unterschriften). Für die zeitliche Reihenfolge der Unterzeichnung gilt Folgendes:

- im Inland: dem Fachminister kann Vorrang vor Ministerialdirektoren des Auswärtigen Amtes eingeräumt werden,
- im Ausland: dem Fachminister kann Vorrang vor einem Botschafter eingeräumt werden,
- dem Fachminister und seinem Staatssekretär wird in der Regel Vorrang vor Geschäftsträgern a. i. eingeräumt.

Gelangt das Auswärtige Amt aufgrund des speziellen Regelungsgehaltes und der geringfügigen außenpolitischen Bedeutung eines Staatsvertrags oder einer Regierungsübereinkunft zu der Einschätzung, dass die unter dem Gesichtspunkt der einheitlichen Gestaltung der Außenbeziehungen regelmäßig anzunehmende Notwendigkeit der Außenvertretung durch das Auswärtige Amt ausnahmsweise nicht gegeben ist, kann es nach Abwägung aller Umstände darauf verzichten, dass sein Vertreter von seinem Unterzeichnungsrecht Gebrauch macht. Diese Entscheidung setzt einen Antrag des mitunterzeichnenden Ressorts voraus, der eingehend zu begründen ist. Der Verzicht bedarf der Schriftform.

c) Ressortabkommen

Ressortabkommen werden im In- und Ausland grundsätzlich vom zuständigen Fachminister oder einem von ihm Bevollmächtigten allein unterzeichnet. In besonderen Fällen kann zur Unterzeichnung im Ausland ein Angehöriger der dortigen Botschaft durch Erlass des Fachreferats des Auswärtigen Amtes ermächtigt/bevollmächtigt werden.

d) Für die Unterzeichnung gemischter Verträge gilt dasselbe.

gemischte Verträge

(3) Was ist zu tun?

- a) Das Fachreferat des AA hat im Rahmen seiner vertragskoordinierenden Aufgabe die für die Unterzeichnung des Vertrags vorgesehene Person zu identifizieren und sicherzustellen, dass sie am vorgesehenen Unterzeichnungstermin zur Verfügung steht sowie über die zur Unterzeichnung erforderliche Vollmacht verfügt (s. u. § 28).
- b) Von der Frage der nach außen gerichteten Vollmacht (s. u. § 28) ist die **interne Ermächtigung zur Unterzeichnung** eines Vertrags zu trennen. Es muss durch die Weisungslage klargestellt sein, dass der Vertrag unterzeichnet werden darf und soll.

Koordinierung durch
Fachreferat (AA)

Unterzeichnung nur
nach Ermächtigung

Im Ausland werden Botschafter oder Geschäftsträger a. i. zur Unterzeichnung durch Erlass des Fachreferats ermächtigt. Die Ermächtigung darf nur erteilt werden, wenn die Vertragsförmlichkeitsprüfung abgeschlossen (§ 22 Absatz 5) und Einvernehmen mit dem Sprachendienst des AA hergestellt ist. Eine ggf. erteilte Vollmacht ersetzt den Ermächtigungserlass nicht. Der

Erllass bedarf der Mitzeichnung durch Referat 501. Er soll die Aufforderung enthalten, vor Ort die zur Unterzeichnung vorbereiteten Exemplare in allen Sprachfassungen durchzusehen, um sicherzustellen, dass die Texte vollständig sind und dem End-Verhandlungsstand entsprechen.

Im Inland ergibt sich die interne Ermächtigung zur Unterzeichnung aus einer gebilligten (Leitungs-)Vorlage.

Unterzeichnungs-
zeremonie
Anlage E

- c) Zur Vorbereitung und Durchführung der **Unterzeichnungszeremonie** wird auf Anlage E verwiesen. Hierzu gehört es insbesondere, dass sich die Beteiligten vergewissern, dass der zu unterzeichnende Text auch der tatsächlich ausgehandelte in seiner letzten Fassung ist. Ebenso müssen die Beteiligten prüfen, ob die handelnden Personen befugt (interne Erlasslage) und vorgelegte Vollmachten in guter und gehöriger Form sind, vor allem ob sie von einer der in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a WVK genannten Personen erteilt wurden.

§ 28 Vollmachten

(1) Grundsätze des Völkervertragsrechts

Grundsatz: immer
Vollmacht
erforderlich

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WVK gilt eine Person hinsichtlich des Annehmens eines Vertragstextes, der Festlegung des authentischen Textes sowie der Abgabe der Zustimmung eines Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein, als Vertreter eines Staates, wenn sie eine gehörige Vollmacht ("full powers", "pleins pouvoirs") vorlegt.

Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge definiert in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c eine Vollmacht als „eine vom zuständigen Organ eines Staates errichtete Urkunde, durch die einzelne oder mehrere Personen benannt werden, um in Vertretung des Staates den Text eines Vertrags auszuhandeln oder als authentisch festzulegen, die Zustimmung des Staates auszudrücken, durch einen Vertrag gebunden zu sein, oder sonstige Handlungen in Bezug auf einen Vertrag vorzunehmen“.

Personen, die einen völkerrechtlichen Vertrag unterzeichnen, müssen grundsätzlich eine Vollmacht vorlegen. Hiervon sind folgende Fälle ausgenommen:

Amtsträger, die
keiner Vollmacht
bedürfen

- a) Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister werden kraft Amtes als umfassend befugte Vertreter ihres Staates angesehen und können deshalb Verträge unterzeichnen (und sonstige vertragsbezogene Handlungen vornehmen), ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen (Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a WVK).

andere Fälle der
Unterzeichnung ohne
Vollmacht

- b) Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b WVK kann auf die Vorlage von Vollmachten verzichtet werden, wenn aus der Übung der beteiligten Staaten oder aus anderen Umständen hervorgeht, dass sie die Absicht hatten, eine Person als Vertreter ihres Staates anzusehen.

Bei zweiseitigen Verträgen entspricht es zunehmend der Praxis, von einem Botschafter oder dem ordnungsgemäß angemeldeten Geschäftsträger a.i. keine Unterzeichnungsvollmacht zu verlangen. Analog gilt dies für Staatssekretäre, Staatsminister oder Abteilungsleiter des Auswärtigen Amtes sowie für die Ressortminister bei der Unterzeichnung von Ressortabkommen. Die Frage, ob im konkreten Fall auf Vollmachten verzichtet wird, ist im Vorfeld der Unterzeichnung vom Fachreferat im AA zu klären. Verlangt die andere Vertragspartei die Vorlage einer Vollmacht, ist diese vorzulegen und im Gegenzug die Vorlage einer Vollmacht der anderen Seite zu verlangen.

- c) Zur Unterzeichnung mehrseitiger Verträge werden von Botschaftern hingegen in aller Regel Vollmachten verlangt. Ein Verzicht (s. o.) kommt so gut wie nie vor. Von der Vertragsunterzeichnung ist die Unterzeichnung der Schlussakte einer Verhandlungskonferenz, mit der der Vertragstext i. S. v. Artikel 9 WVK angenommen (*adoption / l'adoption*) wird, zu unterscheiden; hierfür sind, wie oben unter § 19 dargelegt, Verhandlungsvollmachten (*credentials*) ausreichend.
- d) Werden Vereinbarungen in Form von Noten- oder Briefwechsell geschlossen, ist der Austausch von Vollmachten nicht üblich.

bei mehrseitigen
Verträgen immer
Vollmacht

Noten- /
Briefwechsel ohne
Vollmacht

(2) Vollmachterteilung nach innerstaatlichem Recht

Gemäß Artikel 59 Absatz 1 Satz 2 GG werden die Verträge des Bundes mit auswärtigen Staaten vom Bundespräsidenten geschlossen. Von ihm ist deshalb auch das Recht abzuleiten, diese Verträge zu unterzeichnen. Für die Erteilung von Unterzeichnungsvollmachten auf deutscher Seite ergibt sich daraus Folgendes:

- a) Unterzeichnungsvollmachten für alle Staatsverträge und für die Regierungsübereinkünfte, die unter Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG fallen, werden vom Bundespräsidenten selbst ausgestellt („Präsidialvollmachten“). Eine Präsidialvollmacht ist außerdem einzuholen, wenn eine nicht nach Artikel 59 Absatz 2 GG zustimmungsbedürftige Regierungsübereinkunft ausnahmsweise eine Ratifikationsklausel enthält.

Präsidialvollmacht
(Muster 29 und 30)

Für Regierungsübereinkünfte, die mit Unterzeichnung in Kraft treten und solche, die nur eine „unechte“ Ratifikationsersatzklausel enthalten, hat der Bundespräsident die Erteilung von Unterzeichnungsvollmachten generell an den Bundesminister des Auswärtigen delegiert. Hausintern hat der Bundesminister des Auswärtigen diese Befugnis auf den Staatssekretär übertragen, sofern nicht ein Staatsminister oder Staatssekretär des Auswärtigen Amtes unterzeichnen und / oder ein anderer Bundesminister mitunterzeichnen soll.

Ministervollmacht
(Muster 31)

Staatssekretärs-
vollmacht
(Muster 32 und 33)

Zustimmung des
Bundespräsidenten
bei Unterzeichnung
ohne Vollmacht

Vollmacht bei
Mitunterzeichnung

Ressortabkommen
Muster 34

Koordinierung durch
Fachreferat (AA)

Zeitplan

Antrag nach
Muster 28

Im Fall der Unterzeichnung eines Staatsvertrags oder einer Regierungsübereinkunft, der/die unter Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG fällt oder aus anderen Gründen erst nach Erfüllung innerstaatlicher Voraussetzungen in Kraft treten kann (s. o. § 6 Absatz 2), durch den/die Bundeskanzler/in oder den/die Außenminister/in oder sonst eine Person, die nach dem oben Dargelegten einer Vollmacht nicht bedarf (s. o. Absatz 1 Buchstabe b), ist zur Wahrung der verfassungsmäßigen Vertragsabschlusskompetenz des **Bundespräsidenten** die Herbeiführung seiner **Zustimmung** zur Unterzeichnung erforderlich und ausreichend.

- b) Wenn neben einem Vertreter des Auswärtigen Amts, der nach dem Dargelegten gemäß Artikel 7 WVK keiner Vollmacht bedarf, ein Vertreter des federführenden Ressorts **mitunterzeichnen** will, wird für beide Unterzeichner eine einheitliche Vollmacht erteilt. Bei Mitunterzeichnungen wird der Bevollmächtigte des Auswärtigen Amts in der Unterzeichnungsvollmacht an erster Stelle genannt.
- c) Vollmachten für **Ressortabkommen** werden vom zuständigen **Fachminister** erteilt (Muster 34).

(3) Verfahren zur Einholung von Präsidial- oder Ministervollmachten

- a) Steht ein Staatsvertrag oder eine Regierungsübereinkunft zur Unterzeichnung an, führt das Fachreferat des AA – abhängig von der Bedeutung des Vertrags – durch Vorlage an die Amts- oder Abteilungsleitung die interne Weisung des Auswärtigen Amts zum Vertragsabschluss herbei. Im Rahmen dieser Vorlage soll geklärt werden, wer unterzeichnen soll. Hierzu ist festzustellen, ob die zur Unterzeichnung vorgesehene Person zum vorgesehenen Unterzeichnungstermin zur Verfügung steht.

Die Klärung dieser organisatorischen Frage hat frühzeitig zu erfolgen, da für die Einholung von erforderlichen Präsidialvollmachten mindestens vier Wochen, für die von Ministervollmachten mindestens zwei Wochen zu veranschlagen sind.

Die Erteilung einer Vollmacht ist nämlich ein **zeitbeanspruchender „hard-copy“-Vorgang**: Vollmachtsurkunden werden vom Bundesminister des Auswärtigen bzw. nach Gegenzeichnung durch den Bundesminister des Auswärtigen gemäß Artikel 58 GG vom Bundespräsidenten persönlich unterzeichnet. Die Vollmachtsurkunde muss zudem bei der Unterzeichnung vorgelegt werden, also **rechtzeitig an den Ort der Unterzeichnung** gelangen.

- b) Steht fest, wer unterzeichnen wird, beantragt das Fachreferat nach Muster 28 die Einholung einer Vollmacht bei Referat 501 unter Verwendung der richtigen Bezeichnung des Vertrags, Angabe des vorgesehenen Unterzeichnungstermins, der genauen Angabe von Funktion, Amtsbezeichnung, Titel und Namen des/der zu Bevollmächtigten und ggf. Beifügung der o. g. Entscheidungsvorlage zur Unterzeichnung des Vertrags. Referat 501

prüft in eigener Zuständigkeit, ob es der Vollmachterteilung bedarf, bejahendenfalls, ob eine Präsidial- oder Ministervollmacht einzuholen ist oder ob im Einzelfall die Zustimmung des Bundespräsidenten erbeten werden muss.

- c) Ist es aufgrund außergewöhnlicher Umstände einmal nicht möglich, eine Vollmacht vor Unterzeichnung einzuholen, muss bei Präsidialvollmachten aus verfassungsrechtlichen Gründen zumindest die (vorherige) Zustimmung des Bundespräsidenten vorliegen. Referat 501 holt deshalb auf Antrag des Fachreferats die Vorabzustimmung des Bundespräsidenten ein, die Vertragsunterzeichnung vornehmen und die Vollmacht nachreichen zu dürfen. Die nachträgliche Vollmacheinholung muss angesichts der verfassungsmäßigen Rechte des Bundespräsidenten auf besondere Ausnahmefälle beschränkt bleiben, zumal der Vertragspartner, bei mehrseitigen Verträgen der Verwahrer, mit einem solchen Ausnahmevorgehen einverstanden sein muss.
- d) Der Inhalt der Vollmachten richtet sich nach den Mustern 29 bis 34. Erfolgt eine Unterzeichnung unter dem Vorbehalt der späteren Ratifikation (Annahme, Genehmigung), hat dies aus der Formulierung der Vollmacht hervorzugehen (s. o. § 27 Absatz 1 Buchstabe c).

Inhalt und Sprache
Muster 29 bis 34

Vollmachten werden stets in deutscher Sprache erteilt. Ist eine Höflichkeitsübersetzung erforderlich, erteilt das Fachreferat dem Sprachendienst des Auswärtigen Amts den Übersetzungsauftrag.

(4) Interne Ermächtigung

Eine erteilte Unterzeichnungsvollmacht stellt ihrerseits noch keine interne Ermächtigung zur Unterzeichnung dar. Diese ergibt sich im Inland aus einer gebilligten (Leitungs-)Vorlage. Im Ausland werden der Botschafter oder Geschäftsträger a.i. zur Unterzeichnung durch Erlass des Fachreferats ermächtigt (s. o. § 27 Absatz 3 Buchstabe b).

(5) Archivierung von Vollmachten

Die paraphierten Doppel der Vollmachten sowie Originale, die ausnahmsweise nicht übergeben wurden, sind zu archivieren (s.u. § 37).

§ 29 Noten- oder Briefwechsel

(1) Anwendungsbereich von Noten- und Briefwechseln

Für den Abschluss von Ressortabkommen und von Regierungsübereinkünften, die nicht umsetzungsbedürftig sind (s. o. § 6 Absatz 2), kann an Stelle einer von beiden Vertragsparteien auf derselben Urkunde zu unterzeichnenden Vertragsniederschrift die Form des Austauschs von Noten⁶ bzw. Briefen gewählt werden. Man unterscheidet zwischen den Notenwechseln auf Ebene der

Wann kommt ein
Notenwechsel in
Betracht?

16-3 EGO – Anlage J

⁶ zu diplomatischem Schriftverkehr und Noten allgemein: vgl. 16-3 EGO zu § 16 GGO

Außenministerien bzw. Botschaften bei Regierungsübereinkünften und den Briefwechseln der Fachminister bei Ressortabkommen:

Muster 8 und 9

- **Unterzeichnete Noten** (persönlich adressiert, in der ersten Person geschrieben, nur zwischen Außenminister/in und Botschafter/in)

Unterzeichnete Noten sind in wichtigeren Angelegenheiten üblich. Sie werden im Inland von den Außenministern oder ihren Staatssekretären, mitunter auch von den Abteilungsleitern, im Ausland von den Missionschefs oder den Geschäftsträgern a. i. unterzeichnet und deshalb in der ersten Person abgefasst.

Muster 10 und 11

- **Verbalnoten** (an die Institution adressiert, in der dritten Person formuliert, nur zwischen Außenministerien und Botschaften)

Verbalnoten werden nur in Angelegenheiten geringerer Bedeutung gewechselt. Sie sind in der dritten Person abgefasst, werden mit dem normalen Dienstsiegel versehen, aber nicht unterzeichnet.

Muster 12 und 13

- **Briefe der Fachminister** bei Ressortabkommen (immer persönlich adressierte Schreiben, in der ersten Person formuliert)

Soweit die Voraussetzungen für den Abschluss von Ressortabkommen vorliegen, sind zwischen Fachministern Briefwechsel üblich. Verfahrensmäßig werden sie wie Notenwechsel behandelt.

(2) Vertragsschluss durch Noten- und Briefwechsel

einleitende Note erst,
wenn Antwortnote
als Ergebnis der Verhandlungen feststeht

Bei Noten- und Briefwechseln kommt der völkerrechtliche Vertrag durch einen Vorschlag in einer einleitenden Note / in einem einleitenden Brief und deren / dessen Annahme durch eine zustimmende Antwort zustande. Im Rahmen der Verhandlungen ist **vor** Übermittlung der einleitenden Note / des einleitenden Briefs **die beabsichtigte vertragliche Regelung im genauen Wortlaut in beiden verbindlichen Sprachfassungen auszuhandeln**. Die oben dargelegten Prüf- und Beteiligungserfordernisse, insbesondere hinsichtlich der verfassungsrechtlichen und vertragsförmlichen Prüfungen sowie der Beteiligung des Sprachendienstes des AA (Referat 105), gelten auch bei Noten- und Briefwechseln.

Bei einem ordnungsgemäßen Noten- oder Briefwechsel stehen zum Zeitpunkt der Übergabe bzw. der Absendung der einleitenden Note / des einleitenden Briefs Inhalt und Wortlaut der Antwortnote / des Antwortbriefs (in beiden Sprachfassungen) bereits fest. Bei einer Antwort, die den im einleitenden Dokument gemachten Vereinbarungsvorschlag in irgendeiner Weise ergänzt oder abändert, kommt der angestrebte Vertrag nicht zustande.

(3) Einleitungsnote oder -brief

Die im Vorfeld ausgehandelte und abgestimmte Vereinbarung wird der Gegenseite in einer einleitenden Note / einem einleitenden Ministerbrief vorgeschlagen (Muster 8, 10 und 12). Formal gesehen ist dies das Angebot zum Abschluss eines Vertrags zwischen den Re-

gierungen (den Ministerien) mit dem in der Einleitungsnote bzw. dem Einleitungsbrief niedergelegten Inhalt.

Übereinkünfte in Form eines Noten- oder Briefwechsels werden nach deutscher Vertragspraxis mit einer Note / einem Brief in den Amtssprachen beider Vertragsparteien (ggf. auch in der Mittelsprache) eingeleitet und die Verbindlichkeit der Sprachfassungen in einer Sprachenklausel vereinbart. Alle Sprachfassungen sind zu unterzeichnen bzw. zu siegeln (vgl. Anlage B).

Sprachfassungen der
deutschen
Einleitungsnoten

(4) Antwortnote oder -brief

Hinsichtlich des Inhalts der Antwortnote bzw. des Antwortbriefs (Muster 9, 11 und 13) gibt es zwei Möglichkeiten:

- Es wird der volle Wortlaut des einleitenden Dokuments (genau) wiederholt und dann das Einverständnis mit den vorgeschlagenen Regelungen erklärt;
- Es wird lediglich das Einverständnis mit dem im einleitenden Dokument enthaltenen Vorschlag erklärt.

Für die Wiederholung des vollen Wortlauts der einleitenden Note / des einleitenden Briefs in der Antwort spricht, dass damit der gesamte Vertragsschluss, Angebot und Annahme, einem einzigen Dokument entnommen werden können. Dies ist praktisch, insbesondere wenn nachgeordneten Behörden des Gastlandes bei der Durchführung der Vereinbarung die Antwortnote mit dem vollständigen Regelungsgehalt vorgelegt werden muss.

Hat die andere Seite mit einer Note oder einem Brief in nur ihrer Sprache eingeleitet, ist nach Erstellen der Übersetzung und vor Übermittlung der deutschen Antwort auf Arbeitsebene abzusprechen, dass beide Sprachfassungen als verbindlich vereinbart werden. Die Sprachenklausel wird dann am Ende der Einverständnisformel eingefügt und die Antwort in beiden Sprachfassungen übermittelt. Diese Abweichung vom Verbot der Ergänzung des Textes der einleitenden Note bzw. des einleitenden Briefs ist zulässig, da sie lediglich die allgemeine Regel reflektiert, dass Staaten jeweils in ihrer Amtssprache korrespondieren.

sonstige
Sprachenfragen

(5) Vollzug

Die Noten oder Briefe sind nach Möglichkeit auszutauschen, d. h. Zug um Zug zu übergeben. Die weniger zu empfehlende Übung ist, sie in kurzfristigem Abstand zu beantworten. Zuvor sind die Texte in beiden Sprachen mit der anderen Vertragspartei abzustimmen. Dabei sollten ein einheitliches Datum für beide Noten bzw. Briefe, eine den Vertragsgegenstand zusammenfassende Kurzbezeichnung und der Tag des Inkrafttretens (am besten das Datum der Antwort) vereinbart werden. Unterbleibt Letzteres, ist der Tag des Eingangs der Antwort maßgebend, der wiederum der Bestätigung durch eine weitere Note bzw. durch einen weiteren Brief bedarf.

Austausch der Noten
Zug um Zug

Datum des
Inkrafttretens

(6) Interne Ermächtigung

Ermächtigung durch Weisung

Vor Vollzug eines Notenwechsels muss durch die Weisungslage klargestellt sein, dass die darin vorgesehene Vereinbarung geschlossen werden darf und soll. Für einen Notenwechsel im Ausland bedarf es hierzu der ermächtigenden Weisung des Fachreferats. Der Austausch von Vollmachten ist bei Noten-/Briefwechseln unüblich.

(7) Noten- und MoU-Papier

Anlage B

Für einleitende Noten und Antwortnoten soll das beim Politischen Archiv erhältliche **Noten- und MoU-Papier** verwendet werden. Bei Notenwechsel im Gastland sind zudem noch die Anweisungen der Anlage B zu beachten.

§ 30 Vertragsgesetze und Rechtsverordnungen

(1) Erforderlichkeit eines Vertragsgesetzes

Zustimmungsbedürftiger Vertrag – Artikel 59 Absatz 2 GG

Ob ein Vertrag innerstaatlich der Zustimmung des Gesetzgebers durch Vertragsgesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG und/oder der Umsetzung durch Ausführungsgesetz oder Verordnung bedarf, entscheiden die Verfassungsressorts im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung auf der Grundlage fachlicher Aufbereitung durch das Fachressort (§ 16 Absatz 1 Unterabsatz 2, § 72 Absatz 4 GGO).

Gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG bedürfen völkerrechtliche „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, [...] der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“. Sie werden deshalb allgemein als "zustimmungsbedürftige Verträge" bezeichnet, was aber nicht bedeutet, dass die Vertragsgesetze nach den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes auch der Zustimmung des Bundesrates (Zustimmungsgesetze) bedürfen. Dies ergibt sich aus den allgemeinen grundgesetzlichen Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren und bedarf gesonderter Prüfung durch BMI und BMJV.

politische Beziehungen des Bundes

a) Die politischen Beziehungen des Bundes i. S. v. Artikel 59 Absatz 2 Satz 1, 1. Alternative GG regelt ein Vertrag, wenn er „wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betrifft“ (BVerfGE 1, 372; 90, 286/359). Dies ist in der Praxis nur selten der Fall.

Gegenstände der Bundesgesetzgebung

b) Ein Vertrag bezieht sich gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1, 2. Alternative GG auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, wenn er

- Rechte und Pflichten für den Einzelnen begründet,

- Bestimmungen enthält, deren Durchführung die Mitwirkung des Bundes- oder Landesgesetzgebers erforderlich macht, insbesondere auch wenn sie vom geltenden Bundes- oder Landesrecht abweichen,
- Bestimmungen enthält, die zwar mit der gegenwärtigen innerstaatlichen Gesetzeslage übereinstimmen, aber die gesetzgebenden Körperschaften präjudizieren, indem sie sie völkerrechtlich daran hindern, diese Gesetzeslage zu ändern (sog. „Parallelabkommen“),
- finanzielle Verpflichtungen enthält, die eine gesetzliche Ermächtigung erfordern (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1, Artikel 115 Absatz 1 Satz 1 GG, § 38 Absatz 1 Satz 1 BHO),
- einen bestehenden Vertrag, einschließlich etwaiger Anhänge oder Annexe, der Gegenstand eines Vertragsgesetzes war, ändert oder ergänzt.

Auf ein Vertragsgesetz kann in diesem letzten Fall verzichtet werden, wenn von einer antizipierten Zustimmung des Gesetzgebers ausgegangen werden kann. Letztere liegt nur vor (1) bei einer entsprechenden Verordnungsermächtigung für den Fall der Vertragsänderung oder (2) wenn die Vertragsänderung oder -ergänzung keinen normativen Charakter hat und nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bereits in einem im ursprünglichen Vertrag vorgesehenen Verfahren zur Vertragsänderung oder -ergänzung angelegt war. Dies wird in jedem Einzelfall bereits im Rahmen der von den Verfassungsressorts vorzunehmenden verfassungsrechtlichen Prüfung (s. o. § 16) untersucht und bedarf insbesondere bei der 2. Alternative einer eingehenden, u. U. erneuten Prüfung durch die Verfassungsressorts vor der endgültigen Zustimmung, an den Vertrag gebunden zu sein.

(2) Erforderlichkeit einer vertragsbezogenen Verordnung

Wenn bereits eine vertragsbezogene gesetzliche Ermächtigung zur Verordnungsgebung nach Artikel 80 GG vorliegt, bedarf es keines Vertragsgesetzes, sondern der völkerrechtliche Vertrag kann durch Rechtsverordnung innerstaatlich in Kraft gesetzt werden. In den Fällen des Artikels 80 Absatz 2 GG bedarf die Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates.

Verordnungsermächtigung

(3) Verfahren bei Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen

Verfahren

- a) Bei der Fassung von Vertragsgesetzen sind die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz herausgegebenen "Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen" (RiVeVo) zu beachten (vgl. § 73 Absatz 3 GGO). Sie enthalten alle notwendigen Formulierungshinweise und Textmuster.

RiVeVo

GGO

b) Das Verfahren zur Vorbereitung von Vertragsgesetzen und Verordnungen zu völkerrechtlichen Verträgen richtet sich nach Kapitel 6, insbesondere nach den Abschnitten 6 und 8 GGO. Die Bearbeitung obliegt, soweit nicht anders erwähnt, dem federführenden Ressort. Nachfolgend werden die Hauptverfahrensschritte in chronologischer Reihenfolge unter Hinweis auf die entsprechenden GGO-Vorschriften und die Muster für die jeweils zu fertigenden Schriftstücke aufgeführt:

Muster 35

1. frühzeitige (besonders bei fremdsprachigen oder umfangreichen Übereinkünften) Übersendung des Gesetzentwurfs an die Schriftleitung Bundesgesetzblatt II (beim Bundesamt für Justiz), um die Druckfassung der Übereinkunft erstellen zu lassen (§ 73 Absatz 1 GGO); zu mehrseitigen Verträgen, bei denen Deutsch nicht Vertragssprache ist, s. § 73 Absatz 2 GGO; dort erstellte fremdsprachige Druckfassungen sind zusammen mit der Druckvorlage dem Sprachendienst des Auswärtigen Amtes (Referat 105) zum Korrekturlesen zu übersenden;
2. Beteiligung anderer betroffener Bundesministerien (Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO), des Auswärtigen Amtes und der Verfassungsressorts sowie des Nationalen Normenkontrollrats beim Bundeskanzleramt (§ 45 Absatz 1 GGO, § 6 Absatz 1 NKRK);
3. Unterrichtung der Landesministerien gemäß § 47 GGO, wenn Belange der Länder berührt sind; das ist neben Anhörung der Länder aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 GG oder deren Beteiligung nach der „Lindauer Absprache“ (s. o. § 26) erforderlich;
4. Beteiligung des Redaktionsstabs Rechtssprache – Gesellschaft für deutsche Sprache (§ 42 Absatz 5 Satz 3 GGO);
5. Zuleitung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (§ 46 GGO) zur Prüfung der Rechtsförmlichkeit (kann mit Schritt 2 verbunden werden, vgl. Zusatz im Muster 36);
6. Ministervorlage zur Kabinetttvorlage (s. u. Buchstabe c);
7. Übersendung der Kabinetttvorlage an das Bundeskanzleramt (§ 51 GGO);
8. Gesetzgebungsverfahren (§§ 52 bis 55 GGO);
9. Benachrichtigung der Schriftleitung Bundesgesetzblatt Teil II über Zustandekommen und ggf. Änderungen des Gesetzes (§ 58 Absatz 1 GGO);
10. die Schriftleitung Bundesgesetzblatt Teil II übersendet einen Büttensatz und zwei einfache Abzüge des Gesetzes;

Referat 501 (AA) bei
Vorarbeiten nicht
vergessen!
Muster 36

Muster 38
(Kabinetttvorlage
Muster 37)

11. Ministervorlage mit dem Büttenabzug zur Gegenzeichnung des Gesetzes durch den / die federführende/n Minister/in (§ 58 Absatz 3 GGO)⁷;
 12. ggf. Einholung weiterer Gegenzeichnungen (§ 58 Absatz 3 GGO);
 13. Siegelung, ggf. Binden der Gesetzesurschrift (§ 59 Absatz 1 GGO);
 14. Übersendung der Gesetzesurschrift an das Bundeskanzleramt zur Gegenzeichnung durch Bundeskanzler/in und Weiterleitung an das Bundespräsidialamt (dort Ausfertigung durch den/die Bundespräsidenten/in und Weiterleitung an die Schriftleitung Bundesgesetzblatt Teil II zwecks Verkündung im Bundesgesetzblatt Teil II), §§ 59, 60 GGO⁸;
 15. Überprüfung der Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt Teil II, ggf. Berichtigung durch federführendes Ressort (§ 61 GGO).
- c) Die Kabinettvorlage (s. o. Absatz 3, Schritte 6 und 7) besteht aus:
1. Anschreiben an den Chef des Bundeskanzleramtes
 2. Beschlussvorschlag
 3. Sprechzettel für den Regierungssprecher
 4. Vorblatt
 5. Vertragsgesetzentwurf / Verordnungsentwurf
 6. Begründung zum Vertragsgesetz / zur Verordnung
 7. Vertragstext, ggf. nebst Anlagen, i. d. R. in dem Umfang, in dem er später im Bundesgesetzblatt Teil II veröffentlicht wird
 8. amtliche Übersetzung des Vertragstextes, wenn Deutsch nicht Vertragssprache ist
 9. Denkschrift
 10. ggf. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats
 11. Ressortinterne Besonderheiten sind zu beachten.

Muster 37

⁷ a) Hat das AA die Federführung, werden dem Bundesminister des Auswärtigen das Gesetz zur Gegenzeichnung und das Schreiben an ChBK (Schritt 14) gleichzeitig vorgelegt.

b) Ist der Bundesminister des Auswärtigen verhindert, zeichnet der ihn vertretende Minister gegen. Entsprechend ändert sich die Unterzeichnungsformel des Vertragsgesetzes (z. B. "Für den Bundesminister des Auswärtigen / Der Bundesminister der Verteidigung").

⁸ Ist der Bundesminister des Auswärtigen verhindert, wird das Schreiben an ChBK vom StS "In Vertretung" unterzeichnet.

(4) Ausfertigung

Hinsichtlich der Ausfertigung von Vertragsgesetzen wird auf die §§ 58 ff., hinsichtlich der Ausfertigung von vertragsbezogenen Verordnungen auf die §§ 66 ff. der GGO verwiesen.

Gegenzeichnung von Vertragsgesetzen durch Außenminister.

Vertragsgesetze werden stets vom Bundesminister des Auswärtigen gemäß §§ 58 Absatz 3, 74 Absatz 5 i. V. m. Nr. 1 der Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO gegengezeichnet.

(5) Vertragsbezogene Verordnungen

Für die Unterzeichnung von vertragsbezogenen Verordnungen gilt § 67 Absatz 2 GGO.

§ 31 Ratifikation

(1) Völkerrechtliche Bedeutung

Ratifikation als völkerrechtlicher Akt der endgültigen Bindung

Die **Ratifikation ist ein völkerrechtlicher Akt**, mit dem das zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates befugte Organ, zumeist das Staatsoberhaupt, nach außen bestätigt, dass ein Vertrag für seinen Staat endgültig verbindlich ist (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 11 und 14 Absatz 1 WVK). Gemäß Artikel 16 WVK geschieht dies durch Austausch oder Hinterlegung einer in der Regel vom Staatsoberhaupt (s. aber auch Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a WVK) unterzeichneten Urkunde, die bei zweiseitigen Verträgen gegen die Ratifikationsurkunde der anderen Vertragspartei ausgetauscht, bei mehrseitigen beim Verwahrer hinterlegt wird.

Annahme
Genehmigung
Beitritt

Neben der Ratifikation kann die Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, nach Artikel 14 Absatz 2 und den Artikeln 15 und 16 WVK auch durch **Annahme** („*acceptance*“/ „*l'acceptation*“), **Genehmigung** („*approval*“/ „*l'approbation*“) und **Beitritt** („*accession*“/ „*l'adhésion*“) ausgedrückt werden. Für die Rechtswirkung ist die Bezeichnung der Urkunde unerheblich. Sofern sich aus dem Vertrag selbst nicht die Bezeichnung der zu verwendenden Urkunde ergibt, sind folgende Bezeichnungen üblich:

Muster 40 bis 43

- **„Ratifikationsurkunde“** (*instrument of ratification, instrument de ratification*), wenn der betreffende Staat den Vertrag zuvor unterzeichnet hat,

Muster 44 und 45

- **„Beitrittsurkunde“** (*instrument of accession, instrument d'adhésion*), wenn der (mehrseitige) Vertrag, auf den sie sich bezieht, bereits in Kraft getreten ist (bzw. die Frist, während der der Vertrag zur Unterzeichnung auflag, verstrichen ist),

Muster 44 und 45

- **„Annahmearkunde“** (*instrument of acceptance, instrument d'acceptation*), wenn die Änderung eines mehrseitigen Vertrags in der Form eines Beschlusses oder einer Resolution/Entschließung gefasst wurde, diese/r aber dann noch der individuellen Annahme durch die Staaten bedarf,