

Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV)

[Zurück zur Teilliste Auswärtiges Amt](#)

Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV)

nach § 72 Absatz 6 GGO

*(Stand: 1. Juli 2019;
mit technischen und redaktionellen Anpassungen vom
20. Februar 2020 und 28. Januar 2021)*

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	2
Vorwort	7
A. Begriffe und Grundlagen	9
§ 1 Zum Begriff des völkerrechtlichen Vertrags	9
§ 2 Bezeichnung völkerrechtlicher Verträge und Vertragstypen	9
§ 3 Verträge der Länder	10
§ 4 Nichtvertragliche Instrumente sowie nicht völkerrechtliche Verträge	11
§ 5 Notwendigkeitsprüfung	13
§ 6 Wahl des Vertragstyps	14
(1) Abschluss eines zustimmungsbedürftigen Vertrags	14
(2) Abschluss von nichtzustimmungsbedürftigen Verträgen als Regierungsübereinkunft	14
§ 7 Formenwahl: Vertragsniederschrift oder Noten-/Briefwechsel	16
(1) Form des Vertrags	16
(2) Die Vertragsniederschrift	16
(3) Noten-/Briefwechsel	16
B. Vertragsgestaltung	17
§ 8 Gliederung	17
§ 9 Titel	17
§ 10 Präambel – Beweggründe	18
§ 11 Operativer Text	19
(1) Begriffsbestimmungen	19
(2) Allgemeine und besondere Bestimmungen	19
(3) Datenschutzklausel	20
(4) Streitbeilegung – Schiedsklausel	23
§ 12 Schlussbestimmungen	23
(1) Verhältnis zu anderen geltenden oder zu früheren Verträgen	24
(2) Unterzeichnungsklausel	24
(3) Ratifikationsklausel / Ratifikationsersatzklausel	24
(4) Inkrafttretensbestimmung	25
(5) Beitrittsklausel	26
(6) Bestimmungen zu Vertragsänderungsverfahren	26
(7) Geltungsdauer – Beendigung	27
(8) Vereinbarung und Berechnung von Fristen	28
(9) Vorläufige Anwendbarkeit	29
(10) Verwahrer – Depositary / Dépositaire	29
(11) Registrierungsklausel	30
§ 13 Schlussformel einschließlich Sprachenklausel	30
§ 14 Unterschriftsfelder	31
§ 15 Alternat	31
C. Vertragsverhandlungen, Verfahren und Beteiligungen	33
§ 16 Allgemeines – Beteiligungen	33
(1) Grundsatz	33

(2) Verfassungsrechtliche Prüfung	33
(3) Europarechtliche Vorgaben	34
(4) Vertragsförmliche Prüfung	34
(5) Beteiligung des Sprachendienstes des Auswärtigen Amtes	34
§ 17 Beteiligung des AA vor Aufnahme von und bei Vertragsverhandlungen	34
§ 18 Ausgangsprüfung	35
(1) Verhandlungen auf der Grundlage deutscher Entwürfe	35
(2) Formloser Antrag	35
(3) Fremde Vertragsentwürfe	36
(4) Musterverträge	36
§ 19 Verhandlungsvollmachten / Credentials / pleins pouvoirs de négociation	36
(1) Begriff	36
(2) Erforderlichkeit von Verhandlungsvollmachten	37
(3) Ausstellung von Verhandlungsvollmachten	37
(4) Sonstige Einführungsschreiben	38
§ 20 Abschluss der Verhandlungen – Verhandlungsniederschrift	38
§ 21 Abschluss der Verhandlungen – Paraphierung – Schlussakte	39
(1) Bedeutung der Paraphierung	39
(2) Verfahren	39
§ 22 Abschließende vertragsförmliche Prüfung	40
§ 23 Sprachenfragen – Übersetzungen	41
(1) Bilaterale Verträge	41
(2) Multilaterale Verträge	42
(3) Gemischte Verträge	43
§ 24 Fertigung der Vertragsurschriften	43
(1) Bilaterale Verträge	43
(2) Multilaterale Verträge	44
(3) Siegelung	44
§ 25 Kabinettbefassung	45
§ 26 Beteiligung der Länder	45
(1) Lindauer Absprache	45
(2) Artikel 23 Absätze 4 - 6 GG – EUZBLG	48
(3) Artikel 32 Absatz 2 GG	48
(4) Beteiligung der Länder an Vertragsverhandlungen	48
§ 27 Unterzeichnung	49
(1) Rechtliche Bedeutung	49
(2) Wer unterzeichnet?	50
(3) Was ist zu tun?	51
§ 28 Vollmachten	52
(1) Grundsätze des Völkervertragsrechts	52
(2) Vollmachterteilung nach innerstaatlichem Recht	53
(3) Verfahren zur Einholung von Präsidial- oder Ministervollmachten	54
(4) Interne Ermächtigung	55
(5) Archivierung von Vollmachten	55
§ 29 Noten- oder Briefwechsel	55
(1) Anwendungsbereich von Noten- und Briefwechseln	55
(2) Vertragsschluss durch Noten- und Briefwechsel	56
(3) Einleitungsnote oder -brief	56
(4) Antwortnote oder -brief	57
(5) Vollzug	57
(6) Interne Ermächtigung	58
(7) Noten- und MoU-Papier	58
§ 30 Vertragsgesetze und Rechtsverordnungen	58
(1) Erforderlichkeit eines Vertragsgesetzes	58
(2) Erforderlichkeit einer vertragsbezogenen Verordnung	59
(3) Verfahren bei Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen	59
(4) Ausfertigung	62
(5) Vertragsbezogene Verordnungen	62
§ 31 Ratifikation	62
(1) Völkerrechtliche Bedeutung	62
(2) Wann wird ratifiziert?	63
(3) Innerstaatliches Verfahren	63
(4) Vollzug der Ratifikation	64
(5) Archivierung	65
§ 32 Vorbehalte, Auslegungs- und sonstige vertragsbezogene Erklärungen	65
(1) Vorbehalt	65

(2) Auslegungserklärungen und andere Erklärungen	66
(3) Innerstaatliches Verfahren bei Vorbehalten und Erklärungen	66
(4) Form von Vorbehalten und sonstigen vertragsbezogenen Erklärungen	66
(5) Zeitpunkt der Erklärung	66
§ 33 Gemischte Verträge	67
(1) Begriff	67
(2) Rechtsgrundlagen	68
(3) Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit	68
(4) Parallelität von nationalem und EU-Vertragsschlussverfahren	69
D. Veröffentlichung, weitere Behandlung und Beendigung	74
§ 34 Veröffentlichung von Verträgen	74
§ 35 Bekanntmachungen	76
§ 36 Registrierung	79
(1) Völkerrechtliche Bedeutung	79
(2) Vertragliche Registrierungspflicht	79
(3) Deutsches Verfahren	79
§ 37 Führung der Vertragsakten, Archivierung	79
(1) Vertragsakte	79
(2) Vertragsarchiv	80
(3) Verfahren der Archivierung	81
(4) Aufbewahrung nichtvertraglicher Instrumente	82
§ 38 Deutschland als Verwahrer eines mehrseitigen Vertrags	82
(1) Zuständigkeit	82
(2) Aufgaben des Verwahrers	82
(3) Verwahrerwebsite	84
§ 39 Weitere Behandlung eines Vertrags	84
(1) Allgemeines	84
(2) Behandlung von Verwahrermittellungen bei multilateralen Verträgen	85
§ 40 Vertragsbeendigung, Kündigung	86
(1) Rechtsgrundlagen	86
(2) Zuständigkeit	86
(3) Beteiligungen	87
(4) Kündigungsnote	87
(5) Bekanntmachung	87
E. Nichtvertragliche Instrumente	88
§ 41 Nichtvertragliche Instrumente	88
(1) Bedeutung	88
(2) Gestaltung	88
(3) Prüfung durch Referat 501	89
(4) Ermächtigung	90
(5) Aufbewahrung im Politischen Archiv	90
(6) Nichtvertragliche Instrumente der Länder	90
Verzeichnis der Anlagen	91
Verzeichnis der Muster	92
Stichwortverzeichnis	95

Vorwort

Die vorliegenden „Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV)“ wurden nach fast 10 Jahren grundlegend neugefasst. Sie sind nun unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Vertragspraxis der letzten Jahre aktualisiert und mit dem Ziel noch größerer Benutzerfreundlichkeit gestaltet worden.

Gegenüber der bisherigen Fassung der RvV von 2004 enthält die Neufassung v. a. folgende neue Elemente:

- Die Behandlung gemischter Verträge nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon
- Die klare Einbeziehung von nichtvertraglichen Instrumenten (Absichtserklärungen, MoU)
- Die Einführung einer Vorabprüfung von Vertragsentwürfen, bevor sie in die Verhandlungen eingeführt werden.

Insgesamt finden sich in der Neufassung der Verwaltungsvorschrift mehr Erläuterungen als in der bisherigen Fassung, die den völkervertragsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Hintergrund der geregelten Verfahren und konkreten Handlungsanweisungen verständlicher machen und damit deren Umsetzung verbessern sollen.

Zweck der Richtlinien ist es, allen, die sich mit der Vorbereitung und dem Abschluss völkerrechtlicher

Übereinkünfte befassen, eine handhabbare, verständliche und praktische Anleitung zu bieten. Als Herausgeber der Richtlinien ist Referat 501 des Auswärtigen Amts bestrebt, diese laufend zu aktualisieren und zu verbessern, und nimmt Anregungen hierzu jederzeit dankbar entgegen.

§ 72 Absatz 6 GGO stellt die Verbindlichkeit der Richtlinien für alle Bundesministerien fest, soweit diese in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich bei der Erstellung völkerrechtlicher Übereinkünfte tätig werden. Ihre Beachtung soll dazu beitragen, dass auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge die Grundsätze der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ebenso gewahrt bleiben wie ein einheitlicher Stil der Vertragstexte. Damit das Auswärtige Amt seine Fachkenntnisse und Erfahrungen vermitteln kann, sollte es möglichst frühzeitig konsultiert werden. Dies bringt auch § 72 Absatz 2 GGO zum Ausdruck, der es allen Ressorts zur Pflicht macht, vor Aufnahme internationaler Verhandlungen und Teilnahme an Konferenzen, die zu Vertragsabschlüssen führen sollen, die Zustimmung des Auswärtigen Amts einzuholen. Auch der einer Textfestlegung vorausgehenden Prüfung der Vertragsförmlichkeit kommt erhebliche Bedeutung zu. Die Änderung eines bereits ausgehandelten oder gar voreilig paraphierten Textes ist meist schwierig und unangenehm. Daher sollen Entwürfe, die von deutscher Seite in die Verhandlungen eingeführt werden, auch einer Ausgangsprüfung unterzogen werden, bevor sie der anderen Seite übergeben werden.

Vor Abschluss einer völkerrechtlichen Übereinkunft ist gem. § 72 Absatz 1 GGO zu prüfen, ob diese unabweisbar ist oder der verfolgte Zweck auch mit anderen Mitteln zu erreichen ist. Vor der Einleitung eines völkervertragsrechtlichen Verfahrens steht deshalb immer die Notwendigkeitsprüfung.

§ 72 Absatz 3 i. V. m. §§ 45, 46, 49 und 62 GGO regelt die Pflicht zur Beteiligung und Unterrichtung anderer Bundesministerien bei Ausarbeitung und Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte, § 72 Absatz 5 GGO regelt die Beteiligung der Länder. § 72 Absatz 4 GGO sieht die Klärung verfassungsrechtlicher Vorfragen durch das Bundesministerium des Inneren und das Bundesministerium der Justiz vor. Soweit es um die Frage der Umsetzung durch Vertragsgesetz oder Verordnung geht, orientiert sich diese Prüfung an Richtlinien des Bundesministeriums der Justiz für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (RiVeVo).

Alle Einzelheiten ergeben sich aus den Richtlinien selbst, Referat 501 steht darüber hinaus mit Ratschlägen und Erläuterungen jederzeit zur Verfügung.

Aus Gründen der Lesbarkeit und Verständlichkeit der Richtlinien konnten Funktionsbezeichnungen nicht immer explizit in männlicher und weiblicher Form in den Text aufgenommen werden. Die verwendeten Begriffe stehen selbstverständlich für männliche und weibliche Funktionsträger gleichermaßen; in der praktischen Anwendung ist die jeweils zutreffende Bezeichnung zu verwenden.

Berlin, im März 2014 Referat 501

A. Begriffe und Grundlagen

§ 1 Zum Begriff des völkerrechtlichen Vertrags

Definition, WVK

- (1) Ein völkerrechtlicher Vertrag ist eine zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten geschlossene verbindliche Übereinkunft, die Regelungen schafft und Rechte und Pflichten begründet, welche dem Völkerrecht unterstellt sind (vgl. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, WVK).

Völkerrechtssubjekte

Völkerrechtssubjekte sind Staaten, internationale Organisationen sowie der Heilige Stuhl, der Malteserorden und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz.

- (2) Es gibt
 - a) zweiseitige (**bilaterale**) Verträge mit nur zwei Vertragsparteien,
 - b) mehrseitige (**multilaterale**) Verträge mit mindestens drei Vertragsparteien. Bei den multilateralen Verträgen unterscheidet man zwischen
 - **geschlossenen Verträgen**, d. h. Verträgen, deren Parteien von vornherein abschließend festgelegt sind, und
 - **offenen Verträgen**, d. h. Verträgen, deren Parteien nicht von vornherein abschließend feststehen, sondern die weiteren Staaten z. B. zum Beitritt offen stehen.
- (3) **Gemischte Verträge** sind multilaterale Verträge, an denen sowohl die Europäische Union (EU) als auch deren Mitgliedstaaten (MS) als Vertragsparteien beteiligt sind und die wegen der unionsrechtlichen Kompetenzverteilung nur gemeinsam in loyalem Zusammenwirken von EU und MS abgeschlossen und erfüllt werden können, weil der Gegenstand des Vertrags teilweise in die Zuständigkeit der EU und teilweise in diejenige der MS fällt. Die

völkerrechtliche Bindungswirkung trifft damit nicht nur die EU, sondern auch die MS unmittelbar (siehe § 33).

§ 2 Bezeichnung völkerrechtlicher Verträge¹ und Vertragstypen

Vertragstypen

(1) Folgende Vertragstypen kommen vor:

Staatsvertrag, (Muster 1 bis 4)

a) **Staatsvertrag:** Staatsverträge werden im Namen von Staaten geschlossen. Entsprechend werden Staaten in der Präambel als Vertragsparteien genannt. Die feierliche Form des sog. „klassischen“ Staatsvertrags, der im Namen der Staatsoberhäupter geschlossen wird, wird nur noch selten, bei Verträgen von herausragender politischer oder rechtlicher Bedeutung, gewählt (z. B. Vertrag von Lissabon).

Regierungsübereinkunft (Muster 5 und 6, Muster 8 bis 11)

b) **Regierungsübereinkunft:** In Regierungsübereinkünften werden nicht die Staaten, sondern die Regierungen als Vertragsparteien genannt. Gleichwohl werden durch Regierungsübereinkünfte völkerrechtliche Rechte und Pflichten der Staaten begründet.

Ressortabkommen (Muster 7, 12 und 13)

c) **Ressortabkommen:** In Ressortabkommen erscheinen die Ministerien als Vertragsparteien; auch durch sie werden jedoch die Staaten völkerrechtlich verpflichtet.

Völkerrechtssubjekt ist die Bundesrepublik Deutschland. Durch einen vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag wird daher immer die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes gebunden, unabhängig davon, ob ein Staatsvertrag, ein Regierungs- oder ein Ressortabkommen geschlossen wird.

Bezeichnung, vgl. § 9

(2) Die Bezeichnung völkerrechtlicher Verträge weist große Vielfalt auf: Vertrag, Abkommen, Übereinkommen, Vereinbarung, Protokoll, Akte etc. Für die Wahl der einen oder anderen Bezeichnung im Einzelfall sind etwa die Anzahl der Vertragsparteien, der Vertragstyp, die politische oder wirtschaftliche Bedeutung, verfassungsrechtliche Gründe und vor allem die Einigung der Vertragsparteien auf der Grundlage internationaler Gepflogenheiten bestimmend. (vgl. § 9, sowie § 7 der vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Standardformulierungen für deutsche Vertragstexte – im Folgenden als Standardformulierungen bezeichnet²)

Die Bezeichnung allein lässt jedoch keinen Schluss auf die Natur der Übereinkunft zu. Insbesondere ergibt sich aus der Bezeichnung allein noch nicht, ob es sich um eine rechtlich verbindliche Übereinkunft oder um ein nichtvertragliches Instrument handelt.

§ 3 Verträge der Länder

Zustimmung der Bundesregierung

Gemäß Artikel 32 Absatz 3 GG können auch die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, mit auswärtigen Staaten Verträge schließen. Sie bedürfen hierzu der vorherigen Zustimmung der Bundesregierung in Gestalt eines Kabinettsbeschlusses (§ 15 GOBReg).

Dies gilt auch für die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen durch die Länder (Artikel 24 Absatz 1a GG). Die Zustimmung der Bundesregierung zum Abschluss eines Landesvertrags wird von der zuständigen Staatskanzlei beim Auswärtigen Amt beantragt. Die sachliche Prüfung des Antrags und die Durchführung des Beteiligungs-, Beratungs- und Vorlageverfahrens zur Herbeiführung des Kabinettsbeschlusses nach den §§ 22 ff. GGO obliegt dem Fachreferat im Auswärtigen Amt in Abstimmung mit Referat 011 (Parlaments- und Kabinettsreferat des AA); Referat 501 führt die vertragsförmliche Prüfung durch (RES 20-7). Im Sinne bundesfreundlichen Verhaltens sollen die Länder das Auswärtige Amt schon vor ersten Kontakten mit ausländischen Stellen über eine beabsichtigte vertragliche Regelung unterrichten, um das Vorhaben unter allgemeinen außenpolitischen sowie verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten beurteilen zu lassen. Im Übrigen gelten auch für die Länderbehörden die vom Bundesministerium des Innern erlassenen „Richtlinien über den amtlichen Verkehr in das Ausland und mit ausländischen Dienststellen im Inland“ i. d. F. vom 10. Januar 1995 (GMBl. 1995 S. 258).

§ 4 Nichtvertragliche Instrumente sowie nicht völkerrechtliche Verträge

„MoU“, „Absprache“, „Gemeinsame Absichtserklärung“

(1) Vom rechtsverbindlichen völkerrechtlichen Vertrag sind zu unterscheiden die rechtlich nicht bindenden Instrumente, die – untechnisch – oft unter dem Begriff „Memorandum of Understanding“ – MoU zusammengefasst werden. Gemeint sind die meist als Absprache („Memorandum of Understanding“ – MoU) oder als Gemeinsame Absichtserklärung bezeichneten rein politischen Instrumente, die eben nicht auf eine rechtlich verbindliche Regelung gerichtet sind. Zu beachten ist jedoch, dass die Titulierung als „MoU“ nicht eindeutig ist, da sie – je nach Kontext – gelegentlich auch völkerrechtlich verbindliche Verträge bezeichnen kann.

Diese Absprachen bzw. „Gemeinsamen Absichtserklärungen“ sind sehr flexible Instrumente,