

# 德国条约法及涉及条约的行政法规之起草准则

袁治杰<sup>\*</sup>

**译者按：**德国在立法方面的严谨程度向来为世人称道。这种立法的严谨建立在立法者对于立法技术的深入研究基础之上，其立法技术规范的最高表现就体现在联邦司法部持续更新的《法律形式手册》(Handbuch der Rechtsformlichkeit)<sup>①</sup>之中。《法律形式手册》对于德国立法而言极为重要，却罕有国内学者关注。澳门大学范剑虹教授率先撰文倡议澳门参照该手册尽快制定相应的立法规范与准则以提高立法质量。<sup>②</sup>这一倡议同样适用于大陆的立法者与政府部门。

《法律形式手册》2008年经历了第三次修订，现行的版本包括七个部分，分别是法律审查、法条表述的一般建议、法律最初版本（Stammgesetz，指未经修订的法律版本）、法律修订版本、行政法规、立法程序中法律草案更改的表述帮助、法律和行政法规新版本的公布。这七个部分详细规范了立法过程中的所有问题，包括法律规范的实质性审查、法律用语的规范性表述、法条的引用、转引、法律的基本格式、法律的生效模式等所有问题。除此之外，该手册还包含了四个附件，其中第一个附件就是译者所翻译的《德国条约法及涉及条约的行政法规之起草准则》(Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen，以下简称《起草准则》)。<sup>③</sup>

依据《联邦各部共同议事准则》第73条第3款第1句的规定，在起草条约法时应当遵循联邦司法部颁布的《起草准则》，只有在该准则及其所附模板没有涉及到的情况下，才可以经与联邦司法部“国际条约法”主管部门协商，确定是否有必要偏离该准则的规定。因此，《起草准则》对于条约法的起草具有拘束力。

《起草准则》对于条约法以及涉及条约的行政法规的起草作了非常细致的规范，一共分为四个部分，第一部分对双边和多边条约的条约法进行了规范，第二部分则就条约法中的补充条款进行了规范，第三部分则主要涉及通过行政法规实施国际条约的一些问题，最后一部分为了明了起见附了七份相应的法律草案模板供参考，分别是《针对双边条约的条约法草案》《针对多边条约的法律草案（附补充条款）》《针对加入多边条约的法律草案》《针对修改多边条约的法律草案》《条约法的立法理由》《针对双边条约的行政法规草案》以及《针对多边条约的行政法规草案》。

\* 北京师范大学法学院副教授，德国法兰克福大学法学博士。

① 该《法律形式手册》第三版由联邦司法部于2008年9月22日发布，刊登在《联邦公报》上，电子文本可以访问联邦司法部网站：<http://hdr.bmj.de/vorwort.html>，最后访问时间：2014年12月17日。

② 范剑虹：《论澳门立法技术标准》，载《“一国两制”研究》2013年第1期，第97—105页。

③ 国际条约在德国的地位等同于一般法律，故有“条约法”(Vertragsgesetzen)一说，即为了条约之国内实施而进行的立法，此“条约法”不同于国际法上一般意义上的“条约法”——译者注。

考虑到模板里面的规范内容在该《起草准则》中已经有详细的规范，模板本身仅起到直观的效果，因此译者没有翻译这些模板。

《起草准则》第一部分就通常情况下的条约法进行了规范，包括针对双边条约和多边条约的条约法。这里所谓的条约法并非条约本身，而是指联邦立法机构据以批准条约的法律。这部分首先就条约法的必备条件进行了规范，特别是就何种情况下需要制定一部条约法进行了规范，其次就条约法的标题、制定日期、开头格式、条款划分、批准格式、生效时间以及结语格式都有明确细致的规定，之后就条约法的立法理由、条约法的结语评注、呈文、外文版条约文本的公布以及内阁决议之前的排印都进行了规定。

《起草准则》第二部分就条约法的补充条款作了规范，特别是涉及到需要制定刑罚及行政罚款规范以制止某些特定行为方式时如何拟定规则，条约法如何授权联邦政府来修改或者补充条约以及发布新版条约的授权，这部分均作了细致规范。

《起草准则》第三部分就涉及条约的行政法规的起草作了规范。这里所谓的涉及条约的行政法规（vertragsbezogene Verordnungen），实际上是指用以批准条约的行政法规。依据德国《基本法》第59条第2款第1句，一项国际条约依其内容涉及联邦立法规范对象，并且依据《基本法》第80条第1款的规定该条约得以依据一部行政法规而在国内直接生效的话，就不需要为了批准该条约而专门制定一部条约法。也就是说联邦政府、联邦各部或者州政府在有立法明确授权的情况下，可以通过制定行政法规而直接使得某些涉外的国际条约直接在国内生效，从而避免繁琐的立法程序。通常来说主要是一些相对而言不是非常重要的事项可以通过行政法规得到批准，如护照与签证、国际交通、渔业等。因为批准一项条约，无论是基于条约法，还是基于行政法规，本质上并无太大不同，之所以通过行政法规来批准某些条约主要是为了简化立法程序，因此就该类批准条约的行政法规而言，其立法形式基本上与条约法的立法形式是相同的，因此基本适用条约法的立法形式规范要求。

## 《德国条约法及涉及条约的行政法规之起草准则》 (据《联邦各部共同议事准则》 第73条第3款第1句)

2007年新版

### 引言

依据《联邦各部共同议事准则》第73条第3款第1句，在起草条约法时应当遵循联邦司法部颁布的《条约法及涉及条约的行政法规之起草准则》。此次新修订的准则包含针对立法机构据以批准国际条约的法律的内容和形式的实质性要求，以及针对国际条约藉以生效的行政法规的内容和形式的实质性要求。

本准则中的说明和模板无法考虑到所有可能出现的具体情况。建议法律、行政法规草案的起草者最好尽早和联邦司法部“国际条约法”主管部门协商，以确定是否有必要偏离本准则的规定。

## 1. 通常情况下的针对双边和多边条约的条约法

### 1.1. 制定一项条约法的必要性

1.1.1. 依据《基本法》第 59 条第 2 款第 1 句，规定联邦政治关系或者涉及联邦立法事项的国际条约，必须经相应的联邦立法机构以法律的形式予以批准或者参与。据此，一项国际条约是否需要国内立法，取决于其实质内容，而无论条约是双边还是多边、依何种形式或名义缔结。即使国际条约本身没有包含批准条款，它们在德国也可能需要被批准；反之，即使条约中存在批准条款，它们在德国也可能不需经过批准。

1.1.2. 《基本法》第 59 条第 2 款第 1 句表示，如果国家的存在、领土主权的完整、国家的独立及其在国际社会中的地位和分量为某项国际条约所触及，那么该国际条约就规定了《基本法》第 59 条第 2 款第 1 句第 1 选择项意义上的联邦的政治关系（参见《联邦宪法法院裁判集》第 90 卷，第 286 页、第 359 页）。

1.1.3. 依据《基本法》第 59 条第 2 款第 1 句第 2 选择项，一项国际条约特别需要相应的立法机关的批准或者参与，符合下列条件的国际条约尤其需要相关立法机关的批准或参与：

- (a) 条约为个人创设权利和义务；
- (b) 条约本身规定其实施需要联邦或者州立法机关的的参与；
- (c) 条约本身的规定和国内现有立法状况相符合（所谓的平行协议：基于该协议，内国承担维持现有立法不变的国际义务）；
- (d) 这项义务依据《基本法》中的财政宪法规定需要有法律的规定；条约规定了依照《基本法》中财政宪法条款需要法律授权的财政义务；
- (e) 修改或补充业已存在的条约，而该条约是条约法的规范对象。

例外：立法机构已经预先对条约的修改和补充作出了批准。预先批准可以通过行政法规立法授权作出（参见第 2.3 和 3 小节）。如果一项具体的修改缺乏规范性，且其按照内容、目的和程度已经在针对最初的条约所规定的修改程序中完成，此时也可以视为存在一项预先的批准。

基于《基本法》第 80 条第 1 款，如果一项国际条约基于充分的涉外行政法规立法授权而能够在国内外生效，则此时也不需要一项条约法。

### 1.2. 常规情况下的条约法起草

#### 1.2.1. 条约标题

1.2.1.1. 在标题中必须纳入该国际条约的名称，以“有关……的法律”开头。可以用简称代替该国际条约的名称；存在多个国际条约的情况下，可以选择一个统称。该条约缔结的日期应紧随“条约”一词之后。

如果条约本身规定了其缩写形式或在国际法通常使用这一缩写形式的，标题中可以增列该国际条约的缩写。缩写应以圆括号置于标题结尾，比如“（MIGA 公约）”；<sup>①</sup>《联邦法律公报》，

<sup>①</sup> 即《多边投资担保机构公约》(Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency，简称为“《MIGA 公约》”或“《汉城公约》”)——译者注。

1987年第二部分，第454页。

### 1.2.1.2. 在多边条约的情况下法律草案以如下标题开头：

“关于某某日有关某某事项所签订的某条约（或类似的）的法律草案”。

在双边条约的情况下，在符合条约名称的情况下，也应当在标题中纳入缔约双方：

“德意志联邦共和国和……关于某某日签订的有关某某事项的条约（或类似）的法律草案”。

### 1.2.1.3. 涉及条约修改的法律草案通常选用以下标题：

“为了修正某某日缔结条约的法律草案”。

### 1.2.1.4. 如果涉及的是加入某一国际条约，则该加入的提示本身不纳入标题之中。

## 1.2.2. 制定日期

法律草案的签署日期应在标题下另起一行以大写的“于”标明。

## 1.2.3. 开头格式

1.2.3.1. 开头部分应注明联邦议会的相关立法决议；根据立法程序的规定，必要时还需注明联邦参议院的批准。

开头格式应当置于法律草案之前。

### 1.2.3.2. 条约法的开头格式如下：

(a) 对需要联邦参议院批准的法律：

“在联邦参议院批准之后，联邦议会决议通过如下法律：”（这一格式在需要联邦参议院批准的行政法规中置于结尾格式中，参见3.2.2和3.3）。

(b) 对不需要联邦参议院批准的法律：

“联邦议会决议通过如下法律：”。

(c) 对修改《基本法》的法律：

“在联邦参议院批准之后，联邦议会决议通过如下法律；《基本法》第79条第2款得到遵守：”。

这开头格式也适用于对《基本法》的实质性修改<sup>①</sup>（《基本法》第23条第1款第3句）；参见《针对1992年2月7日关于欧盟的条约的法律》（《联邦法律公报》，1992年第二部分第1251页）。

1.2.3.3. 如果联邦参议院与联邦政府观点不同，认为某条约法需要经过它的批准，并且已经明确对该条约法作出了批准，则主管部应会同内政部和司法部重新审查该法律是否需要经过参议院批准。如果联邦政府经内部审查后认为，该国际条约或者法律并不包含任何能够证明需经联邦参议院批准的条文，则即使联邦参议院明确作出了批准，该条约法依然应当被宣布为无需经过批准。在将原始文本呈递签署之时，应简要说明为何相关政府部门认为该法律无需批准（《联邦各部共同议事准则》第59条第2款）。

## 1.2.4. 条约法的条款划分

条约法按照“条”划分（《联邦各部共同议事准则》第42条第2款附录6中的第3项第4句）。包含不同规范内容的条，应以“款”继续划分。

<sup>①</sup> 即实质性的修改，比如《基本法》23条第1款第3句所规定的对于欧盟基础条约的修改而导致的实质上的对于德国《基本法》的修改——译者注。

### 1.2.5. 批准格式（条约法第1条）

1.2.5.1. 条约法第1条第1句包含立法者对国际条约的批准。其中应当包含：

(a) 完整并且未被缩写的条约名称；

(b) 条约签订日期；

(c) 德方授权签字人作出签署的地点和日期。第二句则规定第一句中所列明的条约的公布。

1.2.5.2. 通常在多边条约的情况下，第1条第1句和第2句如下：

“德意志联邦共和国于某时某地签署的关于……的条约（或类似）<sup>①</sup> 已获批准，公布如下。”

如果该国际条约没有有拘束力的德语文本，则第二句应为：

“该条约（或类似）将以官方的德语译本公布如下。”

这些表述同样被使用于“混合条约”，这些条约的内容部分属于欧共体职责范围，部分属于成员国职责范围。关于这种职责划分的说明通常应当纳入到立法理由之中。（参见1.3.1.1）

如同国际条约的名称一样，对于双边条约应当标明缔约双方：

“德意志联邦共和国和……于某时某地签署的关于……的条约被批准。该条约（或类似）公布如下”。

如同国际条约的名称一样，多边的政府协定也应当标明缔约方的名称：

“德意志联邦共和国政府和……于某时某地签署的关于……的协定被批准。该协定（或类似）公布如下。”

### 1.2.5.3. 特殊情况

(a) 如德意志联邦共和国签署的国际条约的签字日期和条约的缔结日期相符合，则只列出签字日期。此种情况下，第1条如下：

“德意志联邦共和国政府和……于某时某地签署的关于……的条约（或类似）被批准。该条约（或类似）（连同官方的德语译本）公布如下。”

(b) 如条约缔结的地点例外地同德意志联邦共和国签字地点不一致，则“条约”（或类似）一词后还要加上“……的”条约缔结地点。

(c) 如果立法机关的批准例外地在德意志联邦共和国签字前已经取得，则第1条如下：

“某时某地关于……的条约（或类似）被批准。该条约（或类似）（连同官方德语译本）公布如下。”

(d) 如果多项条约是该法律的规范客体时，推荐采取下列形式：

“某时某地由德意志联邦共和国签署的下列条约被批准：

1. 关于……的条约（或类似），

2. 关于……条约，

3. 关于……的条约

这些条约（或类似）（连同官方德语译本）公布如下。”

或者：

“下列国际条约被批准：

1. 某时某地由德意志联邦共和国签署的关于的条约……，

<sup>①</sup> 此处及之后的“或类似”指的是与“条约”类似的“公约”或“协定”等广义的条约——译者注。

2. 某时某地……，

3. 某时某地……

这些条约（或类似）（连同官方德语译本）公布如下。”

(e) 在德意志联邦共和国加入某项国际条约的情况下第1条应起草如下：

“德意志联邦共和国加入某时某地关于……的条约（或类似）被批准。这项条约（或类似）（连同官方德语译本）公布如下。”

(f) 如果条约法涉及原条约的修改，而该条约原来也是一个条约法的规范客体，则需另外注明该原来的条约法的公布之处。该条约如果已经被修改过，那么该修改时的公布之处应当被引用，如果该条约已经被多次修改，则应当引用最后一次修改时的公布之处：

“德意志联邦共和国于某时某地为了修改某条约（《联邦法律公报》某某年某卷某页）【可能的情况下还要进一步补充，如：该条约最后一次经某纪要修改（《联邦法律公报》某某年第二部分某页）】而签署的纪要（或类似的）被批准。该纪要（或类似的）（连同官方德语译本）公布如下。”

(g) 如果提出的修改在国际会议上通过“决议”被采纳，则批准格式如下：

“某时某地在某会议（会议名称）上通过决议被采纳的修改某条约（《联邦法律公报》某年第二部分某页）的决议被批准。该决议（连同官方德语译本）公布如下。”

(h) 对于国际劳工组织的协定，常用如下的文句：

“国际劳工组织大会于某时某地通过的关于……的协定被批准。该协定（连同官方德语译本）公布如下。”

1.2.5.4. 对于在《维也纳条约法公约》第31条第2款b项（《联邦法律公报》1985年二部分第926页）意义上的与一项国际条约相关的其他文件（附文、附件、约定、纪要、换文、共同和单方声明等等），在起草条约法第1条时适用如下规定：

(a) 如果所涉及的文件在条约中被明确作为组成部分而提及，则不需要在批准格式中再次提及。

(b) 如果这些文件在条约内未被提及，则要审查它们在内容方面或者出于总体关联的视角考虑是否需要议会的批准。议会的批准原则上也必须包括条约所有的非独立部分。因此其它的文件必须要在第1条中特别地列举出来。

不符合这些前提的文件，出于告知立法机构的目的，应当作为该条约呈文（见1.5）的附件而添加。在主管部门的动议之下，这些文件可以以单独的公示方式予以公布。

1.2.5.5. 被纳入到国际条约中的保留以及其它的声明，通常不作为条约法规范的客体。只需要在呈文中声明即可。如果破例需要在法律中写明，在条约被批准时要提出某项特定的保留，则该保留的文本不应当明确出现在条约法中。

在签署时已经提出的保留可以以如下形式纳入到批准格式中：

“德意志联邦共和国于某时某地签署的关于……的条约连同签署时提出的对条约第几条的保留被批准。”

如果签署时没有提出保留，则可以作如下表述：

“德意志联邦共和国于某时某地签署的关于……的条约被在如下范围内批准，即德意志联邦共和国在交存批准文书时提出依据该条约第某条所规定的保留。”

在一些具体情况下的表述应当与外交部和司法部协商。

#### 1.2.6. 生效时间（通常情况下：条约法第2条）

1.2.6.1. 每项条约法应规定其生效日（《基本法》第82条第2款第1句）。据此，应在第1款中规定，该条约法何时生效。在第2款中应规定，该条约对于德意志联邦共和国在国际法上的生效日期应当在《联邦法律公报》上公布。

#### 1.2.6.2. 生效条款如下：

##### (a) 对于双边条约

“（1）本法自公布后之日起生效。

（2）该条约（或类似）依照其本身某条某款规定的对于德意志联邦共和国的生效日期，应当在《联邦法律公报》上公布。”

##### (b) 对于多边条约

“（1）本法自公布后之日起生效。

（2）该条约（或类似）依照其本身某条某款规定的对于德意志联邦共和国的生效日期，应当在《联邦法律公报》上公布。”

1.2.6.3. 在条约之外的其他文件（见上1.2.5.4），只有当其在批准格式中已经被提及，或者与条约不在同一时间生效之时，才需要在此提及。

1.2.6.4. 如果某国际条约依其规定具有溯及力，且该溯及既往在宪法上可以例外地允许，针对该条约的条约法也具有此种效果；基于宪法的理由，国际法上的义务不能先于条约法而生效。

在可以允许发生溯及力的情况下，生效条款行文如下：

“本法自某某日起即产生效力。”

#### 1.2.7. 结语格式

1.2.7.1. 结语格式同样包括公布规定（《联邦各部共同议事准则》第58条第2款第3句第4项）。它通常是在法律已经通过之后才会使用，因此本身尚不需要纳入到条约法的草案中。

#### 1.2.7.2. 如果法律需要联邦参议院的批准，则结语格式如下：

“兹签署上述法律，并应在《联邦法律公报》上予以公布。”

1.2.7.3. 如果法律不需要联邦参议院的批准（《联邦各部共同议事准则》第58条第2款第3句第1项），则结语格式如下：

“联邦参议院的宪法权利得到保障。兹签署上述法律，并应在《联邦法律公报》上予以公布。”

#### 1.3. 条约法的立法理由

每项条约法都应当在“条约法的立法理由”一项中予以说明。

#### 1.3.1. 关于批准格式（条约法第1条）

##### 1.3.1.1. 通常情况下论证如下：

“针对第1条

鉴于该条约（或类似）涉及联邦立法的客体，《基本法》第59条第2款第1句应当适用于此条约（或类似）。”

对于“混合条约”（欧共体与其成员国共同缔结的条约）而言，论证应作如下补充：

“鉴于该条约（或类似）在其隶属于欧共体成员国职责范围之内时涉及联邦立法的客体，

《基本法》第59条第2款第1句应当适用于此条约（或类似）。”

1.3.1.2. 规范联邦政治关系的条约，其论证应作如下表述：

“针对第1条

鉴于该条约（或类似）规范联邦政治关系，《基本法》第59条第2款第1句应适用于此条约（或类似）。”

1.3.1.3. 如果该法需经联邦参议院的批准，则对之所以需要批准的原因应做如下补充：

“根据《基本法》第某条第某款该法必须经过联邦参议院的批准，因为……”

1.3.2. 生效日期（通常情况：条约法第2条）

多边条约中生效日期的论证通常如下：

“针对第2条：

第1款的规定符合《基本法》第82条第2款第1句的要求。

依据第2款，该条约依照其第某条某款的规定应对德意志联邦共和国生效的日期，应当在《联邦法律公报》上公布。”

在双边条约中省去“对德意志联邦共和国”几个字。

1.4. 条约法结语评注

紧接着针对条约法具体条文的立法理由之后应添加“结语评注”（其内容参见《联邦各部共同议事准则》第44条）。

1.5. 呈文

在政府草案中，紧随对条约法的立法理由和条约文本之后应在呈文中对条约作出阐释。

在以“一般内容”为标题的部分应当阐释条约的意义、目的和历史，缔结条约的原因以及与该条约相关联的国内法律的修改。在以“具体内容”为标题的部分应当阐释条约的具体条文之内容，其与其他规则的关联，以及其外在影响。

必要时，与条约有所关联的其他文件应附在呈文之后（见上述1.2.5.4.项）。

1.6. 外文版条约文本的公布

公布在条约法第1条第1款中指明的国际条约应当遵守以下原则：

1.6.1. 双边条约原则上应以所有具有约束力的条约语言公布。如果公布必须采用极不常见的文字进行或者在具体情况下基于特殊的情况会产生不可接受的额外费用，例外情况下可以无需以另一缔约方的语言公布条约。联合国官方语言不属于不常见的文字。在德语文本之外，如果使用了一门双方语言之外的其他中介语言，条约亦可以此中介语言公布。

1.6.2. 对于多边条约，在德语条约文本或者官方的德语译本之外，通常以英语和（或者）法语文本公布即可。其他有约束力的语言文本只有在有实际需求或者基于一些原则上的考虑而有必要时才应当被公布。

1.6.3. 在欧共体框架内的条约应当以有约束力的德语条约文本公布。在《联邦法律公报》第二部分公布之时（最迟应在公布生效日期之时）应当指明欧盟官方公报上条约的出处。

1.6.4. 德语条约文本或者官方德语译本以及有约束力的语言文本原则上以并列的形式出现。

1.7. 在内阁决议之前的排印

草案连同立法理由以及拟公布语言的条约文本和呈文应当及时（《联邦各部共同议事准则》第73条第1款）递交给司法局《联邦法律公报》第二部分编辑部，上述文件的印刷最迟应当在

最终内阁文本付邮之前完成。

## 2. 条约法中的补充条款

### 2.1. “加载”

由于国际条约在议会审议的程序不同（见联邦议会议事准则第 78 条第 1 款，第 81 条第 4 款，第 82 条第 2 款和第 86 条第 4 句），且国内规定和国际规定应分别公布在《联邦法律公报》第一部分和第二部分（见《联邦各部共同议事准则》第 76 条第 1 款和第 2 款），现行联邦法律亦存在文献分类保存制度，故条约法律中不能包含条约在内国的施行规则。

一般情况下，应通过制定“施行法”，规定条约在内国的实施。

在特殊情况下，尤其是仅因条约修订而授权制定的行政法规，或者修改国际条约具体施行标准规范的，可以例外处理。

## 2.2. 刑罚及行政罚款规范

2.2.1. 如果条约规定缔约方有义务通过刑法手段来制止特定行为，则应当制定特别的刑法规范（《基本法》第 103 条第 2 款）。这一点也适用于有关没收非法所得和罚金的规定。如果相关的构成要件在条约中得到了足够清晰的规定，则只需要在参引条约的相关规定的同时规定其刑法上的后果即可。若所涉及的条款在国际条约中不符合《基本法》第 103 条第 2 款所规定的确定性要求，则应当在法律中单独规定其要件。这一点同样适用于基于行政罚款的措施。

条约的内国法上的施行规范应当排列在出处索引 A 处，而条约以及从属于该条约的条约法则仅能排列在出处索引 B 处。

2.2.2. 如果条约规定缔约方有义务制止某些特定的行为，却又没有明确规定具体的方式，则应当由德意志联邦共和国通过制定刑法或者行政法规范来履行这一义务。在这些情况下，只有当处以刑罚的必要性无可否认，特别是在对比国内法已有的具有可比性的刑法和行政处罚规范的情况下，考虑到需要加以惩处的行为的非法性和社会危害性处以行政处罚尚不足以产生威慑的情况下，才应当作出刑法上的处罚。只要需要防止的行为是纯粹的行政不法行为，制定行政罚款规范即为已足。

关于刑罚及行政罚款条款的拟定应参阅《刑法典之外刑罚及行政罚款规范起草建议》（《联邦司法部公报》1999 年 7 月 16 日副刊第 178a 项）。

2.2.3. 对刑罚或者行政罚款规范的必要性应在条约法的立法理由中作出解释。

在 2.2.2 项所规定的情况下，对于刑事处罚的必要性应该单独阐释。

## 2.3. 制定行政法规的授权

2.3.1. 越来越多的多边国际条约允许通过缔约国或特定的条约机构之决议对公约文本进行修改或补充。部分双边条约也允许缔约方在特定条件下通过协议补充条约。若涉及条约的修改或补充，且修改或者补充涉及立法的规范客体并因此依照《基本法》59 条第 2 款第 1 句需要相关负责的立法机关的批准或者参与，则出于减轻立法者负担的考虑，应当授权制定行政法规来实施该修改或者补充，但该授权中修改或者补充的客体依照《基本法》80 条第 1 款第 2 句其内容、目的和范围应足够明确。该授权必须如此明确，以至于能够清楚辨析，在何种情况下以及出于何种目的才可以运用该项授权。

2.3.2. 为此可以采纳直接指定条约中相关规定的方式来作出授权：

“联邦政府（或可能的情况下：联邦某部）被授权，通过制定行政法规的方式，经过或者无

需经过联邦参议院的批准，依据条约第某条对条约第某条（第某章或类似）进行修改。”

2.3.3. 然而该项授权也可以自己单独决定其内容、目的以及范围：

“联邦政府（或可能的情况下联邦某部）被授权，通过制定行政法规的方式，经过或者无需经过联邦参议院的批准，为了实施条约某条的规定而就下述某某事项制定规范

1. ....

2. ....

3. ....”。

这样的法律应当纳入到出处索引 A 项下。

2.3.4. 如果国际条约就总体上已经依照内容、目的和范围而对规范框架作了明确规定，那么也可以采纳如下文本：

“联邦政府（或可能的情况下联邦某部）被授权，通过制定行政法规的方式，经过或者无需经过联邦参议院的批准，在条约所规定的目标范围之内，依据条约第某条对条约第某条（附件或类似的）进行修改。”

2.3.5. 在立法理由中应该再次对授权的内容、目的和范围进行详细阐释。

#### 2.4. 发布新版本的授权

国际条约发生大幅度修改时，宜发布该条约的新版本。在这种情况下，关于修改约定的法律应提前规定，主管该事务的联邦部可以公布该条约的新版本。

“某时签订的关于某事项的条约经某议定书（或类似）变更后，联邦 XX 部可以公布自某时起生效的新文本（连同官方德语译本）。”

#### 3. 通过行政法规实施国际条约

##### 3.1. 前提条件

3.1.1. 对于依据《基本法》第 59 条第 2 款第 1 句而在内容上涉及联邦立法规范对象的国际条约，若其可以通过《基本法》第 80 条第 1 款规定的行政法规授权而在国内直接生效，就无需单独制定一项条约法。除在满足《基本法》第 80 条第 1 款的要件之外，该项行政法规授权还需具备充分的涉外性，即至少要指向国际条约的实施。如果其文本对此没有给出任何说明，则应该通过解释的方式，在考虑该授权法律中所规范的内容以及通过国际条约作出的对该法律领域的规范实践的情况下，以查明该项授权是否包含国际条约的生效规范。

##### 3.1.2. 最常见的适用情况如下：

(a) 为了实施特定种类的条约而作出的行政法规授权，而不考虑条约是与哪个国家缔结的（关于国际组织的优先权与豁免、护照与签证、国际经济、国际交通、渔业、社会保障等等的条约）；

(b) 为了实施双边或多边条约的修改和补充的行政法规授权。

##### 3.2. 涉及条约的行政法规的起草

对于行政法规的起草适用本准则第 1 项以及第 2.1 项，除非下文另有规定。如果行政法规包含刑罚或者行政罚款的规范（参考第 2.2 项），则应当遵循《基本法》第 103 条第 2 款。国际协定及其使之生效的行政法规应在《联邦法律公报》第二部分公布，并纳入出处索引 B 之中；国际协定的国内施行规范则应纳入到出处索引 A 之中。

##### 3.2.1. 原则

上述 1.2.1. 项有关法律标题的规定同样适用于此处。繁琐的表述，比如“关于条约生效的

行政法规”，应当省去。

### 3.2.2. 开头格式

行政法规的开头应当明确标明法律授权的规定（《基本法》第 80 条第 1 款第 3 句）。与法律的开头格式不同，在行政法规的开头格式中不必提及该法规是否经过联邦参议院的批准而被制定。在需要联邦参议院批准的行政法规，由于联邦参议院和联邦政府之间的约定，这里所说的标明应当出现在结尾格式之中。

### 3.2.3. 条款划分

在通常情况下，为了实施国际条约而制定的行政法规同样划分为条以及必要的情况下和款（《联邦各部共同议事准则》第 73 条第 3 款第 3 句以及第 62 条第 2 款第 1 句，第 42 条第 2 款第 1 句以及附件 6 第 3 项）。

### 3.2.4. 生效格式（第 1 条）

在多边条约的情况下，行政法规的第 1 条应起草如下：

“在某时某地由德意志联邦共和国签署的关于某某事项的条约（或类似的）藉此生效。条约（或类似的）公布如下（连同官方德文译本）。”

在双边条约中也应提及缔约双方：

“在某时某地由德意志联邦共和国与某某签署的关于某某事项的条约（或类似的）藉此生效。条约（或类似的）公布如下（连同官方德文译本）。”

### 3.2.5. 生效时间和失效时间（通常情况：第 2 条）

如果一项国际条约的生效日期在该行政法规发布之时已经确定，则有关生效和失效的条款应起草如下：

“(1) 本行政法规自某某日起生效。……（该国际条约简称）依据其某某条某某款对于德意志联邦共和国在同日生效。

(2) 本行政法规在该条约对德意志联邦共和国失效之同一日失效。失效日期应当在《联邦法律公报》上公布。”

如果该国际条约对于德意志联邦共和国生效的日期尚不确定，则通常应起草如下：

“(1) 本行政法规在……（该国际条约简称）依据其第某条某款对于德意志联邦共和国生效之日起生效。

(2) 本行政法规在……（该国际条约简称）对于德意志联邦共和国失效之日起失效。

(3) 生效日与失效日均应在《联邦法律公报》上公布。”

在这些情况下，在行政法规中还应当补充规定该行政法规和国际条约生效日期的延后公布。

在双边条约中省去“对于德意志联邦共和国”字样。

### 3.3. 结尾格式

一项需要联邦参议院批准的行政法规，其结尾格式如下：

“联邦参议院已经批准。”

结尾格式以该法规签发的时间和地点结束。

### 3.4. 行政法规的立法理由

向内阁提交的行政法规文本必须要附加立法理由（《联邦各部共同议事准则》第 73 条第 3 款第 3 句以及第 62 条第 2 款第 1 句和第 42 条第 1 款）。尤其是在以下情况，必须要附加立法理

由：当涉及欧盟法的时候，当该行政法规需要联邦参议院的批准时，当该行政法规有一些在其授权法律中没有提及的对于公共财政的外在影响，或者当其对于具体商品价格和价格水平，特别是对于消费者价格水平有影响之时（《联邦各部共同议事准则》第73条第3款第3句以及第62条第2款第2句和第44条）。

如果行政法规是基于数个不同的法律基础制定，则在立法理由中应该阐明，具体的条文是根据哪个法律基础制定的。

除此之外，本准则第1.3.项相应地适用。

### 3.5. 结束评注与呈文

本准则的1.4.项和1.5.项也适用于行政法规的结束评语和呈文。

### 4. 模板

模板A：针对双边条约的法律草案

模板B：针对多边条约的法律草案（附补充条款）

模板C：针对加入多边条约的法律草案

模板D：针对修改多边条约的法律草案

模板E：条约法的立法理由

模板F：针对双边条约的行政法规草案

模板G：针对多边条约的行政法规草案