

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1360

# Der Gesetzgebungsvertrag als Rechtsproblem

Möglichkeiten und Grenzen legistischer Verhaltenszusagen  
der Bundesregierung gegenüber Privatrechtssubjekten  
durch Vertrag

Von

Daniel Hahn



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL HAHN

Der Gesetzgebungsvertrag  
als Rechtsproblem

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1360

# Der Gesetzgebungsvertrag als Rechtsproblem

Möglichkeiten und Grenzen legislativer Verhaltenszusagen  
der Bundesregierung gegenüber Privatrechtssubjekten  
durch Vertrag

Von

Daniel Hahn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
hat diese Arbeit im Jahr 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-15307-7 (Print)

ISBN 978-3-428-55307-5 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85307-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2016 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Ende 2015 berücksichtigt.

Zunächst darf ich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, meinen ehrlichen Dank für die angenehme Betreuung und die wertvollen Anregungen während der Anfertigung dieser Arbeit aussprechen. Er ließ mir bei der Bearbeitung des Themas große Freiheit und hatte für meine Ideen stets ein offenes Ohr. Bei Herrn Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M. bedanke ich mich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Herzlich danken möchte ich zudem meiner lieben Freundin Tatjana Windgassen, die wertvolle Korrekturarbeiten an der Arbeit geleistet hat und deren kritischer Blick der Qualität der Arbeit stets dienlich war.

Meine Eltern, Thomas und Waltraud Hahn, meine Geschwister Oliver, Verena und Florian sowie meine Großeltern, Gertrud und Wilhelm Müller, haben mich auf meinem langen Bildungsweg liebevoll unterstützt. Hierfür möchte ich mich aufrichtig bedanken.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern. Sie haben mir in jeder Lebenslage stets das nötige Vertrauen geschenkt und durch ihren bedingungslosen Rückhalt einen großen Teil zu der Anfertigung dieser Arbeit beigetragen.

Bonn, September 2017

*Daniel Hahn*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung und Einordnung</b> .....	15
I. Einleitung und Gegenstand der Arbeit .....	15
II. Begriff .....	16
1. Erscheinungsformen des echten Gesetzgebungsvertrags .....	18
2. Erscheinungsformen des unechten Gesetzgebungsvertrags .....	18
III. Problemaufriss anhand praktischer Beispiele .....	19
1. Der Atomkonsens von 2000 .....	19
2. Der Förderfondsvertrag als atypischer Gesetzgebungsvertrag .....	21
3. Das Kernbrennstoffsteuergesetz .....	23
4. Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz .....	25
5. Der Solidarbeitrag der forschenden Arzneimittelhersteller (VfA) .....	26
IV. Abgrenzung und Qualifikation .....	29
1. Abgrenzung zur administrativen Rechtsetzung .....	32
2. Abgrenzung zum legislativen Outsourcing .....	33
3. Abgrenzung zu kooperativen Instrumenten des Umweltrechts .....	36
4. Abgrenzung zu Verträgen zwischen Staatsorganen .....	39
a) Vertragsschlussfähigkeit von Verfassungsorganen .....	39
b) Vertragliche Erscheinungsformen .....	41
c) Exkurs: Verträge im föderativen Verhältnis .....	43
<b>B. Rechtserzeugung und konsensuale Verständigung</b> .....	45
I. Die zentrale Rolle des Parlaments im demokratischen Gefüge .....	45
1. Das Parlament als Legitimationsorgan (Kreationsfunktion) .....	45
2. Das Parlament als Entscheidungsinstanz (Rechtsetzungsfunktion) .....	46
3. Das Parlament als Kontrollinstanz (Kontrollfunktion) .....	47
4. Legistische Transparenz als Rechtsetzungserfordernis .....	50
a) Begriff und Abgrenzung .....	51
b) Normative Grundlage .....	52
c) Ergebnis .....	56
II. Bedürfnis nach konsensualer Normgestaltung .....	56
1. Das Anliegen von Konsensvereinbarungen .....	59
2. Nutzen kooperativer Handlungsformen im Bereich der Normsetzung .....	62

a) Entstehung .....	62
b) Wirkung .....	63
3. Risiken kooperativer Handlungsformen im Bereich der Normsetzung .....	65
a) Entstehung .....	65
b) Wirkung .....	67
III. Konsensfindung im Recht .....	67
1. Der Konsens als Grundlage judikativer Entscheidungen .....	68
a) Der Vergleich im Verfassungsprozess .....	68
aa) Das LER-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	68
bb) Der Prozessvergleich nach dem BVerfGG .....	70
b) Der „Deal“ im Strafprozess nach § 257c StPO .....	73
aa) Allgemeines .....	74
bb) Teleologischer Hintergrund der Vorschrift .....	75
cc) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs .....	76
c) Ergebnis .....	78
2. Verfassungsrecht als Grundlage eines Gesetzgebungsvertrags .....	79
a) Konsensuale Strukturen im gesetzgebungsbezogenen Geschäftsordnungsrecht .....	79
aa) Zwischenergebnis .....	83
b) Verfassungsrechtlich vorgezeichneter Prozess der Gesetzesproduktion ..	83
aa) Relevanter Regelungsrahmen für die Untersuchung .....	84
bb) Vorab: Verfassungsrechtliche Direktiven im Gesetzgebungsverfahren ..	85
cc) Die Eignung prozessualer Kontrollnormen als Handlungsnormen für den Gesetzgeber im inneren Gesetzgebungsverfahren .....	86
(1) Exkurs: Keine allgemeine Pflicht zum optimalen Gesetzgebungsverfahren .....	86
(2) Handlungsanweisungen für das innere Gesetzgebungsverfahren ..	88
dd) Materielles Gebot zum Abschluss eines Gesetzgebungsvertrags auf Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	90
ee) Zwischenergebnis .....	91
c) Sonstiges Verfassungsrecht .....	92
d) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	94
e) Verfassungsrechtlich vorgegebener Beschleunigungseffekt? .....	95
3. Ergebnis .....	98
IV. Zusammenfassung .....	99

<b>C. Gesetzgebungsverträge der Bundesregierung als Rechtsproblem</b> .....	100
I. Legislative Gestaltungsfunktion der Bundesregierung im Bereich bundesstaatlicher Normsetzung .....	100
1. Ministerielle Präparationsphase .....	101
2. Rückbindung der Abgeordneten .....	102
II. Geltungsgrund des Gesetzgebungsvertrags .....	103
1. Vorab: Unterscheidung zwischen Staatsaufgabe und Kompetenz .....	104
2. Notwendigkeit einer besonderen Vertragsschlusskompetenz .....	106
3. Verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Vertragsabschluss .....	109
a) Kompetenzbegründung über Art. 76 Abs. 1 GG .....	110
b) Kompetenzbegründung über Art. 59 Abs. 2 GG analog .....	111
c) Kompetenzbegründung über § 15 Abs. 1 GOBReg .....	111
d) Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung (Art. 65 S. 4 GG) ...	112
e) Pacta sunt servanda .....	113
f) Stillschweigende verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Vertragsschluss	114
g) Vertragsschluss der Bundesregierung als Teil der Regierungsfunktion ...	115
4. Ergebnis .....	117
III. Rechtliche Grenzen eines Gesetzgebungsvertrags .....	117
1. Europarechtliche Grenzen .....	118
a) Die vertikale Kompetenzverteilung innerhalb der Europäischen Union (Verbandskompetenz) .....	118
b) Europäisches Sekundärrecht .....	121
c) Grundfreiheiten .....	125
2. National verfassungsrechtliche Grenzen .....	127
a) Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2) .....	127
aa) Allgemeines .....	127
bb) Gesetzgebungsverträge im Spannungsfeld demokratischer Legitimation .....	128
(1) Notwendigkeit einer Legitimationsvermittlung .....	128
(2) Die klassischen Formen demokratischer Legitimationsvermittlung	129
(3) Alternative Ansätze demokratischer Legitimationsvermittlung .	131
(4) Einzelne Formen des Gesetzgebungsvertrags .....	134
(a) Echter Gesetzgebungsvertrag (Beschluss) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichtbeschluss) .....	134
(b) Echter Gesetzgebungsvertrag (Einbringung) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichteinbringung und Rücknahme)	134
(c) Gesetzgebungsvertrag mit Anreizfunktion .....	139
b) Gesetzgebungskompetenzen .....	139
aa) Grenzen der (Organ-)Kompetenzbindung .....	139

(1) Ausgangslage .....	139
(2) Echter Gesetzgebungsvertrag (Beschluss) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichtbeschluss) als Verstoß gegen Art. 77 Abs. 1 GG? .....	140
(3) Echter Gesetzgebungsvertrag (Einbringung) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichteinbringung) als Verstoß gegen Art. 76 Abs. 1 GG? .....	140
(4) Unechter Gesetzgebungsvertrag (Rücknahme) als Verstoß gegen Art. 76 Abs. 1 GG? .....	147
bb) Grenzen der (Verbands-)Kompetenzbindung .....	149
(1) Ausgangspunkt .....	149
(2) Vereinbarungen betreffend den Verwaltungsvollzug durch die Länder .....	149
(3) Auswirkungen unechter Gesetzgebungsverträge der Bundesregierung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Regelungsbefugnis der Länder .....	153
c) Gesetzgebungspflichten .....	154
d) Grundrechte .....	158
aa) Unechter Gesetzgebungsvertrag .....	158
(1) Pflicht des Hoheitsträgers: Nichterlass/Nichteinbringung eines Gesetz(-entwurfs) .....	158
(2) Pflicht des Privatrechtssubjekts .....	159
(a) Grundrechtsbeeinträchtigung Dritter .....	159
(b) Grundrechtsbeeinträchtigung des beteiligten Privaten .....	163
(aa) Exkurs: Rechtsmittelverzicht des beteiligten Privaten .....	166
bb) Echter Gesetzgebungsvertrag .....	169
(1) Pflicht des Hoheitsträgers: Erlass/Einbringung eines Gesetz(-entwurfs) .....	169
(2) Pflicht des Privatrechtssubjekts .....	170
e) Freies Mandat und Wahlrecht .....	170
aa) Echter Gesetzgebungsvertrag (Beschluss) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichtbeschluss) .....	170
bb) Echter Gesetzgebungsvertrag (Einbringung), unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichteinbringung und Rücknahme) und Vertrag mit Anreizfunktion .....	171
f) Grundsatz der Gewaltenteilung .....	172
g) Prinzip der Verfassungsorgantreue: Kompensation faktischer Einflussnahme .....	173
IV. Der Gesetzgebungsvertrag als wirksames Rechtsverhältnis .....	176
1. Die Bindung des Gesetzesbeschlussrechts aus Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG .....	178
a) Möglichkeiten der verfassungsrechtlichen Legalisierung? .....	178

aa) § 82 Abs. 2 GO BT analog als Grundlage	178
bb) Gremienentscheid als Mittel zur Wirksamkeit	180
cc) „Unwesentlichkeitstheorie“ und „Notstandsgesetzgebung“	183
dd) Ergebnis	184
b) Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes	184
aa) Ausgangslage und Problemstellung	184
bb) Konkrete Anforderungen und Ergebnis	185
2. Die Bindung des Gesetzesinitiativrechts aus Art. 76 Abs. 1 GG	185
a) Ausgangslage und Problemstellung	185
b) Anforderungen an echte und unechte Gesetzgebungsverträge (sog. „Regierungskooperationsrecht“)	186
aa) Bekannte Ansätze	186
bb) Konkretisierung der vorbenannten Ansätze	189
(1) Umfangreichere Unterrichtungspflicht der Bundesregierung analog Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG?	191
(2) Folgen einer Verletzung der Transparenz- und Publizitätspflichten	194
(3) Zeitliche Grenzen	194
c) Ergebnis	196
V. Zusammenfassung	196
<b>D. Rechtsfolgen auf Primär- und Sekundärebene</b>	<b>198</b>
I. Echter Gesetzgebungsvertrag (Beschluss) und unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichtbeschluss)	198
1. Primärebene: Erfüllungspflichten	198
2. Sekundärebene: Schadensersatzpflichten	200
a) Schadensersatz statt der Leistung	200
b) Die Haftung nach dem Vertrauensschutzgedanken	201
aa) Die Vorgaben des Grundsatzes des Vertrauensschutzes	201
(1) Allgemeines	201
(2) Rechtsgrundlage und Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	202
(3) Vorab: der Grundsatz des Vertrauensschutzes als subjektiviertes Institut	204
(4) Der Gesetzgebungsvertrag als Anknüpfungspunkt des Vertrauensschutzes	205
(a) Die Vertrauensgrundlage	206
(b) Vertrauen und Vertrauensbetätigung	210
(c) Schutzwürdigkeit des Vertrauens	213
(aa) Der Grad der Vertrauensdichte	213

(bb) Die konkrete Abwägung	215
( $\alpha$ ) Besonderheiten im Rahmen eines Gesetzgebungs- vertrags	216
(d) Rechtsfolge	217
(e) Exkurs: Verstoß gegen die Grundsätze der unechten Rück- wirkung	218
(aa) Der Betroffene braucht mit einer Gesetzesänderung nicht zu rechnen	219
(bb) Das Vertrauen des Betroffenen ist schutzwürdiger als das mit dem Gesetz verfolgte Anliegen	221
bb) Die konkrete Haftung des Hoheitsträgers aus culpa in contrahendo (c.i.c.)	221
(1) Anwendbarkeit	221
(a) Anerkennung einer öffentlich-rechtlichen c.i.c. (insbeson- dere im Verfassungsrecht)	221
(b) Kein Ausschluss der Anwendbarkeit aufgrund der verfas- sungsrechtlichen Kompetenzvorschriften	223
(c) Kein Ausschluss der Anwendbarkeit wegen der lediglich faktischen Wirkungsweise des Gesetzgebungsvertrags	224
(d) Kein Ausschluss der Anwendbarkeit wegen der Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts	225
(2) Schuldverhältnis	225
(3) Die haftungsbegründende Pflichtverletzung	227
(a) Begriff und Fallgruppen	227
(b) Grundloser Abbruch der Vertragsverhandlungen als rele- vante Pflichtverletzung der Bundesregierung	228
(c) Verletzung von Informations-, Aufklärungs- und Sorgfalts- pflichten	230
(aa) Begriff und Inhalt der Aufklärungspflicht	230
(bb) Das Grundproblem der Risikoverteilung	232
(cc) Risikoverteilung bei normativen Informationen, die den Vertragszweck gefährden	234
(dd) Einschränkung	237
( $\alpha$ ) Kein Aufklärungsanspruch bei bewusstem Risiko- geschäft	237
( $\beta$ ) Kein Aufklärungsanspruch bei eigener Erkenntnis- möglichkeit des Aufklärungsbedürftigen	238
( $\gamma$ ) „Faktischer Druck“ als einschränkendes Kriterium?	238
(4) Verschulden	239
(5) Rechtsfolgen und Schaden	240
(a) Positives und/oder negatives Interesse des Geschädigten ers- atzfähig?	240

(6) Beweislast und Kausalität .....	242
(7) Verjährung .....	243
(8) Rechtsweg .....	243
c) Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i. V. m. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB ...	245
aa) Jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes ...	246
bb) Amtspflichtverletzung .....	247
(1) Amtspflicht zur Einhaltung von Zusagen .....	248
(2) Amtspflicht zur Erteilung richtiger Auskünfte, Belehrungen, Hinweise und Warnungen .....	249
(3) Amtspflicht zu konsequentem Verhalten .....	250
cc) Drittgerichtetheit der Amtspflicht .....	251
dd) Verschulden, Kausalität, Anspruchskürzung und Verjährung .....	251
d) Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch .....	252
aa) Allgemeines .....	252
bb) Anspruchsvoraussetzungen .....	254
cc) Rechtsfolge .....	259
e) Enteignungsgleicher bzw. enteignender Eingriff .....	261
f) Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch .....	263
g) Die Haftung der Bundesregierung wegen vertraglicher Risikoübernahme	263
II. Echter Gesetzgebungsvertrag (Einbringung), unechter Gesetzgebungsvertrag (Nichteinbringung und Rücknahme) und Gesetzgebungsvertrag mit Anreizfunk- tion .....	265
1. Primärebene: Erfüllungspflichten .....	265
2. Sekundärebene: Schadensersatzpflichten .....	266
a) Schadensersatz statt der Leistung .....	266
b) Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i. V. m. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB ...	267
c) Enteignungsgleicher Eingriff .....	267
III. Zusammenfassung .....	267
<b>E. Ergebnisse und Ausblick .....</b>	<b>269</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>273</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>295</b>



## A. Einführung und Einordnung

### I. Einleitung und Gegenstand der Arbeit

In Zeiten zunehmender legislativer Steuerung erfreut sich die Einflussnahme des Regelungsadressats auf den gesetzgeberischen Gestaltungsprozess wachsender Beliebtheit. Die Causa für ein solches Verhalten liegt dabei zuvorderst in dem Verlangen nach Dispositionssicherheit sowie dem Streben nach Vorteilsverschaffung und Vorteilssicherung. Daneben kann – aus Sicht des Hoheitsträgers – im Einzelfall aber auch ein praktisches Bedürfnis für ein Kontaktverhältnis zwischen einem am förmlichen Gesetzgebungsverfahren partizipierenden Hoheitsträger und einem Privatrechtssubjekt bestehen, welches letztlich sogar in eine konsensuale Rechtsgestaltung erwachsen kann. Die partikuläre Interesseneinbringung in den parlamentarischen Raum bzw. die Interessenverwirklichung steht dabei im Spannungsverhältnis zum abstrakt-generellen Charakter eines Gesetzes, der Funktion des Bundestages als „Wächter der Allgemeininteressen“<sup>1</sup> und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zur repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG).

Als Beispiel für vorbenanntes Problemfeld sei die Vereinbarung der Bundesregierung mit dem Verband forschender Arzneimittelhersteller (VfA) aus dem Jahr 2001<sup>2</sup> genannt: Der VfA zahlte für die Zusage der Bundesregierung, auf gesetzliche Preisregulierungen für verschreibungspflichtige und nicht festbetrags-geregelte Arzneimittel zu verzichten, 400 Mio. DM in die gesetzliche Krankenkasse ein.<sup>3</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Atomkonsens aus dem Jahr 2010<sup>4</sup>: Am 5. September 2010 hat sich die Bundesregierung mit den vier großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall auf eine Laufzeitverlängerung zugunsten deutscher Kernkraftwerke bis 2040 geeinigt. Als Gegenleistung verpflichteten sich die EVU zur Entrichtung einer Kernbrennstoffsteuer. Nach der Atomkatastrophe in Fukushima Daiichi (Fukushima I) im März 2011 verabschiedete die Bundesregierung jedoch eine Änderung des Atomgesetzes<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> *Morlok* VVDStRL 62 (2003), S. 37 ff., 61.

<sup>2</sup> Zum Sachverhalt ausführlich *Widmann-Mauz*, Plenarprotokoll des Bundestages 14/205, S. 20332 ff. Weitere Beispiele bei *Kleine*, Gesetzgebung ohne Parlament?, 2004, S. 14.

<sup>3</sup> *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 300.

<sup>4</sup> Die Vereinbarung ist abrufbar unter: <http://de.scribd.com/doc/37160969/Vertrag-zwischen-Bundesregierung-und-EVUs-vom-06-09-2010>.

<sup>5</sup> 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 31.7.2011, BGBl. I S. 1704 (in Kraft getreten am 6.8.2011); vgl. die Entwurfsfassung BR-Drs. 340/11.

welche die Vereinbarung vom 5. September 2010 sowie die seinerzeit daran anknüpfenden Legislativakte aufhob und einen vorzeitigen Atomausstieg bis 2022 beinhaltete. Mit dieser Änderung trat am 1. Januar 2011 das Kernbrennstoffsteuergesetz<sup>6</sup> (KernbrStG) in Kraft, welches die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer (auch Brennelementesteuer) zu Lasten der EVU beinhaltet.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen – nicht abschließend – gleich mehrere Problempunkte: Die inhaltliche Einflussnahme auf ein Gesetzgebungsvorhaben qua Inaussichtstellung einer (vertraglich versprochenen) Gegenleistung, das praktische Bedürfnis an hinreichender legislativer Flexibilität sowie spiegelbildlich das Interesse des Privatrechtssubjekts an Bestands- und Dispositionsschutz. Abstrakt lässt sich darüber hinaus ein staatsrechtliches Grundproblem skizzieren: Außerparlamentarische Einigungen mit gesellschaftlichen Gruppierungen führen zu einer Bevorzugung Weniger bei gleichzeitiger Belastung der Souveränität Aller.

Eine wesentliche Streitfrage hinsichtlich der vorbeschriebenen Einflussnahme ergibt sich darüber hinaus aus deren Informalität. Die Einflussnahme des Privatrechtssubjekts – sei es in Form eines gegenseitigen Vertrags als Ausfluss einer multipolaren Interessenverwirklichung – ist – für andere Hoheitsträger – und das Staatsvolk nur bedingt nachvollziehbar. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich daher mit Praxis, Zulässigkeit, Grenzen und Rechtsfolgen wirksamer und unwirksamer gesetzgebungsvertraglicher Rechtserzeugung und versuchen, das Spannungsverhältnis zwischen dem rechtsstaatlichen Transparenzerfordernis und dem Flexibilitätsinteresse der Vertragsparteien sachgerecht aufzulösen.

## II. Begriff

Der Gesetzgebungsvertrag ist ein autonomes Rechtsverhältnis. Er kennzeichnet sich bei formaler Betrachtung dadurch, dass zumindest eine Partei ein am bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligtes Verfassungsorgan ist. In der Regel wird es sich dabei um ein in Art. 76 Abs. 1 GG benanntes Rechtssubjekt, in concreto den Bundestag, die Bundesregierung oder den Bundesrat handeln.<sup>7</sup> Vertragspartner ist zumeist ein Privatrechtssubjekt, wobei auch Gesetzgebungsverträge zwischen Hoheitsträgern untereinander möglich sind.<sup>8</sup> Gegenstand der Vereinbarung ist ein bestimmtes Gesetzesvorhaben. Der Erlass oder Nichterlass eines bestimmten (Änderungs-)Gesetzes bzw. die inhaltliche Einflussnahme oder Nicht-einflussnahme sind entweder unmittelbar Gegenstand einer vertraglich übernom-

<sup>6</sup> Kernbrennstoffsteuergesetz v. 8.12.2010, BGBl. I S. 1804.

<sup>7</sup> Denkbar – aber praktisch wenig sinnvoll – erscheint es, dass auch die „Mitte des Bundestages“, d.h. 5% der Mitglieder des Bundestages (vgl. § 76 Abs. 1 GO BT), als Teil eines Verfassungsorgans Partei eines Gesetzgebungsvertrags sein kann.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu unter A. IV. 4.