



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der R. B-W. GmbH

vertreten durch den Geschäftsführer Dr. V.,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt André Perling,
in Sozietät Hümmerich & Bischoff,
Leipziger Straße 91, 06108 Halle -

I. unmittelbar gegen

den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom
1. März 2007 - 1 L 205/06 -

II. mittelbar gegen

§ 45a Absatz 2 Satz 3 Variante 1 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung
des Artikels 24 Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2003 (BGBl I
S. 3076)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Voßkuhle,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau

am 8. Dezember 2009 beschlossen:

1. § 45a Absatz 2 Satz 3 Variante 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung des Artikels 24 des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 vom 29. Dezember 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 3076) ist mit Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2, Artikel 42 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 3 des Grundgesetzes.
2. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 1. März 2007 - 1 L 205/06 - verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes.
3. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.
4. Das Land Sachsen-Anhalt hat der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 1. März 2007, mit dem die Festsetzung eines weitergehenden Ausgleichs für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr auf der Grundlage des § 45a des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) abgelehnt wurde, sowie mittelbar gegen § 45a Abs. 2 Satz 3 Variante 1 PBefG in der Fassung des Art. 24 Haushaltsbegleitgesetz (HBeglG) 2004 vom 29. Dezember 2003 (BGBl I S. 3076).

1

I.

Nach der Konzeption des Personenbeförderungsgesetzes werden Auszubildende von den Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in der Regel zu ermäßigten Entgelten befördert. Einen Anspruch auf eine kostenlose Beförderung oder auf eine Beförderung zu einem bestimmten (ermäßigten) Tarif enthält das Gesetz zwar nicht. Im Rahmen der Erteilung der nach § 39 PBefG erforderlichen Zustimmung der Genehmigungsbehörde zu den Beförderungsentgelten sind aber das Gemeinwohl und die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmers gegeneinander abzuwägen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet die Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl dem Unternehmer bei der Gestaltung des Schülertarifs, sein Tarifschema innerhalb der Grenzen der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens nach Regel-, Sozial- und Ermäßigungstarifen zu staffeln (vgl. BVerwGE 69, 104 <105>).

2

Bei der Gestaltung der Tarife hat der Unternehmer einen Anspruch auf insgesamt kostendeckende und einen angemessenen Gewinn einschließende Einnahmen (vgl. BVerwGE 69, 104 <107>; s. auch BVerfGE 42, 191 <204>). Maßgebend ist dabei nicht, dass jede Betriebsleistung für sich kostendeckend ist, sondern gewährleistet ist

3

ein insgesamt ausgeglichenes Wirtschaftsergebnis. Der Unternehmer hat es damit in der Hand, etwa Mindereinnahmen aus einzelnen Verkehrsleistungen wie dem Schülerverkehr durch eine Erhöhung der Tarife an anderer Stelle auszugleichen (vgl. BVerwGE 69, 104 <107>; BVerwG, Beschluss vom 17. Januar 2003 - 5 B 261/02 -, NVwZ 2003, S. 866 <867 f.>).

Seit 1977 stellt der Staat zusätzlich zu den Möglichkeiten des innerbetrieblichen Ausgleichs für die Beförderung von Auszubildenden eine Erstattungsleistung zur Verfügung: Nach § 45a Abs. 1 PBefG erhält ein Unternehmer im Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen sowie im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen nach § 42 und § 43 Nr. 2 PBefG für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs auf Antrag einen Ausgleich nach Maßgabe des § 45a Abs. 2 PBefG, wenn und soweit der Ertrag aus den für diese Beförderungen genehmigten Beförderungsentgelten zur Deckung der nach § 45a Abs. 2 Satz 2 PBefG zu errechnenden Kosten nicht ausreicht und der Unternehmer innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Zustimmung zu einer Anpassung der in den genannten Verkehrsformen erhobenen Beförderungsentgelte an die Ertrags- und Kostenlage beantragt hat.

Der Ausgleich beträgt nach § 45a Abs. 2 Satz 1 PBefG 50 vom Hundert des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ertrag, der in den in Absatz 1 genannten Verkehrsformen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs erzielt worden ist, und dem Produkt aus den in diesem Verkehr geleisteten Personen-Kilometern und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten. Er berechnet sich in Verbindung mit der Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV vom 2. August 1977 <BGBl I S. 1460>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. März 2005 <BGBl I S. 931>).

Nach § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG, der durch Art. 24 HBeglG 2004 eingefügt wurde, wird der sich in Anwendung des § 45a Abs. 2 Satz 1 PBefG ergebende Ausgleichsbetrag für das Jahr 2004 um 4 vom Hundert, für das Jahr 2005 um 8 vom Hundert und vom Jahr 2006 an jeweils um 12 vom Hundert verringert.

II.

Das Haushaltsbegleitgesetz 2004 beruht auf einem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BRDrucks 652/03). Mit der Initiative sollten vor allem wesentliche Elemente des Haushaltsstabilisierungskonzeptes 2003 der Bundesregierung, das unter anderem auf den Abbau von Subventionen ausgerichtet war, umgesetzt sowie die dritte Steuerentlastungsstufe von 2005 auf 2004 vorgezogen werden. Dementsprechend sah der Gesetzentwurf unter anderem den Wegfall der Eigenheimzulage, eine Absenkung der Entfernungspauschale für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und den Wegfall der Halbjahresregelung der Absetzungen für Abnutzungen (AfA) vor. Eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes war darin nicht enthalten.

Zeitlich parallel dazu erarbeitete eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Ministerpräsi-

zenten der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen, Roland Koch und Peer Steinbrück, das Programm „Subventionsabbau im Konsens“ (nachfolgend „Koch/Steinbrück-Papier“). Damit sollten die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden durch den Abbau von Subventionen erheblich entlastet werden. Das Papier schlug als Einstieg in einen umfassenden Subventionsabbau eine lineare Verringerung staatlicher Hilfen um jeweils 4 vom Hundert in den Jahren 2004 bis 2006, also insgesamt um 12 vom Hundert, vor. Das 61 Seiten sowie einen Anhang von weiteren 52 Seiten umfassende Papier enthält im Wesentlichen Listen von - im Einzelnen nach den gesetzlichen Vorschriften benannten - Steuervergünstigungen und von Finanzhilfen, die nach Schlagworten und zugehörigen Finanzvolumina aufgeführt sind und von denen 100 - darunter „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ (Gliederungsziffer A. I. a) 4. Identifikationsnummer 13) - grundsätzlich pauschal um jeweils 4 vom Hundert in drei Jahresschritten gekürzt werden sollten. Es wurde der Öffentlichkeit mithilfe von Präsentationsfolien am 30. September 2003 in Berlin vorgestellt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 wurde von Beginn an als zustimmungspflichtiges Gesetz behandelt. Er wurde vom Bundesrat im ersten Durchgang abgelehnt (BTDrucks 15/1639).

9

In der ersten Beratung des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 im Deutschen Bundestag am 9. September 2003 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch nicht veröffentlichten Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück von Bundesfinanzminister Eichel in abstrakter Form angesprochen; das Personenbeförderungsgesetz wurde nicht erwähnt. Die Gesetzesvorlage wurde federführend dem Haushaltsausschuss und mitberatend dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zugewiesen (BTProt. 58. Sitzung vom 9. September 2003, S. 4850 ff.).

10

In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 15. Oktober 2003 traten der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dieckmann, und der Minister für Europa- und Bundesangelegenheiten des Landes Hessen, Riebel, auf, die nach Art. 43 Abs. 2 GG um Gehör gebeten hatten. Sie übergaben das Koch/Steinbrück-Papier dem Vorsitzenden des Ausschusses mit der Bitte, es per Umdruck an alle Abgeordneten weiterzuleiten und die Vorschläge zum Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens zu machen. Das Papier wurde - gänzlich unverändert, lediglich mit der Drucksachennummer 852 versehen - zu einer Ausschussdrucksache, die als Anlage auch die Präsentationsfolien enthält. Verschiedene Mitglieder des Ausschusses forderten demgegenüber ein geordnetes parlamentarisches Verfahren zur Umsetzung des Koch/Steinbrück-Papiers (Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Prot. Nr. 15/28, S. 46 ff.). In der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses an den Deutschen Bundestag wurde empfohlen, den Gesetzentwurf in einer geänderten Fassung anzunehmen, in der das Koch/Steinbrück-Papier keine Berücksichtigung gefunden hatte (BTDrucks 15/1750). Im Bericht des Haushaltsausschusses wurden die Äußerungen der Fraktionen zu den Vorschlägen der Ministerpräsidenten referiert (BTDrucks 15/1751, S. 3 f., 5).

11

Ebenfalls am 15. Oktober 2003 traten die Landesminister Dieckmann und Riebel in einer Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages auf. Auch hier baten sie um die Einbeziehung des Koch/Steinbrück-Papiers in die Beratungen des Gesetzentwurfs. Minister Dieckmann erwähnte nach Erläuterung der geplanten Subventionskürzungen als ein Beispiel der in den Blick genommenen Finanzhilfen die Erstattung von Fahrgeldausfällen infolge der unentgeltlichen bzw. ermäßigten Beförderung von Schwerbehinderten sowie im Zusammenhang mit dem Ausbildungsverkehr. Dem Protokoll der Ausschusssitzung wurde als Anlage 25 eine Presseinformation der Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und Hessen über die Vorschläge sowie das Papier selbst, jedoch ohne die Präsentationsfolien, beigefügt; beides wurde vor der Ausschusssitzung verteilt. Der Finanzausschuss beschloss, die Annahme des Haushaltsbegleitgesetzes zu empfehlen (Deutscher Bundestag, Finanzausschuss, Prot. Nr. 15/36, S. 37 ff.).

In der zweiten und dritten Beratung des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2003 wurden die Vorschläge zum Subventionsabbau der Ministerpräsidenten von Hessen und Nordrhein-Westfalen erwähnt, ohne dass auf einzelne Punkte eingegangen wurde. Der Gesetzentwurf wurde in zweiter Beratung sowie in der Schlussabstimmung in der Ausschussfassung angenommen (BTProt. 67. Sitzung vom 17. Oktober 2003, S. 5759 ff.).

Der Bundesrat fasste im zweiten Durchgang den Beschluss, gemäß Art. 77 Abs. 2 GG die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel zu verlangen, das Gesetz grundlegend zu überarbeiten und die Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück zum Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen einzubeziehen. Die vorgesehene Steuersenkung sei nicht hinreichend solide finanziert; ein breiter Subventionsabbau sei angesichts der angespannten Haushaltssituation aller Gebietskörperschaften zur weiteren strukturellen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabdingbar (BRDrucks 729/03 <Beschluss>).

Im Vermittlungsausschuss einigte man sich am 16. Dezember 2003 auf einen Vorschlag zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, der der späteren gesetzlichen Fassung entspricht. Der Vermittlungsvorschlag (BTDrucks 15/2261), über dessen einzelne Bestandteile gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses gemeinsam abgestimmt wurde, wurde in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Dezember 2003 mit ganz überwiegender Mehrheit angenommen. Vor der Abstimmung wurde von zwei Abgeordneten der Geschäftsordnungsantrag gestellt, die Beratung der Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses von der Tagesordnung abzusetzen, da die vorgesehene Frist von 48 Stunden zwischen der Verteilung der Drucksache und der Beratung nicht eingehalten worden sei, da die Beschlussempfehlungen den Abgeordneten erst am Vorabend um 20.45 Uhr zugestellt worden seien. Der Antrag wurde ebenfalls mit überwiegender Mehrheit abgelehnt (BTProt. 84. Sitzung vom 19. Dezember 2003, S. 7374 ff.).

Der Bundesrat stimmte dem Gesetz mit der Mehrheit seiner Stimmen am 29. De-

zember 2003 zu. Das Gesetz wurde am 31. Dezember 2003 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl I S. 3076) und trat am 1. Januar 2004 in Kraft.

III.

Die Beschwerdeführerin erbringt in Zusammenarbeit mit Landkreisen und Gemeinden Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr. Dazu gehört auch die Beförderung von Auszubildenden zu einem ermäßigten Tarif. 17

1. Die Beschwerdeführerin beantragte am 21. April 2005 bei der zuständigen Behörde die Gewährung eines Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Straßenpersonenverkehr für das Kalenderjahr 2004 in Höhe von 1.677.679,00 €, der aber nur in Höhe von 1.588.656,00 € bewilligt wurde. 18

In ihrer Klage zum Verwaltungsgericht wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass das Haushaltsbegleitgesetz 2004, durch das die Kürzungsvorschrift des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG eingeführt worden sei, nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei, weil die Kürzung erst durch den Vermittlungsausschuss in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden sei, ohne dass der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dem vorher zugestimmt hätten. Die Norm verstoße auch gegen Art. 12, Art. 14, Art. 3 und Art. 2 GG. Die Klage blieb ohne Erfolg. Der Vortrag der Beschwerdeführerin zur Verfassungswidrigkeit des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG sei völlig unsubstantiiert. 19

2. Daraufhin beantragte die Beschwerdeführerin die Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts. 20

a) Es bestünden ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), die Rechtssache weise besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf und der Rechtsstreit habe grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), weil das Verwaltungsgericht sowohl die formelle als auch die materielle Verfassungswidrigkeit des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG verkannt habe. Dem Vermittlungsausschuss stehe nach Art. 76 Abs. 1 GG kein eigenes Gesetzesinitiativrecht zu; er dürfe im Rahmen seiner Beschlussempfehlungen nichts vorschlagen, was bisher weder im Deutschen Bundestag noch im Bundesrat erörtert worden sei. 21

Darüber hinaus verstoße die Kürzung des Ausgleichsbetrags gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Dessen Schutzbereich sei berührt, weil die Gewährung des Ausgleichs eine Leistung der Beschwerdeführerin voraussetze, die hier in der verbilligten Beförderung von Schülern und Auszubildenden bestehe. Der Eingriff sei nicht zu rechtfertigen, weil die Beschwerdeführerin aufgrund der langjährigen Beförderungsverträge Vertrauensschutz genieße. Weiterhin sei Art. 12 Abs. 1 GG betroffen. Die Beschwerdeführerin werde verfassungswidrig in ihrer freien Berufsausübung behindert, da trotz der Verringerung der Ausgleichszahlung die Bindungswirkung der geschlossenen Beförderungsverträge für sie fortbestehe. Schließlich sei Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil Taxifahrer, die Schüler beförderten, von den Vorschriften des Personenbe- 22

förderungsgesetzes und damit auch von der Kürzung der Ausgleichszahlungen ausgenommen seien.

Das Verwaltungsgericht habe auch den Amtsermittlungsgrundsatz gemäß § 86 Abs. 1 VwGO verletzt, da es die verfassungsrechtliche Prüfung nicht in der notwendigen Weise vorgenommen habe, so dass zudem der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO vorliege. Das Verwaltungsgericht hätte im Wege der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG das Bundesverfassungsgericht anrufen müssen. 23

b) Das Oberverwaltungsgericht lehnte den Antrag auf Zulassung der Berufung ab. 24

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestünden nicht, soweit sich die Beschwerdeführerin mit der gutachtlichen Entscheidungsgrundlage des Verwaltungsgerichts befasse. Im Übrigen genüge das Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO. Danach müsse jeder einzelne Zulassungsgrund deutlich bezeichnet und bezogen auf ihn erläutert werden, warum die Zulassung geboten sei. Die Beschwerdeführerin ordne ihre einzelnen Ausführungen den unterschiedlichen Zulassungsgründen jedoch nicht klar zu. 25

Darüber hinaus habe der Senat auch insoweit keinen Anlass zu ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu der formellen Verfassungswidrigkeit von Art. 24 des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 legten eine Kompetenzüberschreitung des Vermittlungsausschusses nicht zulassungsbegründend dar. 26

Ein Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO liege nicht vor, weil die in dieser Norm enthaltene Ermittlungspflicht sich nur auf die Erforschung des nach der Rechtsauffassung des entscheidenden Gerichts entscheidungserheblichen Sachverhaltes beziehe. Die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, dass das Verwaltungsgericht ausgehend von seinen rechtlichen Betrachtungen den Sachverhalt weiter hätte aufklären müssen. 27

Eine materielle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes sei von der Beschwerdeführerin nicht hinreichend begründet worden. Der Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG sei nicht eröffnet, da es lediglich um die Verschlechterung von Gewinnaussichten gehe und fraglich sei, ob es sich bei dem Ausgleichszahlungsanspruch um ein Äquivalent eigener Leistung der Beschwerdeführerin handele. In Bezug auf die geschlossenen Beförderungsverträge sei nicht substantiiert dargelegt, dass und aus welchen Rechtsgründen eine Kündigung oder Anpassung von vertraglichen Vereinbarungen beziehungsweise eine Preisanpassung im Rahmen der erteilten Genehmigungen ausgeschlossen sein sollten. Es sei nicht erkennbar, dass das Ziel der Kosteneinsparung kein legitimer Zweck gesetzgeberischen Handelns sei; ebenso wenig sei ein gleich geeignetes, milderer Mittel ersichtlich. Auch Verstöße gegen Art. 12 und Art. 3 GG lägen nicht vor. 28

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 19 Abs. 4, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG sowie des Art. 20 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1, Art. 77 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 2a GG. 29

a) § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG sei formell verfassungswidrig, weil das im Grundgesetz vorgesehene Gesetzgebungsverfahren nicht eingehalten worden sei. Die Initiative der Bundesregierung zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 habe eine Kürzung des Ausgleichsbetrages nach § 45a PBefG nicht vorgesehen. In der Anhörung zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 im Haushaltsausschuss am 8. Oktober 2003 sei eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes nicht erwähnt worden. Der Haushaltsausschuss selbst habe keinen Vorschlag zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes gemacht. 30

Gegenstand einer Gesetzesinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 GG könne nur ein Entwurf in Form eines verständlichen, schriftlich fixierten, als Stamm- oder Änderungsgesetz gefassten beschlussreifen Textvorschlages sein. Die Hinweise auf eine mögliche Verbindung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz mit dem Subventionsabbaukonzept der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück vor der Behandlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages seien nicht so konkret gewesen, dass der Vermittlungsausschuss später hätte darauf zurückgreifen können. Die Veröffentlichung der Koch/Steinbrück-Vorschläge und die Meinungsäußerungen einiger Abgeordneter gegenüber der Presse bewirkten keine Einführung der Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren. Ebenso wenig sei dies durch das Auftreten der Minister Dieckmann und Riebel im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2003 und die dortige Aushändigung des Papiers erfolgt. Im Hinblick darauf, dass die Koch/Steinbrück-Vorschläge in der Stellungnahme des Bundesrates bis zu diesem Zeitpunkt nicht erwähnt worden seien und der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren eher als zweite Kammer anzusehen sei, seien an die Einbringung neuer Stellungnahmen des Bundesrates strengere Anforderungen zu stellen. Eine Anhörung der Minister als Mitglieder des Bundesrates in Ausschüssen des Deutschen Bundestages genüge diesen Ansprüchen nicht. Der Gegenstand des Vermittlungsverfahrens sei auf zuvor in das Gesetzgebungsverfahren eingeführte Anträge und Stellungnahmen der Abgeordneten und des Bundesrates beschränkt. Das Vorstellen des Koch/Steinbrück-Papiers durch die beiden Minister sei keine Stellungnahme in diesem Sinne, da nicht zu erkennen gegeben worden sei, dass der Bundesrat oder die vertretenen Länder das Papier eins zu eins hätten umsetzen wollen, sondern nur der Inhalt des Papiers mitgeteilt worden sei, ohne konkrete legislatorische Schritte daran zu knüpfen. 31

Der Verfahrensverstoß sei auch evident gewesen. 32

b) Weiterhin verletze der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Art. 19 Abs. 4 GG, weil das Gericht fehlerhaft die Berufung nicht zugelassen habe. Das Rechtsmittelgericht dürfe ein von der Rechtsordnung eröffnetes Rechtsmittel nicht ineffektiv 33

machen. An einen Antrag auf Zulassung der Berufung dürften keine höheren Anforderungen gestellt werden als an eine Berufungsbegründung. Es müsse einem durchschnittlichen nicht auf das einschlägige Rechtsgebiet spezialisierten Rechtsanwalt mit zumutbarem Aufwand möglich sein, die Zulassung der Berufung zu erreichen. Die Anforderung des Oberverwaltungsgerichts, dass der Erfolg der Berufung wahrscheinlicher sein müsse als der Misserfolg, sei verfassungsrechtlich unzulässig.

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts verstoße auch gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Es liege ein Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit vor, da ein Unternehmer im öffentlichen Personennahverkehr bei Abgabe seines Angebotes für die Erteilung von Konzessionen für den Linienverkehr die möglichen Ausgleichszahlungen einkalkuliere. Durch die lange Bindung der Beschwerdeführerin an die ihr erteilten Konzessionen wirke sich die Kürzung der Ausgleichszahlungen wirtschaftlich sehr nachteilig aus. Die Kürzung der Ausgleichszahlungen sei unverhältnismäßig, da keine Übergangsregelung getroffen worden sei. Im Fall der Beschwerdeführerin greife der Staat in bestehende Rechtsverhältnisse ein, die im Vertrauen auf ihren Bestand Jahre zuvor eingegangen worden seien. Die Beschwerdeführerin könne den Ausfall nicht ohne weiteres durch eine Erhöhung der Fahrpreise ausgleichen, weil dies regelmäßig zu sinkenden Fahrgastzahlen führe. Auch eine eventuelle Kündigung der Konzessionen führe nicht weiter, weil dann gegebenenfalls im Vertrauen auf den Status als Verkehrsunternehmen in Anspruch genommene Subventionen für Anschaffungen zurückgezahlt werden müssten und getätigte Investitionen sinnlos würden.

Weiterhin sei Art. 14 Abs. 1 GG verletzt. Zu den von dieser Norm geschützten vermögenswerten Rechten gehörten auch öffentlichrechtliche vermögenswerte Rechte, soweit sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhten. Dies sei hier der Fall, da die Ausgleichszahlungen nach § 45a Abs. 2 PBefG keine Subventionen darstellten, sondern einen Ausgleich für eine im Vorhinein aufgrund Vertrags erbrachte Verkehrsleistung. Wolle man die Leistung als Subvention betrachten, so seien Empfänger der Subvention die Schüler, nicht die Verkehrsunternehmen. Vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG seien auch die im Vertrauen auf die Genehmigung getätigten Investitionen erfasst. Die Beschwerdeführerin habe im Geschäftsjahr zwei Busse im Wert von 162.479,79 € erworben. Der Eingriff sei aus denselben Gründen wie derjenige in Art. 12 Abs. 1 GG unverhältnismäßig.

IV.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung sowie das Land Hessen Stellung genommen.

Das Bundesministerium der Finanzen trägt vor:

§ 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG sei in formell verfassungsgemäßer Weise zustande gekommen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse Ausgangspunkt eines Verfahrens vor dem Vermittlungsausschuss ein Gesetzentwurf eines der in Art. 76 Abs. 1 GG genannten Initiativberechtigten sein. Der

Vermittlungsausschuss dürfe bezüglich eines derartigen Gesetzentwurfs lediglich solche Änderungen oder Ergänzungen vorschlagen, die sich im Rahmen seines Anrufungsbegehrens sowie des Gesetzgebungsverfahrens bewegten. Maßgeblich dafür sei, dass Regelungsgegenstände, die Inhalt eines Gesetzes würden, vor dem Gesetzesbeschluss, das heißt jedenfalls vor der letzten Lesung des Deutschen Bundestages, in das Gesetzgebungsverfahren in der Art eingeführt worden seien, dass die Abgeordneten die Möglichkeit gehabt hätten, diese zu erörtern, zu bewerten, Alternativen vorzuschlagen und hierfür Mehrheiten zu suchen. Es sei nicht erforderlich, dass Regelungsgegenstände bereits in der Form eines ausformulierten Gesetzentwurfs in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt würden. Die sachliche Tragweite eines Regelungsgegenstandes müsse für die Abgeordneten dem Grunde nach erkennbar sein.

Konkret sei die parlamentarische Debatte über das Haushaltsbegleitgesetz 2004 von Anfang an mit Verweis auf die Koch/Steinbrück-Arbeitsgruppe geführt worden, wie etwa an dem Übersendungsschreiben des parlamentarischen Staatssekretärs Karl Diller vom 13. August 2003 (richtig wohl: 22. August 2003) an den Haushalts- und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages deutlich werde. Bereits in der ersten parlamentarischen Debatte habe der damalige Bundesfinanzminister Eichel auf die Möglichkeit einer Verständigung mit den Ländern auf der Basis der Ergebnisse der Koch/Steinbrück-Arbeitsgruppe hingewiesen; die Verbindung von Gesetzgebungsverfahren und Arbeitsgruppe sei auch von Abgeordneten angesprochen worden. Seit der öffentlichen Vorstellung des Koch/Steinbrück-Papiers am 30. September 2003 seien die konkreten Vorschläge auch in der Öffentlichkeit diskutiert worden, so auch in der Presse.

39

Durch das Auftreten der Landesminister Dieckmann (Nordrhein-Westfalen) und Riebel (Hessen) im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2003 seien die Vorschläge als Ergänzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung in die parlamentarische Debatte über das Haushaltsbegleitgesetz 2004 eingeführt worden. Es sei darum gebeten worden, die Unterlage allen Bundestagsabgeordneten zur Verfügung zu stellen. In den Ausschusssitzungen seien die Vorschläge erläutert und eine Auseinandersetzung damit ermöglicht worden; so seien auch konkrete Verständnisfragen gestellt worden. Die Tatsache, dass einige Abgeordnete verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Einführung der Koch/Steinbrück-Liste in das Gesetzgebungsverfahren geäußert hätten, sei ohne Einfluss auf deren Verfassungsmäßigkeit.

40

Der von der Beschwerdeführerin beanstandete Abbau von Finanzhilfen nach § 45a PBefG sei in der Koch/Steinbrück-Liste in der Art benannt worden, dass den Abgeordneten die sachliche Tragweite der beabsichtigten Kürzung seit dem 15. Oktober 2003 bekannt gewesen sei. Die Liste enthalte eine Position „Erstattung von Fahrgeldausfällen“. Die Liste der Finanzhilfen sei anders als die der Steuervergünstigungen nach Oberbegriffen und nicht nach einzelnen Rechtsvorschriften aufgebaut, was sich daraus erkläre, dass eine Vielzahl von Positionen aus dieser Liste allein im Haus-

41

haltsverfahren ohne Änderung gesetzlicher Anspruchsnormen umgesetzt werden könne. Die Position „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ erfasse sowohl die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen als auch den in Rede stehenden finanziellen Ausgleich von Einnahmeausfällen im Ausbildungsverkehr. Dies ergebe sich auch aus den dem Koch/Steinbrück-Papier beiliegenden Präsentationsfolien, die unter dem Punkt „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ Schwerbehinderte und Schüler ansprächen. Ebenso sei dies von Finanzminister Dieckmann am 15. Oktober 2003 im Finanzausschuss erläutert worden.

Der Inhalt der Koch/Steinbrück-Liste sei somit vor der zweiten und dritten Lesung im Deutschen Bundestag in das Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 eingeführt worden. Dass zu diesem Zeitpunkt noch kein ausformulierter Gesetzentwurf veröffentlicht worden sei, sei nicht maßgeblich. 42

Die vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen hielten sich auch im Rahmen des Anrufungsbegehrens, das ausdrücklich um Einbeziehung der Koch/Steinbrück-Vorschläge gebeten habe. 43

Selbst wenn der Verfahrensablauf nicht in jedem Detail den Vorgaben der Verfassung entsprochen haben sollte, sei dies jedenfalls nicht evident gewesen, so dass daraus nicht die Nichtigkeit des Gesetzes folge. Das Verfahren sei in Kenntnis der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlaufen. Man habe dieser Rechtsprechung Rechnung tragen wollen, indem die Landesminister im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages die Vorschläge vorgestellt und für Fragen zur Verfügung gestanden hätten. 44

§ 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG verstoße nicht gegen Art. 12 GG. Die Vorschrift greife nicht in den Schutzbereich der Norm ein, da es an der objektiv berufsregelnden Tendenz fehle. Die Kürzung der Ausgleichszahlungen erfolge zum Ziel des Haushaltsausgleichs und sei berufsneutral. Das gesetzliche Angebot von Steuersubventionen sei kein grundrechtlich geschützter Bestand. Selbst wenn ein Eingriff in den Schutzbereich vorliege, überschreite dieser nicht die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, da es sich um moderate Kürzungen handele. 45

Auch Art. 14 GG sei nicht verletzt. Das gesetzliche Angebot von (Steuer-) Subventionen gehöre nicht zum Eigentum im Sinne des Art. 14 GG. Ein Vertrauen auf ein zeitlich unbegrenztes Fortbestehen von Subventionen sei nicht schützenswert. 46

Die Nichtzulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht verletze nicht Art. 19 Abs. 4 GG, weil sich aus den vorangehenden Ausführungen ergebe, dass ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht bestanden hätten. 47

2. Die Hessische Staatskanzlei hat eine Stellungnahme aus einem Verfassungsbeschwerdeverfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Änderung des Biersteuergesetzes durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 vorgelegt. 48

Darin wird ausgeführt, das Haushaltsbegleitgesetz 2004 sei ordnungsgemäß zustande gekommen. Das Koch/Steinbrück-Papier sei in hinreichender Weise Gegenstand der parlamentarischen Debatte im Deutschen Bundestag und im Bundesrat geworden. Das zum Anrufungsbegehren führende Gesetzgebungsverfahren werde durch die in dieses eingeführten Anträge und Stellungnahmen bestimmt. Stellungnahmen seien nicht nur förmliche Gesetzesinitiativen, Beschlussempfehlungen sowie Änderungs- und Entschließungsanträge, sondern auch Äußerungen, die im Vorfeld oder anlässlich eines Antrages auf die Willensbildung der adressierten Organmitglieder einwirken sollten. Stellungnahmen seien demzufolge auch Debattenbeiträge im Rahmen der Lesungen eines Gesetzentwurfs sowie der Beratungen in den Ausschüssen, die von Mitgliedern der Bundesregierung, des Bundesrates oder von einzelnen Abgeordneten geleistet würden. Es genüge, dass das Koch/Steinbrück-Papier in die Lesungen eingeflossen sei, indem es in der ersten Lesung am 9. September 2003 - als in diesem Zeitpunkt noch nicht fertig gestelltes Konzept - erwähnt und in der zweiten und dritten Lesung am 17. Oktober 2003 inhaltlich diskutiert worden sei. Darüber hinaus habe es im Finanzausschuss und im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine ausführliche Debatte über das Papier gegeben. Es habe kein Zweifel bestehen können, dass eine direkte Beziehung zwischen dem Papier und den Beratungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 hergestellt werden sollen. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages hätten die Möglichkeit gehabt, sich über die Inhalte des Koch/Steinbrück-Papiers zu informieren und ihre Vorstellungen hierzu in die Gesetzesberatungen einfließen zu lassen. Indem das Papier Gegenstand und Inhalt der Berichterstattung durch den Haushaltsausschuss gewesen sei, sei es Gegenstand der Beratung im Plenum des Deutschen Bundestages in der zweiten Lesung geworden. Dies folge aus der Funktion des schriftlichen Berichts gemäß § 66 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für die zweite Lesung im Plenum und für die Vorbereitung der Abgeordneten auf die weitere Beratung. Im Übrigen sei das Papier im Internet für jeden verfügbar gewesen. Die Möglichkeit der parlamentarischen Auseinandersetzung zu den Vorschlägen habe auch nicht davon abgehängt, ob diese in dem Papier bereits gesetzestech-nisch ausformuliert gewesen seien oder nicht. Die Abgeordneten selbst hätten im Übrigen erwartet, dass der Inhalt des Koch/Steinbrück-Papiers in einen Vorschlag des Vermittlungsausschusses aufgenommen werden würde.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie genügt insbesondere den Anforderungen an die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Danach muss ein Beschwerdeführer über die formelle Erschöpfung des Rechtswegs hinaus alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 73, 322 <325>; 77, 381 <401>; 107, 395 <414>; 112, 50 <60>).

Dazu gehört zunächst, dass ein Beschwerdeführer die Zulassung der Berufung ordnungsgemäß beantragt, wobei die Anforderungen an die Begründung des Antrages auf Zulassung der Berufung nicht überspannt werden dürfen (vgl. BVerfGE 110, 77 <83>). Die Beschwerdeführerin ist dem nachgekommen. Sie hat entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ihre Ausführungen den einzelnen Zulassungsgründen hinreichend deutlich zugeordnet (s. dazu unten C.IV.).

Die Beschwerdeführerin hat weiterhin die verfassungsrechtliche Problematik in ihrem Vortrag vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich angesprochen, so dass sie unabhängig von der Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise es unter dem Gesichtspunkt der materiellen Subsidiarität einem Beschwerdeführer obliegt, die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes bereits im fachgerichtlichen Verfahren geltend zu machen (zu den Grenzen dahin gehender Anforderungen BVerfGE 112, 50 <60 ff., 63>), solcher Obliegenheit jedenfalls nachgekommen ist. Bereits im erstinstanzlichen Verfahren hat die Beschwerdeführerin die Bedenken gegen die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vorgebracht. Dabei genügt es, dass diese Bedenken in knapper Form vorgebracht wurden. Eine rechtliche Prüfung jedenfalls der formellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes wäre dem Gericht ohne weiteres Vorbringen der Beschwerdeführerin möglich gewesen. Soweit es im Hinblick auf die materielle Verfassungsmäßigkeit, die von den Auswirkungen des Gesetzes auf das Unternehmen der Beschwerdeführerin abhängen kann, weiteren Aufklärungsbedarf gesehen hätte, hätte es dem nachgehen müssen (vgl. auch § 86 Abs. 3 VwGO). Im Verfahren der Berufungszulassung hat die Beschwerdeführerin ihre verfassungsrechtlichen Bedenken vertieft und in einer Form dargelegt, die zur Zulassung der Berufung hätte führen müssen (s. unten C.IV.).

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet. Die Kürzung des Ausgleichsbetrags gemäß § 45a Abs. 2 Satz 3 Variante 1 PBefG in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 beruht auf einem Gesetz, das unter Überschreitung der durch Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und Art. 76 Abs. 1 GG den Kompetenzen des Vermittlungsausschusses gesetzten Grenzen zustande gekommen ist und insoweit die Beschwerdeführerin jedenfalls in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 6, 32 <41>; 23, 12 <30>) verletzt (I.). Sonstige Verfassungsverstöße durch das Gesetz sind nicht ersichtlich (II.). Das Gesetz bleibt längstens bis zum 30. Juni 2011 anwendbar (III.). Darüber hinaus verletzt die angegriffene Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG (IV.).

I.

1. Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 GG) und ihre Grenzen sind in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt. Sie ergeben sich aber

aus seiner Funktion und Stellung in dem gemäß dem Grundgedanken des Art. 20 Abs. 2 GG durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und Art. 77 ff. GG ausgestalteten Gesetzgebungsverfahren und sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt (BVerfGE 101, 297 <306 ff.>; 120, 56 <73 ff.>).

Der Vermittlungsausschuss hat danach kein eigenes Gesetzesinitiativrecht, sondern vermittelt zwischen den zuvor parlamentarisch beratenen Regelungsalternativen (vgl. BVerfGE 101, 297 <306>). Seine jeder Vermittlungstätigkeit innewohnende faktische Gestaltungsmacht wird durch die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens beschränkt (vgl. BVerfGE 120, 56 <74>). Dem Vermittlungsausschuss kommt lediglich die Aufgabe zu, auf der Grundlage des Gesetzesbeschlusses und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens Änderungsvorschläge zu erarbeiten, die sich ausgehend vom Anrufungsbegehren im Rahmen der parlamentarischen Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens bewegen und die jedenfalls im Ansatz sichtbar gewordenen politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat ausgleichen (vgl. BVerfGE 120, 56 <74>).

55

Das zum Anrufungsbegehren führende Gesetzgebungsverfahren wird durch die in dieses eingeführten Anträge und Stellungnahmen der Abgeordneten, aber auch des Bundesrates sowie im Falle einer Regierungsvorlage gegebenenfalls der Bundesregierung bestimmt (vgl. BVerfGE 101, 297 <307>; 120, 56 <75>). Dabei kommt es nicht darauf an, ob und in welcher Form der Deutsche Bundestag die Anträge und Stellungnahmen in seinem Gesetzesbeschluss berücksichtigt (vgl. BVerfGE 101, 297 <307>; 120, 56 <75>). Der Vermittlungsvorschlag muss dem Deutschen Bundestag aber aufgrund der dort geführten parlamentarischen Debatte zurechenbar sein (vgl. BVerfGE 120, 56 <76>). Der Vermittlungsvorschlag ist deshalb inhaltlich und formal an den durch den Deutschen Bundestag vorgegebenen Rahmen gebunden (vgl. BVerfGE 101, 297 <307>).

56

Die andernfalls eintretende Verlagerung des Zentrums der politischen Entscheidung in den Ausschuss und die damit verbundene Entparlamentarisierung der Gesetzgebung wären unvereinbar mit der Kompetenzverteilung zwischen den Gesetzgebungsorganen, den Rechten der Abgeordneten, der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und der von ihr abhängigen demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung (vgl. BVerfGE 101, 297 <306 f.>; 120, 56 <74 f.>).

57

Die Kompetenzverteilung im Verhältnis zwischen den Gesetzgebungsorganen weist dem Deutschen Bundestag die entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren zu: Die Bundesgesetze werden nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundestag beschlossen. Der Bundesrat ist demgegenüber auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes beschränkt (Art. 50 GG); er kann durch einen Einspruch oder die Verweigerung einer erforderlichen Zustimmung Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen.

58

Die verfassungsrechtlichen Rechte der Abgeordneten, die aus ihrem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten repräsentativen Status folgen, umfassen nicht nur das

59

Recht, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Grundlage einer sinnvollen Beratung muss dabei eine hinreichende Information des Abgeordneten über den Beratungsgegenstand sein (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>). Voraussetzung für das Aufgreifen eines Regelungsgegenstandes durch den Vermittlungsausschuss ist daher, dass die betreffenden Anträge und Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren vor dem Gesetzesbeschluss bekannt gegeben worden sind und die Abgeordneten die Möglichkeit hatten, diese zu erörtern, Meinungen zu vertreten, Regelungsalternativen vorzustellen und hierfür eine Mehrheit im Parlament zu suchen. Diese Möglichkeit wird verschlossen, wenn Regelungsgegenstände erst nach der letzten Lesung des Deutschen Bundestages in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurden (vgl. BVerfGE 120, 56 <75>). Dabei ist weiterhin zu berücksichtigen, dass der Regelungsgegenstand in so bestimmter Form vorgelegen haben muss, dass seine sachliche Tragweite dem Grunde nach erkennbar wird. Dies muss zwar nicht in Form eines ausformulierten Gesetzentwurfs erfolgen, eine allgemeine Zielformulierung genügt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 120, 56 <76>). Dabei ist auch von Bedeutung, ob die Stellungnahme einen hinreichend klaren Bezug zu dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren aufweist.

Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Er ermöglicht dem Bürger die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler (vgl. BVerfGE 40, 296 <327>; 70, 324 <355>; 84, 304 <329>). Könnte sich der Vermittlungsausschuss von der Grundlage des Gesetzesbeschlusses und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens lösen, so würde der von Verfassungs wegen gebotene Zusammenhang zwischen der öffentlichen Debatte im Parlament und der späteren Schlichtung zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen aufgelöst, und zwar zulasten der öffentlichen Beobachtung des Gesetzgebungsverfahrens. Denn der Vermittlungsausschuss tagt im Interesse der Effizienz seiner Arbeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit und muss seine Empfehlungen nicht unmittelbar vor der Öffentlichkeit verantworten (vgl. BVerfGE 120, 56 <74>). Seine Protokolle werden nach interner Übung erst in der dritten Wahlperiode nach der betreffenden Sitzung zugänglich gemacht.

2. Nach diesen Grundsätzen ist die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 nicht in formell verfassungsmäßiger Weise zustande gekommen. Die Einbringung des Koch/Steinbrück-Papiers in das parlamentarische Verfahren des Deutschen Bundestages und seine Behandlung in dessen Ausschüssen sowie im Plenum eröffneten dem Vermittlungsausschuss nicht die Kompetenz, eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes in den Vermittlungsvorschlag aufzunehmen. Die Vorschläge des Koch/Steinbrück-Papiers waren - zumindest in Bezug auf die Kürzung von Finanzhilfen - bereits nach Struktur und Umfang angemessener parlamentarischer Beratung nicht zugänglich und nach der Art

60

61

ihrer Einbringung und Behandlung darauf auch gar nicht angelegt. Der gesamte Verfahrensgang war vielmehr erkennbar darauf angelegt, unter Vermeidung der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und einer hinreichenden Information der Mitglieder des Deutschen Bundestages den von vornherein als notwendig erkannten politischen Kompromiss erst im Vermittlungsausschuss herbeizuführen.

a) Die Vorschläge zur Kürzung von Finanzhilfen des Bundes im Koch/Steinbrück-Papier und deren Behandlung in den Ausschüssen und im Plenum des Deutschen Bundestages genügten nicht den Anforderungen an Anträge und Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren, die den Rahmen und Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens festlegen. Die sachliche Tragweite des vom Vermittlungsausschuss in den Gesetzentwurf eingefügten Regelungsgegenstandes wurde im Gesetzgebungsverfahren vor dem Gesetzesbeschluss nicht erkennbar.

62

aa) Das Papier, das bei seinen Vorschlägen zur Reduzierung staatlicher Ausgaben grundsätzlich zwischen Steuervergünstigungen und Finanzhilfen differenziert, enthält auf Seite 44 ff. einen Teil D mit der Überschrift „Die Grundlagen, das Abbauvolumen und die Methodik der Finanzhilfen“. Nach der Erläuterung auf Seite 45 ff. besteht die beigefügte Liste der Finanzhilfen aus vier Teilen (A bis D); davon enthalten Teil A bis C 100 Finanzhilfen, die in unterschiedlichem Umfang zur Kürzung vorgesehen waren; Teil D enthält Finanzhilfen, die aus Sicht der beiden Ministerpräsidenten nicht gekürzt werden sollten. Teil A der Liste enthält Finanzhilfen, bei denen eine Kürzung um jeweils 4 vom Hundert in drei Jahresschritten - insbesondere durch Verringerung der jeweiligen Haushaltsansätze - umgesetzt werden sollte (vgl. Koch/Steinbrück-Papier S. 47). Dieser Teil gliedert sich in I. a) Sektorspezifische Finanzhilfen an Unternehmen (unterteilt in Land- und Forstwirtschaft/Fischerei, Bergbau, Schiffbau, Verkehr, Wohnungsvermietung, Luft- und Raumfahrzeugbau, sonstige Sektoren), b) Branchenübergreifende Finanzhilfen an Unternehmen (unterteilt in Regional- und Strukturpolitik, Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung, Beschäftigungspolitik, Förderung von Qualifikation, Förderung von Innovationen etc., Mittelstandsförderung, Investitionsförderung, Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen) sowie II. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister (unterteilt in Krankenhäuser/Rehabilitationseinrichtungen, Kindertagesstätten/Kinderkrippen, Theater/Museen/Medien/sonstige Kulturanbieter, Staatsforsten, Kirchen/Religionsgemeinschaften, Sportförderung, sonstige Empfänger). Teil A I. a) enthält unter „4. Verkehr“ als laufende Nummer 13 den Punkt „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ mit einem auf das Jahr 2000 bezogenen Ist-Volumen von 1,6 Mrd. €; 4 vom Hundert davon seien 64 Mio. € (Koch/Steinbrück-Papier S. 50). In welchen Zusammenhang die „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ einzuordnen ist, bleibt offen; ebenso wenig wird die Änderung bestimmter Gesetze erwähnt. In den Präsentationsfolien, die dem Koch/Steinbrück-Papier teilweise als Anlage beigefügt waren, ist auf Seite 21 eine Liste „Allgemeine Kürzungen in nahezu allen Bereichen (Korb I)“ enthalten, die den Punkt „Erstattung Fahrgeldausfälle (ÖPNV Schwerbehinderte, Schüler)“, ergänzt durch die Angabe des Ausgabevolumens von 1,6 Mrd. €, ausweist.

63

Die Auflistung einer Vielzahl pauschal zu kürzender Finanzhilfen ohne jegliche Ansätze für eine rechtliche und politische Bewertung und ohne Zuordnung zu den einschlägigen Handlungsfeldern (Haushalt, Gesetzgebung) in dem Koch/ Steinbrück-Papier schloss es praktisch aus, dass sich die Abgeordneten mit den Vorschlägen im Einzelnen verantwortlich befassten. Über das Ziel des Subventionsabbaus und den vorgeschlagenen Weg dahin konnte auf dieser Grundlage allenfalls pauschal debattiert werden. Die Vielzahl der in dem Papier angesprochenen Vorschläge, die - anders als bei auch umfangreichen Gesetzesinitiativen - über die Benennung des Einsparungsziels hinaus keinerlei Erwägungen aufweisen, überantwortete die gesetzgeberische Gestaltungsbefugnis dem Vermittlungsausschuss, ohne dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit zu geben, die Gestaltungsmacht des Vermittlungsausschusses auf bestimmte Regelungsgegenstände zu begrenzen. Wäre das Koch/Steinbrück-Papier als für das Vermittlungsverfahren beachtliche Stellungnahme zu werten gewesen, hätte es - wie immer der Deutsche Bundestag sich dazu verhalten wollte - dem Vermittlungsausschuss den nahezu beliebigen Zugriff auf die bundesrechtlich geregelten Finanzhilfen eröffnet. Insoweit unterscheidet es sich nicht maßgeblich von der bloßen Formulierung eines Finanzierungszwecks, der, wie der Senat bereits entschieden hat, nicht ausreicht, etwa um belastende steuerliche Regelungen über das Vermittlungsverfahren einzuführen (vgl. BVerfGE 120, 56 <76>).

Auch und gerade in dem hier erheblichen Punkt „Verkehr“ des Koch/Steinbrück-Papiers fehlt es an der für eine verantwortliche parlamentarische Beratung erforderlichen Konkretisierung des Gewollten. In dem Papier blieb offen, in welchen Bereichen des Personennahverkehrs Finanzhilfen gekürzt und welches Gesetz oder welche Gesetze geändert werden sollten. Im Hinblick darauf, dass Fahrgeldausfälle auch im Schwerbehindertenrecht (vgl. §§ 145 ff. SGB IX) vom Staat erstattet sowie auch nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz Ausgleichszahlungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs geleistet werden (vgl. § 6a AEG), blieb unklar, welche sachlichen Gesichtspunkte bei der Erörterung eines Subventionsabbaus insoweit überhaupt in den Blick zu nehmen sein könnten. Jedenfalls kam in Betracht, dass sich der Posten im Koch/Steinbrück-Papier auf eine mögliche Änderung der §§ 145 ff. SGB IX und damit auf das Schwerbehindertenrecht beziehen sollte, da §§ 145, 148 und 149 SGB IX in ihrer im Jahr 2003 gültigen Fassung (Fassung vom 19. Juni 2001 <BGBl I S. 1046>) in der amtlichen Überschrift jeweils von der „Erstattung der Fahrgeldausfälle“ sprachen. § 45a PBefG ebenso wie § 6a AEG trugen im Jahr 2003 (§ 45a PBefG: Fassung vom 27. Dezember 1993 <BGBl I S. 2378>; § 6a AEG: Fassung vom 3. Mai 2000 <BGBl I S. 632>) demgegenüber die Überschrift „Ausgleichspflicht“. Tatsächlich nahm der Vermittlungsausschuss Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in seinen Vorschlag auf, nicht jedoch Änderungen des 9. Buchs des Sozialgesetzbuchs.

bb) Das Defizit an Konkretisierung ist durch die Behandlung des Koch/ Steinbrück-Papiers in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages und durch die Beschluss-

empfehlung und den Bericht des Haushaltsausschusses nicht ausgeräumt worden.

Die Landesminister Dieckmann und Riebel haben sich im Haushalts- und im Finanzausschuss nicht präzisierend zu einzelnen Finanzhilfen oder im Hinblick auf die Änderung bestimmter Gesetze geäußert; über die Erwähnung von Beispielen, darunter die Erstattung von Fahrgeldausfällen im Zusammenhang mit dem Ausbildungsverkehr (vgl. Deutscher Bundestag, Finanzausschuss, Prot. Nr. 15/36, S. 42), und die Umschreibung des Inhalts des Papiers (vgl. Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Prot. Nr. 15/28, S. 46) gingen sie nicht hinaus. Der federführende Haushaltsausschuss berücksichtigte das Koch/Steinbrück-Papier in seiner Beschlussempfehlung nicht (BTDrucks 15/1750). In seinem Bericht machte er keine Angaben zu einer Willensbildung im Ausschuss zur Kürzung von Finanzhilfen des Bundes, sondern referierte die Haltung der Koalitionsfraktionen dahin, über den Teil der Finanzhilfekürzungen bei Koch/Steinbrück werde noch zu reden sein (BTDrucks 15/1751, S. 3).

67

cc) Auch die verschiedentliche Erwähnung des Koch/Steinbrück-Papiers in den drei Lesungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 im Plenum des Deutschen Bundestages führte nicht dazu, dass dessen Liste der Finanzhilfen durch den Vermittlungsausschuss hätte aufgenommen werden dürfen.

68

In der ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 9. September 2003 - zu diesem Zeitpunkt waren die Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück noch nicht bekannt - wies Bundesfinanzminister Eichel auf die Notwendigkeit des Subventionsabbaus hin; er erwarte insoweit Anregungen aus der Arbeitsgruppe Koch/Steinbrück. Zum Zeitpunkt der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs am 17. Oktober 2003 waren die Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück in der Öffentlichkeit bekannt gemacht und in den beiden Ausschüssen angesprochen worden. Sie wurden in der Plenardebatte erwähnt, ohne dass auf einzelne Punkte eingegangen worden wäre. Bereits wegen des Fehlens entsprechender Äußerungen des federführenden Haushaltsausschusses muss davon ausgegangen werden, dass die Tragweite der im Koch/Steinbrück-Papier enthaltenen Kürzungsvorschläge im Bereich der Finanzhilfen den Abgeordneten des Deutschen Bundestages möglicherweise global, keinesfalls jedoch hinsichtlich der einzelnen Posten bewusst war und auch nicht bewusst sein konnte. Insbesondere fehlt jeder Hinweis darauf, dass das Bundestagsplenum mit einer Änderung der Erstattungsleistungen im Ausbildungsverkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz befasst gewesen sein könnte. Ein - abgelehnter - Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, umgehend die inhaltliche Ausgestaltung der angekündigten gesetzlichen Regelungen unter anderem zur Umsetzung der Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück im parlamentarischen Verfahren offen zu legen (BTDrucks 15/1752; BTProt. 67. Sitzung vom 17. Oktober 2003, S. 5783 <C>), bestätigt, dass der Deutsche Bundestag keine Möglichkeit einer substantiellen Befassung mit der Vorschlagsliste der Ministerpräsidenten hatte.

69

Ohne Bedeutung ist insoweit auch die Presseberichterstattung über das Koch/

70

Steinbrück-Papier sowie dessen Verfügbarkeit im Internet. Den verfassungsrechtlich garantierten Informations- und Mitwirkungsrechten der Abgeordneten ist auf den vom Grundgesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehenen Wegen Rechnung zu tragen. Sinn des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit ist es, den Inhalt der parlamentarischen Debatte öffentlich zu machen. Eine Verbindung zwischen dem Papier und dem Gegenstand der parlamentarischen Debatte ließ sich durch die bloße Veröffentlichung des Papiers aber nicht herstellen.

b) Die Art der Einbringung des Koch/Steinbrück-Papiers in das parlamentarische Verfahren genügte nicht den Anforderungen an die Förmlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens. Das Koch/Steinbrück-Papier wurde nicht als Bundesratsinitiative (Art. 76 Abs. 1 GG) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

71

Die Landesminister Dieckmann und Riebel traten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages auf der Grundlage des Rederechts nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG auf. Bei diesem Rederecht handelt es sich nicht um eine dem Bundesrat als Verfassungsorgan insgesamt zustehende Befugnis, sondern um ein Individualrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder; der Gebrauch des Rechts ist nicht von einem besonderen Auftrag durch den Bundesrat abhängig. Anders ist dies nur im Fall des § 33 der Geschäftsordnung des Bundesrates, nach dem der Bundesrat seine Mitglieder beauftragen kann, seine Beschlüsse im Deutschen Bundestag und in dessen Ausschüssen zu vertreten. Da diese Voraussetzungen hier nicht vorlagen, brachten die Landesminister das Papier nicht als Stellungnahme des Bundesrates, der anders als seine Mitglieder im Gesetzgebungsverfahren initiativ- und äußerungsberechtigt ist, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ein (vgl. auch BTDrucks 15/1751, S. 5).

72

Eine Zuordnung zum Bundesrat wurde auch nicht erkennbar, soweit das Koch/Steinbrück-Papier auf Bitten der Landesminister ohne jegliche Zusätze zu einer Ausschussdrucksache des Haushaltsausschusses gemacht und in die Anlage zum Protokoll der Sitzung des Finanzausschusses vom 15. Oktober 2003 aufgenommen wurde. Es handelte sich demnach um Material, das den Ausschüssen und den Abgeordneten des Deutschen Bundestages in unverbindlicher Weise präsentiert wurde. Für die Willensbildung im Deutschen Bundestag und ein eventuelles Vermittlungsverfahren wäre dieses Material erst dann erheblich geworden, wenn es den Anforderungen an die Förmlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens entsprechend in dieses eingebracht und in den Ausschüssen und sodann im Plenum in der üblichen Weise wenigstens im Ansatz beraten worden wäre. Dies war jedoch nicht der Fall.

73

Der Bericht des Haushaltsausschusses über den Beratungsverlauf führt insoweit aus (BTDrucks 15/1751): Als einen weiteren wichtigen Baustein hätten die Koalitionsfraktionen die Koch/Steinbrück-Initiative herausgestrichen, die auf nahezu einhellig positive Resonanz gestoßen sei. Sie hätten daran erinnert, dass für Koch/Steinbrück im Haushaltsentwurf 2004 bereits eine Platzhalterposition ausgewiesen sei, und der Erwartung Ausdruck gegeben, dass die Koch/Steinbrück-Liste der Steuersubventionenkürzungen eins zu eins umgesetzt werden solle, soweit der Haushaltsentwurf

74

2004 nicht bereits weitergehende Regelungen vorsehe. Über den Teil der Finanzhilfekürzungen bei Koch/Steinbrück werde noch zu reden sein. Die Koalitionsfraktionen hätten begrüßt, dass die Minister Dieckmann (Nordrhein-Westfalen) und Riebel (Hessen) das Koch/Steinbrück-Papier persönlich in die Beratungen im Haushaltsausschuss eingeführt und dem Vorsitzenden formal mit der Bitte überreicht hätten, es per Umdruck allen Abgeordneten zur Kenntnis zu geben (S. 3 f.). Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP legten Wert darauf, dass die Kurzvorstellungen der Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch/Steinbrück zum Subventionsabbau durch die beiden anwesenden Landesminister aus Nordrhein-Westfalen und Hessen keine Einbringung in das parlamentarische Verfahren darstellten, zumal beide Landesminister auf die Frage, ob es sich dabei um eine Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzentwurf handele, dieses ausdrücklich nicht bestätigt hätten (S. 5).

Unbeachtlich ist insoweit auch, ob das Koch/Steinbrück-Papier allen Abgeordneten zur Verfügung gestellt wurde. Selbst wenn, was nicht sicher feststellbar ist, dies der Fall gewesen wäre, hätten sie nach dem Bericht des Haushaltsausschusses und der Art und Weise der Behandlung des Papiers im Plenum keinen Anlass gehabt, sich mit dem Inhalt des Papiers zu befassen. Nicht nur hatten die Koalitionsfraktionen ihren Blick bereits auf den Vermittlungsausschuss gerichtet (vgl. BTDrucks 15/1751, S. 4), der einzelne Abgeordnete brauchte nach dem Bericht des federführenden Ausschusses auch keinen Raum für eigene Initiativen zu sehen. Damit sind die Anforderungen an die Möglichkeit parlamentarischer Beratung als Voraussetzung dafür, dass Vorschläge im Vermittlungsverfahren aufgegriffen werden (vgl. BVerfGE 120, 56 <75>), nicht erfüllt worden.

75

c) Die Einbeziehung der Inhalte des Koch/Steinbrück-Papiers in den Beschlussvorschlag des Vermittlungsausschusses lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass der Bundesrat in seinem Anrufungsbegehren verlangte, das Gesetz grundlegend zu überarbeiten und die Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück zum Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen einzubeziehen. Nähme man dies an, so würde das vom Grundgesetz vorgegebene Rollenverhältnis des Deutschen Bundestages und des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren in sein Gegenteil verkehrt: Die Anrufung käme dann einer Gesetzesinitiative gleich, die nur auf dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Weg zulässig ist. Dem Deutschen Bundestag würde auf diese Weise eine Veto-Position zugespielt, die gerade kennzeichnendes Merkmal der Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren ist.

76

3. Der Mangel im Gesetzgebungsverfahren berührt auch die Gültigkeit der angegriffenen Norm, weil er evident ist (vgl. dazu BVerfGE 34, 9 <25>; 91, 148 <175>; 120, 56 <79>). Für die an der Gesetzgebung beteiligten Organe war im Jahr 2003 bei verständiger Würdigung erkennbar, dass das Verfahren der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar war. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe waren durch das Senats-

77

urteil vom 7. Dezember 1999 (BVerfGE 101, 297) geklärt (vgl. dazu auch BVerfGE 120, 56 <79 f.>). Nach diesen Maßstäben konnte das Koch/Steinbrück-Papier wegen der Weite und Unbestimmtheit in ihm angelegter Regelungsgegenstände sowie aufgrund der Art seiner Einführung und seiner Behandlung im parlamentarischen Verfahrensgang dem Bundestag offensichtlich nicht zugerechnet werden und damit keine Grundlage für die vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagene Änderung des Personenbeförderungsgesetzes sein, die vom Deutschen Bundestag gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG, § 10 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses lediglich angenommen oder abgelehnt werden konnte. Es lag auch keine Konstellation vor, die die Annahme gerechtfertigt hätte, für sie gälten abweichende verfassungsrechtliche Anforderungen. Der Umstand, dass seinerzeit der notwendige politische Kompromiss voraussichtlich nur im Vermittlungsausschuss zu erreichen war, rechtfertigt eine Abkürzung des Verfahrens im Deutschen Bundestag mit dem Ziel beschleunigten Zugangs zum Vermittlungsverfahren schon deshalb nicht, weil dadurch die parlamentarische Öffentlichkeit und damit die Sichtbarkeit politischer Verantwortung gegenüber den Bürgern erheblich eingeschränkt wurde.

4. Das Gesetzgebungsverfahren leidet weiterhin an dem Mangel, dass der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses dem Deutschen Bundestag entgegen § 78 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht mindestens zwei Tage vor dessen endgültiger Beschlussfassung nach Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG zugeleitet wurde. Im Hinblick auf den bereits festgestellten anderweitigen Verfahrensfehler kann unentschieden bleiben, welchen verfassungsrechtlichen Gehalt die betroffene Regelung der Geschäftsordnung hat und unter welchen Voraussetzungen ihre Verletzung welche Rechtsfolgen nach sich zieht (vgl. BVerfGE 1, 144 <151 f.>; 29, 221 <234>; s. auch BVerfGE 44, 308 <321>). Der hier festzustellende Verfassungsverstoß des Fehlens ausreichender Befassung des Deutschen Bundestages und damit einer notwendigen Voraussetzung des Vorschlags des Vermittlungsausschusses ist dem geltend gemachten Geschäftsordnungsverstoß vorgelagert.

78

II.

Sonstige Verfassungsverstöße liegen nicht vor. § 45a Abs. 2 Satz 3 Variante 1 PBefG ist materiell verfassungsgemäß.

79

1. Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Verkehrsunternehmen, das Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr erbringt, unterfällt dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Fraglich ist allerdings, ob die angegriffene Vorschrift eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen lässt und daher als Regelung der Ausübung des Berufs im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG zu qualifizieren ist (vgl. BVerfGE 113, 29 <48> m.w.N.) oder die Beschwerdeführerin lediglich in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG berührt. Dies kann indes dahinstehen, weil die Änderung des § 45a PBefG anerkannten Gemeinwohlbelangen dient sowie die Betroffenen einschließlich der Beschwerdeführerin nicht unverhältnismäßig belastet und daher den (materiellrechtlichen) Anforderungen an Berufsausübungsre-

80

gelungen ebenso genügt wie den Anforderungen an Gesetze, die die allgemeine Handlungsfreiheit begrenzen (vgl. BVerfGE 110, 141 <157 m.w.N., 167>).

a) Die Ausgleichsleistung des § 45a PBefG steht in engem Zusammenhang mit § 39 PBefG, der die Verkehrsunternehmer zu einer dem Gemeinwohl verpflichteten Tarifgestaltung zwingt. Die Berücksichtigung der Gemeinwohlbelange bei der Gestaltung der Tarife im öffentlichen Personennahverkehr erfordert es, die Personengruppe der Schüler und Auszubildenden zu bevorzugen und damit Leistungen zu einem Preis zu erbringen, der die Kosten nicht deckt (vgl. BVerwGE 69, 104 <106>). Nach der Gesetzesbegründung zu § 45a PBefG sind die Unternehmen zwar gehalten, durch die Ausrichtung ihres Gesamtbetriebes auf das Ziel der Kostendeckung, vor allem durch eine angemessene Fortentwicklung der Beförderungsentgelte für alle angebotenen Verkehrsleistungen, selbst den entscheidenden Beitrag zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erbringen (vgl. BTDrucks 7/2018, S. 6). Die Erhöhung des Tarifniveaus findet jedoch ihre Grenze in den öffentlichen Verkehrsinteressen, im Besonderen in der Aufnahmefähigkeit des Marktes. Der zwecks innerbetrieblichen Ausgleichs erhöhte Regeltarif darf die Verkehrsbenutzer, die zum Regeltarif fahren, nicht unangemessen belasten; er darf nicht dazu führen, dass ein wesentlicher Teil der Fahrgäste zum Individualverkehr abwandert (vgl. BVerwGE 69, 104 <107 f.>). Funktion des Ausgleichs nach § 45a PBefG ist es, diese Lücke zu füllen und die Überlebensfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs zu sichern (vgl. BTDrucks 7/2018, S. 6).

81

b) aa) Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, hier der Haushalte der Länder, die nach § 45a Abs. 3 Satz 1 PBefG zur Gewährung des Ausgleichs verpflichtet sind, ist ein legitimes Ziel des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 114, 258 <302> m.w.N.). Mit dem Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 verfolgte die Bundesregierung das Ziel, einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und einer Verfehlung des Maastricht-Defizitkriteriums entgegenzusteuern. Es sollten das Wachstum konsumtiver Ausgaben gebremst, Subventionen abgebaut und das Steueraufkommen durch entschiedene Bekämpfung von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung stabilisiert werden (vgl. BRDrucks 652/03, S. 21 f.). Die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes war zwar in dem Gesetzentwurf nicht enthalten, doch heißt es ähnlich in der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, aufgrund derer die angegriffene Regelung vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagen wurde, angesichts der angespannten Haushaltssituation aller Gebietskörperschaften sei ein breiter Subventionsabbau zur weiteren strukturellen Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte unabdingbar (vgl. BRDrucks 729/03 <Beschluss>, S. 2).

82

bb) Die Kürzung des Ausgleichs nach § 45a PBefG um 4 vom Hundert für das Jahr 2004 belastet die betroffenen Unternehmer nicht unverhältnismäßig. Die Unternehmer haben es nach der gesetzlichen Ausgestaltung in der Hand und sind im Grundsatz auch verpflichtet, Mindereinnahmen aus einzelnen Verkehrsleistungen wie dem Schülerverkehr durch interne Gestaltung der Tarife an anderer Stelle auszugleichen. Der Anspruch aus § 45a PBefG steht unter der Voraussetzung, dass der jeweilige

83

Unternehmer seiner Obliegenheit zu eigenwirtschaftlichem Verhalten nachkommt, indem er durch einen Antrag auf Anpassung der Tarife an die Ertrags- und Kostenlage selbst dafür Sorge trägt, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen betriebswirtschaftlichen und sozialpolitischen Erfordernissen hergestellt werden kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Januar 2003 - 5 B 261/02 -, NVwZ 2003, S. 866 <868>). Eine solche Anpassung der Tarife kann insbesondere auch während der Geltungsdauer einer Genehmigung unabhängig von der Betriebs- und Beförderungspflicht nach § 21 und § 22 PBefG bei der Genehmigungsbehörde beantragt werden (§ 39 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 PBefG). Es ist daher nicht ersichtlich, dass die Kürzung des Ausgleichsbetrags um 4 vom Hundert von einem durchschnittlichen Verkehrsunternehmer nicht durch zumutbare Maßnahmen der Preisgestaltung in angemessener Zeit ausgeglichen werden kann. Der Vortrag, die Verkehrsunternehmer könnten auf Erhöhungen der Beförderungsentgelte nicht verwiesen werden, weil diese zu sinkenden Fahrgastzahlen führten, ist zu wenig substantiiert, um eine unverhältnismäßige Belastung darzutun.

Aus dem genannten Grunde war der Gesetzgeber auch nicht verpflichtet, den Anwendungsbereich der Vorschrift auf neu erteilte Konzessionen zu beschränken oder das Inkrafttreten des Gesetzes hinauszuschieben. Die bloße Erwartung der Verkehrsunternehmer, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, ist verfassungsrechtlich nicht geschützt (vgl. BVerfGE 38, 61 <83>; 68, 193 <222>; 105, 17 <40>; 109, 133 <180 f.>). Der Gesetzgeber kann für zukünftige Sachverhalte neue gesetzliche Regelungen erlassen, auch wenn sie für den Bürger belastende Wirkungen haben. Dies gilt auch dann, wenn die Betroffenen bei ihren Dispositionen von den bisherigen Regelungen ausgegangen sind (vgl. für steuerrechtliche Regelungen BVerfGE 14, 76 <104>; 38, 61 <83>). Umstände, die dafür sprächen, dass die Kürzung des Ausgleichsbetrags um 4 vom Hundert im Jahr 2004 im Hinblick auf in diesem Jahr oder in den Jahren zuvor getätigte Investitionen zu unzumutbaren, durch Tarifierpassungen im Jahr 2004 nicht auffangbaren Belastungen der Verkehrsunternehmen generell oder auch nur der Beschwerdeführerin geführt hat, sind nicht darge-

84

2. Die angefochtene Regelung verstößt nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Dahingestellt bleiben kann, ob die Ausgleichszahlung zu den von Art. 14 GG geschützten Eigentumspositionen zu zählen ist. Jedenfalls erwiese sich die Kürzung des Ausgleichsbetrags gemäß § 45a Abs. 2 Satz 3 Variante 1 PBefG aus den zu Art. 12 GG ausgeführten Gründen als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

85

III.

Aus der Unvereinbarkeit der angegriffenen Regelung des § 45a Abs. 2 Satz 3 Variante 1 PBefG mit dem Grundgesetz folgt nicht die Nichtigkeit der Norm, weil sonst dem gesetzgeberischen Konzept des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 rückwirkend die Grundlage entzogen würde. Um dem Interesse verlässlicher Finanz- und Haus-

86

haltsplanung und eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs für weitgehend schon abgeschlossene Zeiträume Rechnung zu tragen, bleibt die Norm daher vorläufig anwendbar. Die weitere Anwendbarkeit endet jedoch mit einer Neuregelung, spätestens am 30. Juni 2011.

IV.

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts, mit dem der Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung abgelehnt wurde, verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG. 87

1. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet keinen Anspruch auf die Einrichtung eines bestimmten Rechtszuges (vgl. BVerfGE 92, 365 <410>; 104, 220 <231>; stRspr). Hat der Gesetzgeber jedoch mehrere Instanzen geschaffen, darf der Zugang zu ihnen nicht in unzumutbarer und durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>; 78, 88 <99>; 84, 366 <369 f.>; 104, 220 <232>). Das gleiche gilt, wenn das Prozessrecht - wie hier die § 124, § 124a VwGO - den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit gibt, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>; Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 8. März 2001 - 1 BvR 1653/99 -, NVwZ 2001, S. 552 <553>). Aus diesem Grunde dürfen die Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe nicht derart erschwert werden, dass sie auch von einem durchschnittlichen, nicht auf das gerade einschlägige Rechtsgebiet spezialisierten Rechtsanwalt mit zumutbarem Aufwand nicht mehr erfüllt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>) und die Möglichkeit, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten, für den Rechtsmittelführer leerläuft (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 8. März 2001 - 1 BvR 1653/99 -, NVwZ 2001, S. 552 <553>; BVerfGK 10, 208 <213>). Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO, sondern in entsprechender Weise für die Auslegung und Anwendung der Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO selbst (vgl. BVerfGK 5, 369 <375 f.>; 10, 208 <213>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 21. Januar 2009 - 1 BvR 2524/06 -, DVBl 2009, S. 379). 88

2. Diesen Anforderungen ist das Oberverwaltungsgericht nicht gerecht geworden. 89

a) Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts hat die Beschwerdeführerin ihre Rügen den einzelnen Zulassungsgründen hinreichend erkennbar zugeordnet. Das Oberverwaltungsgericht überspannt mit seiner Auffassung in einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht mehr zu vereinbarenden Weise die Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO. 90

Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Begründung zum Antrag auf Zulassung der Berufung auf Seite 4 unter Punkt 2 ausgeführt, warum aus ihrer Sicht ernstliche Zweifel 91

an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen, wobei sie dies auf mehrere Aspekte stützt. Zwei davon, die von der Beschwerdeführerin behauptete formelle und materielle Verfassungswidrigkeit des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG, werden unter Punkt 2.5 auf Seite 10 genannt und - einschließlich eines Verweises darauf - unter Punkt 6 auf Seite 11 ff. und unter Punkt 7 auf Seite 16 ff. weiter ausgeführt. Auf Seite 10 der Begründungsschrift unter Punkt 3 und Punkt 4 wird weiterhin vorgetragen, die Rechtssache weise im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit der mittelbar angegriffenen Vorschrift auch besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf und habe grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO; auch insoweit wird auf die näheren Ausführungen unter Punkt 6 auf Seite 11 ff. und Punkt 7 auf Seite 16 ff. verwiesen. Auf Seite 15 der Begründungsschrift trägt die Beschwerdeführerin darüber hinaus vor, das Verwaltungsgericht habe, indem es eine hinreichende verfassungsrechtliche Prüfung des der Entscheidung zu Grunde liegenden Gesetzes unterlassen habe, gegen den Amtsermittlungsgrundsatz gemäß § 86 Abs. 1 VwGO verstoßen, so dass der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO vorliege.

Insofern wird entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts aus der Begründungsschrift eindeutig erkennbar, dass die Beschwerdeführerin ihren Antrag auf Zulassung der Berufung im Hinblick auf den - im Übrigen hinreichend substantiierten - Vortrag zur formellen und materiellen Verfassungswidrigkeit des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG auf die Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2 und 3 VwGO stützen wollte. Aufgrund der seitens des Verwaltungsgerichts unterbliebenen Prüfung dessen stützt die Beschwerdeführerin ihren Antrag auch auf den Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO. Der Vortrag lässt sich den einzelnen Zulassungsgründen ohne weiteres zuordnen. Dass ein Vortrag - wie hier derjenige zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes - sich gleichzeitig auf mehrere Zulassungsgründe bezieht, kann der Beschwerdeführerin nicht zum Nachteil gereichen.

92

b) Das Oberverwaltungsgericht hat weiterhin angesichts der formellen Verfassungswidrigkeit des mittelbar angegriffenen Gesetzes in einer Art. 19 Abs. 4 GG verletzenden Weise das Vorliegen des Zulassungsgrundes der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO verneint.

93

aa) Das Oberverwaltungsgericht hat die Anforderungen an die Begründung ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung durch die Annahme überspannt, die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, dass eine Reduzierung des Ausgleichsbetrages nach § 45a Abs. 2 Satz 1 PBefG im parlamentarischen Verfahren zu keinem Zeitpunkt erörtert worden sei. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin weisen zum einen gerade in diese Richtung. Zum anderen dürfen an die Begründung des Zulassungsantrages nicht dieselben Anforderungen gestellt werden wie an die spätere Berufungsbegründung nach § 124a Abs. 3 VwGO, für die zusätzliche Zeit zur Verfügung steht. Erst recht kann dem Antrag auf Zulassung der Berufung

94

- auch im Hinblick auf die Frist zu seiner Begründung - nicht abverlangt werden, dem Gericht vollständig die Begründung zu liefern, die es im Fall der Stattgabe selbst zu entwickeln hätte (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>).

bb) Darüber hinaus hat das Oberverwaltungsgericht das Berufungsverfahren vorweggenommen und die Beschwerdeführerin auch dadurch in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Der vom Gesetzgeber für Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vorgesehene Rechtsschutz im Berufungsverfahren wird auf diese Weise in sachlich nicht zu rechtfertigender Weise verkürzt (vgl. BVerfGK 10, 208 <214>; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 21. Januar 2009 - 1 BvR 2524/06 -, DVBl 2009, S. 379 <382>).

95

Das Oberverwaltungsgericht hat unzutreffenderweise angenommen, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung lägen nur vor, wenn der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher sei als sein Misserfolg. Ernstliche Zweifel sind demgegenüber immer schon dann begründet, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 110, 77 <83>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>).

96

Schwerer noch wiegt hier, dass die knappen Erwägungen des Gerichts zur formellen Verfassungsmäßigkeit des § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG, mit denen das Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts verneint wird, ihrerseits grundsätzliche Bedeutung haben. Von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist eine Rechtssache nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung immer dann, wenn es maßgebend auf eine konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Rechtsfrage ankommt, deren Klärung im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts oder seiner einheitlichen Auslegung und Anwendung geboten erscheint (vgl. BVerfGK 10, 208 <214> m.w.N.). Ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, auf das die angefochtene Entscheidung gestützt ist, zu klären, so hat die Sache grundsätzliche Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Januar 1993 - 11 B 51.92 -, DVBl 1993, S. 790; Beschluss vom 9. März 1993 - 3 B 105/92 -, NJW 1993, S. 2825 <2826>). Dadurch dass das Oberverwaltungsgericht hier bereits im Zulassungsverfahren seinerseits Erwägungen von grundsätzlicher Bedeutung angestellt hat, indem es die formelle Verfassungswidrigkeit der zu Grunde liegenden Regelung verneint hat, hat es der Beschwerdeführerin nicht nur unzulässig die Möglichkeit des Berufungsverfahrens abgeschnitten, in dem eine vertiefte Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Rechtsfragen hätte stattfinden müssen, sondern zugleich den Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht als der zur abschließenden fachgerichtlichen Klärung rechtsgrundsätzlicher Fragen des Bundesrechts zuständigen Instanz versperrt.

97

V.

Da der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts auf den festgestellten Fehlern beruht, ist er nach § 95 Abs. 2 BVerfGG aufzuheben. Dies gilt unabhängig davon, dass für die Verneinung des von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruchs mit der Anordnung der Weitergeltung der für unvereinbar erklärten Vorschrift eine Rechtsgrundlage zur Verfügung steht. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Die Beschwerdeführerin erhält durch die Zurückverweisung die Möglichkeit, das Verfahren für erledigt zu erklären. Bei der Entscheidung über die Kosten wird über die Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG hinaus zu berücksichtigen sein, dass die Beschwerdeführerin im Hinblick auf die Unvereinbarkeit der mittelbar angegriffenen Regelung ihr Begehren zu Recht verfolgt hat. 98

VI.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2, 3 BVerfGG. 99

VII.

Die Entscheidung ist mit 7:1 Stimmen ergangen. 100

Voßkuhle

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2009 -
2 BvR 758/07**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2009 -
2 BvR 758/07 - Rn. (1 - 100), [http://www.bverfg.de/e/
rs20091208_2bvr075807.html](http://www.bverfg.de/e/rs20091208_2bvr075807.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20091208.2bvr075807