

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	XIII
 <b>Teil 1 – Einleitung</b>	 1
§ 1 Einführung in das Thema	1
§ 2 Konkrete Untersuchungsgegenstände	14
 <b>Teil 2 – Allgemeine Pflichten des Gesetzesmonitorings</b>	 17
§ 3 Gesetze und Gesetzgebung des Bundesgesetzgebers	17
§ 4 Gesetzesmonitoring des Bundesgesetzgebers	64
§ 5 Gesetzesmonitoring der Judikative	128
§ 6 Gesetzesmonitoring der Exekutive	141
 <b>Teil 3 – Das Gesetzesmonitoring am Beispiel des PBefG</b>	 146
§ 7 Allgemeine Grundlagen des Personenbeförderungsrechts	146
§ 8 Die Pflichten des Gesetzesmonitoring am Beispiel des PBefG	179
§ 9 Untersuchung des § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG im Lichte der Berufsfreiheit	193
§ 10 Untersuchung des § 13 Abs. 5a PBefG im Lichte der Berufsfreiheit	235
§ 11 Untersuchung des § 13 Abs. 4 S. 1, Abs. 5a PBefG im Lichte der Gleichheitsrechte	254
 <b>Teil 4 – Zusammenfassung der Thesen und Ergebnisse</b>	 267
 Abkürzungsverzeichnis	 272
Literaturverzeichnis	274

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1 – Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>§ 1 Einführung in das Thema .....</b>	<b>1</b>
A. Problemstellung .....	1
I. Das Gesetzesmonitoring .....	1
II. Der PKW-Gelegenheitsverkehr in Deutschland .....	5
B. Bisheriger Forschungsstand .....	10
I. Monitoringpflicht .....	10
II. Verfassungsrechtliche Untersuchung des § 13 Abs. 4 und Abs. 5a PBefG .....	11
1. Die Vorschrift des § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG .....	11
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	11
b) Ausschnitt aus der obergerichtlichen Rechtsprechung .....	11
c) Literatur .....	11
2. Die Vorschrift des § 13 Abs. 5a S. 1 PBefG .....	12
<b>§ 2 Konkrete Untersuchungsgegenstände .....</b>	<b>14</b>
A. Ziele der Arbeit .....	14
B. Abgrenzung des Themas .....	15
C. Gang der Untersuchung .....	15
<b>Teil 2 – Allgemeine Pflichten des Gesetzesmonitorings .....</b>	<b>17</b>
<b>§ 3 Gesetze und Gesetzgebung des Bundesgesetzgebers .....</b>	<b>17</b>
A. Der Begriff des Gesetzes und die verschiedenen Gesetzesarten .....	17
I. Das Grundgesetz .....	18
II. Das formelle Gesetz .....	18
III. Die Rechtsverordnung .....	18
IV. Die Satzungen .....	20
V. Normenhierarchie .....	21
VI. Zwischenergebnis .....	21
B. Der Bundesgesetzgeber und das Gesetzgebungsverfahren .....	22
I. Der Bundestag als Parlament .....	22
II. Aufgaben des Bundestages .....	22
III. Organisation des Bundesgesetzgebers .....	22
1. Die Ausschüsse im Bundestag .....	23
2. Der Wissenschaftliche Dienst im Bundestag .....	23
IV. Anstoß des Gesetzgebungsverfahrens .....	24
1. Die Bundesregierung .....	24
a) Vorgaben für die Bundesregierung .....	25
b) Vorgaben für die Bundesministerien .....	25

2.	Die Mitte des Bundestages und der Bundesrat.....	26
V.	Das Gesetzgebungsverfahren.....	26
VI.	Gesetzesarten auf der Ebene des formellen Bundesgesetzes .....	26
1.	Das Stammgesetz .....	26
2.	Das Änderungsgesetz .....	27
a)	Das Ablösungsgesetz.....	27
b)	Die Einzelnovelle .....	27
c)	Das Mantelgesetz.....	27
3.	Zwischenergebnis.....	28
VII.	Externe Beratergremien .....	28
1.	Monopolkommission .....	28
2.	Sachverständigenrat.....	29
3.	Normenkontrollrat .....	29
4.	Zusammenfassung .....	30
C.	Die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Untersuchungsgegenstand .....	30
I.	Allgemeines .....	31
II.	Die Entscheidungen über die Verfassungswidrigkeit von formellen Gesetzen .....	31
1.	Antragsgrundsatz.....	32
2.	Verschiedene Verfahrensarten und zuständiger Spruchkörper .....	32
a)	Abstrakte Normenkontrolle .....	33
b)	Konkrete Normenkontrolle .....	34
c)	Verfassungsbeschwerde .....	35
III.	Die Tatsachengrundlage der gerichtlichen Entscheidung.....	36
IV.	Die Einschätzungsprärogative und die Kehrseite des Prüfungsmaßstabs .....	36
1.	Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers .....	36
2.	Theoretische Überprüfungsmöglichkeiten der gesetzgeberischen Prognosen.....	38
3.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	39
a)	Die Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts .....	40
aa)	Apotheken-Urteil vom 11.06.1958.....	40
bb)	Kassenarzt-Urteil vom 23.03.1960.....	40
cc)	Mitbestimmungs-Urteil vom 01.03.1979.....	41
(1)	Evidenzkontrolle .....	42
(2)	Vertretbarkeitskontrolle .....	42
(3)	Intensive inhaltliche Kontrolle.....	42
b)	Keine konsequente Anwendung und „gleitende Skala“ .....	42
c)	Zusammenfassung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	43
d)	Immanente Schranken .....	44
4.	Die Ausprägungen der Prärogative in der Rechtsprechung.....	44
a)	Gemeinwohl- und Gefahrenprärogative .....	45
b)	Eignungsprärogative.....	45
c)	Erforderlichkeitsprärogative .....	46
d)	Wirkungsprärogative.....	46
5.	Der Faktor Zeit bzw. der abgelaufene Zeitraum.....	46
a)	<i>Ex ante</i> als Entscheidungsgrundlage .....	47
b)	<i>Ex post</i> als Entscheidungsgrundlage .....	48
c)	Stellungnahme.....	48

6.	Zwischenergebnis.....	49
V.	Die Änderung des verfassungsrechtlichen Status von Gesetzen .....	50
1.	Veränderungen rechtlicher und tatsächlicher Art sowie neue Erkenntnisse .....	51
a)	Veränderungen rechtlicher Art.....	51
b)	Veränderungen tatsächlicher Art .....	51
c)	<i>Ex post</i> erkennbare Fehlprognose als neue Erkenntnis .....	52
2.	Weitere Fehlprognosen des Gesetzgebers .....	52
3.	Der Wirksamkeitshorizont eines Gesetzes.....	53
4.	Anpassungsfrist des Gesetzgebers .....	55
VI.	Die verschiedenen Tenorierungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts .....	56
1.	Der Grundsatz der Nichtigkeitserklärung .....	56
2.	Die Unvereinbarerklärung.....	58
3.	Die Appellentscheidung .....	59
a)	Rechtssetzungsdirektiven.....	60
b)	Noch-Verfassungsgemäß-Entscheidungen.....	60
c)	Verhältnis der Appellentscheidungen zum demokratisch legitimierten Gesetzgeber .....	61
d)	Umsetzung von Appellentscheidungen .....	62
VII.	Zusammenfassung .....	63
D.	Zusammenfassung des Kapitels .....	63
<b>§ 4</b>	<b>Gesetzesmonitoring des Bundesgesetzgebers .....</b>	<b>64</b>
A.	Begriff des „Gesetzesmonitorings“ .....	64
I.	Allgemeiner Begriff des „Monitorings“ .....	64
II.	Das Gesetz als Untersuchungsgegenstand .....	65
III.	Das „gute“ Gesetz als Untersuchungsgegenstand.....	65
IV.	Begriff des „Gesetzesmonitorings“ in dieser Arbeit .....	67
1.	Allgemeines .....	67
2.	Konkrete Untersuchungsfaktoren des Gesetzesmonitorings .....	67
a)	Zeit.....	67
b)	Wirksamkeit .....	68
c)	Qualität .....	68
3.	Theoretisches Modell des Gesetzesmonitorings.....	68
4.	Der Inhalt des „Gesetzesmonitorings“ .....	70
V.	Zusammenfassung und weiterer Gang der Untersuchung .....	71
B.	Die verschiedenen Prüfungen im Gesetzgebungsverfahren.....	72
I.	Die Gesetzesfolgenabschätzung.....	72
II.	Prüfung der Verfassungsmäßigkeit im Gesetzgebungsverfahren.....	73
C.	Rechtsprechung zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht .....	74
I.	Die wichtigsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts .....	74
1.	Die Werkfernverkehrs-Entscheidung vom 22.05.1963.....	75
2.	Die Mühlengesetz-Entscheidung vom 18.12.1968.....	75
3.	Die Kalkar-Entscheidung vom 08.08.1978 .....	76
4.	Die Fluglärm-Entscheidung vom 14.01.1981 .....	76
5.	Die Zweite Schwangerschaftsabbruchentscheidung vom 28.05.1993.....	77
6.	Die Cannabis-Entscheidung vom 09.03.1994 .....	79

7.	Entscheidung zu den Altschulden der LPG vom 08.04.1997 .....	80
8.	Die Kampfhunde-Entscheidung vom 16.03.2004 .....	81
9.	Die Hochschulorganisations-Entscheidung vom 26.10.2004 .....	81
10.	Die Observations-Entscheidung vom 12.04.2005 .....	82
11.	Die Agrarmarktbeihilfen-Entscheidung vom 14.10.2008 .....	82
12.	Kammerentscheidung hinsichtlich Nutzungsrechten vom 24.11.2009 .....	83
13.	Kammerentscheidung hinsichtlich des BauFordSiG vom 27.01.2011 .....	83
14.	Rückmeldegebühr-Entscheidung vom 06.11.2012 .....	84
15.	W2-Besoldungs-Entscheidung vom 14.02.2012 .....	84
16.	Entscheidung zur Verständigung im Strafverfahren vom 19.03.2013 .....	85
17.	Entscheidung zum Existenzminimum (SGB XII) vom 23.07.2014 .....	85
18.	Telekommunikationsgesetz-Entscheidung vom 22.11.2016 .....	86
19.	Hofabgabeklausel-Entscheidung vom 23.05.2018 .....	87
20.	Zensus-Entscheidung vom 19.09.2018 .....	87
21.	Entscheidung zur elektronischen Fußfessel vom 01.12.2020 .....	88
22.	Entscheidung zum Präsenzunterricht vom 19.11.2021 .....	89
II.	Der Versuch einer Systematisierung in der Literatur .....	89
III.	Zusammenfassung und Stellungnahme .....	90
D.	Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten in der Literatur .....	91
I.	Beobachtungspflicht .....	91
II.	Nachbesserungspflicht .....	92
E.	Auffassung der Bundesregierung und des Bundesgesetzgebers .....	92
I.	Auffassung der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 .....	93
II.	Auffassung der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 .....	93
III.	Auffassung des Bundesgesetzgebers im Jahr 2021 .....	94
F.	Die einzelnen Pflichten des Gesetzesmonitorings .....	94
I.	Allgemeines zum Gesetzesmonitoring .....	95
1.	Zahlen, Daten und Fakten zu Bundesgesetzen .....	95
2.	Sinn und Zweck sowie Daseinsberechtigung eines Gesetzesmonitorings .....	96
II.	Die Einzelheiten der Nachbesserungspflicht .....	97
1.	Inhalt der Nachbesserungspflicht .....	97
2.	Abgrenzung zur allgemeinen Beseitigungspflicht .....	98
3.	Verfassungsrechtliche Anknüpfung der Nachbesserungspflicht .....	99
a)	Grundrechtliche Schutzpflicht des Gesetzgebers .....	99
b)	Verfassungsbindung des Gesetzgebers aus Art. 20 Abs. 3 GG .....	100
c)	Abwehrgehalt des jeweiligen Grundrechts .....	101
d)	Demokratieprinzip Art. 20 Abs. 1 GG .....	101
e)	Kompensation für gesetzgeberischen Spielraum .....	101
f)	Stellungnahme und eigene Meinung .....	101
4.	Konkrete Pflichten der Nachbesserungspflicht und Zwischenergebnis .....	102
III.	Die Beobachtungspflicht als Pflicht des Gesetzesmonitorings .....	103
1.	Inhalt der Beobachtungspflicht .....	103
2.	Konnexion zwischen Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht .....	103
a)	Auffassungen der Literatur .....	103
b)	Auffassung des Bundesverfassungsgerichts .....	104
c)	Stellungnahme und Zwischenergebnis .....	105

3.	Verfassungsrechtliche Anknüpfung .....	105
4.	Konkrete Anknüpfungspunkte für den Gesetzgeber .....	106
a)	Anknüpfungspunkt.....	107
b)	Erfüllbarkeit.....	107
c)	Zumutbarkeit.....	108
5.	Konkrete Pflichten und Aufgriffsregeln für den Bundesgesetzgeber .....	108
a)	Fallgruppe: „Einschätzungsprärogative“ .....	109
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	109
bb)	Zumutbarkeit .....	109
b)	Fallgruppe: „ <i>Kenntnis und Zurechnung</i> “ .....	110
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	110
(a)	Monopolkommission .....	111
(b)	Sachverständigenrat .....	111
bb)	Zumutbarkeit .....	111
c)	Fallgruppe: „ <i>Gesetzesnovelle</i> “ .....	112
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	112
bb)	Zumutbarkeit .....	112
d)	Fallgruppe: „Strafrechtliche Verurteilung“ .....	113
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	113
bb)	Zwischenergebnis .....	113
e)	Fallgruppe: „Rechtsprechung des BVerfG“ .....	113
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	114
bb)	Zumutbarkeit .....	114
f)	Zusammenfassung .....	115
6.	Verfahrensvorgaben für den Gesetzgeber .....	115
7.	Erfüllungsmöglichkeiten der Pflichten des Gesetzesmonitorings .....	116
a)	Wissenschaftlicher Dienst .....	117
b)	Ausschuss .....	117
c)	Ausnutzung der Ressourcen der Bundesregierung .....	117
d)	Befristung, Experimentiergesetze etc.....	117
e)	Integrierung in GFA .....	118
f)	Zurückgreifen auf allgemeine wissenschaftliche Erkenntnisse .....	118
g)	Auslagerung auf andere Stellen bzw. Übernahme durch die Judikative .....	118
h)	Zusammenfassung .....	118
8.	Handlungen nach der Durchführung der Beobachtung .....	119
a)	Kein Handlungsbedarf .....	119
b)	Handlungsbedarf .....	119
9.	Verstoß des Gesetzgebers gegen die Pflichten zum Gesetzesmonitoring .....	119
a)	Die Fallgruppe der Einschätzungsprärogative .....	119
b)	Die übrigen Fallgruppen .....	121
10.	Die Anwendung bestehender Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	121
a)	Die Rechtskraft bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen .....	122
b)	Umfang und Grenzen der Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG .....	123
c)	Umfang und Grenzen der Gesetzeskraft nach § 31 Abs. 2 BVerfGG .....	124
d)	Der Judikaturbindungskoeffizient .....	125
G.	Zusammenfassung des Kapitels .....	126

<b>§ 5</b>	<b>Gesetzesmonitoring der Judikative</b>	<b>128</b>
A.	Begriff und Ausgestaltung der Judikative	128
I.	Allgemeines zur Judikative	128
II.	Abgrenzung zum Gesetzesmonitoring der Legislative	128
III.	Grundrechtsbindung der Judikative	129
IV.	Aufbau der Judikative und ihrer Fachgerichtsbarkeiten	129
V.	Verschiedene Verfahrensarten in den Fachgerichtsbarkeiten	130
1.	Verhandlungs- und Untersuchungsgrundsatz	130
a)	Verhandlungs- oder Beibringungsgrundsatz	130
b)	Untersuchungs- oder Amtsermittlungsgrundsatz	131
2.	Tatsachen- und Revisionsinstanz	131
a)	Tatsacheninstanz	131
b)	Revisionsinstanz	132
VI.	Das Verhältnis der Fachgerichtsbarkeiten zum Bundesverfassungsgericht	132
B.	Prüfungsrecht und Prüfungspflicht der Judikative	133
I.	Allgemeines	133
II.	Kontrolle von Eingriffsgesetzen	133
III.	Kontrolle von Privatrecht	134
C.	Die konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG	134
D.	Vorhandene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	136
I.	Unklare Dogmatik	136
II.	Voraussetzungen einer neuen Vorlage	137
III.	Zusammenfassung	138
E.	Verfahren und Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verstößen der Fachgerichte	138
I.	Unzureichende Sachverhaltsaufklärung	138
II.	Unmittelbare Verfassungsverstöße	139
1.	Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG	139
2.	Die Urteilsverfassungsbeschwerde	139
F.	Ergebnis und Zusammenfassung	140
<b>§ 6</b>	<b>Gesetzesmonitoring der Exekutive</b>	<b>141</b>
A.	Der Begriff der Exekutive	141
B.	Ursprung und Ausprägungen der normativen Vollzugspflicht	141
I.	Grundrechtsbindung	141
II.	Rechtsstaatsprinzip und fehlende Normverwerfungskompetenz	142
III.	Prüfungsrecht und Prüfungspflicht des einzelnen Amtswalters	143
C.	Monitoringpflicht der Exekutive?	143
I.	Erfüllbarkeit der Exekutive	144
II.	Zumutbarkeit unter Berücksichtigung knapper Ressourcen	145
D.	Ergebnis und Zusammenfassung	145

<b>Teil 3 – Das Gesetzesmonitoring am Beispiel des PBefG.....</b>	<b>146</b>
<b>§ 7 Allgemeine Grundlagen des Personenbeförderungsrechts .....</b>	<b>146</b>
A. Die Rechtsgrundlagen der entgeltlichen PKW-Personenbeförderung .....	146
I. Die regulierte Personenbeförderung .....	146
II. Die unregulierte Personenbeförderung .....	147
1. Der ungenehmigte entgeltliche Personenbeförderungsverkehr .....	147
2. Nicht-gewerbliche Mitfahrgelegenheiten .....	147
3. Unentgeltliche und nicht-geschäftsmäßige Beförderung .....	148
B. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) .....	148
I. Allgemeines .....	148
II. Aufgaben des ÖPNV .....	149
III. Der Linienverkehr in Deutschland als Teil des ÖPNV .....	149
IV. Taxen und Mietwagen als Teil des ÖPNV .....	150
1. Ersatz des Linienverkehrs .....	150
2. Ergänzung des Linienverkehrs .....	150
3. Verdichtung des Linienverkehrs .....	150
C. Der Gelegenheitsverkehr in Deutschland und die Vorschrift des § 13 PBefG .....	151
I. Verkehr mit Taxen als Teil des Gelegenheitsverkehrs .....	151
II. Verkehr mit Mietwagen als Teil des Gelegenheitsverkehrs .....	152
III. Ausflugsfahren und Ferienziel-Reisen als Teil des Gelegenheitsverkehrs .....	153
IV. Gebündelter Bedarfsverkehr als Teil des Gelegenheitsverkehrs .....	154
V. Die Vorschrift des § 13 PBefG und das öffentliche Verkehrsinteresse .....	156
1. Die benannten öffentlichen Verkehrsinteressen .....	158
2. Die unbenannten öffentlichen Verkehrsinteressen .....	159
3. Die öffentlichen Verkehrsinteressen i. S. d. § 13 Abs. 4 S. 1 und Abs. 5a PBefG .....	159
4. Zusammenfassung der öffentlichen Verkehrsinteressen .....	161
VI. Zusammenfassung des Gelegenheitsverkehrs .....	161
D. Ökonomische Sicht des entgeltlichen PKW-Personenbeförderungsmarktes .....	161
I. Grundlagen des ökonomischen Marktversagens .....	162
1. Das Konzept der vollständigen Konkurrenz .....	162
2. Das Marktversagen .....	163
3. Die ruinöse Konkurrenz .....	163
II. Verschiedene Wertschöpfungsstufen .....	164
1. Infrastrukturebene „Vermittlung“ .....	164
a) „Unregulierte“ Vermittlungen bis zur PBefG-Novelle 2021 .....	164
b) Die Neuregelung in der PBefG-Novelle 2021 .....	164
2. Dienstebene „Personenbeförderung“ .....	164
a) Funkmarkt .....	165
b) Rufmarkt .....	165
c) Haltestandsmarkt .....	165
3. Zusammenfassung des heutigen Marktes der Personenbeförderung .....	165
III. Nachfrage- und Angebotsfunktion des Taximarktes .....	166
IV. Ökonomische Einordnung des Gutes „Personenbeförderung“ .....	167
1. Ökonomische Güterkategorien .....	167



2.	Ökonomische Einordnung .....	168
3.	Motive für die Inanspruchnahme einer individuellen PKW-Beförderung.....	168
4.	Das homogene Gut als Zwischenergebnis.....	169
E.	Auszug aus der historischen Entwicklung des PBefG .....	169
I.	Der Beginn der gewerblichen Personenbeförderung .....	169
II.	Das PBefG 1934.....	171
III.	Das PBefG vom 21.03.1961 .....	174
IV.	Fünftes Gesetz zur Änderung des PBefG vom 25.02.1983 .....	174
V.	Rechtsbereinigungsgesetz vom 28.08.1990 .....	175
VI.	PBefG-Neufassung vom 08.08.1990 bis 2013 .....	175
VII.	Änderungen im Jahr 2013 .....	176
VIII.	Die PBefG-Novelle 2021 .....	176
F.	Zusammenfassung .....	177
<b>§ 8</b>	<b>Die Pflichten des Gesetzesmonitorings am Beispiel des PBefG .....</b>	<b>179</b>
A.	Vorhandene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	179
I.	Die Taxi-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	179
1.	Damalige Rechtslage .....	179
2.	Damaliger Verfahrensgang.....	179
3.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	180
II.	Bindungswirkung der Entscheidung .....	182
III.	Zwischenergebnis.....	183
B.	Die Pflichten des Gesetzgebers .....	183
I.	Anwendung des „Baukastens“ auf § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG .....	183
1.	Anwendbarkeit des herausgearbeiteten „Baukastens“ .....	183
2.	Überprüfung einzelner Fallgruppen.....	183
a)	Einschätzungsprärogative .....	183
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	184
bb)	Subsumtion .....	184
cc)	Rechtsfolge.....	184
b)	Kenntnis und Zurechnung .....	184
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	185
bb)	Subsumtion und Zwischenergebnis .....	185
cc)	Rechtsfolgen.....	186
c)	Gesetzesnovelle .....	187
aa)	Pflichtenauslösender Umstand.....	187
bb)	Subsumtion und Zwischenergebnis .....	187
cc)	Rechtsfolgen.....	187
3.	Zwischenergebnis.....	187
II.	Anwendung des „Baukastens“ auf § 13 Abs. 5a PBefG .....	188
1.	Verstoß gegen die Prüfpflicht .....	188
2.	Subsumtion.....	188
3.	Zwischenergebnis.....	189
4.	Rechtsfolge.....	189
C.	Die Pflichten der Judikative .....	190

I.	Anwendung des „Baukastens“ auf § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG .....	190
1.	Neuere Entscheidungen in der Rechtsprechung.....	190
2.	Vorlage zum Bundesverfassungsgericht.....	191
3.	Zwischenergebnis.....	191
II.	Anwendung des „Baukastens“ auf § 13 Abs. 5a PBefG .....	192
D.	Ergebnis.....	192
<b>§ 9</b>	<b>Untersuchung des § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG im Lichte der Berufsfreiheit .....</b>	<b>193</b>
A.	Der verfassungsrechtliche Rahmen .....	193
B.	Das Freiheitsrecht des Art. 12 GG .....	195
I.	Die formelle Verfassungsmäßigkeit.....	196
II.	Die materielle Verfassungsmäßigkeit.....	196
1.	Schutzbereich .....	196
a)	Persönlicher Schutzbereich .....	196
b)	Sachlicher Schutzbereich .....	197
2.	Eingriff.....	198
3.	Rechtfertigung .....	198
a)	Schranken.....	198
b)	Schranken-Schranken .....	199
aa)	Allgemeines .....	199
bb)	Drei-Stufen-Theorie.....	199
(1)	Das Apotheken-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.....	199
(a)	1. Stufe .....	201
(b)	2. Stufe .....	201
(c)	3. Stufe .....	201
(d)	Konkrete Anwendung der Stufen durch den Gesetzgeber .....	201
(2)	Atypische Besonderheiten .....	202
cc)	Umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	202
c)	Untersuchungsschema und Prüfungsmaßstab in dieser Arbeit .....	203
d)	Prüfung der Drei-Stufen-Theorie .....	204
aa)	Stufenzuordnung .....	204
bb)	Überragend wichtiges Gemeinschaftsgut .....	207
(1)	Die Auffassung des BVerwG im Jahr 1954.....	208
(2)	Die Auffassung des BVerfG im Jahr 1960 .....	209
(3)	Die Auffassung des BVerfG in den Jahren 1983 und 1992 .....	210
(4)	Rechtsprechung der Verwaltungs- und Obergerichte.....	210
(5)	Auffassungen in der Literatur .....	211
(6)	Eigene Auffassung .....	212
cc)	Nachweisbare oder höchstwahrscheinlich schwere Gefahren .....	219
(1)	Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur.....	220
(a)	Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1960.....	220
(b)	Auffassungen in der Literatur.....	221
(c)	Ansicht der Monopolkommission .....	221
(2)	Eigene Bewertung.....	221
(a)	Die Begriffe der Existenz und der Funktionsfähigkeit eines Marktes.....	222

(aa)	Existenz eines Marktes .....	222
(bb)	Der Begriff der „Funktionsfähigkeit“ .....	222
(b)	Tatsächliche Untersuchung eines etwaigen Marktversagens.....	224
(aa)	Wert der Taxikonzessionen am Beispiel des gelebten Konzessionshandels.....	224
(bb)	Tatsächliche Vergabepraxis auf dem deutschen Taximarkt.....	226
(cc)	Untersuchung .....	227
(3)	Zwischenergebnis hinsichtlich der Prüfung nach der Drei-Stufen-Theorie.....	230
e)	Teleologische Reduktion und verfassungskonforme Auslegung .....	231
aa)	Teleologische Reduktion .....	231
bb)	Verfassungskonforme Auslegung .....	233
C.	Zusammenfassung und Ergebnis.....	234
<b>§ 10</b>	<b>Untersuchung des § 13 Abs. 5a PBefG im Lichte der Berufsfreiheit.....</b>	<b>235</b>
A.	Das Freiheitsrecht des Art. 12 GG .....	235
I.	Die formelle Verfassungsmäßigkeit.....	236
II.	Die materielle Verfassungsmäßigkeit .....	236
1.	Schutzbereich .....	236
a)	Persönlicher Schutzbereich.....	236
b)	Sachlicher Schutzbereich .....	236
2.	Eingriff.....	236
3.	Rechtfertigung .....	237
a)	Untersuchungsschema und Prüfungsmaßstab in dieser Arbeit .....	237
b)	Prüfung der Drei-Stufen-Theorie .....	237
aa)	Funktionsfähigkeit des ÖPNV .....	238
(1)	Überragend wichtiges Gemeinschaftsgut .....	238
(2)	Nachweisbare oder höchstwahrscheinlich schwere Gefahren .....	240
bb)	Klimaschutz und Nachhaltigkeit .....	241
(1)	Überragend wichtiges Gemeinschaftsgut .....	241
(2)	Nachweisbare oder höchstwahrscheinlich schwere Gefahren .....	242
cc)	Zwischenergebnis .....	243
c)	Das Gebot der Folgerichtigkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit .....	243
aa)	Das Gebot der Folgerichtigkeit.....	244
(1)	Folgerichtigkeit als Gleichheitsrecht.....	244
(2)	Folgerichtigkeit als Freiheitsrecht.....	245
(a)	Bereits frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	245
(b)	Die Entscheidung hinsichtlich des Rauchverbots in Gaststätten .....	246
(c)	Die Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Folgerichtigkeit.....	246
(3)	Zusammenfassung der Folgerichtigkeit .....	247
bb)	Konkrete Verhältnismäßigkeitsprüfung des § 13 Abs. 5a PBefG .....	248
(1)	Legitimer Zweck .....	249
(a)	Funktionsfähigkeit des ÖPNV .....	249
(b)	Klimaschutz und Nachhaltigkeit .....	249
(2)	Geeignetheit.....	249
(a)	Funktionsfähigkeit des ÖPNV .....	249
(b)	Klimaschutz und Nachhaltigkeit .....	249

(3) Erforderlichkeit .....	250
(a) Funktionsfähigkeit des ÖPNV .....	250
(b) Klimaschutz und Nachhaltigkeit .....	250
(4) Angemessenheit .....	250
(5) Zwischenergebnis .....	252
d) Materielle Verfassungsmäßigkeit in Bezug auf das Ermessen .....	252
e) Teleologische Reduktion und verfassungskonforme Auslegung .....	253
B. Zusammenfassung und Ergebnis .....	253
<b>§ 11 Untersuchung des § 13 Abs. 4 S. 1, Abs. 5a PBefG im Lichte der Gleichheitsrechte</b>	<b>254</b>
A. Das Grundrecht aus Art. 3 GG .....	254
I. Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	254
II. Rechtfertigung .....	258
1. Das Willkürverbot .....	258
2. Die neue Formel .....	258
a) Legitimer Zweck .....	259
b) Geeignetheit .....	260
c) Erforderlichkeit .....	260
d) Angemessenheit .....	260
3. Verhältnis zwischen Willkürverbot und der neuen Formel .....	260
III. Vorrang spezieller Gleichheitsrechte .....	261
B. Konkrete Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG .....	261
I. Prüfung der Vergleichspaare .....	261
1. Mietwagen und gebündelter Bedarfsverkehr .....	261
a) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	261
b) Rechtfertigung .....	262
aa) Legitimes Differenzierungsziel .....	262
bb) Keine verhältnismäßige Ungleichbehandlung .....	262
c) Idealkonkurrenz zu Art. 12 GG und Zwischenergebnis .....	263
2. Taxi und Mietwagen .....	263
a) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	263
b) Rechtfertigung .....	263
aa) Legitimes Differenzierungsziel .....	264
bb) Keine verhältnismäßige Ungleichbehandlung .....	264
c) Idealkonkurrenz zu Art. 12 GG und Zwischenergebnis .....	264
3. Taxi und gebündelter Bedarfsverkehr .....	264
a) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	265
b) Rechtfertigung .....	265
aa) Legitimes Differenzierungsziel .....	265
bb) Keine verhältnismäßige Ungleichbehandlung .....	265
c) Idealkonkurrenz zu Art. 12 GG und Zwischenergebnis .....	265
C. Zusammenfassung und Ergebnis .....	266
<b>Teil 4 – Zusammenfassung der Thesen und Ergebnisse .....</b>	<b>267</b>