

Risikoentscheidungen im Rechtsstaat

Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht,
insbesondere am Beispiel
der Arzneimittelüberwachung

von

Udo Di Fabio



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
<i>Einleitung</i>	1
A. Verwaltungsrecht im Wandel	1
B. Das Arzneimittelrecht als Referenzgebiet	4
C. Risikoentscheidungen als Leitproblem	7

Erster Teil

Das Verwaltungsrecht und die Entwicklung des Staatszwecks der Gefahrenabwehr

<i>§ 1 Entwicklungsetappen des Verwaltungsrechts</i>	11
A. Die Idee des klassischen Verwaltungsrechts und ihre Beziehung zur staatlichen Gefahrenabwehr	11
B. Die Subjektivierung des Verwaltungsrechts	16
C. Herausforderungen des Verwaltungsrechts durch komplexe Entscheidungen	24
<i>§ 2 Restriktion und Renaissance des Staatszwecks der Gefahrenabwehr</i>	27
A. Die Trennung von eudämonistischen und sekuritativen Staatszwecken	27
B. Der restriktive Polizeibegriff seit dem Kreuzberg-Urteil	30
C. Die Sonderrolle polizeilicher Gefahrtatbestände im Kanon der Staatszwecke	33
D. Der Rang des Staatszwecks „Gefahrenabwehr“ und seine Renaissance in der Gegenwart	35
<i>§ 3 Die Staatspflicht zur Risikominderung</i>	41
A. Subjektive Rechte auf Sicherheit	41
I. Die Thematisierung von Sicherheit als Grundrechtsfunktion	41

II. Die Do-ut-des-Begründung staatlicher Schutzpflichten	43
1. Staatliches Gewaltmonopol als Ausgangspunkt	43
2. Begründung von Schutzpflichten aus dem Wertgehalt von Grundrechten	44
3. Anspruch auf Sicherheitsgewährung bei staatlicher Garantenstellung	46
4. Die Begründung subjektiver Schutzansprüche als Überschreitung des Subjektivitätsparadigmas	48
III. Der Zusammenhang zwischen Schutzpflichtgedanke und Erweiterung staatlicher Gefahrenabwehr	50
IV. In dubio pro securitate?	51
B. Soziologische Deutungsversuche moderner Risikowahrnehmungen	52
I. Risiko als Problem- und Deutungskategorie	52
II. Die Gesellschaft in der Risikoperspektive	53
1. Die Rede von der Risikogesellschaft	53
2. Versuche der Begriffsklärung	54
3. „Gefahr“ und „Risiko“ als Bezeichnungen für Zurechnungsmodi	56
4. Zwischenergebnis	58
III. Die Kontingenz von Risikoentscheidungen	58
1. Gesellschaftliche Komplexität und die Zunahme von Selektionszwängen	58
2. Die Selektivität der Risikodiskussion	61

Zweiter Teil

Der Umgang mit Risiken im Verwaltungsrecht

§ 4 Die Ausdehnung staatlicher Gefahrenabwehr zur Risikovor-sorge im Atom- und Immissionsrecht	65
A. Die Theoretisierung der Gefahrschwelle im Atomrecht	65
I. Besonderheiten kerntechnischer Genehmigungen: Komplexe Technologien, hohes Schadenspotential und öffentliche Aufmerksamkeit	65
II. Die Gefahrprognose im Atomrecht – Grenzen des gefahrrechtlichen Wahrscheinlichkeitsurteils	67
1. Der Kausalnexus der Schadensprognose	67

2. Die normative Flexibilisierung des Wahrscheinlichkeitsurteils	68
3. Die Verbindung von Gefahr- und Vorsorgegesichtspunkten in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG	69
a) Gefahrenabwehr, Schadensvorsorge und Restrisiko – Reaktion auf den Verlust von Beurteilungssicherheit	69
b) Die Verbindung von Rechts- und Wissensfragen	72
c) Mangelnde Einpassung des Risikobegriffs	73
III. Risikovorsorge jenseits traditionell begründeter Wahrscheinlichkeitsprognosen	73
1. Der Risikobegriff im Atomrecht	73
2. Wahrscheinlichkeitsprognose auf der Grundlage nur theoretischer Annahmen	76
3. Die Wissenschaftsabhängigkeit der atomrechtlichen Risikoabschätzung	78
a) Der Übergang vom Erfahrungswissen zur theoretischen Schadensermittlung	78
b) Rechtsentscheidung im wissenschaftlichen Meinungsstreit?	79
c) Die Rolle des wissenschaftlichen Sachverständes im Atomrecht	82
IV. Die atomrechtliche Schadensvorsorge als singuläre Kombination der Begriffe „Gefahr“ und „Risiko“	85
B. Der Vorsorgebegriff im Immissionsschutzrecht	87
I. Die Besonderheit immissionsschutzrechtlicher Risikovorsorge ..	87
II. Immissionsschutzrechtliche Risikominimierung im Übergangs- bereich zwischen Gefahrenabwehr und staatlicher Bewirtschaftung	90
C. Die Ausdehnung staatlicher Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge als Ursache für Zurechnungs- und Rationalitätsprobleme des Verwaltungsrechts	94
§ 5 Konturen und Probleme eines allgemeinen Risikobegriffs im Verwaltungsrecht	98
A. Der Risikobegriff im Entwurf eines Umweltgesetzbuches	98
I. Umweltgefahren und Umweltrisiken als Eingriffsvoraussetzungen	98
II. Die Verselbständigung des Risikobegriffs und sein Avancement zum Oberbegriff	100
III. Übereinstimmung des Risikobegriffs im UGBE-AT mit den Leitlinien zur Umweltvorsorge	101

IV. Legalitätsprinzip für die Gefahrenabwehr und Eingriffsermächtigung unterhalb des Gefahrenverdachts	102
B. Der Risikobegriff im Drei-Stufen-Konzept	104
C. Kritik am Drei-Stufen-Konzept	106
D. Wertungsabhängigkeit und Gestaltungstendenz des Risikobegriffs	108
E. Zwischenergebnis	113
 § 6 Neue Modelle staatlicher Risikoentscheidungen	115
A. Der Begriff „Risikoentscheidung“ und seine Modellausprägungen ...	115
B. Die staatliche Beurteilung der Risiken der Gentechnik	117
I. Staatliche Kontrolle ohne ausreichende Erfahrungsgrundlage ...	117
II. Die staatliche Risikoorganisation nach dem GenTG	119
1. Risk-Assessment und -Management im Sicherheitsstufensystem	119
2. Mehrfach differenzierte Kontrolle	121
3. Die materiellen Risikoentscheidungen im Gentechnikrecht und die Technik der Risikoeinordnung	122
a) Schwerpunkte materieller Risikoentscheidungen im Gentechnikrecht	122
b) Die Bedeutung der GenTSV bei der Einordnung in Sicherheitsstufen	123
c) Die Risikoabwägung bei Freisetzen und Inverkehrbringen	125
d) Die Nutzen-Risiko-Bilanz als Typmerkmal von Risikoentscheidungen	126
4. Risikoermittlung und Risikobewertung als Dreiecksentschei- dung zwischen Antragsteller, Behörde und Kommission	128
5. Die Kommission	130
a) Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise der Kommission	130
b) Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder	132
c) Kompetenzprobleme zwischen Kommission und Behörde	133
6. Öffentlichkeitsbeteiligung	135
III. Resümee: Gentechnikrecht als Risikoverwaltungsrecht	136
C. Risikoerfassung und Risikosteuerung im Chemikalienrecht	137
I. Das Komplexitätsproblem der staatlichen Chemikalienüberwachung	137

II. Die Ausdehnung des gesetzlichen Schutzzwecks zur Risikovorsorge und die Absenkung der Eingriffsschwelle	140
III. Risikobeobachtung und -datensammlung	142
IV. Risikobewertung	143
V. Das begriffliche Systematisierungsdefizit des Chemikalienrechts	145
VI. Grenzwerte am Beispiel des gefahrstoffrechtlichen Arbeitsschutzes	147
1. Schutzpflichten des Arbeitgebers anhand von Konzentrations-Grenzwerten	147
2. Idee und Problematik von Grenzwertkonzepten	148
3. Der Gefahrstoffausschuß als Beispiel für eine Kombination von Sachverstand und Interessenpluralisierung	151
VII. Typenbildende Charakteristika des Chemikalienrechts	153
D. Die Überwachung von Pflanzenschutzmitteln als präventive Produktkontrolle im Verdachtsbereich	154
I. Das Pflanzenschutzrecht als Beispiel produktbezogener Risikoentscheidungen	154
II. Die pflanzenschutzrechtliche Zulassungsentscheidung	156
1. Die Zulassungsvoraussetzungen	156
2. § 15 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG – Gefahr- und Vorsorgetatbestand	157
3. Definition der Verdachtsschwelle in § 15 Abs. 1 Nr. 3 lit. b PflSchG durch das BVerwG	158
III. Die schwache Bestandswirkung von Zulassungsentscheidungen im Ungewißheitsbereich	162
IV. Zwischenergebnis	164

Dritter Teil

Referenzgebiet Arzneimittelsicherheit: Entscheidungsprobleme und Überwachungsverfahren

§ 7 Die arzneimittelrechtliche Risikoentscheidung	166
A. Der Modellcharakter der staatlichen Arzneimittelüberwachung	166
B. Arzneimittelrechtliche Maßnahmen als Risikoentscheidungen	167
I. Der gesetzliche Auftrag zur Schaffung und Erhaltung von Arzneimittelsicherheit	167

II. Kontrolle im Bereich des Gefahrenverdachts und unausweichlicher Risiken	168
III. Die Spezifik arzneimittelrechtlicher Risikoentscheidungen ..	169
1. Mangelnde Erprobungserfahrung bei präventiver Zulassung ..	169
2. Wirksamkeitsfeststellung	170
a) Problemabmessungen	170
b) Nachweismethode zwischen Wissenschaftsverweis und Tendenzschutz	171
c) Abwägungsgesteuerte Auslegung des Risiko- tatbestandsmerkmals „therapeutische Wirksamkeit“	173
3. Nebenwirkungsrisiko – Informations- und Abwägungsproblem	176
a) Nebenwirkungsbeurteilung als Verdachtsentscheidung ..	176
b) Die Nutzen-Risiko-Abwägung	178
IV. Die Besonderheit arzneimittelrechtlicher Nutzen-Risiko-Abwägungen	181
<i>§ 8 Präventive Arzneimittelüberwachung</i>	184
A. Das Zulassungsverfahren	184
I. Vor- und Nachmarktkontrolle	184
II. Das Antragsverfahren als Unterlagenprüfverfahren	185
III. Externe Vorkontrolle durch Sachverständigenvoten des Herstellers	188
IV. Die Ausgestaltung des behördlichen Zulassungsverfahrens	189
1. Generalisierende Unterscheidungen nach der Größe des Risikopotentials	189
2. Differenzierung des Kontrollverfahrens nach der Risikointensität von Arzneimitteln	191
V. Die Rolle externer Sachverständiger im Zulassungsverfahren	192
1. Die Zulassungskommissionen	192
2. Die Aufbereitungskommissionen	196
3. Bindungswirkung der Kommissionsvoten auf die zuständige Bundesoberbehörde	198
VI. Personelle Zusammensetzung der Kommission und arzneimittelrechtliche Risikoabwägung	200
VII. Beweislastproblem im Zulassungsverfahren	203
1. Positionen zur Beweislastfrage im Arzneimittelrecht	203

2. Unterschiede der Beweislastverteilung bei repressivem und präventivem Verbot	204
3. Die besondere Stellung von Risiko-Rechtsverhältnissen	206
4. Veränderungen der Beweislastgrundsätze durch Mehrdimensionalität des Rechtsverhältnisses?	207
5. Der Zusammenhang zwischen Absenkung der Eingriffsschwelle und Beweislast	208
B. Die klinische Arzneimittelerprobung am Menschen – Rechtslage und Schutzpflichtfragen	211
I. Die Bedeutung der klinischen Erprobung für die präventive Arzneimittelüberwachung	211
II. Rechtliche Regelung und Ablauf der klinischen Erprobung	212
III. Konfligierende Interessen und Rechte bei der Arzneimittelerprobung am Menschen	214
IV. Nutzen-Risiko-Abwägung bei Arzneimittelversuchen am Menschen	216
V. Die Ethik-Kommissionen	217
1. Grundlagen und Zusammensetzung	217
2. Vereinbarkeit der Ethik-Kommissions-Verfahren mit den §§ 40, 41 AMG	219
3. Eingriffe in die Berufsfreiheit durch Selbstverwaltungsnormen?	221
VI. Zur Verfassungspflicht einer gesetzlichen Regelung zur staatlichen Überwachung klinischer Versuche am Menschen ...	223
1. Der Verzicht auf ein staatliches Überwachungsverfahren als Rechtsproblem	223
2. Schutzpflicht zur Einrichtung eines Genehmigungsverfahrens?	224
a) Die Zusammenführung grundrechtlicher Ansprüche auf Verfahrensteilhabe mit Ansprüchen auf staatlichen Schutz	224
b) Die Konturlosigkeit eines allgemeinen Schutzpflichttatbestandes	225
c) Schutzpflicht aus Garantenstellung?	229
d) Staatliche Ingerenz für klinische Arzneimittelversuche am Menschen	230
3. Die Bestimmung des Inhalts der Schutzpflicht	231
4. Prüfung der bestehenden Rechtslage zur klinischen Arzneimittelerprobung am Maßstab der Schutzpflicht	232
VII. Zwischenergebnis	236

<i>§ 9 Die Überwachung der im Verkehr befindlichen Arzneimittel</i>	237
A. Bedeutung und Probleme der Nachmarktkontrolle	237
B. Die Erfassung und Sammlung von Risikodaten	240
I. Zentrale Erfassung von Arzneimittelrisiken	240
II. Information durch behandelnde Ärzte	240
III. Informationspflichten des pharmazeutischen Unternehmers ..	242
C. Risikoentscheidungen im Stufenplanverfahren	245
I. Rechtsnatur und Stufenkonzept	245
II. Gefahrstufe I	246
III. Gefahrstufe II	247
1. Die Organisierung des Verdachtsverfahrens	247
2. Kritik an der Ausgestaltung des arzneimittel- rechtlichen Risikoverdachtsverfahrens	249
a) Zulassung der Fachöffentlichkeit bei Sondersitzungen der Gefahrstufe II	249
b) Gebot sozialer Pluralisierung des Stufenplanverfahrens?	251
D. Der „begründete Verdacht unvertretbarer Nebenwirkungen“ als wertungsoffene Eingriffsermächtigung	254
I. Systematische Stellung des Verdachtsbegriffs im allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr und im Arzneimittelrecht	254
II. Bestimmung des arzneimittelrechtlichen Verdachtsbegriffs	256
1. Verdachtsbegriff	256
2. Verdachtsgrundlage	257
3. Vertretbarkeitsabwägung	260
4. Die Arteparon-Entscheidungen des VG und OVG Berlin als Beispiele für die Rechtskontrolle behördlichen Handelns bei arzneimittelrechtlichen Verdachtslagen	261
 <i>§ 10 Beurteilungsspielräume bei arzneimittel- rechtlichen Entscheidungen</i>	265
A. Wissenschaftsverweise als Indikator für Probleme der Verantwortungszurechnung	265
I. Die grundsätzliche Bedeutung der Letztverantwortung für Risikoentscheidungen	265
II. Quis judicabit: Wer entscheidet wissenschaftsabhängige Risikofragen?	267

B. Administrative Beurteilungsspielräume, insbesondere im technischen Sicherheitsrecht	270
I. Verweisungen auf außerrechtliche Standards als Unterfall der Lehre vom Beurteilungsspielraum	270
II. Die Rechtsprechung des BVerwG zu administrativen Beurteilungsspielräumen	272
1. Ursprünge und Fallgruppenkonturen	272
2. Die Paraquat-Entscheidung	276
III. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Beurteilungsspielraum ..	282
IV. Bewertung	286
C. Übertragbarkeit auf das Arzneimittelrecht	291
I. Kriterien für eine gesetzliche Beurteilungsermächtigung	291
II. Wissenschafts- und Konzeptabhängigkeit von Risikobeurteilungen als maßgebliche Kriterien	292
1. Willensbekundung des Gesetzgebers	292
2. Wissenschaftsabhängigkeit arzneimittelrechtlicher Risikobeurteilung	292
3. Die gesetzliche Rolle der Sachverständigenkommissionen als Indikator für Beurteilungsermächtigungen	294
4. Funktioneller Gestaltungsvorrang der Exekutive bei der Entwicklung von Risikokonzepten	297

Vierter Teil

Die Handlungsformen der Risikoverwaltung – am Beispiel des Arzneimittelrechts

§ 11 <i>Bedeutung und Bewegung der Handlungsformen in der Risikoverwaltung</i>	298
A. Bedeutung der Handlungsformen in der Risikoverwaltung	298
B. Vertikale und horizontale Regelungsverlagerungen	299
C. Vorläufige und indirekte Entscheidungen	300
§ 12 <i>Einzelfallregelung durch Verwaltungsakt</i>	301
A. Die Zulassung als Verwaltungsakt	301
I. Die Rolle des Verwaltungsakts im Zulassungsverfahren	301

II.	Aufhebung und Änderung der Zulassung als Problem der Bestandskraft von Verwaltungsakten	302
1.	Aufhebung und Vertrauensschutz	302
2.	Das Bestandskraftproblem bei Risikoentscheidungen	304
B.	Die Vorläufigkeit arzneimittelrechtlicher Zulassungs- und Nachmarktentscheidungen	307
I.	Materielle und formelle Vorläufigkeit von Risikoentscheidungen	307
II.	Anordnung des Ruhens der Zulassung als vorläufige Entscheidung	308
III.	Die sog. Arzneimittel-Schnellzulassung	310
C.	Die dogmatische Figur des vorläufigen Verwaltungsakts	311
I.	Dynamisierung der Regelung	311
II.	Ungewißheit als Rechtfertigung vorläufiger Regelungen	312
III.	Zulässigkeit vorläufiger Regelungen	314
IV.	Leistungen und Probleme des vorläufigen Verwaltungsakts im Arzneimittelrecht	320
D.	Die Allgemeinverfügung im Übergangsbereich zwischen Verwaltungsakt und abstrakt-genereller Norm	322
§ 13	<i>Der Verwaltungsvertrag – Handlungsform zur kooperativen Risikogestaltung?</i>	325
A.	Eignung und Probleme des Verwaltungsvertrages im Ungewißheitsbereich	325
B.	Dogmatische Defizite bei der Abgrenzung von Verwaltungsverträgen und unverbindlichen Absprachen	327
I.	Unklare Trennlinien zwischen Verwaltungsvertrag und informalen Absprachen	327
II.	Zur Auslegung des § 57 VwVfG in institutionalisierten Risikorechtsverhältnissen	329
C.	Die Dynamik von Risikoentscheidungen als Problem der Vertragsanpassung	333
§ 14	<i>Normative Regelungsformen</i>	337
A.	Normen als Handlungsformen	337
B.	Die Rechtsverordnung im Arzneimittelrecht	338
I.	Die arzneimittelrechtlichen Verordnungsermächtigungen	338

II. Die Standardzulassung als Beispiel des Handelns durch Rechtsverordnung	339
III. Beratung durch externen Sachverstand	340
IV. Rechtswirkung der Sachverständigenvoten nach § 53 AMG: Unverbindlichkeit oder faktische Bindungswirkung?	341
C. Verwaltungsvorschriften	344
I. Das Verhältnis von Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift in der Risikoverwaltung	344
II. Arzneimittelrechtliche Verwaltungsvorschriften	346
1. Übersicht	346
2. Arzneimittelprüfrichtlinien	347
3. Grundsätze für die klinische Prüfung von Arzneimitteln am Menschen gem. § 40 AMG	348
4. Grenzwertempfehlungen als Verwaltungsvorschriften	350
5. Das System der Aufbereitungs-Monographien als Verwaltungsvorschrift?	350
6. Fragen nach den Rechtswirkungen arzneimittelrechtlicher Verwaltungsvorschriften	354
III. Die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift	354
1. Die Funktion der Normkonkretisierung als Ausgangspunkt der Wyhl-Entscheidung des BVerwG	354
2. Übertragbarkeit der Wyhl-Entscheidung auf andere Risikoentscheidungen	359
3. Kritik an der Idee normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften	362
a) Gesetzesvorbehalt	362
b) Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot?	364
4. Normsystematische Einordnung der gesetzeskonkretisierenden Verwaltungsvorschrift	365
a) Die bisherige Einordnung der Verwaltungsvorschrift in das System der Rechtsnormen	365
b) Normunterscheidungen nach dem Geltungsgrund: Staatsunmittelbares und staatlich mediatisiertes Recht ..	367
c) Die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift als Rechtssatz eigener Art	370
5. Rechtsschutzprobleme normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften	376
a) Konsequenzen der Loslösung vom Rechtsquellenstatus i.e.S. für die Rechtsschutzgewährung	376
b) Rechtsschutz gegen belastende Verwaltungsvorschriften	381

c) Kritik an der Fixierung der Rechtsschutzdebatte auf § 47 VwGO	382
d) Leistungsklage gerichtet auf Änderung von Verwaltungsvorschriften	382
e) Übertragbarkeit auf das Arzneimittelrecht und Entgegenstehen des § 44 a VwGO	383
f) Der Zusammenhang von Rechtsschutz und Eingriffswirkung am Beispiel der Aufbereitungsmonographien	390
D. Zwischenergebnis	393
<i>§ 15 Staatliche Informationsakte als Handlungsform des öffentlichen Rechts?</i>	395
A. Die Bedeutungszunahme informationellen Staatshandelns	395
B. Probleme der Begriffsbildung	398
C. Informationsakte und Informationssteuerungen im Arzneimittelrecht	401
I. Thematische Verbundenheit von Risikoentscheidung und Informationssteuerung	401
II. Adressaten von Arzneimittelinformationen	402
III. Arzneimittelrechtliche Informationsakte	403
1. Überblick	403
2. Informationsakte im Stufenplanverfahren	403
3. Die Arzneimittel-Schnellinformation	405
4. Allgemeine Informationsakte der für Arzneimittelsicherheit zuständigen Behörden	406
5. Transparenzlisten	407
a) Marktübersichtlichkeit als Sicherheitsfaktor	407
b) Die Idee der Transparenzkommission und BVerwGE 71, 183	407
c) Die gesetzliche Regelung zur Arzneimittel-Transparenz .	409
d) Die Konkurrenz der Kommissionen	410
D. Informationsakte als rechtlich umgrenzte Handlungsform	416
I. Rechtsvoraussetzungen und Rechtsgrenzen für staatliche Informationsakte	416
II. Gesetzesvorbehalt	416
III. Eingriffsmerkmale staatlicher Informationsakte	424
1. Notwendigkeit einer allgemeinen Eingriffsdogmatik	424

2. Der klassische Eingriffsbegriff	425
3. Rückgriff auf die Funktion des Eingriffsbegriffs	426
4. Eingriffsmerkmale staatlicher Informationsakte	427
5. Eingriffsbeurteilung im Kontext der Risikoverwaltung – am Beispiel der Arzneimittel-Schnellinformationen	434
a) Absenkung der Eingriffsvoraussetzungen bei nichtfinalen Ermittlungsmaßnahmen in Risikorechtsverhältnissen ...	434
b) Korrespondierende Absenkung der Voraussetzungen für die Erfüllung des Gesetzesvorbehalts?	436
6. Resümee der Eingriffsdiskussion bei Informationsakten ...	437
IV. Sorgfaltspflichten bei der Sachaufklärung – Zur Anwendbarkeit des § 24 VwVfG auf Informationsakte	438
V. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	442
VI. Folgenbeseitigungslast als Fehlerfolge von Informationsakten?	443

Fünfter Teil

Risikoentscheidungen und rechtsstaatliches Verwaltungsrecht

§ 16 <i>Der Wandel in der Dogmatik des öffentlichen Rechts</i>	445
A. Rechtsstaatliches Verwaltungsrecht im Präventions-Staat	445
B. Änderungen im Gefüge verwaltungsrechtlicher Institutionen	448
I. Gründe für Herausforderung und Wandel der Dogmatik	448
1. Der Stand der Wandlungsdiskussion	448
2. Die Rückführbarkeit des Wandlungsprozesses auf die Ausdehnung der Gefahrenabwehr zur Risikogestaltung ...	450
a) Der bereichsübergreifende Trend: Vorverlagerung der Gefahrenabwehr	450
b) Der Übergang vom Kausalitäts- zum Möglichkeitszusammenhang	451
c) Ausdehnung der Schutzgüter und Übergang vom Schadens- zum Vertretbarkeitszusammenhang	451
d) Risikoentscheidungen als kooperativer Gestaltungsauftrag für Verwaltung und inkorporierten Sachverstand	452
e) Die Dynamisierung gesetzlicher Aufträge zur Risikominderung	453
f) Die Vergleichsabhängigkeit von Risikoentscheidungen	453
g) Abwägungszwänge bei Risikoentscheidungen	454

3. Wandel im Modell der Eingriffsverwaltung	455
a) Das Grundmodell der Eingriffsverwaltung	455
b) Von der eingreifenden zur gestaltenden Gefahrenabwehr	455
c) Kooperative Risikogestaltung	457
d) Positionstausch zwischen Eingriffstitel und privatem Freiheitsrecht	458
e) Funktionsverluste subjektiven Rechtsschutzes	458
f) Vom Eingriffstatbestand zum gestaltungsabhängigen Verdachtstatbestand – Wandel der Gesetzessteuerung...	459
II. Konsequenzen für die verwaltungsrechtliche Dogmatik	460
1. Lockerung der Gesetzesbindung und Änderung der Kontrollmaßstäbe	460
2. Beurteilungsspielraum und Risikogestaltung	462
3. Beurteilungsspielraum als behördliche Pflichtenzuweisung	462
4. Die Zukunft der Lehre vom Beurteilungsspielraum	463
5. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften als ausgeübte Beurteilungsermächtigung	464
6. Kontextualisierung der Anforderungen zur Erfüllung des Gesetzesvorbehalts	465
7. Modifikationen prozessualer Sachurteilsvoraussetzungen ..	466
8. Das Verwaltungsverfahren	466
9. Die Handlungsformen	469
C. Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	470
Literaturverzeichnis	473
Sachverzeichnis	499