

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
 Teil 1: Einführung	 1
I. Die Zukunft ist offen	1
II. Realität und Rationalität der Prognostik	12
III. Vier Entwicklungsstränge des öffentlich-rechtlichen Prognosethemas	21
IV. Fragestellung, erste Prämissen und Vorgehen	42
 Teil 2: Kriterien öffentlich-rechtlicher Prognoseentscheidungen	 51
I. Fallstudien	51
II. Juristische Rezeptionsprobleme	59
III. Bedarfsstruktur: Was das öffentliche Recht interessiert	85
IV. Bedeutungsstruktur: Was der hoheitliche Prognostiker meint	104
V. Methodologische Konsequenzen	124
 Teil 3: Prognoseprobleme im Staats- und Verwaltungsrecht	 139
A. Prognoseprobleme des Verwaltungsrechts	139
I. Recht der Gefahrenabwehr	139
II. Sozialrecht	192
III. Umwelt- und Planungsrecht	237
IV. Regulierungsrecht	280
V. Fazit	299
 B. Prognoseprobleme der Gesetzgebung	 312
I. Kennzeichen	313
II. Ausgewählte Prognoseprobleme	334
III. Prognosestruktur und Methode	352
IV. Legislativprognose im Institutionengefüge	361
V. Fazit	371

C. Regierungsprognose	374
I. Einige Anwendungsfelder	374
II. Prognostische Struktur der Regierungsprognosen	381
III. Rechtliche Struktur der Regierungsprognose	382
IV. Kritik	386
D. Prognose der Gerichte und Prognose vor Gericht	387
I. Typen gerichtlicher Prognosen	388
II. Insbesondere: Funktion des BVerfG	391
III. Merkmale und Kriterien der Prognose	396
Teil 4: Konfiguration der öffentlich-rechtlichen Prognose	399
I. Prognose und Institution	400
II. Prognose und Normativität	428
III. Prognose und Tatsachen	440
Teil 5: Fazit und Empfehlungen	451
I. Grenzen der öffentlich-rechtlichen Prognostik	452
II. Konsequenzen für die Prognosedogmatik	455
III. Fazit: Die Kunst der öffentlich-rechtlichen Prognose	459
Literaturverzeichnis	463
Stichwortverzeichnis	501

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
 Teil 1: Einführung	 1
I. Die Zukunft ist offen	1
II. Realität und Rationalität der Prognostik	12
III. Vier Entwicklungsstränge des öffentlich-rechtlichen Prognosethemas	21
1. Von der Gefahr zum Risiko	22
2. Maßnahmegesetzgebung und Parlamentskritik	26
3. Ausdifferenzierung in den 1970er Jahren	34
4. Der Administrative Turn: Regulierungsrecht	39
IV. Fragestellung, erste Prämissen und Vorgehen	42
 Teil 2: Kriterien öffentlich-rechtlicher Prognoseentscheidungen	 51
I. Fallstudien	51
II. Juristische Rezeptionsprobleme	59
1. Die Erfolgskontrolle	62
2. Die Vergangenheit	65
3. Das Allgemeine	72
4. Gesetzmäßigkeit der Zukunft	74
5. Experiment und Stückwerk	77
6. Die Interpretation	81
III. Bedarfsstruktur: Was das öffentliche Recht interessiert	85
1. Möglichkeit und Notwendigkeit	88
2. Funktion und Relation	92
3. Institutionalisierung	97
4. Entscheidung und Konkretisierung	100
IV. Bedeutungsstruktur: Was der hoheitliche Prognostiker meint	104
1. Prognoseart	107
2. Unsicherheit ≠ Ungewissheit	114
3. Relevante Informationen	118
4. Annahmen	122
V. Methodologische Konsequenzen	124

Teil 3: Prognoseprobleme im Staats- und Verwaltungsrecht . . .	139
A. Prognoseprobleme des Verwaltungsrechts	139
I. Recht der Gefahrenabwehr	139
1. Grundfall: Die im einzelnen Fall bestehende Gefahr	139
a) Struktur der Prognose im Rahmen der Gefahrenabwehr	142
aa) Strenge Relationierung	142
bb) Grenzen der Relationierung: „dass“ oder „was“?	144
cc) Exploratives und unbestimmtes Prognoseproblem	144
dd) Prognosehorizont und Zusatzinformation	147
b) Rechtliche und institutionelle Formation	149
aa) Normativität	149
bb) Polizeiliche Maßnahme im Institutionengefüge	150
c) Methode und Rezeptionsgrenzen	152
aa) Diagnose und Prognose	152
bb) Praktische Heuristik	154
cc) Zwang zur Stellungnahme	156
dd) Gegenbeispiel: Predictive Policing	157
d) Fazit des polizeirechtlichen Grundfalls	160
2. Erweiterte Anwendungen und ihre Prognoseprobleme	162
a) Schleierfahndung	162
b) Drohende Gefahr gem. Art. 11 Abs. 3 BayPAG	165
c) Abschiebungsanordnung und „beachtliches Risiko“	169
d) Gefährlichkeitsprognose bei der Sicherungsverwahrung	176
e) Abstrakte Gefahr bei der Verordnungsgebung	185
3. Exkurs: Risikoverwaltungsrecht	187
4. Fazit zur Gefahrenabwehr	190
II. Sozialrecht	192
1. Problem-Typologie der sozialrechtlichen Prognose	195
a) Stabilität oder Dynamik?	195
b) Weite Relationierung und Finalität	197
c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	200
d) Bedeutung von Verfahren und Form	203
e) Verwaltungsaufwand und Praktikabilität	205
f) Organisation und Zuständigkeit	207
2. Funktion der Prognose im Sozialrecht	209
a) Förder- und Erfolgsprognose	209
aa) Arbeitsförderung gem. SGB III	210
bb) Rehabilitationsprognose (I)	211
cc) Eingliederungsprognose und Einstiegsgeld (SGB II)	213
dd) Vorbeugende Leistung gem. §§ 15 Abs. 1 Satz 1 SGB XII	214
b) Prognose der Statusentscheidungen	215

aa) Versicherungspflicht oder Versicherungsfreiheit	216
bb) Auffangversicherung vs. Nachwirkender Anspruch (SGBV)	218
cc) Anrechnung von Kindererziehungszeiten	219
dd) Gewöhnlicher Aufenthalt gem. § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I	220
c) Zuständigkeitsprognosen	221
aa) Rehabilitationsprognose (II)	221
bb) Rückausnahme gem. § 7 Abs. 4 SGB II	223
cc) Pflegebedürftigkeit gem. § 14 Abs. 1 Satz 1 SGB XI	225
dd) Weitere Fälle der Zuständigkeitsprognose	226
3. Struktur der sozialrechtlichen Prognose	227
a) Information und Instrumente	228
aa) Mitwirkungs-, Beratungs- und Auskunftspflicht	228
bb) Der vorläufige Bescheid	228
cc) Verwaltungsakt-Fokussierung und Korrekturregeln	230
dd) Fachkundige Stelle	231
b) Methode	231
c) Überprüfbarkeit und institutionelles Zusammenspiel	233
4. Fazit zur sozialrechtlichen Prognose	235
III. Umwelt- und Planungsrecht	237
1. Die Auswirkungsprognose im Umweltrecht	241
a) Verbotstatbestände: Ordnungsrechtlicher Maßstab	241
b) UVU/UVP	243
aa) Methode und Methodenwahl	243
bb) Vorprüfung bei Neuvorhaben	244
cc) Verhältnis zur FFH-Verträglichkeitsprüfung	245
c) FFH-Verträglichkeitsprüfung: strenge Relationierung	246
aa) „erhebliche Beeinträchtigungen“ gem. § 34 BNatschG	246
bb) Schutz- und Kompensationsmaßnahmen	249
cc) Unsicherheit – Erfolgskontrolle – Beherrschbarkeit	251
dd) Abweichungsprüfung gem. § 34 Abs. 3 BNatschG	252
ee) Kohärenzsicherung gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG	254
2. Verkehrs- und Verkehrslärmprognose im Planungsrecht	255
a) Planrechtfertigung/Bedarfsplanung	256
b) Verkehrsprognose im Kontext der Abwägung	261
c) Verkehrslärmprognose	262
aa) Straße und Schiene	262
bb) Fluglärm	263
cc) Exkurs: Erschütterungsprognose	264
d) Exkurs: Zum Methoden-Dreisatz	265
aa) Geeignete Methode und einwandfreie Bearbeitung	265
bb) Sachverhalt	266
cc) Einleuchtende Begründung: Black Box	267

e) Prognosehorizont	268
f) Stabilität und Dynamik	269
3. Prognostische Struktur und Probleme des Umwelt- und Planungsrechts	271
a) Auswirkungsprognose i. w. S.	271
b) Funktionen der Prognose im Umwelt- und Planungsrecht	272
c) Komplexität und normatives Prognoseproblem	273
d) Rechtsschutz und Kontrolldichte	274
e) Grenze der Funktionenordnung	276
4. Fazit zum Umwelt- und Planungsrecht	278
IV. Regulierungsrecht	280
1. Rahmenbedingungen: Der starke Regulierer	281
2. Problemkreis 1: Marktdefinition und -analyse gem. §§ 10, 11 TKG	285
3. Problemkreis 2: Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung	286
a) Methodenwahl zur Berechnung des Anlagevermögens	287
b) Beurteilungsspielraum zur Bestimmung der Verzinsung	289
c) Vergleichsmarktbetrachtung gem. § 35 TKG	291
d) Kein Beurteilungsspielraum: Ermittlung der Stundensätze	292
4. Regulierungsermessen als Reaktion	293
5. Prognostische Struktur des Regulierungsermessen	296
V. Fazit	299
1. Bedarfsstruktur	301
2. Bedeutungsstruktur	303
3. Chancen und Grenzen interdisziplinärer Prognostik	304
4. Folgerungen für das Verwaltungsrecht	306
 B. Prognoseprobleme der Gesetzgebung	 312
I. Kennzeichen	313
1. Handlungsform und Legislative Facts	314
2. Selbstzwecksetzung und Eigeninitiative	317
3. Weite Relationierung und normatives Prognoseproblem	319
4. Unechte Prognose	322
5. Demokratie, Repräsentation und Parlamentarismus	325
6. Reversibilität der Gesetze	331
II. Ausgewählte Prognoseprobleme	334
1. Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung	336
2. Staatsorganisationsrecht	341
a) Sperrklausel	342
b) Art. 72 Abs. 2 GG	345
3. Umweltrecht und Schutzpflichten	349
III. Prognosestruktur und Methode	352

1. Prüfungsmaßstäbe	353
2. Unsicherheit und Handlungsfähigkeit	357
3. Methodische Probleme und rationales Gesetz	358
IV. Legislativprognose im Institutionengefüge	361
1. Der Prognosespielraum	362
2. Nachbesserungspflicht und Experimentiergesetz	364
3. Vorleistungspflicht des Gesetzgebers	369
4. Zusammenwirken und Vollzugsbedürftigkeit	370
V. Fazit	371
C. Regierungsprognose	374
I. Einige Anwendungsfelder	374
1. Außen- und Verteidigungspolitik	374
2. Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage	377
3. Ausschluss des Informationszugangs nach § 3 Nr. 1 lit. a IFG	378
II. Prognostische Struktur der Regierungsprognosen	381
III. Rechtliche Struktur der Regierungsprognose	382
1. Schwache Relationierung und autonome Zwecksetzung	382
2. Accountability als Mittel der Korrektur	382
3. Regierungsprognosen im Gewaltengefüge	384
IV. Kritik	386
D. Prognose der Gerichte und Prognose vor Gericht	387
I. Typen gerichtlicher Prognosen	388
1. Die eigene Prognose	388
a) Folgenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz	388
aa) Eilantrag gem. § 32 Abs. 1 BVerfGG (CETA)	388
bb) Einstweiliger Rechtsschutz gem. §§ 80 Abs. 5, 123 VwGO	389
b) Gefährlichkeitsprognose des Vollstreckungsgerichts	390
2. Die „Gegenprognose“	390
II. Insbesondere: Funktion des BVerfG	391
1. BVerfG als Staatsgerichtshof	391
a) Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage	392
b) Parteiverbot: Neue Wahrscheinlichkeitsprognose	393
c) Sperrklausel	393
d) Föderalismus: Art. 72 Abs. 2 GG	394
2. BVerfG als Grundrechtsgericht	395
III. Merkmale und Kriterien der Prognose	396
1. Funktion der Prognose	396
2. Entscheidungssituation	397
3. Reversibilität und Korrigierbarkeit	398

Teil 4: Konfiguration der öffentlich-rechtlichen Prognose	399
I. Prognose und Institution	400
1. Institutionelle Bedingungen der Prognose	400
2. Inter-institutionelle Mechanismen	405
a) Mechanismen der Abstraktion	406
aa) Vorbehalt des Gesetzes	406
bb) Gesetzesvorrang und Handlungsformenwahl	408
cc) Grenze der Gesetzgebung	413
b) Mechanismen der Konkretion	414
aa) Funktionelle Gewaltengliederung	414
bb) Grundrechte und Verhältnismäßigkeit	415
cc) Sonderfall: Stendal	418
c) Mechanismen der Kooperation	420
aa) Vollzug – Kontrolle	420
bb) „Entscheidungsverbund“	421
cc) Temporäre Tatsachengeneration	423
dd) Unbestimmter Rechtsbegriff	424
3. Zusammenspiel der Institutionenfolge	426
II. Prognose und Normativität	428
1. Offenheit als Bedingung demokratischer Freiheit	428
2. Grundrechte und Verhältnismäßigkeit	433
3. Ordnungsdenken	437
III. Prognose und Tatsachen	440
1. Prognose und Formen des Fürwahrhaltens	441
2. Sachverhaltstypik und Tatsachenart	441
3. Handlungsfähigkeit und Reversibilität	444
4. Relevante und irrelevante Tatsachen	446
5. Prognose als deutsches Problem?	447
Teil 5: Fazit und Empfehlungen	451
I. Grenzen der öffentlich-rechtlichen Prognostik	452
II. Konsequenzen für die Prognosedogmatik	455
III. Fazit: Die Kunst der öffentlich-rechtlichen Prognose	459
Literaturverzeichnis	463
Stichwortverzeichnis	501