

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1312

**Rechtswirkungen
von Genehmigungsfiktionen
im Öffentlichen Recht**

Von

Jannis Broscheit



Duncker & Humblot · Berlin

JANNIS BROSCHEIT

Rechtswirkungen von Genehmigungsfiktionen
im Öffentlichen Recht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1312

Rechtswirkungen von Genehmigungsfiktionen im Öffentlichen Recht

Von

Jannis Broscheit



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
hat diese Arbeit im Sommersemester 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14868-4 (Print)
ISBN 978-3-428-54868-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84868-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 vom Fachbereich für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen. Nach einer Aktualisierung der Arbeit befinden sich Rechtsprechung und Literatur auf dem Stand von September 2015.

Mein besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Michael Droege, welcher mir nicht nur bei der Entstehung dieses Werkes stets mit Rat und Tat beiseite stand, sondern auch dessen Korrektur und Bewertung innerhalb kürzester Zeit zu stemmen vermochte. Dank gilt ferner dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Matthias Cornils, dessen Begutachtung der Dissertation ebenfalls zügig erfolgte und mir wichtige Denkanstöße zu geben vermochte.

Herzlich bedanken möchte ich mich ferner bei meinen Kollegen und Freunden am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Droege, namentlich Nils Schulz, Christopher Hubbertz, Jacqueline Debus und Malte Kahl, die mir nicht nur als Gegenpart für meine Ideen in Bezug auf die Dissertation dienen konnten, sondern mit ihrem Humor auch das Arbeiten zu einem Prozess der Freude gemacht haben. Losgelöst davon waren sie stets parat, um mir bei einer Flasche mundenen Weißweins dabei zu helfen, kurz Abstand von diesem Werk zu nehmen – auch dafür gilt ihnen mein Dank.

Bedanken möchte ich mich ferner bei meinen Eltern Annette Broscheit und Manfred Schmidt-Broscheit, die mir das Studium der Rechtswissenschaften erst ermöglicht und damit die Grundlage für diese Dissertation geliefert haben. Mein Vater ist zwar leider bereits vor Beginn der Arbeit an diesem Werk verstorben, er hätte sich über dessen Fertigstellung aber sicherlich sehr gefreut.

Der größte Dank gilt allerdings meiner Freundin Esther Herte, welche meine durch die Arbeit an dieser Dissertation begründete häufige Abwesenheit tapfer ertragen hat. Ihr und unserem gemeinsamen Sohn, Noah Broscheit, der einige Monate vor der Abgabe der Dissertation das Licht der Welt erblickte, ist dieses Buch gewidmet.

Wiesbaden, im September 2015

Jannis Broscheit

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	13
B. Die Genehmigungsfiktion	17
I. Definition	17
II. Zweck	19
III. Fiktionen im Recht	20
1. Begriffsbestimmung	20
2. Historische Entwicklung	23
3. Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten	25
a) Die Legaldefinition	25
b) Die gesetzliche Vermutung	26
c) Die Analogie	27
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben	27
1. Gewaltenteilungsgrundsatz	27
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	31
3. Bestimmtheitsgrundsatz	32
4. Grundrechtliche Schutzpflichten	32
5. Grundrechtsschutz durch Verfahren	35
6. Ergebnis	36
V. Rechtsentwicklung der Genehmigungsfiktion	36
1. Die fiktive Bodenverkehrs- bzw. Teilungsgenehmigung	37
2. Die „Beschleunigungseuphorie“ der 1990er Jahre und die weitere Entwicklung	38
3. Genehmigungsfiktionen nach der Dienstleistungsrichtlinie	40
a) Hintergrund	41
b) Anwendungsbereich	42
c) Vorgaben der Richtlinie für Genehmigungsfiktionen	43
aa) Frist für Genehmigungsentscheidungen	43
(1) Festlegung der Frist	43
(2) Angemessenheit der Frist	45
(3) Beginn der Frist	46
(4) Verlängerung der Frist	47
bb) Genehmigungsfiktion	47

d) Umsetzung in deutsches Recht	50
aa) § 42a VwVfG	51
(1) Regelungskonzept	51
(2) Anwendungsbereich	52
(3) Anordnung durch Rechtsvorschrift	53
(4) Festlegung der Fiktionsfrist	54
(5) Fiktionsbescheinigung	54
bb) Spezialgesetzliche Normierungen	56
4. Die Genehmigungsfiktion in der Kritik	58
a) „Flucht in die Ablehnung“	58
b) Erhöhtes Rechtswidrigkeitsrisiko	59
c) Gefahr des Kontrollverlustes	60
5. Ergebnis und Ausblick	61
VI. Voraussetzungen des Fiktionseintritts	63
1. Genehmigungsbedürftigkeit	63
2. Hinreichend bestimmter Antrag	63
3. Form des Antrags	65
4. Ablauf der Frist	65
a) Beginn der Frist	65
b) Zeitpunkt des Ablaufs	67
c) Fristverlängerung	68
C. Rechtswirkungen von Genehmigungsfiktionen	72
I. Rechtswirkungen von ausdrücklichen Genehmigungen	72
1. Die Bedeutung von Genehmigungsvorbehalten	72
2. Funktionen des Genehmigungsverfahrens	75
a) Verwirklichungsmodus des Verwaltungsrechts	75
b) Richtigkeitsgewähr durch Verfahren	76
c) Informationssammlung und Informationsverarbeitung	79
d) Demokratische Funktionen	81
e) Rechtsschützende Funktion	83
3. Rechtswirkungen der Genehmigung	83
a) Wirkungen von Verwaltungsakten	83
aa) Wirksamkeit	85
bb) Bindungswirkung	87
cc) Tatbestands- und Feststellungswirkung	88
dd) Bestandskraft	91
(1) Formelle Bestandskraft	91
(2) Materielle Bestandskraft	92

b) Spezifische Wirkungen der Genehmigung	94
aa) Gestattungs- und Feststellungswirkung	94
bb) Legalisierungswirkung	97
cc) Weitere besondere Wirkungen	100
II. Rechtsnatur der Genehmigungsfiktion	100
1. Definitorischer Verwaltungsakt	100
a) Die Diskussion um die fiktive Bodenverkehrsgenehmigung	101
b) Heutiger Stand der Diskussion	102
c) Bewertung	103
2. Verwaltungsakt kraft gesetzlicher Anordnung oder fiktiver Verwaltungsakt	105
3. „Fingierte Regelung“	107
4. Ergebnis	108
III. Reichweite der Fiktionswirkung	109
1. Überblick	109
a) Wirksamkeit	109
aa) Äußere Wirksamkeit	109
bb) Existenz	113
cc) Innere Wirksamkeit	114
b) Bindungswirkung	115
c) Tatbestands- und Feststellungswirkung	116
d) Bestandskraft	116
e) Gestattungs- und Feststellungswirkung	117
f) Legalisierungswirkung	118
g) Zwischenergebnis	119
2. Die verfahrenersetzende Wirkung	120
a) Fiktion der Verfahrensbeteiligung Dritter	121
b) Fiktion eines unionsrechtlich vorgegebenen Verfahrenserfordernisses	126
c) Fiktion der Öffentlichkeitsbeteiligung	129
d) Fiktion der Verfahrensbeteiligung von Trägern öffentlicher Belange	132
aa) Mitteilung und Mitwirkung	135
bb) Mitentscheidung	136
(1) Das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB	137
(a) Normzweck	137
(b) Die Diskussion um die fiktive Bodenverkehrsgenehmigung	138
(c) Heutiger Stand der Diskussion und Bewertung	139
(2) Übertragung der Ergebnisse	144
cc) Ergebnis	147
e) Folgen von Verfahrensfehlern	148
aa) Entsprechende Anwendung von § 45 VwVfG	148
bb) Entsprechende Anwendung von § 46 VwVfG	150

f) Ergebnis	152
3. Fiktion der materiellen Rechtmäßigkeit	153
a) Rechtmäßigkeitsfiktion gegenüber Drittbetroffenen	154
b) Rechtmäßigkeitsfiktion gegenüber der Genehmigungsbehörde	155
aa) Inhärente Rechtmäßigkeitsfiktion	156
(1) Die fiktive Bodenverkehrsgenehmigung	156
(2) Genehmigungsfiktionen im Anwendungsbereich der DLRL	157
(a) Die Ansicht Ziekows	158
(b) Bewertung	160
(3) Die Genehmigungsfiktion nach § 23a IV 2 EnWG	163
(4) Ergebnis	164
bb) Zulässigkeit einer Genehmigungsfiktion mit materiell-rechtlicher Wirkung	165
(1) Verstoß gegen das Gebot der gesetzmäßigen Verwaltung	166
(2) Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz	171
(3) Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten	172
(4) Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz	173
(a) Der Topos der Systemgerechtigkeit	173
(b) Ungleichbehandlung	178
(c) Rechtfertigung	179
(5) Ergebnis	191
4. Aufhebbarkeit der Genehmigungsfiktion	192
a) Anwendung der allgemeinen Vorschriften	192
b) Modifikation der Rücknahme	193
aa) Die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes	194
(1) Entwicklung der Rücknahmelehre	194
(2) Rücknahme nach Ermessen	196
(3) Vertrauensschutz im Rahmen von § 48 III VwVfG	196
bb) Geringerer Vertrauensschutz bei Genehmigungsfiktionen	199
cc) Erhöhter Vertrauensschutz bei Genehmigungsfiktionen	199
(1) Im Anwendungsbereich der DLRL	201
(a) Meinungsstand	201
(b) Bewertung	203
(aa) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	203
(bb) Die Bedeutung des Vertrauensschutzes im Unionsrecht	206
(cc) Die Bedeutung des Effektivitätsgebots für die Rücknahme fiktiver Genehmigungen	211
(dd) Ergebnis	214
(2) Außerhalb des Anwendungsbereichs der DLRL	214
(3) Die Rücknahme rechtfertigende Gründe	217
(4) Einschränkung einer zwingenden Rücknahme	219

(5) Ausschluss des Vertrauensschutzes	220
(a) Kenntnis des Fiktionseintritts	220
(b) Vertrauensbetätigung	222
(c) § 48 II 3 VwVfG analog	223
(6) Rücknahme wegen eines Verfahrensfehlers	227
dd) Ergebnis	230
c) Modifikation des Widerrufs	231
aa) Widerruf einer Genehmigungsfiktion nach § 49 II 1 Nr. 1 VwVfG	232
(1) Widerruf einer Entgeltgenehmigungsfiktion	232
(2) Übertragung der Ergebnisse	236
bb) Widerruf einer rechtswidrigen Genehmigungsfiktion	237
d) Problem der konkludenten Aufhebung	238
aa) Konkludente Aufhebung	239
bb) Umdeutung	242
cc) Bestandskraft der nachträglichen Genehmigungsversagung	244
dd) Ergebnis	245
5. Rechtsschutz gegen Genehmigungsfiktionen	245
a) Anwendung der allgemeinen Vorschriften	246
b) Beginn der Rechtsbehelfsfristen	247
aa) Verwirkung	248
(1) Verwirkung bei Baugenehmigungen	249
(2) Verwirkung bei Genehmigungsfiktionen	251
bb) Die Fiktionsbescheinigung als Bekanntgabesurrogat	252
c) Gerichtliche Kontrolldichte fingierter Ermessensentscheidungen	256
D. Fazit	259
I. Zusammenfassung in Thesen	259
1. Die Rechtsnatur der Genehmigungsfiktion	259
2. Die Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion	259
3. Fiktion der formellen Rechtmäßigkeit	260
4. Fiktion der materiellen Rechtmäßigkeit	261
5. Rücknehmbarkeit der Genehmigungsfiktion	262
6. Widerruflichkeit der Genehmigungsfiktion	263
7. Konkludente Aufhebung der Genehmigungsfiktion	263
8. Anfechtung der Genehmigungsfiktion	264
II. Abschließende Betrachtung	265
Literaturverzeichnis	267
Sachverzeichnis	291

Abkürzungen

BeckRS Beck-Rechtsprechung
DLRL Dienstleistungsrichtlinie
insbes. insbesondere
LGastG Landesgaststättengesetz
v. von/vom

* * *

Im Übrigen richten sich die Abkürzungen nach Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl., Berlin 2013.

A. Einleitung

„Die Fiktion birgt nichts von Zauberkraft in sich: es geht bei ihr wie bei allen Dingen Rechtens mit rechten Dingen zu“ – diese auch heute noch zutreffende Feststellung hat Oskar von Bülow bereits im Jahr 1879 getroffen.¹ Gleichwohl wird der Rechtsanwender beim Umgang mit Rechtsfiktionen immer wieder vor Probleme gestellt und diejenige Rechtsfiktion, mit der sich diese Arbeit befasst, namentlich die Genehmigungsfiktion, stellt dabei keine Ausnahme dar. Sie wird umrankt von einem Dschungel an rechtlichen Problemen, den es zu lichten gilt, um einen möglichst unverstellten Blick auf diesen Typus der Rechtsfiktion zu erhalten.

Die Genehmigungsfiktion bedeutet – das kann bereits erwähnt werden, ohne zu viel vorwegzunehmen –, dass eine beantragte Genehmigung nach dem Ablauf einer bestimmten Frist als erteilt gilt, wenn die zuständige Genehmigungsbehörde einen eingereichten Antrag nicht rechtzeitig positiv oder negativ beschieden hat. Die fingierte/fiktive² Genehmigung soll also an die Stelle der ausdrücklichen Genehmigung treten und dem Antragsteller die Ausführung seines als genehmigt geltenden Projektes erlauben.

In das Blickfeld der deutschen Rechtswissenschaft rückte die Genehmigungsfiktion zum ersten Mal in den 1960er Jahren durch die Normierung des § 19 IV 3 BBauG (sc. die sog. Bodenverkehrsgenehmigung),³ blieb aber ansonsten lange Zeit nur eine Randnotiz des deutschen Verwaltungsrechts. Bedeutung erlangte sie erst in den 1990er Jahren, als sie im Zuge der zunehmenden Beschleunigung von Genehmigungsverfahren Einlass in eine Vielzahl von Gesetzen fand.⁴ Eine umfassende

¹ v. Bülow, AcP 62 (1879), 1, 4.

² Beide Adjektive können zur Beschreibung der Genehmigungsfiktion herangezogen werden, da sie dasselbe meinen: „fingiert“ bezieht sich auf den Vorgang der Fiktion und „fiktiv“ auf das Ergebnis dieses Vorgangs. Den Begriff der „fiktiven“ Genehmigung sprachlich vorziehend hingegen Ortloff, FS Gelzer, 223, 223.

³ Dazu Bitter, DVBl. 1962, 41, 43 f.; Dammertz/Faßbender, DNotZ 1968, 646 ff.; Menger/Ericksen, VerwArch 59 (1968), 275, 280 ff.; Schieder, BayVBl. 1963, 231, 233 f.; Schmaltz, NJW 1968, 1078, 1078 f.; Simon/v. Borries, NJW 1968, 1759 ff.; Simon/Gräber, DÖV 1971, 725 ff.; Steger, BayVBl. 1968, 19 ff.; Steiner, DVBl. 1970, 34 ff.; Wagner, BayVBl. 1970, 237 ff.

⁴ Dazu Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 49 ff.; Caspar, AöR 125 (2000), 131 ff.; Jachmann, Die Fiktion im öffentlichen Recht, S. 281 ff., 857 ff.; Jäde, WiVerw 1995, 119, 143 ff.; ders., GewArch 1995, 187, 188 f.; Lübbecke-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 168 f.; Oldiges, UTR 2000, 41 ff.; Ortloff, FS Gelzer, 223 ff.; Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 218 ff.; Schulte, VBIBW 1996, 289 ff.; Spitzhorn, ZRP 2002, 196 ff.; Steinberg/Allert/Grams/Scharioth, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industriean-

Beschäftigung erfuh die Genehmigungsfiktion indes erst Ende der 2000er Jahre, als die europäische Dienstleistungsrichtlinie die flächendeckende Einführung von Genehmigungsfiktionen statuierte.⁵ „Umfassend“ bedeutet in diesem Zusammenhang aber keineswegs abschließend, sondern beschreibt lediglich die Vielzahl an Publikationen, welche die Genehmigungsfiktion zum Gegenstand hatten. Viele die fingierte Genehmigung betreffende Fragen wurden in dieser Phase erst aufgeworfen und harren bis heute ihrer Klärung.

Als Zwischenfazit der Ende der 2000er Jahre aufgeflamten Diskussion kann das bekannte Bonmot von Bertolt Brecht am Ende seines Theaterstückes „Der gute Mensch von Sezuan“ fungieren: „Wir stehen selbst enttäuscht und sehn betroffen/ Den Vorhang zu und alle Fragen offen.“ Es gilt also, den geschlossenen Vorhang wieder zu öffnen und die noch offenen Fragen erneut in das Licht der Bühne zu ziehen, um zumindest einige von ihnen einer befriedigenden Antwort zuführen zu können. Das Potpourri an Fragen, die sich um die Genehmigungsfiktion spinnen, ist indes so unüberschaubar, dass eine sinnvolle Untersuchung nur anhand einer übergreifenden Frage erfolgen kann, um nicht das Opfer eines bloßen Stückwerks zu werden. Als roter Faden dieser Arbeit dient die titelgebende Frage nach den Rechtswirkungen der fingierten Genehmigung. Im Kern geht es dabei darum, ob die fingierte Genehmigung dieselben Rechtswirkungen zeitigt wie die ausdrückliche Genehmigung. Ziel dieser Arbeit ist es, am Ende eine Dogmatik der Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion präsentieren zu können.

Eine fundierte Beschäftigung mit den Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion ist deswegen unerlässlich, weil dieses Rechtsinstitut in der rechtswissenschaftlichen Literatur sowohl aus rechtlicher als auch – und dies noch viel mehr – aus rechtspolitischer Warte eine teils vehemente Abwehr hervorgerufen hat und immer noch hervorruft.⁶ Die Begründetheit dieser Kritik beruht allerdings, wie noch da-

lagen, S. 123 ff.; *Stich*, WiVerw 1994, 83, 117 f. Eine weitere – zeitlich allerdings etwas nach hinten versetzte – elementare Beschäftigung findet sich bei *Ziekow*, Genehmigungsfiktionen.

⁵ Siehe *Abromeit/Droste*, DÖV 2013, 133 ff.; *Bernhardt*, GewArch 2009, 100 ff.; *Biermann*, NordÖR 2009, 377, 379 ff.; *Cornils*, in: Schlachter/Ohler, Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Art. 13 Rn. 19 ff.; *Ernst/Pinkl*, Jura 2013, 685 ff.; *Etzel*, Die Genehmigungsfiktion gem. § 42a VwVfG; *Fehling*, in: Fehling/Grewlich, Struktur und Wandel des Verwaltungsrechts, S. 43, 51 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2010, 109 ff.; *Heiß/Jedlitschka*, ThürVBl. 2009, 265, 271 ff.; *Hissnauer*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahren, S. 219 ff.; *Jäde*, UPR 2009, 169 ff.; *Kluth*, JuS 2011, 1078 ff.; *Krajewski*, NVwZ 2009, 929, 933 f.; *Lenders*, NWVBl. 2009, 457, 458 ff.; *Löher*, Verwaltungsverfahren, S. 26 ff.; *Parlow*, Die EG-Dienstleistungsrichtlinie, S. 207 ff.; *Ramsauer*, NordÖR 2008, 417, 422 ff.; *Reichelt*, LKV 2010, 97, 98; *Röckinghausen*, NWVBl. 2009, 464, 468 f.; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1, 7 ff.; *Uechtritz*, DVBl. 2010, 684 ff.; *Weidemann*, DVP 2012, 226 ff.; *ders./Barthel*, JA 2011, 221 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797, 800 f.; *Ziekow*, GewArch 2007, 217, 221 ff.; *ders./Sicko*, AL 2010, 348 ff.

⁶ Siehe *Biermann*, NordÖR 2009, 377, 383; *Bullinger*, in: Blümel/Pitschas, Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, S. 127, 136; *Jäde*, GewArch 1995, 187, 188; *Orloff*, FS Gelzer, 223, 228 f.; *Schulte*, VBIBW 1996, 289, 293; *Steiner*, in: Blümel/Pitschas, Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, S. 151, 155.

zustellen sein wird, in erster Linie darauf, welche Wirkungen die Genehmigungsfiktion zeitigt. Zugespißt formuliert entscheidet sich die Zulässigkeit und noch vielmehr die Sinnhaftigkeit der Normierung von Genehmigungsfiktionen vielfach erst anhand ihrer Rechtswirkungen.

Untrennbar mit den Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion verwoben ist die Frage, welche Rechtsnatur ihr zukommt, denn stellte sie wie die ausdrückliche Genehmigung einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG dar, kämen ihr ohne Zweifel die Wirkungen eines solchen zu und die Vorschriften über den Verwaltungsakt (also insbesondere die §§ 43 ff. VwVfG) und die Vorschriften über das Rechtsbehelfsverfahren gegen Verwaltungsakte (insbesondere § 68 und § 42 I Alt. 1 VwGO) könnten auf sie angewendet werden. Sollte die Genehmigungsfiktion keinen Verwaltungsakt darstellen, müsste in einem zweiten Schritt untersucht werden, ob die Vorschriften über den Verwaltungsakt zumindest entsprechend auf sie angewendet werden können. Dies kann wiederum nur beantwortet werden, wenn man die Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion festgestellt hat, denn die Anwendbarkeit der Vorschriften über den Verwaltungsakt kann nicht davon losgelöst betrachtet werden. Denkbar wäre eine Untersuchung der Genehmigungsfiktion zwar auch derart, dass man die einzelnen Vorschriften der §§ 43 ff. VwVfG und die wesentlichen Vorschriften der VwGO auf ihre Anwendbarkeit durchleuchtete, doch wäre ein solcher Weg kaum geeignet, eine einheitliche Dogmatik der Rechtswirkungen der Genehmigungsfiktion zu kreieren, weshalb dieser Weg in dieser Untersuchung nicht besprochen wird. Trotzdem muss bei der Betrachtung der Rechtswirkungen der fingierten Genehmigung immer wieder auch die Anwendbarkeit der Normen über den Verwaltungsakt im Fokus stehen.

Der Versuch, einen konsistenten Katalog der Rechtswirkungen fingierter Genehmigungen zu erstellen, bereitet jedoch gleich aus mehreren Gründen Schwierigkeiten: Zum einen reicht die Diskussion darüber bis in die 1960er Jahre zurück, als sich die Rechtswissenschaft zum ersten Mal intensiver mit der Genehmigungsfiktion befasste. Ziel dieser Arbeit muss es demnach sein, die Diskussionen der Vergangenheit mit denen der Gegenwart zu verknüpfen, um aus diesem Konnex eine zukunftsfähige Dogmatik zu entwickeln. Die zweite Schwierigkeit erwächst daraus, dass sich die Genehmigungsfiktion in einer Vielzahl von zum Teil sehr verschieden ausgestalteten Normen wiederfindet. Trotzdem soll und kann das Verbindende dieser Vorschriften im Sinne einer allgemeinen Lehre destilliert werden.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich bereits die im Kern dichotome Struktur, welcher diese Arbeit zu folgen hat: Das erste Kapitel dient dazu, die Grundlagen für die von der Genehmigungsfiktion ausgehenden Rechtswirkungen zu legen, indem zunächst der Begriff der Genehmigungsfiktion konkretisiert und in das System der Rechtsfiktionen eingebettet wird. Zusätzlich müssen die verfassungsrechtlichen Determinanten der fingierten Genehmigung aufgezeigt werden, welche die gesamte Untersuchung durchziehen, gefolgt von einer Darstellung der Rechtsentwicklung der Genehmigungsfiktion von ihren frühen Ausformungen in den 1960er Jahren bis hin