

BERICHTE UND KRITIK

DIE FACHGESETZLICHE MODERNISIERUNG DES VERWALTUNGSAKTS AM BEISPIEL DES FREQUENZVERWALTUNGSRECHTS DES TKG

Von Johannes Saurer, Tübingen

I. Einleitung

Der Verwaltungsakt ist der wichtigste methodische Traditionsträger des deutschen Verwaltungsrechts. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert steht er im dogmatischen Zentrum der Handlungsformenlehre¹ und überdauert mit erstaunlicher Beharrungskraft den Wandel der Verfassungsordnungen vom monarchischen Rechtsstaat zur grundrechtsfundierten, europäisch integrierten Demokratie der Gegenwart. Die Legaldefinition im heutigen Verwaltungsverfahrensgesetz stimmt im Kern noch immer mit der Begriffsbestimmung bei *Otto Mayer* überein². Gerade weil in neuerer Zeit die Kritik an der Zentralstellung des Verwaltungsakts lauter wird³, geht der folgende Beitrag den Gründen für die bemerkenswerte rechtsinstitutionelle Kontinuität näher nach. Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass der Verwaltungsakt bei genauerer Betrachtung einem unablässigen Modernisierungsprozess unterliegt. Dieser Modernisierungsprozess findet nicht übergreifend auf der Ebene des VwVfG, sondern als Sonderentwicklung in den Fachgesetzen statt. Die fachgesetzliche, sektorale Modernisierung erreicht die horizontale Ebene des allgemeinen Verwaltungsrechts nur indirekt über den Einwirkungs-

¹ Zur Handlungsformenlehre als Ordnungsprinzip etwa *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl. 2004, Kap. 6, Rn. 32 ff.; *Pauly*, in: *Becker-Schwarze* u. a. (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, S. 25 (31 ff.); *Glaser*, Die Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 53 ff.

² Beobachtung u. a. bei *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 9 Rn. 2; außerdem *Bumke*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR* II, 2. Aufl. 2012, § 35 Rn. 6, 9; zur Kontinuität der Begriffsbildung näher sogleich II.1.

³ *Kersten/Lenski*, Die Verwaltung 42 (2009), S. 501 (516 f.) kritisieren die „dogmatische Überrepräsentation“ des Verwaltungsakts; zustimmend *Becker/Kingreen/Rixen*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 75 Rn. 57; zur früheren Kritik s. etwa *Emmerich-Fritsche*, *NVwZ* 2006, S. 762 ff.; *Henke*, *JZ* 1992, S. 541 (546); *Martens*, *KritV* 1986, S. 104 (106 ff.).