

# Inhaltsverzeichnis

<i>Kapitel 1</i>	
<b>Einführung</b>	21
A. Einleitung .....	21
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	25
I. Bezeichnung .....	26
II. Zuordnung der Beauftragten zur Bundesregierung .....	27
III. Abgrenzungen .....	29
1. „Beauftragte“ aus dem Grundgesetz .....	29
2. Beauftragte der Ministerien und sonstige öffentlich-rechtliche Beauftragte	31
C. Der Regierungsbeauftragte in der Literatur .....	32
D. Gang der Untersuchung .....	33
<i>Kapitel 2</i>	
<b>Erscheinungsformen des Beauftragten der Bundesregierung</b>	35
A. Beauftragte als Experten .....	36
I. Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik .....	37
1. Rechtsgrundlage .....	37
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	37
3. Aufgaben und Befugnisse .....	38
II. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung .....	40
1. Rechtsgrundlage .....	40
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	41
3. Aufgaben und Befugnisse .....	42
III. Weitere Experten-Beauftragte .....	43
B. Beauftragte als „staatliche Lobbyisten“ .....	44
I. Koordinator der Bundesregierung für Maritime Wirtschaft und Tourismus .....	44
1. Rechtsgrundlage .....	44
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	45
3. Aufgaben und Befugnisse .....	46
II. Koordinator der Bundesregierung für Güterverkehr und Logistik .....	49
1. Rechtsgrundlage .....	49

2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	49
3. Aufgaben und Befugnisse .....	50
III. Weitere „staatliche Lobbyisten“ .....	51
C. Beauftragte als Schützer und Fürsprecher besonderer Zielgruppen .....	52
I. Beauftragter der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration .....	52
1. Rechtsgrundlage .....	52
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	54
3. Aufgaben und Befugnisse .....	55
II. Unabhängiger Beauftragter für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs .....	57
1. Rechtsgrundlage .....	57
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	59
3. Aufgaben und Befugnisse .....	60
III. Weitere Fürsprecher- und Schützer-Beauftragte .....	61
D. Beauftragte als Beobachter und Kontrolleure .....	62
I. Bundeswahlbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen .....	63
1. Rechtsgrundlage .....	63
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	64
3. Aufgaben und Befugnisse .....	65
II. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit .....	67
1. Rechtsgrundlage .....	67
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	68
3. Aufgaben und Befugnisse .....	70
III. Weitere Beobachter- und Kontrolleur-Beauftragte .....	71
E. Zentralisierungsbeauftragte .....	72
I. Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes .....	72
1. Rechtsgrundlage .....	72
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	73
3. Aufgaben und Befugnisse .....	73
II. Beauftragter der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen .....	75
1. Rechtsgrundlage .....	75
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	75
3. Aufgaben und Befugnisse .....	76
III. Weitere Zentralisierungsbeauftragte .....	78
F. Sonderfall: Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien .....	79
I. Rechtsgrundlage .....	80
II. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt .....	80
III. Aufgaben und Befugnisse .....	81
G. Ergebnis .....	82

*Kapitel 3*

<b>Rechtliche Analyse der Institution des Regierungsbeauftragten</b>	84
<b>A. Rechtliche Grundlagen des Amtes</b> .....	84
I. Grundgesetz? .....	84
II. Einfaches Bundesgesetz .....	85
III. Kabinettsbeschluss .....	86
1. Errichtung durch Kabinettsbeschluss zulässig? .....	87
2. Widerspruchsrecht des zuständigen Bundesministers? .....	88
3. Einvernehmenspflicht des zuständigen Bundesministers aus der Ressortkompetenz .....	89
IV. Organisationserlass .....	92
V. Ernennung des konkreten Beauftragten .....	94
1. Beauftragung .....	94
2. Auswahl und Qualifikation .....	95
<b>B. Die Rechtsstellung der Regierungsbeauftragten</b> .....	100
I. Amtsverhältnis .....	100
1. Art des Amtsverhältnisses .....	101
2. Rechte und Pflichten aus dem Amtsverhältnis .....	102
a) Ausstattung und Aufwandsentschädigung .....	102
b) Neutralitäts- und Trennungspflicht .....	107
c) Zeugnisverweigerungsrechte .....	107
d) Regeln für die Annahme von Geschenken und sonstige Zuwendungen .....	109
e) Haftung .....	110
3. Organisationsform .....	112
a) Der Regelfall: Der Regierungsbeauftragte als Einzelperson .....	112
b) Die Ausnahme: Der Regierungsbeauftragte als Behörde und Behördenleiter .....	113
4. Verhältnis der Beauftragten untereinander .....	114
5. Ausübung weiterer Haupt- oder Nebentätigkeiten .....	117
a) Gleichzeitige Ausübung eines weiteren öffentlichen Amtes bzw. Mandats .....	117
aa) Mitglied einer Bundes- oder Landesregierung .....	117
bb) Parlamentarischer Staatssekretär .....	118
cc) Beamter Staatssekretär und weitere Bundesbeamte .....	121
dd) Mitglied des Bundestages .....	123
b) Wirtschaftliche und ehrenamtliche Betätigung .....	125
6. Inkompatibilität .....	125
a) (Un-)Vereinbarkeiten organschaftlicher Art .....	126
b) (Un-)Vereinbarkeiten wirtschaftlicher Art .....	128

II.	Amtsdauer .....	131
1.	Fortdauer des Amtes .....	131
a)	Fortdauer der Beauftragung durch Bundesgesetz .....	131
b)	Fortdauer der Beauftragung durch Kabinettsbeschluss .....	132
c)	Fortdauer der Beauftragung durch Organisationserlass .....	135
2.	Amtsperiode des Amtswalters .....	136
a)	Amtsbeginn .....	136
b)	Amtsende .....	136
aa)	Verlust der Amtsfähigkeit .....	136
bb)	Begrenzung in der Rechtsgrundlage .....	137
cc)	Rücktritt, Entbindung von den Aufgaben oder Amtsenthebung .....	137
dd)	Ende des weiteren Amtes .....	139
ee)	Automatisches Ende der Amtszeit? .....	140
c)	Weiterführung der Amtsgeschäfte i. S. d. Art. 69 Abs. 3 GG .....	142
III.	Organisatorische Einbindung in die ministeriale Struktur .....	144
1.	Das Ministerialsystem .....	144
2.	Die Ausnahme: In die Linienorganisation eingegliederte Regierungsbeauftragte .....	146
3.	Der Regelfall: Bei- bzw. angegliederte Regierungsbeauftragte .....	147
a)	Parlamentarische Staatssekretäre .....	147
b)	Beauftragte mit Stabsstellencharakter .....	147
4.	Beauftragte als Behördenleiter .....	148
C.	Funktionen, Aufgaben und Befugnisse .....	149
I.	Entscheidungsbefugnisse .....	150
II.	Beteiligung und Beratung .....	150
1.	Ablauf bei Gesetzes- und sonstigen Vorhaben innerhalb der Bundesregierung .....	151
2.	Beteiligung der Regierungsbeauftragten .....	152
a)	Regelfall: Beteiligung nach der GGO .....	153
b)	Ausnahme: Beteiligung per Gesetz vorgeschrieben .....	153
c)	Beteiligung in der Praxis .....	154
3.	Rechtsfolge der Beteiligung .....	155
a)	Rechtsfolge bei Ablehnung des Vorhabens durch den Beauftragten .....	155
b)	Rechtsfolge bei fehlender Beteiligung der Beauftragten .....	156
4.	Fazit: Keine Mitwirkung, sondern Beratung .....	158
III.	Eigene Initiativen .....	160
1.	Vorschlagsrecht .....	160
2.	Initiativen der Beauftragten in der Praxis .....	162
IV.	Koordination .....	163
1.	Querschnittsthemen .....	164

2. Begriff der Koordination .....	164
a) Bündelung von Entscheidungsbefugnissen und Vorgabe von Richtlinien? .....	165
b) Koordination als Abstimmung und Vermittlung .....	166
c) Koordination in der Praxis .....	167
3. Fazit .....	167
V. Ansprechpartner und Öffentlichkeitsarbeit .....	169
1. Ansprechpartner für Bürger? .....	169
2. Öffentlichkeitsarbeit .....	171
3. Öffentlichkeitsarbeit in der Praxis .....	173
4. Fazit .....	174
VI. Kontrolle und Berichterstattung .....	175
1. Haben Regierungsbeauftragte eine Kontrollfunktion? .....	175
2. Kontrolle durch Berichtspflichten? .....	177
3. Fazit .....	178
VII. Vertretung der Bundesregierung nach außen .....	179
VIII. Fazit: Der Regierungsbeauftragte als Hilfsorgan und Erfüllungsgehilfe der Bundesregierung .....	179
1. Der Ombudsmann bzw. Bürgerbeauftragte als europäisches Vorbild? .....	180
2. Beauftragte als Hilfsorgane und politische Erfüllungsgehilfen .....	182
3. Vergleich mit Parlamentarischen Staatssekretären .....	183
D. Mögliche Gründe, Probleme und Alternativen der Ernennung von Regierungsbeauftragten .....	184
I. Entstehungsgründe .....	184
1. Einfaches Instrument zur Bewältigung dauerhafter oder zeitlich begrenzter Probleme .....	184
2. Unabhängige bzw. „unbürokratische“ Wahrnehmung der Aufgabe .....	185
3. Personalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung .....	187
4. Politische Vernetzung .....	188
II. Mögliche Probleme .....	189
1. Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten .....	189
2. Der Beauftragte als außenwirksame Maßnahme („Feigenblatt“) .....	190
3. Beauftragtenamt als Versorgungsposten .....	191
4. Wirksamkeit der Beauftragtenpolitik? .....	193
III. Alternativen .....	194
E. Fazit: Merkmale des Beauftragten der Bundesregierung .....	195
I. Definition .....	196
II. Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen .....	196
1. Rechtsgrundlage und Organisationsform .....	196
2. Organisatorische Anbindung an das Ressort .....	197
3. Amtsverhältnis und Amtszeit .....	197
4. Funktionen, Aufgaben und Befugnisse .....	198

*Kapitel 4*

<b>Verfassungsrechtliche Probleme um die Institution des Regierungsbeauftragten</b>	199
<b>A. Grundsatz der Gewaltenteilung</b> .....	199
I. Bedeutung, Funktionen und Ebenen der Gewaltenteilung .....	199
II. Beauftragte der Bundesregierung im System der Gewaltenteilung .....	202
1. Beauftragte der Bundesregierung als Teil der Exekutive .....	202
2. Beauftragte der Bundesregierung und Mitglieder der Bundes- oder einer Landesregierung .....	203
3. Beauftragte der Bundesregierung und Regierungsbeamte bzw. Parlamentari- sche Staatssekretäre .....	205
III. Personalunion von Beauftragtenamt und Bundestagsmandat .....	205
1. Streit um die Zulässigkeit der Doppelmitgliedschaft in Bundesregierung und Bundestag .....	205
2. Vereinbarkeit von Beauftragtenamt und Abgeordnetenmandat .....	207
3. Aushöhlung der Gewaltenteilung durch die hohe Anzahl von Regierungsbe- auftragten mit Mandat? .....	211
4. Die Abgeordnetenpflichten und die adäquate Wahrnehmung des Auftrags der Regierungsbeauftragten .....	215
<b>B. Erfordernis einer legislativen Entscheidung zur Gewährleistung grundrechtlicher Vorbehalte sowie des Wesentlichkeitsvorbehalts</b> .....	217
I. Aufteilung der Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung .....	217
II. Dem Parlament vorbehaltene Entscheidungen und Grenzen des legislativen Zu- griffs .....	223
1. Gesetzesvorbehalt für Grundrechtseingriffe .....	226
a) Grundrechtsbindung .....	226
b) Grundrechtseingriffe durch Regierungsbeauftragte .....	229
aa) Schutzbereich möglicher verletzter Grundrechte .....	231
bb) Eingriff .....	234
cc) Ermächtigungsgrundlage? .....	237
dd) Fazit .....	241
2. Parlamentsvorbehalt aufgrund organisatorischer Wesentlichkeit .....	243
<b>C. Erfordernis einer legislativen Entscheidung zur Gewährleistung parlamentarischer Verantwortlichkeit</b> .....	248
I. Erfordernis demokratischer Legitimation für Beauftragte .....	249
1. Ausgangspunkt: Wahrnehmung von Staatsaufgaben .....	249
2. Bagatellvorbehalt und Vorbehalte bezüglich der Aufgabe, der politischen Tragweite, Staatsnähe, Eigenart oder Gewichtigkeit .....	251
3. Ausnahme für Konsultation, Technik, Vorbereitung .....	253
4. Entscheidung als Kriterium für Staatsgewalt? .....	258
5. Fazit .....	262

II.	Formen demokratischer Legitimation und hinreichendes Legitimationsniveau	262
1.	Hinreichendes Legitimationsniveau als Zusammenwirken der verschiedenen Formen demokratischer Legitimation	263
a)	Funktionelle und institutionelle Legitimation	263
b)	Organisatorisch-personelle Legitimation	264
c)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	265
2.	Hinreichendes Legitimationsniveau	268
III.	Demokratische Legitimation der Beauftragten der Bundesregierung	269
1.	Vorliegen einer hinreichenden und effektiven Legitimation	269
a)	Regierungsbeauftragte als in die Ministerialhierarchie eingegliederte Beamte und Parlamentarische Staatssekretäre	273
aa)	Regelfall	273
bb)	Ausnahmefälle	274
(1)	Weisungs- und Fachaufsichtsverzicht	274
(2)	Trennung zwischen Beauftragtenamt und weisungsgebundenem Amt	277
(3)	Faktisches Kontrolldefizit trotz Weisungsgebundenheit?	278
b)	Bei-, an- und ausgegliederte Regierungsbeauftragte	278
aa)	Aufsichts- und Weisungsbefugnis aus der Leitungsbefugnis des Art. 65 GG?	279
bb)	Alternative Steuerungsmöglichkeiten?	281
c)	Zwischenfazit	282
2.	Reicht dieses abgesenkte Legitimationsniveau für Beauftragte der Bundesregierung?	282
IV.	Die Kompensation des abgesenkten Legitimationsniveaus	288
D.	Vereinbarkeit der Gestaltungsmodelle mit beamtenrechtlichen Grundsätzen und Grundsätzen des Verwaltungsaufbaus	293
I.	Die Einheit der Verwaltung	294
II.	Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG	296
III.	Fachaufsicht und Weisungsgebundenheit als Grundsatz des Berufsbeamtenums	299
IV.	Faktische Weisungen durch Beauftragte der Bundesregierung?	302
E.	Weitere verfassungsrechtliche Bedenken	303
I.	Mangelnde Transparenz und Publizität	304
II.	Justizierbarkeit	306
III.	Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip	308
F.	Fazit	311

<i>Kapitel 5</i>	
<b>Vorschläge de lege ferenda und Schluss</b>	313
A. Vergleich mit anderen gesetzlichen Regelungen .....	313
I.    Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre .....	313
II.    Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung .....	316
B. Regelungsbedarf und Regelungsvorschläge .....	321
I.    „Große Lösung“ .....	322
II.    „Kleine Lösung“ .....	323
1. Rechtsgrundlage für die Berufung, Errichtung und Einrichtung von Beauftragten der Bundesregierung .....	323
2. Amtsverhältnis .....	325
a) Art des Amtsverhältnisses .....	325
b) Ernennung, Entlassung und Amtszeit .....	326
c) Rechte und Pflichten aus dem Amtsverhältnis .....	327
d) Inkompatibilitäten und unerlaubte Betätigungen .....	330
3. Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit .....	333
4. Aufgaben und Amtsbefugnisse .....	336
a) Aufgaben .....	336
b) Amtsbefugnisse .....	336
aa) Beteiligung .....	337
bb) Eigene Vorschläge .....	339
cc) Koordination und Kooperation .....	340
dd) Öffentlichkeitsarbeit .....	341
ee) Berichtspflicht .....	342
5. Begrenzung der Anzahl? .....	344
6. Transparenz .....	346
C. Schlussbetrachtung .....	348
<b>Anhang: Erscheinungsformen in der 20. Wahlperiode</b> .....	352
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	374
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	390