

# Inhaltsverzeichnis

## Kapitel 1

<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

## Kapitel 2

<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>	<b>84</b>
A. Rechtliche Grundlagen des Amtes	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. Die Rechtsstellung der Regierungsbeauftragten	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) Beamteter 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>	<b>199</b>
A. Grundsatz der Gewaltenteilung	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. Erfordernis einer legislativen Entscheidung zur Gewährleistung grundrechtlicher Vorbehalte sowie des Wesentlichkeitsvorbehalts	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
C. Erfordernis einer legislativen Entscheidung zur Gewährleistung parlamentarischer Verantwortlichkeit	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 Berufsbeamtentums	299
IV.	Faktische Weisungen durch Beauftragte der Bundesregierung?	302
E.	Weitere verfassungsrechtliche Bedenken	303
I.	Mangelnde Transparenz und Publizität	304
II.	Justiziabilität	306
III.	Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip	308
F.	Fazit	311

*Kapitel 5*

<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