

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1518**

# **Der Beauftragte als Rechtsfigur**

**Entwicklung, Analyse und Neugestaltung  
der Beauftragten der Bundesregierung  
und der Bundesbeauftragten**

**Von**

**Wibke Werner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

WIBKE WERNER

## Der Beauftragte als Rechtsfigur

# Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1518

# Der Beauftragte als Rechtsfigur

Entwicklung, Analyse und Neugestaltung  
der Beauftragten der Bundesregierung  
und der Bundesbeauftragten

Von

Wibke Werner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Arbeit im Jahr 2023  
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.

Dieses Werk wurde auf Basis der Open Access-Lizenz CC BY 4.0  
(s. <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) veröffentlicht. Die E-Book-Version  
ist unter <https://doi.org/10.3790/978-3-428-59071-1> abrufbar.



© 2024 Wibke Werner  
Erschienen bei Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19071-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-59071-1 (E-Book)  
DOI 10.3790/978-3-428-59071-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand von Oktober 2022. Spätere Neuerscheinungen konnten lediglich punktuell berücksichtigt werden.

Mein aufrichtiger Dank gilt zuerst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, der mich zur Bearbeitung des Themas angeregt und die Mühe der Durchsicht und Begutachtung auf sich genommen hat. Ihm verdanke ich auch die Möglichkeit, dass ich erste wissenschaftliche Erfahrungen am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht sammeln konnte. Seine motivierenden Worte waren für das Gelingen meiner Arbeit von unschätzbarem Wert. Weiter möchte ich mich auch bei Herrn Professor Dr. Markus Ludwigs für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens und die wertvollen Anmerkungen, die zur Verbesserung der Arbeit beigetragen haben, herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank gilt auch der Deutsch-Israelischen Juristenvereinigung e. V. für die hilfreichen Auskünfte über den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus. Durch ihre Unterstützung konnte ich an informativen Tagungen in Deutschland und Israel teilnehmen, die mich zu einer vertieften Beschäftigung mit dem besagten Beauftragten motivierten. Es ist mir ein Anliegen, mit dieser Arbeit auf die Notwendigkeit der Tätigkeit des Beauftragten hinzuweisen. Die Zunahme des Antisemitismus in Deutschland gefährdet die Grundgedanken der freiheitlich-demokratischen Ordnung der Bundesrepublik, es ist demnach essenziell, dass Maßnahmen ergriffen werden, um dem entgegenzuwirken.

Schließlich gebührt meiner Mutter großer Dank für die finanzielle Unterstützung und das sorgfältige Korrekturlesen dieser Arbeit.

Für die verlegerische Betreuung und die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR)“ danke ich außerdem dem Verlag Duncker & Humblot.

Würzburg, im Oktober 2023

*Wibke Werner*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	21
A. Anlass der Untersuchung .....	25
B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung .....	27
C. Gang der Untersuchung .....	28

## *Kapitel 1*

<b>Beauftragte im historischen Kontext</b> .....	32
A. Außerordentliche Ämter in der Antike .....	33
I. Vorläufer des Kommissars: der <i>curator</i> .....	33
1. Curator rei publicae als ein Instrument der Eingriffsverwaltung? .....	35
2. Eingliederung in die städtische Ämterstruktur .....	36
II. Vorläufer des Ombudsmanns .....	37
1. Ephorat und Volkstribunat .....	37
2. Defensor civitatis (plebis) .....	38
B. Rechtsfigur des Kommissars .....	39
I. Charakterisierung der Rechtsfigur des Kommissars .....	40
1. Fehlende gesetzliche Grundlage .....	40
a) Organisationsgewalt der Exekutive .....	41
b) Wandel der Errichtungspraxis .....	43
2. Zeitkriterium .....	45
3. Besonderheit der Aufgabe .....	46
4. Befugnisse des Kommissars .....	47
II. Institutionalisierung des Kommissars .....	49
III. Kriege, Umbrüche und Revolutionen .....	52
IV. Etablierung der Kommissare nach dem Ersten Weltkrieg .....	53
1. Weimarer Republik .....	54
2. Nationalsozialismus .....	57
C. Rechtsfigur des Ombudsmanns .....	58
I. Rechtliche Ausgestaltung des Ombudsmanns .....	60
II. Ombudsmann der Europäischen Union .....	62



III. Konzeptumsetzung des Ombudsmanns in Deutschland .....	63
D. Von Kommissaren und Ombudseuten zu Beauftragten .....	66
I. Anstieg der Beauftragtenzahl .....	67
II. Etablierung von Beauftragten auf Landes- und Kommunalebene .....	70
1. Beauftragte auf Landesebene .....	70
2. Beauftragte auf kommunaler Ebene .....	72
III. Entstehung eines neuen Rechtsinstituts? .....	73
1. Ein bloßer Begriffswandel? .....	74
2. Beauftragte als Verflechtung von Kommissar und Ombudsmann .....	76

## *Kapitel 2*

### **Begriffliche Präzisierung und funktionale Einordnung des Beauftragten im Staatsgefüge**

	78
A. Ausgrenzung bestimmter Beauftragter .....	79
I. Beauftragte im nicht staatlichen Bereich .....	79
1. Einschränkung der Privatautonomie: gesetzlich geforderte Beauftragte ...	80
2. Anwendbarkeit zivilrechtlicher Grundsätze auf öffentlich-rechtliche Beauftragte .....	81
II. Beauftragte der Judikative .....	83
III. Parlamentsbeauftragte .....	84
1. Wehrbeauftragter .....	85
a) Wahl durch den Bundestag .....	86
b) Voraussetzungen der Abberufung .....	89
c) Aufgaben .....	90
d) Befugnisse .....	91
e) Amtsverhältnis und Unabhängigkeit .....	94
2. Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur .....	95
a) Wahl des Beauftragten .....	97
b) Aufgaben und Befugnisse .....	98
c) Unabhängigkeit .....	100
IV. Uneigentliche Beauftragte/Beauftragte bei Verwaltungsstellen .....	100
V. Sonderfall: Einsetzung von Beauftragten im Rahmen der Bundesaufsicht und bei der Bundesauftragsverwaltung .....	102
VI. Sonderfall: Einsetzung von Beauftragten im Verteidigungsfall .....	103
VII. Sonderfall: Beauftragte der Regierung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 GG .....	105

B. Notwendige Abgrenzung: Delegation und Mandat .....	107
C. Notwendige Differenzierungen zwischen den Beauftragten im Sinne von § 21 GGO .....	109
I. Beauftragte des Bundeskanzlers .....	109
II. Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung .....	111
III. Koordinatoren und Sonderbeauftragte .....	112
D. Maßgebliche Zuordnung zur Gubernative? .....	113
E. Beauftragte mit staatsdienender Sonderstellung .....	116
I. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung .....	116
II. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit .....	118
III. Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen .....	120

### *Kapitel 3*

<b>Rechtliche Analyse der Wesensmerkmale von Beauftragten</b> .....	<b>121</b>
A. Aufgaben und Pflichten .....	122
I. Wahrnehmung von ministeriellen Aufgaben .....	124
1. Förderung eines spezifischen Interesses .....	125
2. Informations- und Beratungstätigkeit im Innenbereich .....	128
a) Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung .....	130
b) Wirtschaftlichkeitsberatung .....	130
3. Koordinierungsfunktion .....	133
4. Unterstützung des Bundestages .....	135
5. Zusammenarbeit mit Ländern, Gemeinden und der Europäischen Union ...	136
a) Reichweite des kooperativen Föderalismus .....	137
b) Grenzen: Festlegung verbindlicher Maßnahmen .....	138
6. Tätigkeiten im internationalen Umfeld .....	140
7. Kontrollfunktion .....	142
a) Einfachgesetzliche Konkretisierungen der Kontrolltätigkeit .....	143
b) Beauftragte als Aufsichtsinstanz .....	144
8. Öffentlichkeits- und Informationsarbeit .....	145
II. Besonderheit: Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben .....	148
1. Allgemeine Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 GG ...	150
2. Grenze: Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	151
III. Ombudsfunktion .....	153
1. Beauftragte als Ansprechpartner .....	153
2. Beauftragte als Petitionsinstanz .....	155

IV.	Tätigkeitsberichte .....	157
1.	Auskunftspflicht gegenüber dem Bundestag .....	158
2.	Routinemäßige Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag .....	161
V.	Fazit: Besonderheit des Aufgabenprofils .....	163
B.	Rechte und Befugnisse .....	164
I.	Öffentlichkeitsbezogene Äußerungsbefugnisse .....	165
1.	Wahrung des Neutralitätsgebots .....	167
a)	Sonderfall: parteipolitische Neutralität .....	169
b)	Wahrung einer angemessenen Balance .....	171
2.	Beachtung der Grundrechte .....	173
a)	Rechtliche Bewertung der Äußerungsbefugnisse von Bundesbeauftragten .....	175
aa)	Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen .....	176
bb)	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit .....	177
(1)	Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln .....	178
(2)	Gesetzliche Rahmenregelungen für die Öffentlichkeitsarbeit ...	179
b)	Allgemeine Schlussfolgerung .....	182
3.	Wahrung der föderalen Kompetenzordnung .....	183
a)	Allgemeine Kompetenz der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit .	185
b)	Ableitung der Verwaltungskompetenz aus der Gesetzgebungskompetenz	187
c)	Ableitung der Kompetenz aus der Schutzfunktion der Grundrechte ....	189
d)	Ableitung der Kompetenz aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	191
e)	Kompetenz kraft Natur der Sache .....	193
4.	Befugnis zur Rechtsberatung .....	193
II.	Beteiligungsrechte .....	195
1.	Beteiligung bei der Gesetzgebung .....	196
a)	Reichweite der Einflussnahme von Beauftragten .....	197
b)	Federführende Vorbereitung von Gesetzentwürfen .....	198
2.	Verordnungsermächtigung .....	199
III.	Untersuchungsrechte: Einsichts- und Auskunftsrechte .....	201
IV.	Abhilfebefugnisse .....	204
1.	Aufforderung zur Stellungnahme .....	205
2.	Weisungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten .....	206
a)	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ..	206
aa)	Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung .....	206
bb)	Beanstandungsmöglichkeiten aufgrund des nationalen Rechts .....	207

cc) Beanstandungsmöglichkeiten aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes .....	208
b) Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien .....	209
V. Zwischenfazit: Hoheitsbefugnisse .....	210
VI. Vertretungsbefugnisse .....	211
VII. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	212
1. Verwaltungsprozessuale Klagebefugnis .....	212
2. Parteifähigkeit im Organstreitverfahren .....	214
VIII. Unabhängigkeit als ausschlaggebendes Charakteristikum der Beauftragten ...	215
1. Beauftragte im Innenbereich der Regierung .....	217
a) Reichweite der Weisungsfreiheit .....	217
b) Letztverantwortung der Bundesregierung .....	220
aa) Bindungswirkung der Beratungstätigkeit .....	221
bb) Outsourcing von Regierungsaufgaben .....	223
cc) Parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung als Kollegium .....	224
2. Auswirkungen der richterlichen Unabhängigkeit der Finanzkontrolle .....	225
a) Ausstrahlungswirkung .....	227
b) Spannungsverhältnis zur Bindungswirkung der Richtlinien .....	228
3. Neue Entwicklung: völlige Unabhängigkeit .....	229
a) Der Beauftragte als ‚Hüter der Grundrechte und Grundfreiheiten‘ .....	233
b) Verstärkte demokratische Legitimation und Kontrolle .....	234
c) Stellungnahme .....	236
4. Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen .....	236
5. Unabhängigkeit der Beauftragten als bloßer Schein? .....	238
a) Personalentscheidung durch die Bundesregierung .....	238
b) Interessenvertreter .....	240
c) Doppelfunktion der Beauftragten .....	241
C. Dauer des Beauftragtenstatus .....	243
I. Grundsatz der Diskontinuität .....	244
II. Abhängigkeit der Dauer von der konkreten Aufgabe .....	245
III. Differenzierung zwischen Amt und Amtsinhaber .....	246
D. Qualifikationen des Amtsinhabers .....	247
E. Öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis .....	249
I. Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis .....	249
II. Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis .....	250

F. Kostenkriterium	251
I. Besoldung der Beauftragten	252
II. Personal- und Sachmittel	253
III. Einfluss der Beauftragten auf die Vergabe von Haushaltsmitteln	256
IV. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	256
1. Mehraufwand durch Beauftragte	258
2. Bessere Aufgabenwahrnehmung durch Beauftragte?	259
G. Beschränkte Wirkungsmacht der Beauftragten	261

#### *Kapitel 4*

<b>Beauftragte als organisatorisch selbstständige Handlungseinheit</b>	264
A. Beauftragte als oberste Bundesbehörde	265
I. Notwendigkeit eines Verfassungsbezugs	266
II. Vermeidung einer ausufernden Errichtung von obersten Bundesbehörden	268
B. Beauftragte als Bundesoberbehörde	269
C. Beauftragte als Sonderbehörden	271
D. Beauftragte als angegliederte organisatorische Handlungseinheit	272
I. Differenzierung: an- und eingegliederte Organisationseinheit	273
II. Abgrenzung zur Stabsstelle	274
E. Entbürokratisierung durch Beauftragte	275

#### *Kapitel 5*

<b>Rechtliche Grundlage für die Errichtung der Beauftragten</b>	277
A. Überblick: Erlass- und Beschlussbeauftragte	278
I. Ernennungsakt: Organisationserlass	279
II. Ernennungsakt: Kabinettsbeschluss	280
III. Besonderheit: Beauftragte ohne explizite Ernennung durch Organisationsakt	280
B. Organisationsgewalt der Bundesregierung	282
I. Organisationsgewalt für die bundeseigene Verwaltung	283
II. Übertragbarkeit von Art. 86 Satz 2 GG auf die Regierungsorganisation?	284
III. Organisationsgewalt des Bundeskanzlers	286
1. Verlagerung von Ressortaufgaben	288

a) Rechtfertigung: Sonderkonstellationen .....	289
b) Errichtung von Ressorts kein zwingendes verfassungsrechtliches Gebot .....	290
2. Veröffentlichung der Organisationserlasse .....	293
IV. Organisationsgewalt der Bundesregierung als Kabinett .....	293
1. Grenzen der Kabinettskompetenz: Ressortprinzip .....	294
2. Ressortübergreifende Bedeutung der Beauftragten .....	296
V. Ressortkompetenz der Bundesminister .....	297
VI. Reichweite der Organisationsgewalt .....	298
VII. Rücksichtnahme auf Länder und Kommunen .....	298
C. Zugriffsrecht und Zugriffspflicht der Legislative .....	300
I. Gesetzesbeauftragte .....	300
II. Besonderheit: Beauftragter für die deutsch-französische Zusammenarbeit ....	302
III. Zugriffsrecht des Gesetzgebers .....	304
1. Eingeschränkte Reichweite des Zugriffsrechts .....	305
2. Berücksichtigung des Budgetrechts .....	306
IV. Zugriffspflicht des Gesetzgebers .....	307
1. Differenzierung: Ernennung und Ausgestaltung der Beauftragten .....	308
2. Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes: Grundrechterelevanz .....	309
a) Beauftragte als Bewahrer der Grundrechte .....	311
b) Gefährdung von Freiheitsrechten durch Beauftragte .....	312
c) Ungleichbehandlung durch die Bestellung von Beauftragten .....	314
3. Institutioneller Gesetzesvorbehalt .....	316
a) Akzeptanz durch Transparenz .....	318
b) Verselbstständigungstendenzen der Beauftragten .....	320
c) Gefahr der Verschränkung der Gewalten durch Beauftragte .....	321
aa) Politische Beratung des Bundestages .....	322
bb) Personelle Verzahnung von Abgeordneten und Beauftragten .....	323
(1) Schwächung der Kontrollfunktion .....	324
(2) Untergrabung des Petitionsausschusses .....	324
(3) Schwächung der Stellung der Abgeordneten .....	325
cc) Beeinträchtigung der nachträglichen Finanzkontrolle .....	327
V. Empfehlung: Gesetzliche Rahmenregelung für die Ausgestaltung .....	329
D. Spannungsverhältnis zwischen Gesetzen und Organisationsakten .....	330
I. Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen .....	331
II. Beauftragter der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ..	332

*Kapitel 6*

<b>Reformmöglichkeiten</b>	334
A. Mehr Entscheidungsmacht	335
I. Erweiterung der Mitwirkung im Bereich der Gesetzgebung	336
II. Weisungsbefugnisse gegenüber öffentlichen Stellen	337
III. Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung	337
B. Verstärkte demokratische Legitimation	339
I. Wahl von Amtsträgern durch das Volk	339
II. Wahrung des Kernbereichs der repräsentativen Demokratie	341
C. Reduktion der Anzahl der Beauftragten	342
I. Notwendigkeit der Beauftragten	342
II. Qualität statt Quantität	346
D. Vergesetzlichung des Beauftragtenwesens	346
I. Berücksichtigung von Flexibilität	347
II. Mögliche inhaltliche Regelungen eines Gesetzes	349
III. Integration der bereits gesetzlich geregelten Beauftragten	352
E. Verfassungsrechtliche Normierung besonders bedeutsamer Auftraggeber	353
I. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	353
II. Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus	354
1. Verfassungsrechtliche Wertentscheidungen gegen nationalsozialistisches Gedankengut	355
2. Handlungsauftrag an den Gesetzgeber	357
<b>Schlussbetrachtung</b>	359
A. Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse	359
B. Resümee	370
<b>Literaturverzeichnis</b>	372
<b>Sachverzeichnis</b>	428

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
a. M.	anderer Meinung
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfNS	Amt für Nationale Sicherheit
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AH-Drs.	Abgeordnetenhaus-Drucksachen
AK	Kommentar aus der Reihe der Alternativkommentare
AllMBL	Amts- und Ministerialblätter
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
AuslR	Ausländerrecht
AuslSchuldAbkAG	Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 27. Februar 1953 über deutsche Auslandsschulden
Az.	Aktenzeichen
BAnz	Bundesanzeiger
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BArchG	Bundesarchivgesetz
Bay.	Bayern; bayerisch
BayBeauftrG	Bayerisches Beauftragten-gesetz
BayObLGSt	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946
BayVfGH n. F.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, (ab 4. 1951 ferner:) des Bayerischen Dienststrafhofs und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte (n. F. 1. 1947/48 ff.) BayVGH n. F. bezieht sich auf Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs, BayVfGH n. F. auf solche des Verfassungsgerichtshofs



BayVGH n. F.	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BDS	Boycott, Desinvestition und Sanktionen
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr./begr.	Begründung/begründet
Beil.	Beilage
BerlinVerf	Verfassung von Berlin vom 1. September 1950
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BGremBG	Bundesgremienbesetzungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BminG	Bundesministertgesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
Brem.	Bremen
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BR-PlPr.	Plenarprotokoll des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-PlPr.	Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Senatsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzw.	Beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
COVuR	COVID-19 und Recht
CR	Computer und Recht
DatSchR	Datenschutzrecht
DDR	Deutsche Demokratische Republik

ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
Diss.	Dissertation
DNBG	Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Lissabon-Vertrag) vom 13. Dezember 2007
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende, -r, -s
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FFG	Filmförderungsgesetz
FG	Festgabe/Finanzgericht
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
GFA	Göttinger Forum für Altertumswissenschaft
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GMG	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GORReg	Geschäftsordnung der Reichsregierung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hg./hg.	Herausgeber/herausgegeben
HGR	Handbuch der Grundrechte
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts

HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts
HZ	Historische Zeitschrift
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IT	Informationstechnologie
JA	Juristische Arbeitsblätter
JI-Richtlinie	Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JMStV	Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (1.1907–25.1938)
JöR N. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge (1.1951 ff.)
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation und Recht
Kap.	Kapitel
KGSG	Kulturgutschutzgesetz
KJ	Kritische Justiz
KK	Karlsruher Kommentar
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LS	Leitsatz
LT-Drs.	Drucksachen des Landtages
LT-PlPr.	Plenarprotokolle des Landtages
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung von
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MecklenbVorpVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993
Mfs	Ministerium für Staatssicherheit
MMR	MultiMedia und Recht
MüKo	Münchener Kommentar
n. F.	Neue Folge
N&R	Netzwirtschaften & Recht
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf	Verfassung des Landes Niedersachsen
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OpfBG	Gesetz über die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag (SED-Opferbeauftragtengesetz)
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PinG	Privacy in Germany
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
RDGEG	Einführungsgesetz zum Rechtsdienstleistungsgesetz
RDV	Recht der Datenverarbeitung
ReichministerG	Reichsministergesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RiA	Recht im Amt
RMinBl.	Reichsministerialblatt
Rn.	Randnummer(n)
RuP	Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik
RV	Verfassung des Deutschen Reichs
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Seite(n)
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992
SachsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SJZ	Süddeutsche Juristen-Zeitung (1946 bis 1950)
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SozR	Sozialrecht
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
Stasi	Ministerium für Staatssicherheit der DDR
StGB	Städte- und Gemeindebund
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr	ständige Rechtsprechung
StR	Strafsenat

Stud.arb.	Studienarbeit
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25. Oktober 1993
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	und andere, und anderes; unter anderem, unter anderen
v.	von
v./n. Chr.	vor/nach Christus
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VM	Verwaltung & Management
Vorb.	Vorbemerkungen
VR	Verwaltungsgrundschau
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WBeauftrG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WM	Wertpapier-Mitteilungen, Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustAnpG	Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an veränderte Zuständigkeiten oder Behördenbezeichnungen innerhalb der Bundesregierung (Zuständigkeitsanpassungsgesetz)

Im Übrigen verweise ich auf: *Kirchner, Hildebert/Böttcher, Eike* (Hg.): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin u. a. 2021.

## Einführung

„Politik und Verfassung stehen einander als notwendig verschiedene, aber aufeinander bezogene Elemente gegenüber: hier die Bewegung, dort der unbewegte Beweger, genauer: das stabile Ordnungsgefüge, das die Bewegung zügelt, vielleicht sogar antreibt, doch selbst nicht Bewegung ist.“<sup>1</sup>

Neue konfliktträchtige Entwicklungen in der Gesellschaft erfordern, dass die Politik unverzüglich Maßnahmen ergreift, um diesen Problematiken wirksam begegnen zu können. Das Verbrennen von Israel-Flaggen vor dem Brandenburger Tor in Berlin aufgrund der Ankündigung des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump, die Botschaft der Vereinigten Staaten von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, führte in den Rechtswissenschaften zunächst zu der Diskussion, ob ein solches Verhalten von besonderer strafrechtlicher Relevanz ist.<sup>2</sup> Als politische Reaktion auf den Anstieg der antisemitischen Vorfälle wurde der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus ernannt.<sup>3</sup> Antisemitismus und Diskriminierung sind mit Intoleranz und der Unterdrückung von Minderheiten verbunden. Diese Einstellungen verletzen die Menschenwürde und widersprechen damit den Grundgedanken der freiheitlich-demokratischen Ordnung der Bundesrepublik.<sup>4</sup> Mit der Ernennung des Beauftragten trägt die Bundesregierung zum Schutz der Menschenwürde und zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bei. Die zu Beginn genannte Aussage von Josef Isensee verdeutlicht allerdings das Spannungsverhältnis zwischen dem politischen Handlungsbedarf einerseits und den verfassungsrechtlichen Grenzen, die das staatliche Regierungshandeln beschränken, andererseits.<sup>5</sup> Das Staatsrecht ist durch eine Nähe zur Politik gekennzeichnet;<sup>6</sup> der politische Gestaltungsspielraum innerhalb

---

<sup>1</sup> Isensee, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 268 Rn. 26.

<sup>2</sup> Siehe nur: *Fahl*, Jura 2018, 453 ff.; *Ebling*, jM 2018, 342 ff.; *Hoven*, JZ 2020, 835 ff.

<sup>3</sup> Siehe auch: BT-Drs. 19/444, S. 2 f.; BT-Drs. 19/10054, S. 1 f.

<sup>4</sup> BVerfGE 144, 20 Rn. 541; so auch: *Schäuble*, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), Neuer Antisemitismus?, S. 9 (15); *Lagodinsky*, Kontexte des Antisemitismus, S. 82 f.

<sup>5</sup> Siehe zur Begrenzung der Staatsgewalt durch die Verfassung: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 15 Rn. 180 ff.; *ders.*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 268 Rn. 90 ff.; *Badura*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 265 Rn. 1 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Grimm (Hg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 11 (26 ff.); einschränkend ist zu beachten, dass die Verfassung nicht in der Lage ist, die politische Betätigung vollständig zu regeln, siehe hierzu: *Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 72.

<sup>6</sup> v. *Pufendorf*, Über die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 25 stellte bereits fest, dass Staatsrechtslehrer, die das Staatsrecht ohne Kenntnisse von der Politik betreiben, ebenso wenig Talent besitzen „als der Esel zum Saitenspiel“; siehe ferner zum Verhältnis von Staatsrecht und Politik: *Smend*, in: ders. (Hg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 68 (82);

der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist zumeist nicht als geringfügig einzuschätzen.<sup>7</sup> Wenn Beauftragte als Teil des Staates anzusehen sind, so sind sie jedoch nach Art. 1 Abs. 3 GG<sup>8</sup> an die Grundrechte und nach Art. 20 Abs. 3 GG an das geltende Recht gebunden<sup>9</sup> – die Staatsgewalt muss ferner in den Grenzen des Rechts organisiert werden<sup>10</sup>. Sowohl die Bestellung der Beauftragten als auch die organisatorische Ausgestaltung und die Zuweisung spezieller Befugnisse müssen hierbei mit den Strukturprinzipien der Verfassung<sup>11</sup> im Einklang stehen.<sup>12</sup> Ferner muss sichergestellt werden, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit nicht umgangen wird und ein mögliches Fehlverhalten eines Beauftragten Konsequenzen nach sich zieht.

Generell sind Beauftragte zu einem beliebten politischen Allheilmittel der Bundes- und der Landesregierungen geworden, um auf Problemkonstellationen zu reagieren, die sich durch eine besondere gesellschaftliche, grundrechtliche oder politische Relevanz auszeichnen und denen anderweitig nicht ausreichend begegnet werden kann.<sup>13</sup> Exemplarisch seien weiterhin der Beauftragte der Bundesregierung für Religions- und Weltanschauungsfreiheit, der Beauftragte der Bundesregierung für die Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt, der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt genannt. Aktuell stellt die Webpräsenz des Bundesministeriums des Innern und für Heimat lediglich eine Liste bereit, in der die Beauftragten apostrophiert werden.<sup>14</sup>

---

*Triepel*, Staatsrecht und Politik, S. 5 ff.; *Leibholz*, in: ders. (Hg.), Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 160 (176 ff.); *Böckenförde*, in: ders. (Hg.), Staat, Verfassung, Demokratie, S. 11 (15 f.); *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 268 Rn. 1 ff.; *Schulze-Fielitz*, Die Verwaltung Beiheft 7 (2007), 11 (27 f.); *Vofßkuhle*, Die Verwaltung Beiheft 7 (2007), 135 ff.

<sup>7</sup> Siehe näher: *Grimm*, in: FS Benda, S. 91 (96); *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 268 Rn. 100.

<sup>8</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Gesetz vom 29. 9. 2020, BGBl. I S. 2048, geändert worden ist.

<sup>9</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 217.

<sup>10</sup> *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 15 Rn. 185; *Schmidt-Aßmann*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. II, § 26 Rn. 21 f.; *Badura*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. XII, § 265 Rn. 5; *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 1; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 1.

<sup>11</sup> Nach BVerfGE 1, 14 (18 LS 28) gehören zu den wesentlichen Elementen des Grundgesetzes: das Demokratieprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip.

<sup>12</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 217; *Luch*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 1.

<sup>13</sup> *Kaufß*, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, S. 22; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (19); *Schröder*, in: FS *Badura*, S. 513 (520); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 30 f.

<sup>14</sup> Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

Die Wahl der Organisationsfigur des Beauftragten erfolgt primär aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen.<sup>15</sup> Hans-Michael Krepold beschreibt die Rechtsfigur des Beauftragten demnach folgendermaßen:

„Ein öffentlich-rechtlicher Beauftragter ist eine durch hoheitlichen Akt bestellte natürliche Person, die – als Teil des staatlichen Gebildes – wegen eines besonderen politischen Willens und unter Ausübung bestimmter Befugnisse außergewöhnliche Interessen der Legislative und Exekutive wahrnimmt.“<sup>16</sup>

Diese Beschreibung ist allgemein gehalten und macht somit das Problem der Beauftragten deutlich: Die Regierung oder das Parlament setzen die Beauftragten aufgrund eines speziellen Interesses ein; der jeweilige Beauftragte erhält zur Erfüllung dieses Interesses unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse. Demnach ist es möglich, jeden einzelnen Beauftragten gesondert zu behandeln. In der Regel unterstützen die Beauftragten die Regierung in Bezug auf ein bestimmtes Sachgebiet. Da sie teilweise nur zeitlich befristet im Einsatz sind, können die Gründe für die Einsetzung auch lediglich vorübergehende politische Bedürfnisse sein.<sup>17</sup> Spezifische Sachgebiete sollen durch die Ernennung der Beauftragten „mehr politisches Gewicht“<sup>18</sup> erhalten und gleichzeitig soll mehr Akzeptanz staatlicher Maßnahmen erreicht werden.<sup>19</sup> Der Beauftragte stellt oftmals zugleich einen speziellen Ansprechpartner für gesellschaftliche Gruppierungen dar; dies kann für die Bürger vorteilhaft sein, da in den vielschichtigen politischen Prozessen bestimmte soziale Interessen nicht stets hinreichend berücksichtigt werden können.<sup>20</sup> Thomas Knoll kritisiert hingegen in Bezug auf die Beauftragten, dass sie eingesetzt werden, um symbolische Politik zu betreiben.<sup>21</sup> Michael Koß drückt sich in diesem Zusammenhang euphemistischer aus, indem er in Anlehnung an Walter Bagehot die Beauftragten mit dem „ehrwürdigen Teil der Verfassung“<sup>22</sup> vergleicht, da sie primär repräsentative Tätigkeiten wahrnehmen.<sup>23</sup> Inwiefern die Einsetzung von Beauf-

<sup>15</sup> So auch bereits *Loeser*, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 103; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (19); *Schröder*, in: FS Badura, S. 513 (520); *Spörke*, Behindertenpolitik im aktivierenden Staat, S. 71; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 240; siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 232, der davon spricht, dass vielfältige politische Gesichtspunkte bei der Ernennung eines Beauftragten eine Rolle spielen; siehe zu den politischen Motiven bei der Errichtung des Amts des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten: *Regenspurger*, Behindertenrecht 1984, 1.

<sup>16</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 406.

<sup>17</sup> *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 155 Fn. 121 spricht davon, dass es sich häufig um „recht kurzatmige politisch-legitimitorische Gründe“ handelt.

<sup>18</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 69 f.

<sup>19</sup> *Loeser*, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 103; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 267.

<sup>20</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 134.

<sup>21</sup> *Knoll*, in: FS Ismayr, S. 201 (213).

<sup>22</sup> Der Begriff geht zurück auf: *Bagehot*, The English Constitution, S. 44.

<sup>23</sup> *Koß*, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).



tragen von politischen Zielen abhängig ist, zeigt *exempli causa* die Schaffung des Amtes eines Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. So versprach Gerhard Schröder, der ehemalige SPD-Kanzlerkandidat, dass Kulturpolitik wieder in den Fokus der Politik des Bundes rücken würde<sup>24</sup> – die Konsequenz war sodann, dass nach seinem Regierungsantritt am 27. Oktober 1998 ein neuer Beauftragter entstand.<sup>25</sup> Die Kreation dieses Beauftragten auf Bundesebene zeigt jedoch auch, dass durch diese Praxis die Gefahr von „nicht unerheblichen Zentralisierungsbestrebungen“<sup>26</sup> entsteht. So betont das Bundesverfassungsgericht, dass gerade die Kulturhoheit das „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ist“<sup>27</sup>. Beauftragte bergen das Potenzial, mit dem Bundesstaatsprinzip in Konflikt zu geraten. Demgegenüber hatte die Bestellung des Beauftragten zugleich die Folge, dass die entsprechende Aufgabe stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gelangte; so wurden durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien kulturelle Aktivitäten der Bundesregierung für die Bürger besser wahrnehmbar.<sup>28</sup>

In der Literatur wird betont, dass die Ernennung von Beauftragten auf vorhandene Defizite und Unzulänglichkeiten bei den althergebrachten Möglichkeiten zur öffentlichen Aufgabenbewältigung zurückzuführen ist.<sup>29</sup> Insbesondere weil Beauftragte häufig nur für eine bestimmte Zeit von der Regierung eingesetzt werden können, bietet sich die Organisationsform jedoch an, um zu überprüfen, ob sich das Amt bewährt, ohne dass vorschnell feste Behördenstrukturen etabliert werden müssen. Michael Fuchs sieht die Beauftragten als: „letzte Zeugen vergangener, ehemals hochbrisanter Aufgaben und Vorboten künftiger Aufgaben noch ungewisser organisatorischer Zuordnung.“<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Schröder, BT-PIPr. 14/3, S. 62.

<sup>25</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I. S. 3288; zur Aufwertung der Kulturpolitik durch die Schaffung des Amtes auch: Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 17; Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 253; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 17; siehe zu den politischen Auswirkungen der Errichtung des Amtes auch: Berggreen-Merkel, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, § 57 Rn. 22 ff.

<sup>26</sup> Hense, DVBl. 2000, 376; anders: Berggreen-Merkel, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, § 57 Rn. 26.

<sup>27</sup> BVerfGE 6, 309 (347).

<sup>28</sup> Berggreen-Merkel, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, § 57 Rn. 26; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 17.

<sup>29</sup> Fuchs, DÖV 1986, 363 (367 f.); Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 140; Heitmann, NJW 1996, 904 (905); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 112 f., 148.

<sup>30</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 155.

## A. Anlass der Untersuchung

Es gibt Beauftragte auf Bundesebene in gesetzlich geprägten Bereichen – aufgrund der besonderen Bedeutung des Datenschutzes sei hier lediglich der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit genannt, dessen Ernennung auf § 11 BDSG<sup>31</sup> beruht. Allerdings ist die Tendenz zu beobachten, dass die Beauftragten zunehmend auch in gesetzessfreien Bereichen ernannt werden. Als Beispiel sei der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus angeführt, dessen Amt, Aufgabenbereich und Befugnisse auf Bundesebene nicht näher gesetzlich geregelt sind. Der Beauftragte wurde vielmehr durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung eingesetzt. In Bayern ist zwar am 1. April 2019 ein Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung in Kraft getreten (BayBeauftrG<sup>32</sup>); eine vergleichbare gesetzliche Normierung in Bezug auf die Errichtung von Beauftragten fehlt allerdings auf Bundesebene. In der Geschäftsordnung der Bundesministerien werden die Beauftragten zumindest in § 21 GGO<sup>33</sup> und § 45 Abs. 3 GGO erwähnt. Jedoch regeln diese Normen die Beteiligung der Beauftragten sowie Informationspflichten nur rudimentär: So lassen sich aus diesen Vorschriften beispielsweise keine Rückschlüsse darauf ziehen, unter welchen Voraussetzungen die Bestellung eines neuen Beauftragten erfolgen kann. Weiterhin fehlen nähere Angaben über die Aufgaben und Befugnisse der Beauftragten. Ferner handelt es sich bei diesen Normen um bloßes Innenrecht.<sup>34</sup> Der Mehrheit der Bevölkerung sind die Ernennungspraxis, die genaue Anzahl sowie die Aufgaben und Befugnisse der Beauftragten indes nicht bekannt.<sup>35</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird der Beauftragte u. a. als „schillerndes Rechtsinstitut“<sup>36</sup> bezeichnet. Die fehlende Regelung wird insbesondere dann problematisch, wenn Beauftragte mit Außenwirkung tätig werden; dies kann insbesondere bei einer Informationstätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit der Fall sein. In diesem Kontext sind Grundrechtsbeeinträchtigungen der Bürger denkbar, sodass sich die Frage stellt, inwiefern dem Handeln der Beauftragten in diesem Bereich Grenzen gesetzt sind.

Die rechtliche Untersuchung der politisch konstruierten Beauftragten stellt aufgrund der Komplexität des Beauftragtenwesens und der fehlenden rechtlichen Nor-

<sup>31</sup> Bundesdatenschutzgesetz vom 30. 6. 2017, BGBl. I S. 2097, das durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23. 6. 2021, BGBl. I S. 1858, geändert worden ist.

<sup>32</sup> Bayerisches Beauftragtengesetz (BayBeauftrG) vom 25. 3. 2019, GVBl. S. 58, BayRS 1102-12-S.

<sup>33</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26. 7. 2000, GMBL S. 526, zuletzt geändert durch Art. 1 Beschluss vom 11. 12. 2019, GMBL 2020 S. 68.

<sup>34</sup> Siehe hierzu: *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 ff.

<sup>35</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 1.

<sup>36</sup> *Stober*, in: Wolff u. a. (Hg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. I, § 35 Rn. 22; siehe auch: *Tettinger*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *HStR*, Bd. V, § 111 Rn. 3.

mierung ihrer Tätigkeit eine Herausforderung dar.<sup>37</sup> Entsprechend wird in der Fachliteratur auf das mangelnde Forschungsinteresse hinsichtlich der Organisationsform des Beauftragten und die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Auseinandersetzung damit verwiesen.<sup>38</sup> Grundsätzlich werden in der Staatsrechtslehre Fragen nach geeigneten Organisationsstrukturen sowie der Innenbereich der Bundesregierung lediglich im Rahmen spezieller Abhandlungen oder Monografien behandelt.<sup>39</sup> Die Tatsache, dass die Verfassungsmäßigkeit der Errichtung von Beauftragten noch nicht vom Bundesverfassungsgericht entschieden worden ist, könnte gleichermaßen darin begründet liegen, dass die Binnenorganisation der Regierung und der Verwaltung einer gerichtlichen Kontrolle kaum zugänglich ist.<sup>40</sup> In der Regel wird es bereits an einer Klagebefugnis fehlen. Dennoch sind seit Ende der 1960er-Jahre einige spezialisierte Abhandlungen<sup>41</sup> erschienen, die sich mit der gesonderten Or-

<sup>37</sup> Siehe bereits in Bezug auf die Kommissare: *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), *Otto Hintze*, Bd. I, S. 242; sowie: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 19 ff.; kritisch in Bezug auf die Transparenz der Beauftragten: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *HStR*, Bd. V, § 111 Rn. 68.

<sup>38</sup> *Wagener*, Forschungsprogramm Staatsorganisation, S. 83; *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 97; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 19–24; *Eberle*, DÖV 1988, 480; *Lecheler*, Die Verwaltung 19 (1986), 404 (405); v. *Mutius*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), *Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung*, S. 7 (8); *Hopp*, *Beauftragte in Politik und Verwaltung*, S. 5; *Arnold/Wüstendörfer*, Auf der Seite der Kinder – Kinderbeauftragte in Deutschland, S. 34; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 32 ff. m. w. N; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *HStR*, Bd. V, § 111 Rn. 1; siehe auch der Aufruf im Verfassungsblog: <https://verfassungsblog.de/open-call-der-auftrag-der-bundesbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 16. 3. 2022).

<sup>39</sup> Siehe zur Problematik auch: *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 9; wissenschaftliche Abhandlungen zum Organisationsbereich der Regierung sind insbesondere: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 129 ff.; *Hennis*, in: ders. (Hg.), *Regieren im modernen Staat*, S. 106 ff.; *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 1 ff.; *Prior*, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, S. 1 ff.; *Lepper*, in: *Siedentopf* (Hg.), *Regierungspolitik und Koordination*, S. 433 ff.; *Scheuner*, in: *FS Leibholz*, Bd. II, S. 899 ff.; *Busse*, DVBl. 1993, 413 ff.; *Hilbert*, in: *Krüper/Pilniok* (Hg.), *Die Organisationsverfassung der Regierung*, S. 91 ff.; *Seedorf*, in: *Krüper/Pilniok* (Hg.), *Die Organisationsverfassung der Regierung*, S. 161 ff.; näher zur Problematik der Bestimmung des Bereichs der Regierung: *Lhotta*, in: *Krüper/Pilniok* (Hg.), *Die Organisationsverfassung der Regierung*, S. 1 ff. m. w. N.

<sup>40</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 23 (Fn. 29); dazu auch: *Brinktrine*, Jura 2000, 123; *Meinel*, DÖV 2015, 717 (718).

<sup>41</sup> Grundlegend zu den öffentlich-rechtlichen Beauftragten insbesondere: *Redeker*, NJW 1967, 1297 ff.; v. *Pfuhlstein*, in: *FS Schäfer*, S. 405 ff.; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 1 ff.; *ders.*, DÖV 1986, 363 ff.; *Arndt*, RuP 1987, 32 ff.; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 ff.; *Hopp*, *Beauftragte in Politik und Verwaltung*, S. 1 ff.; *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 1 ff.; *Heitmann*, NJW 1996, 904 f.; *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 1 ff.; *Püttner*, in: *FS König*, S. 231 ff.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 1 ff.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *HStR*, Bd. V, § 111 Rn. 1 ff.; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 5 ff.; beachtlich ist auch die Monografie zum Datenschutzbeauftragten: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 1 ff.; sowie die Monografie zum Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 1 ff.

organisationsform beschäftigen, wenngleich die Schwerpunkte der Abhandlungen unterschiedlich sind und teilweise primär auf Beauftragte der Verwaltung<sup>42</sup> bezogen sind. So kann zwischen den Beauftragten der Bundesregierung und den Beauftragten innerhalb der öffentlichen Verwaltung<sup>43</sup> unterschieden werden; wenngleich es Parallelen sowohl in der gesonderten Aufgabenstellung als auch in Bezug auf die Befugnisse gibt<sup>44</sup> – eine scharfe Abgrenzung erweist sich als schwierig. Denn auch die Ministerien, innerhalb derer die Beauftragten der Regierung fungieren, können Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, wodurch zahlreiche Schnittpunkte bestehen. Bei Beauftragten, die lediglich innerhalb eines Ressorts tätig sind, ist jedoch primär die mögliche Beschneidung der Ressortkompetenz problematisch, wohingegen bei Beauftragten, die mit Aufgaben des Gesetzesvollzugs betraut werden, Probleme in Bezug auf die Verbandskompetenz entstehen können.<sup>45</sup>

Helmut Hopp ging im Jahr 1993 vom Anfang einer „Beauftragtenforschung“<sup>46</sup> aus. Als eigenes Gebiet der Wissenschaft, das sich nach Michael Stolleis dann herausbildet, wenn Vorlesungen, Lehrbücher sowie eine Vielzahl von Aufsätzen und Bibliografien zu einem Themengebiet entstanden sind,<sup>47</sup> kann sich die Beschäftigung mit den Beauftragten aber bereits aufgrund der Tatsache, dass diese – zumindest überwiegend – zum Innenbereich der Bundesregierung gehören, nicht entwickeln. Mit dieser Arbeit soll der Versuch gewagt werden, einen weiteren wissenschaftlichen Beitrag zur Analyse der Rechtsfigur des Beauftragten zu leisten.

## B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

In dieser Arbeit werden die historische Entwicklung und die charakteristischen Merkmale der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung analysiert. Dabei stehen die Aufgaben, die Befugnisse, die Unabhängigkeit und die organisatorische Ausgestaltung sowie die rechtliche Grundlage der Ernennung im Fokus. Im Rahmen der Untersuchung erfolgt insbesondere eine eingehende rechtliche Betrachtung der Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten. In diesem Kontext stellt sich die Problematik, dass auch Äußerungen das Potenzial haben, einen Grundrechtseingriff darzustellen. Die Arbeit beschäftigt sich zudem mit der Thematik, wer innerhalb der Bundesregierung die rechtliche Verantwortung für das Handeln der Beauftragten trägt – eine politische Kontrolle der Beauftragten steht

---

<sup>42</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 1 ff.; *ders.*, DÖV 1986, 363 ff.; *Arndt*, RuP 1987, 32 ff.; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 ff.; *Püttner*, in: FS König, S. 231 ff.

<sup>43</sup> Siehe insbesondere zu den Beauftragten der Verwaltung: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 1 ff.; *Püttner*, in: FS König, S. 231 ff.

<sup>44</sup> So auch: *Pilniok*, in: Krüper/Pilniok (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 201 (215 Fn. 76).

<sup>45</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 50.

<sup>46</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 10.

<sup>47</sup> *Stolleis*, in: Bauer u. a. (Hg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, S. 1 (2).

in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit. Zudem ist zu klären, ob der Beauftragte in seiner derzeitigen Ausgestaltung überhaupt die Macht hat, Änderungen zu bewirken, oder ob ihm lediglich die Funktion eines politischen Alibis<sup>48</sup> zukommt und er somit eher als „Mittel symbolischer Politik“<sup>49</sup> zu betrachten ist. Die in staatsrechtlicher Hinsicht relevanten Fragestellungen, die mit diesen Beauftragten verbunden sind, systematisch aufzuarbeiten und sie einer kritischen Würdigung zu unterziehen sowie die Schwachstellen der Rechtsfigur aufzuzeigen, stellen daher den Gegenstand der Untersuchung dar.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht primär darin herauszufinden, ob die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten reformiert werden sollte. Hierbei soll die zentrale Frage beantwortet werden, inwiefern sowohl eine verfassungskonforme als auch eine effiziente Aufgabenerfüllung durch Beauftragte gewährleistet werden kann. Im Fokus stehen dabei die Gestaltungsmacht, die demokratische Legitimation und die Transparenz der Rechtsfigur. Zudem wird aufgezeigt, ob sich die Aufnahme besonders bedeutender Beauftragter in die Verfassung lohnt. Würde die Rechtsstellung der Beauftragten aufgewertet, so könnte dies auch Auswirkungen auf den Rechtsschutz haben. So könnten die Beauftragten sodann als andere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG<sup>50</sup> angesehen werden, sodass das Bundesverfassungsgericht in einem Organstreitverfahren gegebenenfalls direkt über das Handeln der Beauftragten entscheiden könnte. Relevant ist dies insbesondere, wenn es zu einer Kompetenzüberschreitung der Beauftragten zulasten anderer oberster Bundesorgane kommt. Weiterhin könnten die Beauftragten in diesem Fall auch direkt gegen andere oberste Bundesorgane klagen, sollten ihre Rechte umgangen werden.

## C. Gang der Untersuchung

Bevor die heutige Ausgestaltung der Beauftragten analysiert werden kann, wird im ersten Kapitel die geschichtliche Entwicklung betrachtet. Denn beim Beauftragten handelt es sich zumindest nicht gänzlich um „eine Geburt unserer Zeit“<sup>51</sup>. An dieser Stelle wird – neben einem kurzen Rückblick auf die Antike – insbesondere das Rechtsinstitut des Kommissars und des Ombudsmanns relevant. Es wird dargestellt, inwiefern die heutige Rechtsfigur des Beauftragten mit den historischen Vorläufern vergleichbar ist. Im Anschluss soll die Entwicklung der Ernennung von

<sup>48</sup> Zu dieser Gefahr: *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (22); siehe auch in Bezug auf den Tierschutzbeauftragten: *Erbel*, DÖV 1992, 189 (196).

<sup>49</sup> *Kauf*, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, S. 22.

<sup>50</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. 8. 1993, BGBl. I S. 1473, das zuletzt durch Gesetz vom 20. 11. 2019, BGBl. I S. 1724, geändert worden ist.

<sup>51</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 23.

Beauftragten seit Gründung der Bundesrepublik beleuchtet werden. Auf Bundesebene gab es im Jahr 2008 insgesamt 32<sup>52</sup>, im Jahr 2010 bereits 35<sup>53</sup> und im Jahr 2022 ebenfalls 35 Bundesbeauftragte, Beauftragte der Bundesregierung und Koordinatoren<sup>54</sup>. Eine chronologische Darstellung dieser Entwicklung vorzunehmen und aufzuzeigen, in welchen Bereichen Beauftragte eingesetzt werden, stellt einen wesentlichen Teil der Betrachtung dar. Weiterhin wird dargelegt, inwiefern sich der Beauftragte ebenfalls auf Landes- und kommunaler Ebene etabliert hat. Zum Abschluss des Kapitels wird die Frage beantwortet, ob die Bundesbeauftragten und die Beauftragten ein neues Rechtsinstitut oder lediglich eine Neuaufgabe der historischen Vorgänger darstellen.

Das zweite Kapitel dieser Arbeit widmet sich ausführlich der rechtlichen Analyse der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung im Sinne von § 21 GGO. Da die Begrifflichkeit „Beauftragter“ nicht nur für die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung verwendet wird, sondern Beauftragte innerhalb der drei Staatsgewalten und auch im Privatrecht zu finden sind, ist eine Abgrenzung zu anderen Beauftragten auf öffentlicher und privater Ebene notwendig. Zudem wird in der Arbeit erörtert, ob die Beauftragung mit der Übertragung von staatlichen Kompetenzen aufgrund einer Delegation oder eines Mandats in Verbindung steht. Relevant ist zudem, inwieweit sich die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung unterscheiden und weshalb oftmals gleichfalls die Bezeichnung Koordinator oder Sonderbeauftragter vorzufinden ist. Zudem wird im Rahmen der Untersuchung darauf eingegangen, ob die Beauftragten maßgeblich der Gubernative zuzuordnen sind und inwiefern manche Beauftragte eine besondere staatsdienende Funktion haben. Im dritten Kapitel sollen die charakteristischen Merkmale der Beauftragten tiefgreifend rechtlich analysiert werden. Diesbezüglich sind die Aufgaben, die Rechte sowie Befugnisse, die Dauer des Einsatzes, die fachlichen Qualifikationen des Amtsinhabers, die nähere Ausgestaltung des Amtsverhältnisses sowie die Ausstattung mit personellen und sachlichen Mitteln relevant. Im vierten Kapitel ist die Organisationsform des Beauftragten zu untersuchen; in diesem Kontext ist eine Differenzierung zwischen dem Bereich der Verwaltungsorganisation und dem Bereich der Regierungsorganisation erforderlich. Im fünften Kapitel liegt ein weiterer Schwerpunkt auf der Betrachtung der Rechtsgrundlage; relevant wird in diesem Kontext die Organisationsgewalt, die dem Gesetzgeber oder der Bundesregierung zustehen kann. Inwiefern bei der Errichtung der Organisationseinheit des Beauftragten eine Zugriffspflicht des Gesetzgebers besteht, ist näher zu erörtern. Im Zuge dessen ist die grundrechtliche

---

<sup>52</sup> Menzenbach/Kersten/Thomas, WD 3 – 3010 – 367/08, S. 4.

<sup>53</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 5.

<sup>54</sup> Zur aktuellen Anzahl der Beauftragten: Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

Relevanz der Beauftragten von Bedeutung, ebenso wie die Problematik, ob die Tätigkeit der Beauftragten mit verfassungsrechtlichen Grundprinzipien im Einklang steht. Darüber hinaus wird die Fragestellung erörtert, ob das Organ, das die Rolle und die Aufgabenübertragung des Beauftragten erstmalig begründet hat, ebenfalls für diesbezügliche Änderungen zuständig ist.

Im sechsten Kapitel wird aufgezeigt, ob es Möglichkeiten für eine Neustrukturierung des Beauftragtenwesens gibt, um für eine verbesserte Ausgestaltung der Rechtsfigur zu sorgen und gleichzeitig mehr Transparenz zu schaffen. Neben einer Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten ist eine verstärkte demokratische Legitimation der Beauftragten zu begutachten. Dabei ist in Erwägung zu ziehen, Beauftragte mit „Sonderaufgaben von staatspolitischem Rang oder außergewöhnlicher Schwierigkeit“<sup>55</sup> mit mehr rechtlichen Befugnissen (Mitwirkung im Bereich der Gesetzgebung, Weisungsbefugnisse) auszustatten. Von besonderer Relevanz ist zudem die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es notwendig ist, diesbezüglich eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage zu erlassen, sodass verfassungswidrige Grundrechtseingriffe, die durch das Aussprechen von staatlichen Warnungen entstehen können, vermieden werden. Eine Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung könnte sich zudem auf die Antragsberechtigung im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auswirken. Weiterhin wird in der Arbeit überprüft, ob eine Reduktion der Anzahl der Beauftragten in Betracht kommt – insofern gilt: Qualität vor Quantität. Die Beauftragten bieten sich insbesondere aufgrund ihrer Unabhängigkeit in gesellschaftlich relevanten Bereichen an. Als gesellschaftlich relevante Bereiche sind solche Sachgebiete anzusehen, die sich im Einzelfall durch eine besondere Grundrechterelevanz auszeichnen, eine außerordentliche Komplexität aufweisen oder für den Erhalt der wehrhaften Demokratie von Bedeutung sind. Insofern kann eine Parallele zur Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts gezogen werden; so ist nach ständiger Rechtsprechung insbesondere die Grundrechtsrelevanz maßgeblich für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung.<sup>56</sup> Im Fokus der Reformvorschläge steht die Frage, inwiefern die Transparenz über die rechtliche Stellung der Beauftragten erhöht werden könnte. In diesem Kontext wird der Vorschlag erörtert, eine gesetzliche Grundlage für die Rahmenbedingungen des Beauftragtenwesens zu konstituieren, um mehr Rechtsklarheit zu schaffen und zumindest vermeidbare Komplexität zu verringern. Zudem wird die Option betrachtet, eine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage für die Beauftragten zu etablieren, die von herausragendem Belang für den Staat oder die Gesellschaft sind. Von Interesse sind vor allem der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der aufgrund seiner vollständigen

<sup>55</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426); ebenso: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 69.

<sup>56</sup> St. Rspr., vgl.: BVerfGE 33, 125 (158); 33, 301 (346); 34, 165 (192 f.); 40, 237 (249 f.); 47, 46 (79); 49, 89 (126); 95, 267 (307); 98, 218 (251); 108, 282 (312); kritisch zur Unbestimmtheit der Theorie: *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 26 Rn. 64 f.



Unabhängigkeit, seiner Kontrolltätigkeit, seiner besonderen Bedeutung für den Schutz der Grundrechte und seiner gesonderten Stellung zwischen Parlament und Regierung im Staatsgefüge eine maßgebende Rolle hat, sowie der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus, der sowohl aus historischen Gründen als auch für den Erhalt einer wehrhaften Demokratie von hohem Stellenwert ist.



## Kapitel 1

# Beauftragte im historischen Kontext

Die historische Entwicklung der Einsetzung öffentlich-rechtlicher Beauftragter zeigt, dass die Bestellung spezieller Personen zur Erledigung besonderer öffentlicher Aufgaben durch die Staatsgewalt kein Novum in der Bundesrepublik darstellt.<sup>1</sup> Der lateinische Begriff für Beauftragte ist *commissarius*; darauf zurückgehend ist der Kommissar<sup>2</sup> als einer der bedeutendsten Vorgänger des Beauftragten zu sehen.<sup>3</sup> Dieser gewann im 15. bis 18. Jahrhundert – durch die allmähliche Etablierung des Instituts in Frankreich<sup>4</sup> und England,<sup>5</sup> die Errichtung der Kommissariate in Brandenburg-Preußen<sup>6</sup> und sodann aufgrund der Verwaltungsreformen unter König Friedrich Wilhelm I. (1723)<sup>7</sup> – an Bedeutung.<sup>8</sup> Weiterhin kann der Ombudsmann als spezieller Bürgerbeauftragter ebenfalls als Vorreiter der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung charakterisiert werden.<sup>9</sup>

Allerdings ist weitergehend zu beobachten, dass noch andere Organisationsinstitute bestanden, die mit dem gegenwärtigen Beauftragten konvergieren. Jean Bodin verwies im Rahmen seiner Untersuchung über die Kommissare darauf, dass

---

<sup>1</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 31.

<sup>2</sup> Grundlegend hierzu: Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 428 ff.; Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 ff.; Schmitt, Die Diktatur, S. 42 ff.; Toeche-Mittler, Kommissare, S. 1 ff.; zusammenfassend: v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 ff.; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 165 ff.

<sup>3</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 34; Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (52); vgl. auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 165.

<sup>4</sup> Speziell zur Rolle der Kommissare in Frankreich: Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 30 f. m. w. N.; eingehend zum *commissaire départi*: Holtzmann, Französische Verfassungsgeschichte, S. 396 ff.

<sup>5</sup> Ausführlich zur Entwicklung des Instituts in Europa: Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (266 ff.).

<sup>6</sup> Zur Entwicklung der Kommissariate: v. Preußen, Die Entwicklung der Kommissariats-Behörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I, S. 24 ff.; Bornhak, Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, S. 177 f.; v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert, Bd. II, S. 71 ff.; Helfritz, Geschichte der Preußischen Heeresverwaltung, S. 112 ff.

<sup>7</sup> Dazu: Bornhak, Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, S. 179 ff.; Helfritz, Geschichte der Preußischen Heeresverwaltung, S. 144 ff.

<sup>8</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 30; Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 25 ff.; Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 346.

<sup>9</sup> So: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 165.

der lateinische Ausdruck für Kommission *curatio* ist;<sup>10</sup> in der Antike (800 v. Chr. bis ca. 600 n. Chr.) gab es dafür beispielsweise das Amt *curator*. Weiterhin existierten auch bereits zu diesem Zeitpunkt Kontrollinstanzen, die insbesondere die Bürger vor einem Machtmissbrauch der Herrschenden schützen sollten und demnach gewissermaßen als Vorläufer des Ombudsmanns angesehen werden können. Im Folgenden werden die Vorreiter des Beauftragten (*curator*, Ephorat, Volkstribunat, *defensor civitatis (plebis)*, Kommissar und Ombudsmann) näher beleuchtet.

## A. Außerordentliche Ämter in der Antike

Die griechische Polis und das Römische Reich stellten organisierte Herrschaftsverhältnisse dar, die mit dem modernen Staat – zumindest in gewissem Maße – vergleichbar sind.<sup>11</sup> Bereits im Römischen Reich bestand ein Territorialstaat mit einer ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung,<sup>12</sup> einer stabilen Regierung und einem organisierten Berufsbeamtentum.<sup>13</sup> Im Rahmen dieser Arbeit kann jedoch lediglich eine limitierte Darstellung der damaligen Strukturen anhand der Sekundärliteratur über die römische Kaiserzeit und die Antike geboten werden; es erfolgen keine ausführliche Auswertung und Auslegung der historischen Quellen und der Digesten.

### I. Vorläufer des Kommissars: der *curator*

Die Aufgaben der Verwaltung wurden im Römischen Reich primär durch die römischen Beamten *magistratus* und die Senate ausgeübt; diese können damit als etablierte und dauerhafte Institution angesehen werden.<sup>14</sup> Für die ordentlichen Magistraturen waren folgende Merkmale kennzeichnend: die Wahl durch das römische Volk<sup>15</sup> und die exakt festgelegte zeitliche Begrenzung des Amtes.<sup>16</sup> Ferner

<sup>10</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 434; siehe auch: Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 30.

<sup>11</sup> Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 9; Schöbener/Knauff, Allgemeine Staatslehre, § 2 Rn. 13 ff.

<sup>12</sup> Ausführlich zur Rechtsstellung der Städte im Imperium Romanum der frühen Kaiserzeit: Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones, S. 1 ff.; Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (107–113).

<sup>13</sup> Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 9 f.

<sup>14</sup> Savigny, Geschichte des Römischen Rechts im Mittelalter, Bd. I, S. 41; Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 109.

<sup>15</sup> In Bezug auf die Wahl durch das römische Volk gab es drei, historisch bedingte, Ausnahmen: den Interrex, den Dictator und den Reiterobersten, siehe hierzu: Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 108.

<sup>16</sup> Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 108.

gab es auch außerordentliche Ämter zur Erledigung besonderer Aufgaben.<sup>17</sup> Der *curator* war ein Sonderbeauftragter neben den regulären Magistraten, dem eine außerordentliche Aufgabe zur Erledigung durch eine Zentralinstanz zugewiesen wurde.<sup>18</sup> Kennzeichnend für diese speziellen Beauftragten war insbesondere, dass sie nicht in die bestehende Stadtverwaltung eingegliedert und mit spezifischen Vollmachten ausgestattet wurden.<sup>19</sup> Aufgrund dieser gesonderten Stellung waren die so ernannten Sonderbeauftragten ebenfalls nicht an die klassischen Grundsätze gebunden, die die Magistrate zu beachten hatten, beispielsweise „Kollegialität, Annuität, Iteration, Kumulation“<sup>20</sup>.

Von besonderer Bedeutung war in der Antike das Sonderamt des *curator rei publicae*.<sup>21</sup> Dieser wurde zur Behebung vereinzelter Notsituationen in Städten, die durch die herkömmliche Organisationsstruktur nicht hinreichend behoben werden konnten,<sup>22</sup> vom Kaiser eingesetzt.<sup>23</sup> Der *curator rei publicae* kann auch als „Pfleger des städtischen Gutes“<sup>24</sup> bezeichnet werden. Es wird im Schrifttum vermutet, dass der römische Kaiser Marcus Ulpius Traianus,<sup>25</sup> der in den Jahren 98 bis 117 regierte, die erste Form dieser Beauftragten einsetzte.<sup>26</sup> Wilhelm Liebenam bezeichnete diesen *curator* auch als „kaiserliche[n] Commissar“<sup>27</sup> beziehungsweise „angesehenen kaiserlichen Beauftragten“<sup>28</sup>. Er wurde in den Bereichen tätig, in denen es im öffentlichen Interesse erforderlich war, wobei der Kaiser über den speziellen Arbeits-

<sup>17</sup> Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones, S. 161; Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 190 ff.; Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 110; Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 15.

<sup>18</sup> Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung des Magistratus Municipales und der Decuriones, S. 162; Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 198 f.

<sup>19</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (115 f.); Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 169; Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 224.

<sup>20</sup> Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 5; siehe auch: Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 167.

<sup>21</sup> Mit diesem Amt soll sich bereits Ulpian in seinen Schriften beschäftigt haben, siehe: Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 445; Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 222 ff.

<sup>22</sup> Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 422.

<sup>23</sup> Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung des Magistratus Municipales und der Decuriones, S. 161 f.

<sup>24</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 (298).

<sup>25</sup> Näher zu Traian: Eck, in: Claus (Hg.), Die römischen Kaiser, S. 110–124.

<sup>26</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 (293). Langhammer, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 166; Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 3; für eine Einsetzung zur Zeit von Domitian (81–96): Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 191 f.

<sup>27</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 (315).

<sup>28</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 (318).

einsatz entschied.<sup>29</sup> Im Speziellen traf dies auf das Gebiet der Finanzen zu, da die Gemeinden mit dem komplexen Finanzwesen überbeansprucht waren und der Beauftragte sie unterstützen sollte.<sup>30</sup> Primäre Aufgabe des Beauftragten war es sicherzustellen, dass die Gemeinden wirtschaftlichen Verpflichtungen nachkamen.<sup>31</sup>

## 1. *Curator rei publicae* als ein Instrument der Eingriffsverwaltung?

Der *curator rei publicae* wird im Schrifttum als ein Instrument der Eingriffsverwaltung eingeordnet, der gewährleisten sollte, dass die städtischen Institutionen ordnungsgemäß funktionierten.<sup>32</sup> Der *curator* hatte aufgrund seiner vom Kaiser verliehenen Autorität zumindest einen großen faktischen Einfluss.<sup>33</sup> Der Souverän stattete ihn mit Kontroll-, Beratungs- sowie Beanstandungsbefugnissen aus; allerdings waren seine Befugnisse in der Regel auf die nachträgliche Kontrolle des Handelns der Amtsträger beschränkt; darüber hinausgehend handelte er nicht selbstständig anstelle der städtischen Amtsträger gegenüber den Bürgern.<sup>34</sup> Weitergehende Rechte des Beauftragten konnten sich jedoch aus einer speziellen kaiserlichen Ermächtigung ergeben.<sup>35</sup> Obwohl der *curator* im Rahmen seiner Beanstandungsbefugnisse für die Rücknahme der Beschlüsse der Stadt Sorge trug und getroffene Maßnahmen der ordentlichen Amtsträger nachträglich verhindern konnte, ist nicht geklärt, wie weit seine Straf- und Befehlsmöglichkeiten (Koerzitionsgewalt) tatsächlich reichten.<sup>36</sup> Der damalige *curator* kann dennoch nicht mit der

<sup>29</sup> *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (315); *Langhammer*, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 169; *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 17.

<sup>30</sup> *Vittinghoff*, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (113); *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (309); *Meyer*, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 422; *Langhammer*, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 169; *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 15 f.; siehe näher zu den Aufgaben und Befugnissen: *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (321 f.); *Eck*, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 205 ff.; *Langhammer*, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipalis und der Decuriones, S. 168 ff.

<sup>31</sup> *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (299).

<sup>32</sup> *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 16.

<sup>33</sup> *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 17.

<sup>34</sup> Siehe: *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (300 ff.); *Eck*, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 219; *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 16; *Hofmann*, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 5; grundsätzlich ist für die Eingriffsverwaltung charakteristisch, dass diese in Rechte des Bürgers eingreift: *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 10; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 16; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 111; instruktiv zur Eingriffsverwaltung: *Geis*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. I, § 18 Rn. 1 ff.

<sup>35</sup> Siehe: Dig. 39, 4, 11, 1 (Paulus 1. V sent.): agri publici, qui in perpetuum locantur, a curatore sine auctoritate principali revocari non possunt, zitiert nach: *Liebenam*, *Philologus* 56 (1897), 290 (Fn. 47).

<sup>36</sup> *Müller*, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 16.

modernen Rolle des Staatskommissars beschrieben werden, denn dies ließe zu sehr außer Acht, dass er nur eine Hilfsfunktion innehatte.<sup>37</sup>

Weiter wurde im Schrifttum kritisiert, dass durch den *curator rei publicae* die Autonomie der Städte begrenzt und damit die „blühende Selbstverwaltung“<sup>38</sup> beeinträchtigt wurde.<sup>39</sup> Allerdings ergibt sich aus den obigen Ausführungen, dass die Befugnisse des Sonderbeauftragten in der Regel auf Beratungs- und nachträgliche Beanstandungstätigkeiten beschränkt waren, sofern der Kaiser nicht explizit weiterreichende Befugnisse übertragen hatte. Die Bestellung des *curator* ging auch nicht mit einem Kompetenzverlust der ordentlichen Amtsträger einher.<sup>40</sup> Ferner war sein zeitlicher Einsatz in der Regel beschränkt. So war er lediglich für die Erledigung seines Auftrags in der Stadt, wobei diese Zeit teilweise nur einige Monate betrug.<sup>41</sup> Der *curator* diente demnach vielmehr den Interessen der Städte und der Allgemeinheit. Die Einsetzung dieses Beauftragten war notwendig, damit die Gemeinden weiterhin wirtschaftlich bestehen konnten.<sup>42</sup>

## 2. Eingliederung in die städtische Ämterstruktur

Die Stellung des *curator rei publicae* wandelte sich im Laufe der Zeit. Die Reformen des Kaisers Diokletian, die am Ende des 3. Jahrhunderts eingeführt wurden, führten dazu, dass sich die Verwaltungsstrukturen verbesserten; die Kontrollaufgaben, für die der *curator rei publicae* zuständig war, konnten nun von den Statthaltern wahrgenommen werden.<sup>43</sup> Aus dem *curator* wurde schließlich ein städtischer Beamter, der von den Stadtratsmitgliedern gewählt wurde – gleichwohl bedurfte seine Wahl weiterhin der Bestätigung durch den Kaiser.<sup>44</sup>

In der Literatur wird vermutet, dass der *curator rei publicae* ab diesem Zeitpunkt an Bedeutung verlor.<sup>45</sup> Aus dieser Stellungsveränderung kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der Einfluss dieses Sonderbeauftragten und damit des Staates auf die Autonomie der Städte nicht als weitreichend zu werten ist, da der

<sup>37</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (114).

<sup>38</sup> Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 422.

<sup>39</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 ff.; Meyer, Römischer Staat und Staatsgedanke, S. 422.

<sup>40</sup> Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 16.

<sup>41</sup> Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 17.

<sup>42</sup> Im Ergebnis ebenso: Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (114); Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 226 f.; Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 20.

<sup>43</sup> Burton, Chiron 9 (1979), 465 (479); Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 20; Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 6.

<sup>44</sup> Liebenam, Philologus 56 (1897), 290 (319); Eck, Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, S. 199; Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (116); Müller, Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde, S. 21; Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 6.

<sup>45</sup> Burton, Chiron 9 (1979), 465 (479); Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 6.

Kaiser anderenfalls nicht auf sein Privileg, den *curator* selbst zu ernennen, verzichtet hätte.<sup>46</sup>

## II. Vorläufer des Ombudsmanns

Die Beauftragten werden zum Schutz bestimmter Interessengruppen eingesetzt und sollen Missstände im Staat zum Wohl der Bevölkerung beseitigen, demnach können sie als „spezielle Petitionsinstanz“<sup>47</sup> für Bürger anerkannt werden. Als antike Vorgänger dieser Art von Beauftragten sind die Ephoren und das Volkstribunat anzusehen.<sup>48</sup> Darüber hinaus hatte auch der *defensor civitatis (plebis)* eine Petitionsfunktion inne.

### 1. Ephorat und Volkstribunat

Die Ephoren, die ungefähr im Jahr 754 v. Chr. geschaffen wurden,<sup>49</sup> waren Kontrollorgane im antiken Sparta, die von der Volksversammlung eingesetzt wurden und die gesamte Staatstätigkeit zu beaufsichtigen hatten; das Ephorat galt deshalb zur damaligen Zeit als ein bedeutendes demokratisches Element.<sup>50</sup> Die Ephoren übten Kontrolle über den König und seine Beamten aus und hatten umfassende Befugnisse, denn sie hatten ein unbeschränktes Aufsichtsrecht sowie die Disziplinargewalt inne.<sup>51</sup> Ihre Aufgabe bestand darin, für die Einhaltung von Recht und Gesetz zu sorgen und demnach ungerechte Machtausübung zu verhindern.<sup>52</sup> Weiterhin hatten sie eine Vermittlerrolle zwischen der Staatsgewalt und den Bürgern.<sup>53</sup>

Eine ähnliche Institution stellte das Volkstribunat im Römischen Reich dar,<sup>54</sup> das wahrscheinlich 494 v. Chr. geschaffen wurde.<sup>55</sup> Primäre Aufgabe der Volkstribunen

<sup>46</sup> Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 12.

<sup>47</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 173; näher zur Funktion als Petitionsinstanz auch: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 31 ff.

<sup>48</sup> Eingehend zur historischen und philosophischen Herleitung der Ombudsmann-Idee: Matthes, Der Bürgerbeauftragte, S. 23 ff.

<sup>49</sup> Siehe zur Entstehung und Entwicklung: Dum, Entstehung und Entwicklung des spartanischen Ephorats bis zur Beseitigung desselben durch König Kleomenes III., S. 1 ff.; v. Stern, Berliner Studien für classische Philologie und Archaeologie 15 (1894), 1 ff.; Bazzan, in: Asmuth/Metz (Hg.), Die Sittenlehre J. G. Fichtes 1798–1812, S. 117 (121 f.).

<sup>50</sup> Pickl, in: FS Schwind, S. 193 (197); Nippel, in: Blicke (Hg.), Theorien kommunaler Ordnung in Europa, S. 225 (226 f.).

<sup>51</sup> Bauer, Die neue Gewalt, S. 7.

<sup>52</sup> Bauer, Die neue Gewalt, S. 8; siehe auch: Asmuth, in: Zöller (Hg.), Der Staat als Mittel zum Zweck, S. 91 (101).

<sup>53</sup> Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des Staatsrechts, Buch IV, Kap. 5 (S. 114); Bazzan, in: Asmuth/Metz (Hg.), Die Sittenlehre J. G. Fichtes 1798–1812, S. 117 (121).

<sup>54</sup> Siehe bereits zur Vergleichbarkeit: Cicero, De re publica/Vom Staat 2, 33 (58); v. Stern, Berliner Studien für classische Philologie und Archaeologie 15 (1894), 1 (50); Thommen, GFA 6 (2003), 19 ff.

<sup>55</sup> Pickl, in: FS Schwind, S. 193 (197).

war es, die plebejische Bürgerschaft gegen einen Machtmissbrauch zu verteidigen beziehungsweise vor Übergriffen der ordentlichen Beamten zu schützen.<sup>56</sup> Ferner kann als eine bedeutende Funktion angesehen werden, dass sie Mängel, die in der Regierung auftraten, beseitigen sollten. Die Volkstribunen hatte zur Erledigung der Aufgabe das Recht, bereits vollzogene Handlungen wieder aufzuheben.<sup>57</sup> Darüber hinaus verfügten sie über ein Vetorecht gegenüber den Tätigkeiten der Verwaltung.<sup>58</sup>

Allerdings gibt es auch Unterschiede zwischen dem antiken Ephorat sowie dem römischen Volkstribunat und den philosophischen Konzepten in Bezug auf die Ausgestaltung solcher Institutionen.<sup>59</sup> Tatsächlich hatten die Ephoren und die Tribunen damals auch die Kontrolle über die Bürger auszuüben, während in der staatsphilosophischen Literatur Vorschläge<sup>60</sup> gemacht wurden, die primär lediglich darauf abzielten, eine Kontrollinstanz des Volkes gegen den Staat zu schaffen.<sup>61</sup>

## 2. Defensor civitatis (plebis)

Eine weitere Institution der Interessenvertretung ist der *defensor civitatis* (*plebis*)<sup>62</sup>. Dieser wurde im 4. Jahrhundert von Valentinian I eingesetzt, um Korruption und Machtmissbrauch zu verhindern; der Schutz vor einer übermäßigen Besteuerung der Bevölkerung stand im Fokus seiner Tätigkeit.<sup>63</sup> Der *defensor civitatis* wurde zunächst vom Prätorianerpräfekten ernannt; später wurde er hingegen von den Stadtgemeinden bestimmt und vom Präfekten lediglich bestätigt, um dem Amt die notwendige Autorität zu verleihen.<sup>64</sup> Die Verteidigung der Rechte der Bevölkerung ist einer der Hauptbeweggründe für die Errichtung dieser Institution.<sup>65</sup>

Der *defensor civitatis* hatte die Aufgaben, Beschwerden des Volkes über die staatlichen Amtsträger entgegenzunehmen und niederzuschreiben, kleinere Rechts-

<sup>56</sup> Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des Staatsrechts, Buch IV, Kap. 5, S. 114; Mommsen, Römisches Staatsrecht, Bd. II, Teil I, S. 287 ff.; Pickl, in: FS Schwind, S. 193 (197); Thommen, GFA 6 (2003), 19 (23 f.); ausführlich zu den Aufgaben und Befugnissen des Volkstribunats: Bleicken, Das Volkstribunat der klassischen Republik, S. 5 ff. m. w. N.

<sup>57</sup> Bleicken, Das Volkstribunat der klassischen Republik, S. 5.

<sup>58</sup> Bauer, Die neue Gewalt, S. 8.

<sup>59</sup> Hansen, Die Institution des Ombudsmann, S. 8.

<sup>60</sup> Siehe nur: Fichte, in: Medicus (Hg.), Johann Gottlieb Fichte, Bd. II, S. 1 (175 ff.); differenzierend jedoch: Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des Staatsrechts, Buch IV, Kap. 5, S. 114, der betont, dass das Tribunat manchmal auch dazu dienen soll, die Regierung gegen das Volk zu schützen.

<sup>61</sup> Zum Ganzen: Hansen, Die Institution des Ombudsmann, S. 5 ff. m. w. N.

<sup>62</sup> Zum Wechsel des Amtstitels des *defensor* siehe: Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (124); Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 10.

<sup>63</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (124); näher hierzu: Frakes, Contra Potentium Iniurias, S. 87 ff.; Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 7 ff.

<sup>64</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (125).

<sup>65</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (124).



streitigkeiten zu schlichten sowie die Steueranforderungen zu überprüfen.<sup>66</sup> Das Ziel seiner Überprüfungen bestand darin, Missstände und Ungerechtigkeiten im Staat aufzudecken.<sup>67</sup> Zur Erfüllung seiner Aufgabe hatte er die Befugnis, beim Prätorianerpräfekten sowie dem Provinzstatthalter Beschwerden vorzutragen.<sup>68</sup> In Bezug auf diesen Beauftragten wird darauf hingewiesen, dass der *defensor civitatis* „kein omnipotenter Staatskommissar“<sup>69</sup> war. Dies lässt sich damit begründen, dass er letztlich lediglich unterstützend bei der Behebung von Missständen mitwirkte und die Plebs schützen sollte, aber nicht etwa den Staat im Gemeinwesen repräsentierte.<sup>70</sup> Dennoch ist die Bedeutung dieser Beauftragten nicht zu unterschätzen; der *defensor civitatis* kann vielmehr als ein wichtiger Versuch zur Etablierung einer Person als Petitionsinstanz angesehen werden.

## B. Rechtsfigur des Kommissars

Trotz der verschiedenen Erscheinungsformen von Beauftragten in der Antike ist es der Kommissar, der als maßgeblicher Vorläufer der gegenwärtigen Beauftragten zu betrachten ist und dem sowohl praktisch als auch aus wissenschaftlicher Perspektive eine hohe Relevanz zukommt. Ihm ist aufgrund seiner hohen Bedeutung bei der historischen Untersuchung der Beauftragten im Allgemeinen ein nicht unerheblicher Stellenwert beizumessen.

Die Kommissare wurden als „Werkzeug des sich einrichtenden fürstlichen Absolutismus“<sup>71</sup> bezeichnet,<sup>72</sup> denn der Monarch konnte durch die Einsetzung des Kommissars einen beherrschenden Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung ausüben.<sup>73</sup> Der Souverän setzte die Kommissare dort ein, wo neue und außerordentliche Aufgaben entstanden, die durch ordentliche Beamte nicht erledigt werden konnten.<sup>74</sup> Aber auch in der Weimarer Republik und zu Zeiten des Nationalsozialismus war die Rechtsfigur des Kommissars verbreitet.

<sup>66</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (126 f.); Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 8.

<sup>67</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (127).

<sup>68</sup> Hofmann, Staat und Stadt in der Spätantike, S. 8.

<sup>69</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (127).

<sup>70</sup> Vittinghoff, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), 107 (127).

<sup>71</sup> Schmitt, Die Diktatur, S. 34.

<sup>72</sup> Vgl. auch: Toeche-Mittler, Kommissare, S. 1; Hintze, in: Oestreich (Hg.), Bd. I, S. 242 (245 f.); Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 29.

<sup>73</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (272 f.); Schmitt, Die Diktatur, S. 48; Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (54); Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27; Schulz, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (461); Renn, in: Stachura u. a. (Hg.), Der Sinn der Institutionen, S. 255 (276).

<sup>74</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (272); Renn, in: Stachura u. a. (Hg.), Der Sinn der Institutionen, S. 255 (276).



## I. Charakterisierung der Rechtsfigur des Kommissars

Die erste tiefgreifende wissenschaftliche Untersuchung der Rechtsfigur des Kommissars wurde von Jean Bodin bereits in seiner umfassenden Schrift *les Six livres de la République* aus dem Jahr 1576 vorgenommen. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass Jean Bodin den Terminus des Kommissars in die moderne Staatslehre eingeführt hat.<sup>75</sup>

Seine Ausführungen bezogen sich in erster Linie auf Kommissare, die von den Monarchen im 16. Jahrhundert eingesetzt wurden. Darin verdeutlichte Jean Bodin, dass es bis dato noch kein Rechtsgelehrter geschafft hatte, eine präzise Begriffsbeschreibung für den Kommissar zu finden.<sup>76</sup> Nachfolgend werden die wesentlichen Merkmale der einstigen Kommissare herausgearbeitet.

### 1. Fehlende gesetzliche Grundlage

Jean Bodin kam zum Ergebnis, dass der Beamte ein ordentliches Amt bekleidet, das in entsprechenden Edikten beziehungsweise Gesetzen näher geregelt ist, während der Kommissar ein außerordentliches, auf Grundlage einer einfachen Ermächtigung geschaffenes Amt innehat.<sup>77</sup> Genauer gesagt wurden Kommissare demnach nicht durch Gesetz errichtet, sondern sie erhielten Sondervollmachten durch den Souverän oder durch ordentliche Behörden aufgrund einfacher Anordnungen.<sup>78</sup> Diese Sondervollmachten beinhalteten nähere Bestimmungen über Auftrag, Dauer und Ort.<sup>79</sup> In Frankreich war es üblich, Edikte über die Einrichtung neuer ständiger Ämter mit grünem Wachs zu besiegeln, während bei der Einsetzung von Kommissaren ein gelbes Siegel verwendet wurde, das auf die Befristung der Position hinwies.<sup>80</sup>

Demnach ist die Rechtsgrundlage entscheidend für die Differenzierung zwischen Kommissaren und ordentlichen Ämtern. Die Tätigkeit des Kommissars be-

<sup>75</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (254); Schmitt, Die Diktatur, S. 34; Toeche-Mittler, Kommissare, S. 1; Triepel, Delegation und Mandat, S. 22; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 29; Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 19f.

<sup>76</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 428.

<sup>77</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 428 ff.; zustimmend: Toeche-Mittler, Kommissare, S. 3 f.; siehe auch: Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (272); Schmitt, Die Diktatur, S. 33.

<sup>78</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 436; Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (258).

<sup>79</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 432; so auch: v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 405; zur fehlenden gesetzlichen Grundlage bei den Kriegskommissaren: Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (248).

<sup>80</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 430; Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (255).

ruhte lediglich auf einem speziellen Auftrag,<sup>81</sup> er hatte zunächst keine beständige Rechtsstellung.

### a) Organisationsgewalt der Exekutive

Otto Hintze erkannte, dass die Einsetzung ohne gesetzliche Grundlage rechtlich nicht unproblematisch zu bewerten ist, und wies darauf hin, dass diese Ernennungspraxis nur dann mit Rechtsstaatsprinzipien vereinbar ist, wenn sich die Errichtung des Kommissars in den gesetzlichen Schranken der Befugnisse des Auftraggebers hält.<sup>82</sup> Letzterer muss demnach die entsprechende Organisationsgewalt besitzen, um eine solche Organisationseinheit zu schaffen. Die Organisationsgewalt ist somit auf das Recht, Ämter errichten zu können, zurückzuführen.<sup>83</sup> In der Monarchie war die Organisationsgewalt in den Händen des Monarchen beziehungsweise des Landesherrn konzentriert.<sup>84</sup> Die Erteilung einer Kommission konnte dabei entweder vom souveränen Fürsten oder wiederum von Kommissaren erteilt werden, die selbst von einem souveränen Fürsten eingesetzt worden waren.<sup>85</sup> Durch die Reichsverfassung aus dem Jahr 1849 wurde die Regierungsgewalt des Kaisers zwar beschränkt, die Organisationsgewalt wurde allerdings nicht ausdrücklich geregelt.<sup>86</sup> Die Reichsverfassung aus dem Jahr 1871 ordnete die Organisationsgewalt im Bereich der Verwaltung dem Bundesrat zu (vgl. Art. 7 RV<sup>87</sup>); daneben bestand jedoch die gewohnheitsrechtlich anerkannte Organisationsgewalt des Kaisers.<sup>88</sup> Weiterhin bildete der Reichskanzler zu diesem Zeitpunkt die Regierung im institutionellen Sinne;<sup>89</sup> er und seine Stellvertreter, deren Stellung jener von Ministern ähnelte, wurden ebenfalls vom Kaiser ernannt.<sup>90</sup> Demnach oblag die Organisationsgewalt im Bereich der Reichsregierung in erster Linie dem

<sup>81</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 30.

<sup>82</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (273).

<sup>83</sup> Zur historischen Entwicklung des Rechts: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 22 ff. m. w. N.

<sup>84</sup> Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 159; Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, S. 324; Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 705; Hamann, NJW 1956, 1; Schäfer, DÖV 1958, 241 (243); Kluth, in: Wolff u. a. (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. II, § 81 Rn. 4; Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 (202 f.); Kaja, AöR 89 (1964), 381 (395 f.); Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157 (159); Stern, in: Frese (Hg.), Handwörterbuch der Organisation, Sp. 2299; Burmeister, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 114; differenzierend: Richter, Die Organisationsgewalt, S. 7 f.

<sup>85</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 436.

<sup>86</sup> Steuer, Die Bundesorganisationsgewalt, S. 58.

<sup>87</sup> Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871, RGBI. S. 63.

<sup>88</sup> Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 (165); siehe näher hierzu: Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 257 ff.

<sup>89</sup> Eingehend dazu: Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 379 ff.

<sup>90</sup> Köble, DÖV 1973, 1; Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 64 Rn. 1 ff.; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 59.

Kaiser. Wenn Dritte mit Regierungsaufgaben im Außenverhältnis betraut wurden, so war diesbezüglich eine besondere Vollmacht des Kaisers notwendig, die jedoch der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedurfte; allerdings konnte auch der Reichskanzler kraft seiner Generalvollmacht für seinen Geschäftsbereich Bevollmächtigungen ausstellen.<sup>91</sup> In Bezug auf öffentliche Ämter war es zwar eine der politischen Grundforderungen des Liberalismus, dass zumindest dauernde Staatsämter durch Gesetz errichtet werden müssten – Ziel war es, die Organisationsgewalt des Monarchen zu beschränken –<sup>92</sup>, der Kommissar stellte jedoch zunächst kein dauerhaftes Staatsamt dar.

Mit dem Übergang von der Monarchie zur parlamentarischen Demokratie ändert sich die Verteilung der Staatsgewalt, so tritt das Parlament als Gesetzgebungsorgan neben die Exekutive.<sup>93</sup> In der deutschen Literatur des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts wurde gleichwohl überwiegend – „am schärfsten“<sup>94</sup> von Gerhard Anschütz – davon ausgegangen, dass die Organisationsgewalt zur Errichtung von Staatsbehörden zur Exekutive gehört.<sup>95</sup> Unter der Weimarer Reichsverfassung war nach der Staatspraxis der Reichspräsident Träger der ungeschriebenen Organisationsgewalt.<sup>96</sup> Das Bestehen dieses Rechts wurde mit der auf Gewohnheitsrecht gestützten Organisationsgewalt des Kaisers begründet.<sup>97</sup> In Bezug auf die Reichsminister bestimmte Art. 53 WRV<sup>98</sup>, dass diese vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannt wurden; allerdings konnte der Reichspräsident vom Vorschlag des Reichskanzlers abweichen und er hatte ein umfassendes Prüfungsrecht. Weiterhin war in der Verfassungspraxis anerkannt, dass der Reichspräsident auch eigene Minister ernennen und durchsetzen konnte.<sup>99</sup> Der Reichsprä-

<sup>91</sup> Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 379 f.

<sup>92</sup> Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 (161 f.); Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 99.

<sup>93</sup> Hömig, in: FG 50 Jahre BVerwG, S. 273 (274).

<sup>94</sup> Richter, Die Organisationsgewalt, S. 7.

<sup>95</sup> Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, S. 159; Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 670 Fn. 5; v. Gneist, Gesetz und Budget, S. 217; Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 387; Jacobi, AöR 39 (1920), 273 (323); differenzierend: Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 160; näher zum damaligen Meinungsstand: Schmidt, Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht, S. 17 ff.

<sup>96</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art. 53 Anm. 4; Jacobi, AöR 39 (1920), 273 (323); Schäfer, DÖV 1958, 241 (243); Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 156; siehe zur damaligen Herleitung der Organisationsgewalt auch: Kaja, AöR 89 (1964), 381 (394 ff.); Seidel, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, S. 85 f.; Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 136.

<sup>97</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art. 53 Anm. 4; Kaja, AöR 89 (1964), 381 (395); Seidel, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, S. 85; kritisch: Hamann, NJW 1956, 1.

<sup>98</sup> Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, RGBL. S. 1383.

<sup>99</sup> Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 64 Rn. 4; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 60.

sident hatte die Befugnis zur Regelung der Ministerialorganisation.<sup>100</sup> Dies wurde auch in der Geschäftsordnung der Reichsregierung normiert. Nach § 8 Satz 1 GORReg<sup>101</sup> konnte er über Anzahl, Größe und Zuschnitt der Reichsministerien entscheiden. In § 5 Abs. 2 ReichministerG<sup>102</sup> und § 8 Satz 2 GORReg wurde jedoch normiert, dass einzelne Änderungen in den Geschäftsbereichen der Minister, wenn sie die Grundzüge nicht berührten, auf Beschluss der Reichsregierung vom Reichskanzler festgesetzt werden konnten. Ferner wurden bereits in der Weimarer Verfassung das Kanzler-, das Ressort und das Kollegialprinzip ausdrücklich in Art. 56 WRV, Art. 57 WRV und Art. 58 WRV geregelt.<sup>103</sup> Demnach verfügten ebenfalls der Reichskanzler und die Reichsregierung für ihren Geschäftsbereich über eine entsprechende Organisationsbefugnis.<sup>104</sup> Dennoch ist festzustellen, dass die meisten Reichskommissare in der Weimarer Republik aufgrund der Organisationsgewalt des Reichspräsidenten ernannt wurden.<sup>105</sup>

Von zentraler Bedeutung ist, dass die Organisationsgewalt entscheidend für die Ernennung der Kommissare war und demnach für die Rechtmäßigkeit der Errichtung stets zu prüfen war, wem diese Organisationsgewalt im Einzelfall rechtlich zustand. Hervorzuheben ist jedoch, dass selbst wenn die Ernennung von Kommissaren ohne gesetzliche Grundlage erfolgte, diese nur dann zulässig war, wenn sich die Schaffung an die bestehenden Gesetze und Verfassungsgrundsätze hielt.<sup>106</sup> So wurde vermerkt, dass es beispielsweise mit der Weimarer Reichsverfassung unvereinbar gewesen wäre, wenn der Kommissar ein gänzlich unabhängiges Institut gebildet hätte; er hätte sich vielmehr in den Staatsorganismus einfügen müssen.<sup>107</sup>

### *b) Wandel der Errichtungspraxis*

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts fand in Bezug auf den Gegenstand der Organisationsgewalt zunehmend eine Differenzierung zwischen „Errichtung, Einrichtung, Veränderung und Zuständigkeitsfestlegung von Behörden“<sup>108</sup> statt. Es musste demnach im Einzelfall bestimmt werden, wie weit die Organisationsgewalt der

<sup>100</sup> *Kaja*, AöR 89 (1964), 381 (394); *Schenke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 61.

<sup>101</sup> Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 1924, RMinBl. 1924, S. 173.

<sup>102</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister (Reichsministergesetz), vom 27. 3. 1930, RGBl. I S. 96.

<sup>103</sup> Dazu: *Mager/Holzner*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 65 Rn. 2 ff.

<sup>104</sup> Siehe: *Kölble*, DÖV 1973, 1 (2); *Kaja*, AöR 89 (1964), 381 (410).

<sup>105</sup> Siehe auch: *Fromme*, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 157.

<sup>106</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 20.

<sup>107</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 20; siehe zur gegenwärtigen Rechtslage und zur Geltung von Art. 20 GG bei organisatorischen Maßnahmen: *Hamann*, NJW 1956, 1; *Spanner*, DÖV 1957, 640 (641).

<sup>108</sup> *Kluth*, in: Wolff u. a. (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. II, § 81 Rn. 6; dazu auch: *Triepel*, Die Reichsaufsicht, S. 585 f.; *Sembritzki*, Die Organisationsgewalt nach Reichsrecht, S. 27 ff.; *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 27.

vollziehenden Gewalt reichte.<sup>109</sup> Nach Teilen der Literatur war in drei Konstellationen eine Einschränkung erforderlich: (1) wenn eine ausdrückliche Bestimmung die Errichtung per Gesetz vorsah, (2) wenn die nähere Ausgestaltung der Organisationsform in den Gesetzen normiert wurde und (3) wenn das Budgetrecht des Parlaments berührt war.<sup>110</sup> Ferner wurde in der Literatur festgestellt, dass, sobald nicht nur die bloße innere Organisation der Behörden geregelt wurde, sondern auch Befugnisse übertragen wurden und folglich die organisatorische Maßnahme Außenwirkung entfaltete, eine gesetzliche Grundlage erforderlich war.<sup>111</sup> Weitergehend wurde argumentiert, dass die Änderung der staatlichen Organisation bereits die Rechtsstellung der Bürger berühre und damit eine Rechtsfrage sei; hieraus ergebe sich die Forderung nach einer formell gesetzlichen Grundlage für die Errichtung neuer Organisationseinheiten.<sup>112</sup>

Des Weiteren ist festzustellen, dass die fehlende gesetzliche Grundlage nur ein prägendes Merkmal für die Einsetzung der ersten Kommissare war; diese Praxis änderte sich in gewissen Bereichen. Insbesondere die Reichskommissare in der Weimarer Republik wurden vermehrt aufgrund eines Gesetzes eingesetzt. Die Weimarer Reichsverfassung sah ebenfalls vereinzelt ausdrücklich die Ernennung von Beauftragten vor.<sup>113</sup> Beispielsweise wurde in Art. 15 Abs. 2 WRV die Entsendung von Aufsichtsbeauftragten geregelt. Nach Art. 15 Abs. 2 Satz 2 WRV war die Reichsregierung dazu ermächtigt, zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze Beauftragte zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden zu entsenden. Artikel 31 Abs. 4 WRV normierte die Durchführung des Wahlprüfungsverfahrens durch den Reichsbeauftragten; so wurden diese Beauftragten vom Reichspräsidenten ernannt. Artikel 33 Abs. 2 WRV regelte hingegen das Zutrittsrecht der Beauftragten des Reichskanzlers sowie der Reichsminister zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse. Kommissare wurden ferner oftmals auf Grundlage von Notverordnungen<sup>114</sup> (Art. 48 Abs. 2 WRV)

<sup>109</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 27.

<sup>110</sup> Richter, Die Organisationsgewalt, S. 8.

<sup>111</sup> Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, S. 151 f.; ähnlich auch: Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 670 Fn. 5.

<sup>112</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 23; ähnlich auch: Richter, Die Organisationsgewalt, S. 14; einschränkend zu dieser Auffassung jedoch: Spanner, DÖV 1957, 640 (641); die Ansicht von Richter und Spanner befürwortend: Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 (228); kritisch hingegen: Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, S. 38 ff.; Steuer, Die Bundesorganisationsgewalt, S. 27 f.

<sup>113</sup> Siehe zu den Regelungen: Medicus, JöR 20 (1932), 1 (107); Toeche-Mittler, Kommissare, S. 9 ff.; Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 44; siehe näher zu den Staatskommissaren in der Gemeindeverwaltung: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, S. 486.

<sup>114</sup> Näher zur Problematik des Erlasses solcher Notverordnungen: Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 107 ff.; Lübke-Wolff, in: Dreier/Waldhoff (Hg.), Das Wagnis der Demokratie, S. 111 (141); Kielmansegg, in: Dreier/Waldhoff (Hg.), Das Wagnis der Demokratie, S. 219 (233); Thurn, KJ 52 (2019), 306 (310 f.).

ernannt.<sup>115</sup> Die Reichskommissare standen somit in Zusammenhang mit der sogenannten Diktatur des Reichspräsidenten,<sup>116</sup> wurden aufgrund von politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Unruhen eingesetzt und dienten insbesondere der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.<sup>117</sup> Ferner hatten diese Kommissare den Zweck, den Erhalt der wirtschaftlichen Stabilität zu sichern;<sup>118</sup> beispielsweise wurde im Jahr 1931 der Reichskommissar für die Preisüberwachung durch eine Notverordnung bestellt.<sup>119</sup> Zudem wurden der Kommissar für das Bankgewerbe<sup>120</sup> und der Kommissar für Devisenerfassung<sup>121</sup> auf der Grundlage einer Notverordnung ernannt.

Auf den Punkt gebracht – es gab folgende Rechtsgrundlagen für die Kommissare: „Verordnung des Reichspräsidenten, Ausnahmezustand, Regierungsakt, Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsverordnung“<sup>122</sup>. Die vermehrten gesetzlichen Regelungen waren auch ein Indiz für die zunehmende Etablierung und Verfestigung der Rechtsfigur des Kommissars.

## 2. Zeitkriterium

Kennzeichnend für die ersten Kommissare war des Weiteren, dass sie keine dauerhafte Institution darstellten und ihr Amt somit erlosch, sobald der Auftrag erledigt war – der Auftrag war in der Regel widerruflich und in inhaltlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht beschränkt.<sup>123</sup> Ferner wurde die Tätigkeit des Kommissars mit dem Tod der Person, die die Kommission erteilt hatte, beendet.<sup>124</sup> Bei den ordentlichen Beamten hatte das Amt so lange Fortbestand, bis es durch ein Edikt oder Gesetz wieder aufgehoben wurde.<sup>125</sup> Das Merkmal der zeitlichen Begrenzung und die vorübergehende Amtsausführung sind auch in anderen europäischen Ländern wie Frankreich oder England ein Vorbild für die Ernennung von

<sup>115</sup> *Medicus*, JöR 20 (1932), 1 (107); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 32; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 45.

<sup>116</sup> *Fromme*, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 157.

<sup>117</sup> *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (17); näher zu den Gründen für den Erlass von Notverordnungen: *Kielmansegg*, in: Dreier/Waldhoff (Hg.), Das Wagnis der Demokratie, S. 219 (232).

<sup>118</sup> Siehe auch: *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 22.

<sup>119</sup> Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. 12. 1931, RGBI. I S. 702.

<sup>120</sup> Verordnung des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankenaufsicht und über eine Steueramnestie vom 19. 9. 1931, RGBI. I S. 501 f.

<sup>121</sup> Verordnung des Reichspräsidenten über Devisenerfassung vom 7. 9. 1923, RGBI. I S. 865.

<sup>122</sup> *Mäding*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (64).

<sup>123</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 432; *Schmitt*, Die Diktatur, S. 33; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54.

<sup>124</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 439.

<sup>125</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 431.

Ministern geworden; so wurden Ministerposten nicht als festes Amt, sondern als *commissaires* beziehungsweise *commissioners* ausgestaltet.<sup>126</sup>

Jean Bodin verweist darauf, dass die unbefristete Übertragung eines Auftrags für die Demokratie gefährlich sein könnte; dies gilt insbesondere dann, wenn die Beauftragten zusätzlich mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet werden, denn dies könnte dazu führen, dass die Kommissare die Herrschaft des Staates an sich ziehen.<sup>127</sup> In diesem Kontext sind ebenfalls die Untersuchungen zur kommissarischen Diktatur erwähnenswert. Als Kern der staatsrechtlichen Diskussion wird die Problematik herausgearbeitet, inwieweit der Diktator ein Recht an seinem Amt hat, denn hat er dies, so kann er – im Gegensatz zu einem Kommissar – nicht mehr nach Belieben abgesetzt werden.<sup>128</sup> Bei Bestehen eines solchen weitreichenden Rechts handele es sich nach einer Ansicht in der Literatur um eine souveräne Diktatur, anderenfalls um eine kommissarische Diktatur.<sup>129</sup>

### 3. Besonderheit der Aufgabe

Charakteristisch für Kommissare war gleichfalls, dass sie eine „außerordentliche, von der jeweiligen Situation bestimmte öffentliche Aufgabe“<sup>130</sup> wahrnahmen. Demnach war auch ihre Einsetzung primär für Aufgaben vorgesehen, die anderweitig durch die staatlichen Institutionen nicht abgedeckt werden konnten.<sup>131</sup> Es war möglich, dass ein Beamter mit einer Kommission beauftragt wurde, er in Bezug auf die ihm übertragene Aufgabe aber kein ordentlicher Beamter, sondern Kommissar war; ein Beamter konnte demnach auch nicht hinsichtlich der ihm durch das Amt übertragenen Aufgabe zeitgleich Kommissar sein.<sup>132</sup> Dadurch zeigt sich, dass die Besonderheit der Aufgabe ein maßgebliches Kriterium für die Charakterisierung eines Kommissars darstellt.

Überdies gab es Kommissare, die mit der Verwaltung einer Provinz, der Führung eines Krieges, Aufgaben der Rechtsprechung oder den Finanzen betraut waren; ferner wurden Kommissare im Prüfungswesen, bei wirtschafts- und sozialpolitischen Untersuchungen, zur Vorbereitung und Durchführung von Reformen sowie als Regierungsvertreter vor den parlamentarischen Körperschaften eingesetzt.<sup>133</sup> Dement-

<sup>126</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (274).

<sup>127</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 432 f.

<sup>128</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 29; siehe dazu auch: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (405 f.).

<sup>129</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 29 ff.

<sup>130</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 430; siehe zur Einsetzung von Kommissaren bei außerordentlichen Aufgaben: *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (272).

<sup>131</sup> Vgl. *Mädig*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (52).

<sup>132</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 435; *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 21.

<sup>133</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 436; *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (273).



sprechend wurde zwischen verschiedenen Gruppen von Kommissaren unterschieden; dabei ist ebenfalls die Aufgabe der Kommissare ein maßgebliches Kriterium für deren Einteilung. Folgende Gruppen von Kommissaren wurden im Schrifttum herausgearbeitet: Dienstkommissare, die jedoch eigentlich Beamte waren und lediglich begrifflich als Kommissare bezeichnet wurden,<sup>134</sup> Aufsichtskommissare, Kommissare zur besonderen Verwendung, Mandatskommissare sowie Vertrauenskommissare.<sup>135</sup> Die Aufsichtskommissare führten die Aufsicht über Länder und Kommunen sowie über die Wirtschaft.<sup>136</sup> Bei den Kommissaren zur besonderen Verwendung (Sonderkommissare) handelte es sich um solche Beauftragte, die für eine außergewöhnliche Aufgabe (Sonderaufgabe) bestellt wurden; die Einsetzung derartiger Kommissare war insbesondere in Zeiten relevant, in denen politische Umbrüche stattfanden.<sup>137</sup> Die Mandatskommissare (oder auch Geschäftskommissare<sup>138</sup>) waren Kommissare, die zur Erledigung einer neuen Staatsaufgabe vom Reichskanzler oder den Reichsministern bestellt wurden.<sup>139</sup> Die Vertrauenskommissare wurden hingegen als Kommissare eingeordnet, die beratend tätig waren.<sup>140</sup> Weiterhin ist auf die spezielle Gruppe der Aktionskommissare<sup>141</sup> beziehungsweise Diktaturkommissare<sup>142</sup> hinzuweisen. Bei diesen stand der Erfolg der zu erledigenden Aufgabe im Vordergrund der Arbeit, sodass sie weitgehende Vollmachten erhielten, um ihre Aufgabe erfüllen zu können.<sup>143</sup>

#### 4. Befugnisse des Kommissars

Die Ausübung von Hoheitsrechten zu Zeiten des Mittelalters und in der frühen Neuzeit standen in der Regel allein dem Landesherrn beziehungsweise dem Monarchen zu.<sup>144</sup> Demnach konnten die Kommissare, die zu dieser Zeit ernannt wurden, in der Regel nur Befugnisse ausüben, die sie vom Souverän erhalten hatten. Den Beamten standen die Befugnisse kraft der Gesetze und Verordnungen zu, die ihnen ein Ermessensspielraum einräumten, während die Kommissare meist an den Wortlaut der Aufträge und den Willen des Auftraggebers gebunden waren; allerdings konnte der Auftraggeber den Kommissaren einen größeren Handlungsfrei-

<sup>134</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 38; *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 5 f.

<sup>135</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 5 ff.

<sup>136</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 9; siehe näher zu den Aufsichtskommissaren: *Triepel*, Die Reichsaufsicht, S. 572 ff.

<sup>137</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 67.

<sup>138</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 38.

<sup>139</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 69; *Schulz*, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (463).

<sup>140</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 71.

<sup>141</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 38.

<sup>142</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 12.

<sup>143</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 38.

<sup>144</sup> *Böckenförde*, in: ders. (Hg.), Recht, Staat, Freiheit, S. 209 (212); *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 14.



raum genehmigen.<sup>145</sup> Prägnant zählte Jean Bodin die Befugnisse folgendermaßen auf: Durchführung von Untersuchungen, Vorsitz bei Gerichten, Rechtsprechungsbefugnisse, Befehlsbefugnisse und Möglichkeit zur Ausführung von Zwangsmaßnahmen.<sup>146</sup> Die Beauftragten hatten keine souveräne Macht, denn die Befugnisse bestanden nur zeitlich begrenzt und waren an die Dauer des Auftrags gebunden – der Kommissar war demnach stets abhängig vom Souverän.<sup>147</sup> Politisch bedeutsam wurden königliche Kommissare unter Heinrich IV., da sie ab diesem Zeitpunkt mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet wurden.<sup>148</sup>

Bei der Beschreibung der Befugnisse der Reichskommissare der Weimarer Republik wurden hingegen explizit der Erlass von Verwaltungsakten, die Erteilung von Weisungen und die Anhörung Dritter genannt.<sup>149</sup> Dies zeigt, dass die Befugnisse der Kommissare nicht als geringfügig einzuschätzen sind, da sie in Rechte der Bürger eingreifen konnten. Die Reichweite der Befugnisse im Einzelfall war jedoch vom entsprechenden Auftrag abhängig.<sup>150</sup> Für eine effektive Aufgabenerfüllung war es erforderlich, dass der Beauftragte die Vollmachten erhielt, die notwendig waren, um seiner Tätigkeit zufriedenstellend nachzukommen.<sup>151</sup> Teilweise wurden den Kommissaren in der Weimarer Republik durch eine Ausführungsverordnung außerordentliche Vollmachten verliehen.<sup>152</sup> Die Vertrauenskommissare wurden beispielsweise im Gegensatz dazu nicht mit Befehls- oder Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, sondern sie konnten nur beratend tätig werden.<sup>153</sup> Die Aktionskommissare<sup>154</sup> beziehungsweise Diktaturkommissare<sup>155</sup> verfügten jedoch über weitreichende Befugnisse und hatten demnach im Staat einen nicht unerheblichen Einfluss.<sup>156</sup> So konnten sie auch in Rechte Dritter eingreifen, soweit dies zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich war.<sup>157</sup>

Zusammenfassend kann die allgemeine Feststellung getroffen werden, dass Kommissare nicht über Souveränität verfügten und ihre Machtbefugnisse dadurch beschränkt waren. Sie hatten zwar teilweise auch weitreichende Befugnisse, insbesondere standen ihnen Eingriffs- und Weisungsbefugnisse zu, allerdings waren dies lediglich abgeleitete Befugnisse; die Macht des Kommissars war somit stets limitiert.

<sup>145</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 441; Schmitt, Die Diktatur, S. 34.

<sup>146</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 429.

<sup>147</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch I, Kap. 8, S. 209; Schmitt, Die Diktatur, S. 26.

<sup>148</sup> Schmitt, Die Diktatur, S. 34.

<sup>149</sup> Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (63).

<sup>150</sup> Bodin, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 436.

<sup>151</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 21.

<sup>152</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 24.

<sup>153</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 71.

<sup>154</sup> Schmitt, Die Diktatur, S. 38.

<sup>155</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 12.

<sup>156</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 12.

<sup>157</sup> Schmitt, Die Diktatur, S. 38.

## II. Institutionalisierung des Kommissars

Kommissare verfügten in der ersten Zeit (ca. 16. Jahrhundert) weder über einen Behördenstatus noch waren sie in den traditionellen Behördenaufbau eingebunden.<sup>158</sup> Sie waren also – ähnlich wie der *curator* in der Antike – außerordentliche Verwaltungseinheiten, die nur auf Grundlage eines speziellen Auftrags tätig wurden, der von obersten Staatsorganen erteilt wurde.<sup>159</sup> Charakteristisch für die Entstehung des modernen Staates ist jedoch die Institutionalisierung.<sup>160</sup> Kommissare werden in diesem Kontext als ein Meilenstein für die Entwicklung der Behördenstrukturen angesehen, denn außerordentliche Ämter wandelten sich, wenn sie sich bewährt hatten, zu ordentlichen Ämtern.<sup>161</sup> Für die besonderen Aufgaben, für die ursprünglich die Einsetzung von Kommissaren nötig gewesen war, wurden sodann regelmäßig neue, effizientere Amtsfunktionen errichtet.<sup>162</sup> Die Kriegskommissare, die im 17. Jahrhundert in Brandenburg-Preußen auftraten<sup>163</sup> und sich später zu ordentlichen Behörden entwickelten, sollen als Paradebeispiel nicht unerwähnt bleiben.<sup>164</sup> Das Militär war zu dieser Zeit von großer Bedeutung für den Souverän, um sein Staatsgebiet zu schützen.<sup>165</sup> Kriegskommissare unterstützten ihn darin, seinen „Macht- und Gehorsamsanspruch“<sup>166</sup> durchzusetzen – der Souverän ernannte sie ohne gesetzliche Grundlage und stattete sie mit außerordentlichen Vollmachten aus, wobei er die Befugnisse genau festlegte.<sup>167</sup> Die Einzelkommissare formierten

<sup>158</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 30; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 161.

<sup>159</sup> *Mäding*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (52).

<sup>160</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27 f.; näher zum Begriff der Institutionalisierung: *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 174 ff.

<sup>161</sup> *Schmitt*, Die Diktatur, S. 48; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 53; *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 30; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27 ff.

<sup>162</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (245); *Renn*, in: Stachura u. a. (Hg.), Der Sinn der Institutionen, S. 255 (276).

<sup>163</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (242 f.); näher hierzu: v. *Preußen*, Die Entwicklung der Kommissariats-Behörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I, S. 24 f.; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 26–29; Kriegskommissare kamen jedoch auch schon in den europäischen Heeren des 16. Jahrhunderts vor, so: *Helfritz*, Geschichte der preußischen Heeresverwaltung, S. 112.

<sup>164</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242; *Helfritz*, Geschichte der preußischen Heeresverwaltung, S. 119; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 53; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 20; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 28 f.; näher zu den Kommissariatsbehörden: v. *Preußen*, Die Entwicklung der Kommissariats-Behörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I, S. 24 ff.; *Bornhak*, Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, S. 177 f.

<sup>165</sup> Näher dazu: *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 114; *Forsthoff*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 39; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 26.

<sup>166</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27.

<sup>167</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (248); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27.

sich weiterhin unter Friedrich Wilhelm I. in Kriegskommissariate.<sup>168</sup> Die Kriegskommissare waren primär für die Verwaltung der Armee zuständig und begleiteten diese bei kriegerischen Unternehmen.<sup>169</sup> Ein Generalkriegskommissariat stand über allen provinziellen Kriegskommissaren.<sup>170</sup> Die Kriegskommissare sollten zunächst zeitlich begrenzt – insbesondere für einen Feldzug – eingesetzt werden, das längere Bestehen der Truppen führte jedoch dazu, dass sich ein ständig auszuübender Aufgabenkreis herausbildete.<sup>171</sup> Aufgrund der hohen Kosten und Aufwendungen, die durch die Unterhaltung eines stehenden Heeres entstanden,<sup>172</sup> wurden auch die Zuständigkeiten der Kommissare umfassender und reichten in den zivilen Bereich hinein.<sup>173</sup> So übernahmen sie Aufgaben im Bereich des Steuerwesens sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit und erhielten polizeiliche Befugnisse.<sup>174</sup> In der Folge kam es auch zu Kompetenzstreitigkeiten mit den tradierten Behörden und den Gerichten.<sup>175</sup> Die Kompetenzerweiterung der Kommissare vollzog sich in Form der Beauftragung zu besonderen Zwecken und nicht aufgrund eines Gesetzes.<sup>176</sup> Demnach wurden die Kommissare ebenso als „rechtlose Usurpation“<sup>177</sup> verunglimpft.<sup>178</sup> Diese Entwicklung führte aber auch dazu, dass die provisorischen Kommissare zu ständigen Behörden wurden.<sup>179</sup> Durch diese Ausweitung beeinflussten sie die ordentlichen Verwaltungsstrukturen in hohem Maße.<sup>180</sup> Aus den Kriegskommissariaten gingen schließlich die sogenannten Kriegs- und Domänenkammern hervor,<sup>181</sup> aus denen sich die späteren Oberpräsidenten und Bezirksre-

<sup>168</sup> v. Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, S. 292.

<sup>169</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (243); Helfritz, *Geschichte der Preussischen Heeresverwaltung*, S. 112; Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 26.

<sup>170</sup> Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an*, S. 177; zur hierarchischen Ordnung: Helfritz, *Geschichte der Preussischen Heeresverwaltung*, S. 115.

<sup>171</sup> Rasch, *Die staatliche Verwaltungsorganisation*, S. 223.

<sup>172</sup> Näher hierzu: Forsthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, S. 41 f.

<sup>173</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (243); Helfritz, *Geschichte der Preussischen Heeresverwaltung*, S. 113; Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 26.

<sup>174</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (243); Helfritz, *Geschichte der Preussischen Heeresverwaltung*, S. 113; Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an*, S. 177 f.

<sup>175</sup> v. Meier, *Französische Einflüsse auf Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert*, Bd. II, S. 73 f.; Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an*, S. 178; Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (245 f.); Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 28.

<sup>176</sup> Helfritz, *Geschichte der Preussischen Heeresverwaltung*, S. 113.

<sup>177</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (246).

<sup>178</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (245 f.); Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 28.

<sup>179</sup> Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (243); Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an*, S. 178; siehe explizit zur Entwicklung der Steuerkommissare: v. Preußen, *Die Entwicklung der Kommissariatsbehörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I.*, S. 44.

<sup>180</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 26 f.

<sup>181</sup> Näher hierzu: v. Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg*, S. 26 ff.; Knaut, *Geschichte der Verwaltungsorganisation*, S. 14 f.

gierungen entwickelten.<sup>182</sup> Weitere Beispiele für die Institutionalisierung sind der *commissarius loci*, aus dem der Steuerrat in Städten wurde, und die Kreiskommissarien, die mit den ständischen Kreisdirektoren zum Amt der Landräte zusammengefasst wurden (Anfang des 18. Jahrhunderts).<sup>183</sup> Ferner gab es Kommissare, die zu ordentlichen Beamten wurden; so ist etwa in Preußen das Amt der Oberpräsidenten aus den Zivilkommissaren hervorgegangen.<sup>184</sup> Anlässlich der Reformen im 19. Jahrhundert – beispielsweise durch Maximilian von Montgelas 1799 und 1806 in Bayern,<sup>185</sup> durch Karl Freiherr vom Stein und Karl August von Hardenberg 1808 und 1810 in Preußen,<sup>186</sup> durch Emmerich Joseph von Dalberg, Sigmund von Reitzenstein und Karl Wilhelm Freiherr Marschall von Bieberstein 1808 und 1809 in Baden<sup>187</sup> und durch Julius Traugott Jakob von Könneritz 1831 in Sachsen<sup>188</sup> – wurde die Verwaltung hierarchisch gegliedert und es wurden Ressorts und damit einhergehend klare Zuständigkeitsverteilungen geschaffen.<sup>189</sup> Trotz dieses Rückgangs der Kommissare betonte Otto Hintze, dass deren Einsetzung dennoch zur Veränderung der hergebrachten Verwaltungsstrukturen beigetragen hat, da ihre Tätigkeit maßgeblich für die Errichtung der verbesserten Behördenstrukturen war.<sup>190</sup>

Ein Problem, das mit der Etablierung von bewährten Kommissionen als Behörden einherging, ist, dass diese zwar sodann ordentliche Behörden waren, jedoch vielfach weiterhin fälschlicherweise die Bezeichnung Kommissar trugen.<sup>191</sup> Heinrich Triepel zog im Jahr 1942 in Bezug auf Kommissare die Schlussfolgerung, dass diese „in so vielerlei Gestalt“ auftreten, dass für jeden Kommissar eine gesonderte rechtliche Analyse vorgenommen werden muss.<sup>192</sup> So waren manche Kommissare

<sup>182</sup> *Bornhak*, Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, S. 179; *Helfritz*, Geschichte der Preußischen Heeresverwaltung, S. 113; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 28; *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87b Rn. 2.

<sup>183</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (244).

<sup>184</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (247).

<sup>185</sup> *Schmidt*, Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S. 58 f.; *Knemeyer*, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, S. 112 ff.; eingehend hierzu: *Weis*, Montgelas, Bd. II, S. 242 ff.

<sup>186</sup> v. *Meier*, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, S. 155 ff.; *Schmidt*, Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S. 59 f.; *Knemeyer*, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, S. 87 ff.

<sup>187</sup> *Schmidt*, Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S. 58 f.; *Knemeyer*, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, S. 149 ff.; *Wolgast*, in: ders. (Hg.), Aufsätze zur Reformations- und Reichsgeschichte, S. 559 (571 f.).

<sup>188</sup> *Schmidt*, Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S. 151 f.

<sup>189</sup> *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>190</sup> *Hintze*, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242 (245).

<sup>191</sup> *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch III, Kap. 2, S. 434; *Schmitt*, Die Diktatur, S. 38; *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 6.

<sup>192</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24.

ursprünglich Sonderbeauftragte, haben sich dann aber zu ständigen Beamten und Behörden entwickelt; wieder andere wurden von vornherein als Behörde konstituiert und lediglich als Kommissar bezeichnet, weil sich ihre Stellung von den normalen Behörden unterschied.<sup>193</sup> Die Charakterisierung, die einst von Jean Bodin für Kommissare geprägt wurde, stößt aufgrund der skizzierten Vermischung von Behörden und Kommissaren an Grenzen.

Deshalb ist festzustellen, dass die organisatorische Ausgestaltung der Kommissare wandelbar war. Die unbürokratische Errichtung war zwar ein Merkmal der ersten Kommissare, dies änderte sich jedoch im Laufe der Zeit und kann nicht mehr als ein wesentliches Charakteristikum aller Kommissare identifiziert werden. Die Darstellung zeigt allerdings ebenfalls, dass die Aufgaben der Kommissare auch maßgeblich für die organisatorische Ausgestaltung waren; insbesondere die Kommissare, die mit klassischen Verwaltungsaufgaben betraut wurden, hatten behördenähnliche Strukturen.

### III. Kriege, Umbrüche und Revolutionen

Kommissare wurden in der Regel ernannt, wenn unvorhergesehene Lücken in der Behördenorganisation auftraten und um plötzlich auftretende Missstände zu beseitigen.<sup>194</sup> Kriegs- und Nachkriegszeiten als Phasen des politischen Umbruchs waren demnach entscheidende Zeitpunkte für die vermehrte Einsetzung von Kommissaren<sup>195</sup> – folglich wurden mit Ausbruch und nach Ende des Ersten Weltkrieges eine Reihe von Reichskommissaren eingesetzt.<sup>196</sup> Ein Beispiel ist der Reichskommissar für Übergangswirtschaft, der im Jahr 1916 bestellt<sup>197</sup> und im Reichsamt des Innern angesiedelt wurde; dieser hatte die Aufgabe, die spätere Versorgung mit Ernährungs- und Wirtschaftsgütern zu planen und sicherzustellen.<sup>198</sup> Ferner wurde am 31. August 1918 der Reichs- und preußische Staatskommissar für das Wohnungswesen für die Zeit der Umstellung von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg ernannt.<sup>199</sup>

<sup>193</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24 f.

<sup>194</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 53 f.; *Renn*, in: Stachura u. a. (Hg.), Der Sinn der Institutionen, S. 255 (276).

<sup>195</sup> *Schulz*, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (462); v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (406); *Mäding*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (53); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 36 f.; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18 Fn. 30); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 143 f.

<sup>196</sup> *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, S. 32; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 30.

<sup>197</sup> Bekanntmachung über die Bestellung eines Reichskommissars für die Übergangswirtschaft vom 3. 8. 1916, RGBI. S. 885.

<sup>198</sup> *Mäding*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (54).

<sup>199</sup> *Mäding*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (54).

Die Beauftragten waren ferner als Akteure in Zeiten des revolutionären Umbruchs im November 1918 beteiligt.<sup>200</sup> Der Rat der Volksbeauftragten stellte die provisorische Regierung und verfügte dadurch über umfassende Befugnisse, beispielsweise Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.<sup>201</sup> Dieser Rat war ohne gesetzliche Grundlage errichtet worden und wird demnach als „revolutionär gebildetes Organ“<sup>202</sup> bezeichnet. Michael Fuchs stellte diesbezüglich fest, dass „das erste institutionelle Gewand, in das die neuen Machthaber schlüpften, das Kleid der Beauftragten gewesen ist“<sup>203</sup>.

Auch der Wiederaufbau Deutschlands und die damals bestehenden wirtschaftlichen und finanziellen Notlagen der Nachkriegszeit erforderten ein hoheitliches Tätigwerden. Die Funktionsfähigkeit des Staates musste zunächst wiederhergestellt und es mussten staatliche Ämter erneut geschaffen werden.<sup>204</sup> Die Kommissare, die zur Beseitigung der Notstände eingesetzt wurden, können somit als Nothelfer betrachtet werden; Beispiele hierfür sind das Reichskommissariat, das für die Ausführung von Aufbauarbeiten in zerstörten Gebieten<sup>205</sup> verantwortlich war, und der Reichskommissar für den freiwilligen Arbeitsdienst.<sup>206</sup> In politisch unruhigen Zeiten wurden zudem die Kommissare zur besonderen Verwendung vermehrt eingesetzt, oftmals auch von Stellen, die dazu gar nicht berechtigt waren – dies lässt sich jedoch auf die unsicheren politischen Verhältnisse zurückführen.<sup>207</sup>

#### IV. Etablierung der Kommissare nach dem Ersten Weltkrieg

Kommissare etablierten sich nach dem Ersten Weltkrieg erneut als bewährte Rechtsfigur. Ihre genaue amtliche Bezeichnung variierte jedoch. So wurden Reichskommissare in der Regel vom Reichspräsidenten, dem Reichskanzler oder der Reichsregierung eingesetzt, während die bloße Bezeichnung Kommissar gewählt wurde, wenn der Kommissar von einzelnen Reichsministerien eingesetzt

<sup>200</sup> *Meinecke*, in: Anschütz/Thoma (Hg.), HDStR, Bd. I, S. 95 (113); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 33–35; siehe auch: *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24.

<sup>201</sup> *ForsthoFF*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 164; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. V, S. 726 f.; *Meinecke*, in: Anschütz/Thoma (Hg.), HDStR, Bd. I, S. 95 (113); zur Bezeichnung des Organs: *Matthias*, in: Conze/Matthias (Hg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. VI, Teil I, S. XV (XXXI); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 34.

<sup>202</sup> *Di Fabio*, Die Weimarer Verfassung, S. 38.

<sup>203</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 35.

<sup>204</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 32.

<sup>205</sup> Verordnung betreffend Errichtung eines Reichskommissariats zur Ausführung von Aufbauarbeiten in den zerstörten Gebieten vom 8. 11. 1919, RGBL. S. 1895.

<sup>206</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 31 f.

<sup>207</sup> Dazu: *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 67 f.

wurde.<sup>208</sup> Der Begriff Reichs- und Staatskommissar wurde hingegen verwendet, wenn vor der Einsetzung eine entsprechende Landesmaßnahme ergangen war.<sup>209</sup>

Zwischen den Jahren 1918 und 1933 wurden vermutlich 62 Reichskommissare eingesetzt; dabei wurden die meisten (ca. 47 Fälle) zur ersten Krisenzeit bis in das Jahr 1924 ernannt.<sup>210</sup> Allerdings wurden Kommissare nach den Krisenjahren nicht entbehrlich; vielmehr hatten sie sich als ein nützliches Mittel zum Wiedererreichen staatlicher und wirtschaftlicher Stabilität sowie als effiziente Möglichkeit zur Erledigung dringlicher Verwaltungsaufgaben bewährt.<sup>211</sup> So wurden die Reichskommissare eingesetzt, um eine unbürokratischere, schnellere und bessere Aufgabenerledigung zu erreichen.<sup>212</sup> Wenngleich die große Anzahl außerordentlicher Verwaltungseinheiten zu einer unübersichtlichen Verwaltungsorganisation führte.<sup>213</sup>

## 1. Weimarer Republik

Mit der Entstehung neuer staatlicher Aufgaben etablierte sich eine Vielzahl neuer Reichskommissare,<sup>214</sup> deren umfassende Systematisierung eine gewisse Herausforderung darstellte.<sup>215</sup> Als Beispiel ist zunächst der Reichskommissar für Überwachung der öffentlichen Ordnung zu nennen, der verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachten sollte und Berichte über politischen Extremismus im Land verfasste; er kann als Vorgänger des heutigen Bundesamts für Verfassungsschutz angesehen werden.<sup>216</sup> Dieser Kommissar wurde jedoch bereits im Jahr 1929 abgeschafft, da insbesondere seine Selbstständigkeit vom damaligen Reichsinnenmi-

<sup>208</sup> Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (57).

<sup>209</sup> Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (57).

<sup>210</sup> Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (53).

<sup>211</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 32; Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (64).

<sup>212</sup> Medicus, JöR 20 (1932), 1 (108); Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54; Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (63); Geiger, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 161.

<sup>213</sup> Vgl.: Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54.

<sup>214</sup> Siehe: Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (53); zur Entwicklung der Verwaltungsaufgaben: Mäding, Die Verwaltung 15 (1982), 193 ff.

<sup>215</sup> So bereits: Hintze, in: Oestreich (Hg.), Otto Hintze, Bd. I, S. 242; im Jahr 1934 wurde zwar eine staats- und verwaltungsrechtliche Studie vorgenommen, die eine Systematisierung der Kommissare vornimmt: Toeche-Mittler, Kommissare, S. 1 ff.; allerdings wurde die Studie insbesondere in Bezug auf die Vollständigkeit kritisiert: Huber, AöR 65 (1935), 361 (361f.); kritisch auch: Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24 Fn. 5.

<sup>216</sup> Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, S. 649; v. Lewinski, JuS 2009, 505 (510); ausführlich zum Vergleich des Kommissars mit dem heutigen Bundesamt für Verfassungsschutz: Emunds, Vom Republiksschutz zum Verfassungsschutz?, S. 127 ff.



nister kritisch betrachtet wurde;<sup>217</sup> daher hatte der Kommissar auch nicht die Möglichkeit, das danach folgende Erstarken des Nationalsozialismus zu verhindern.

Einer der bekanntesten Beauftragten der Weimarer Republik war der im Jahr 1922 durch das Kabinett<sup>218</sup> eingesetzte Reichssparkommissar<sup>219</sup>. Dieser war weder ein diktatorischer Aktionskommissar noch ein Kommissar der Reichsaufsicht.<sup>220</sup> Er sollte aufgrund der erheblichen Ausgaben der öffentlichen Hand und der zunehmenden Geldentwertung für mehr Sparsamkeit innerhalb der Verwaltung und für eine ordnungsgemäße Finanzwirtschaft sorgen.<sup>221</sup> Die Aufgabe des Kommissars sollte letztendlich an eine Institution übertragen werden, die einerseits unabhängig war und andererseits über die notwendige organisatorische Ausstattung verfügte; demnach setzte das Kabinett schließlich den Präsidenten des Reichsrechnungshofes als Reichssparkommissar ein.<sup>222</sup> Die Aufgaben des Sparkommissars waren die Untersuchung des Haushalts in Hinsicht auf Einsparungsmöglichkeiten, die Erstellung von Gutachten über die Ergebnisse der Begutachtung und die Unterbreitung von Vorschlägen für eine wirtschaftlichere und sparsamere Verwaltung.<sup>223</sup> Die Reichsregierung hatte dafür umfassende Richtlinien über die Tätigkeit des Staatskommissars erlassen, die zur Bewältigung neuer Aufgaben angepasst wurden.<sup>224</sup> Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Rechnungshof und dem Prüfer ist zusammenfassend festzustellen: „Der Sparkommissar galt als Berater, der Rechnungshof war der Prüfer“<sup>225</sup>.

<sup>217</sup> Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, S. 649; siehe auch: Emunds, Vom Republikerschutz zum Verfassungsschutz?, S. 141, der davon spricht, dass die Auflösung wahrscheinlich politische Gründe hatte.

<sup>218</sup> Zur Einsetzung: Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (60); Franz, DÖV 2008, 1042; Ullmann, Kontrolle und Beratung, S. 70.

<sup>219</sup> Näher hierzu: Bilfinger, Der Reichssparkommissar, S. 1 ff.; Saemisch, Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben, S. 1 ff.; Butzer, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 54 ff.; Franz, DÖV 2008, 1042 (1042 f.); Störting, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 32 ff.; Ullmann, Kontrolle und Beratung, S. 67 ff.

<sup>220</sup> Bilfinger, Der Reichssparkommissar, S. 9.

<sup>221</sup> Bilfinger, Der Reichssparkommissar, S. 9; v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (377); Dommach, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 65 (81); Ullmann, Kontrolle und Beratung, S. 68.

<sup>222</sup> v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (377); Ullmann, Kontrolle und Beratung, S. 70; siehe zur ursprünglichen Einsetzung des Finanzamtspräsidenten: v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (376); Dommach, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 65 (81); siehe zur Überlegung der Zusammenlegung der Tätigkeiten von Reichssparkommissariat und Reichsrechnungshof: Störting, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 57 ff.

<sup>223</sup> v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (377); Mäding, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (60); ausführlich zu diesen Aufgaben: Saemisch, Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben, S. 31 ff.

<sup>224</sup> v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (378 f.).

<sup>225</sup> Störting, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 272.



Ein weiteres Beispiel ist der Staatskommissar zur Stützung des ostpreußischen Gütermarktes (1929 bis 1930), der aufgrund der Verschuldung der ostdeutschen Landwirtschaft von der preußischen Regierung bestellt wurde.<sup>226</sup> Er besaß Kontrollbefugnisse und konnte zudem über die Mittel des Betriebssicherungsfonds verfügen.<sup>227</sup> Im Jahr 1931 wurde sodann der Reichskommissar für die Osthilfen mittels eines Erlasses des Reichspräsidenten<sup>228</sup> ernannt. Der Reichskommissar sollte insbesondere für eine verstärkte Siedlung in den Agrargebieten des deutschen Ostens sorgen.<sup>229</sup> Seine Ernennung hatte zur Folge, dass Preußen seinen Einfluss auf die Arbeit der Osthilfen-Maßnahmen des Reiches verlor; davor waren das Reich und Preußen als Träger der Osthilfen-Maßnahmen vorgesehen gewesen, diese Aufteilung hatte sich jedoch als kontraproduktiv erwiesen.<sup>230</sup>

Die Kommissare wurden primär in die Ressorts der Ministerien eingegliedert, die zu diesem Zeitpunkt über keinen eigenen Behördenunterbau verfügten.<sup>231</sup> Kommissare, die zur Erledigung einer neuartigen staatlichen Aufgabe eingesetzt wurden, traten ferner an die Stelle eines nicht oder noch nicht vorhandenen Verwaltungsorgans; demnach waren sie neu geschaffene Einheiten im Staatsorganismus.<sup>232</sup> Der Kommissar war in der Regel entweder dem Reichskanzler oder dem Reichsminister unterstellt; er war dabei selbst nicht unmittelbar gegenüber dem Parlament verantwortlich.<sup>233</sup> Dies zeigt jedoch, dass die Kommissare ebenfalls Teil der Ministerialverwaltung waren. Allerdings gab es auch in der Weimarer Republik Kommissare, die explizit als Behörden errichtet wurden und dem Reichswirtschaftsminister unterstanden, beispielsweise der Reichskommissar über Devisenerfassung.<sup>234</sup> Heinrich Triepel beschrieb den Reichssparkommissar – trotz seiner besonderen Bedeutung und seiner Unabhängigkeit – als eine „Behördenstelle auf Vertrauen“<sup>235</sup>.

<sup>226</sup> Buchta, Die Junker und die Weimarer Republik, S. 58.

<sup>227</sup> Buchta, Die Junker und die Weimarer Republik, S. 58.

<sup>228</sup> Erlass des Reichspräsidenten über die Bestellung eines Reichskommissars für die Osthilfe vom 5. 11. 1931, RGBl. I S. 665.

<sup>229</sup> Winkler, Weimar 1918–1933, S. 466 f.

<sup>230</sup> Anlauf, Vorgänger der Restschuldbefreiung nach heutigem Insolvenzrecht, S. 142.

<sup>231</sup> Medicus, JöR 20 (1932), 1 (107); Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54.

<sup>232</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 70; Schulz, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (463).

<sup>233</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 21.

<sup>234</sup> Verordnung des Reichspräsidenten über Devisenerfassung vom 7. 9. 1923, RGBl. I S. 865; Toeche-Mittler, Kommissare, S. 22; Holtfrerich, in: ders. (Hg.), Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer, S. 224 (344).

<sup>235</sup> Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 25.

## 2. Nationalsozialismus

Die Diktatur im Dritten Reich führte dazu, dass sich Kommissare in die Ideologie der Nationalsozialisten einfügten; der primäre Zweck der Einsetzung war es, die grausame Herrschaft des Führers durchzusetzen und zu gewährleisten.<sup>236</sup> Während der nationalsozialistischen Diktatur häuften sich die Ernennungen von Kommissaren.<sup>237, 238</sup> Dies führte dazu, dass die Verwaltungsorganisation durch Intransparenz geprägt war.<sup>239</sup> Ferner bestand ab dem Jahr 1933 vermehrt die Tendenz, bestimmte Verwaltungsaufgaben zu verselbstständigen.<sup>240</sup> Die Ernennung der Kommissare erfolgte oftmals nicht öffentlich, sondern geheim,<sup>241</sup> wodurch eine Analyse der rechtlichen Stellung aller Kommissare zu dieser Zeit nur begrenzt möglich ist.

Als Beispiel für die damaligen bekannten Kommissare<sup>242</sup> seien hier nur genannt: der Kommissar für das Siedlungswesen<sup>243</sup>, der Kommissar für den sozialen Wohnungsbau<sup>244</sup> sowie der Reichskommissar für die Preisbildung<sup>245</sup>. Letzterer wurde mit weitreichenden Vollmachten bedacht, so konnte er beispielsweise alle Preise kontrollieren und erhielt auch Rechte der Judikative.<sup>246</sup> Eine solche beträchtliche Zuweisung von Befugnissen steht jedoch im klaren Gegensatz zum Gewaltenteilungsgrundsatz und wäre gegenwärtig mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren. Ein Beispiel für einen Beauftragten, der den heutigen verfassungsrechtlichen Werten diametral entgegengesetzt ist, stellt der Beauftragte des Führers für die Überwachung der gesamten geistigen und weltanschaulichen Schulung und Erziehung der NSDAP<sup>247</sup> dar. Ferner hatte der Beauftragte für den Vier-Jahres-Plan im Dritten Reich feste Aufgaben und weitreichende Befugnisse.<sup>248</sup> So besaß er die Befugnis

<sup>236</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 35 f.

<sup>237</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (406); *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 33.

<sup>238</sup> *Schulz*, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (462).

<sup>239</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 54.

<sup>240</sup> *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, S. 64; *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (17).

<sup>241</sup> *Schulz*, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (463).

<sup>242</sup> Weitere Beispiele bei: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 36.

<sup>243</sup> Erlass über den Reichskommissar für das Siedlungswesen vom 29. 3. 1934, RGBl. I S. 295.

<sup>244</sup> Erlass zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaus nach dem Kriege vom 15. 11. 1940, RGBl. I S. 1495.

<sup>245</sup> Gesetz zur Durchführung des Vierjahrplans – Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung vom 29. 10. 1936, RGBl. I S. 927; siehe zur Etablierung des Kommissars: *Steiner*, in: ders. (Hg.), Preispolitik und Lebensstandard, S. 23 (50ff.).

<sup>246</sup> *Steiner*, in: ders. (Hg.), Preispolitik und Lebensstandard, S. 23 (51).

<sup>247</sup> *Schullze*, Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus, S. 171.

<sup>248</sup> *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (16).

zum Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften, ferner konnte er die wirtschaftlichen Maßnahmen des Reiches lenken und Anweisungen an die staatlichen Behörden sowie alle Ebenen der Partei erteilen.<sup>249</sup> Mit Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde durch die Verordnung des Ministerrates für die Reichsverteidigung jedem Wehrkreis ein Reichsverteidigungskommissar zugeteilt.<sup>250</sup> Diesem kam die Aufgabe zu, die zivilen Behörden gegenüber den Wehrkreisbefehlshabern zu vertreten.<sup>251</sup> Dabei hatte der Kommissar primär für eine angemessene Kooperation mit der Wehrmacht zu sorgen<sup>252</sup> und besaß eine Weisungsbefugnis gegenüber sämtlichen zivilen Behörden.<sup>253</sup>

Zwar ist nicht jeder Staatsakt, der zum Zeitpunkt des Nationalsozialismus erlassen wurde, als nicht zu beachtendes Unrecht anzusehen; es ist vielmehr die sogenannte Radbruchsche Formel<sup>254</sup> maßgeblich.<sup>255</sup> Aufgrund der Tatsache, dass bei den Kommissaren, die durch das nationalsozialistische Regime eingesetzt wurden, die rechtliche Legitimation jedoch ohnehin fragwürdig war, kann kein hinreichender Vergleich zu den Beauftragten in der durch das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip geprägten Bundesrepublik gezogen werden.

### C. Rechtsfigur des Ombudsmanns

Die Staatsgewalt geht vom Volk aus und die Regierung ist in einem Rechtsstaat vom Vertrauen des Volkes abhängig.<sup>256</sup> Bereits im Jahr 1796 machte Johann Gottlieb Fichte auf die besondere Bedeutung einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Rechtsstaat, die von der exekutiven Gewalt<sup>257</sup> zu trennen ist, aufmerksam.<sup>258</sup> In Schweden wurde im Jahr 1809 eine unabhängige Kontrollinstanz in der Rechtsform des *Ombudsman*<sup>259</sup> verwirklicht, dieser sollte den Justizkanzler als *Riksdagens Ombudsmän* („Justizbevollmächtigten des Reichstags“<sup>260</sup>) unter-

<sup>249</sup> Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 18. 10. 1936, RGBI. I S. 887; *Köttgen*, JöR 24 (1937), 1 (85).

<sup>250</sup> Verordnung des Ministerrates für die Reichsverteidigung vom 1. 9. 1939, RGBI. I S. 1565; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 255.

<sup>251</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 255.

<sup>252</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 255.

<sup>253</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 255.

<sup>254</sup> *Radbruch*, SJZ 1946, 105 (107).

<sup>255</sup> Vgl. auch: BVerfGE 3, 225 (232 f.); ausführlich zur Diskussion um Gesetz und Recht nach 1945: *Hoffmann*, Das Verhältnis von Gesetz und Recht, S. 32 ff.

<sup>256</sup> *Bauer*, Die neue Gewalt, S. 6.

<sup>257</sup> Eingehend zur Problematik des Gewaltbegriffs: *Leisner*, Die undefinierbare Verwaltung, S. 15 ff.

<sup>258</sup> So: *Fichte*, in: *Medicus* (Hg.), Johann Gottlieb Fichte, Bd. II, S. 1 (175 f.).

<sup>259</sup> Der schwedische Begriff ist Ombudsman, vgl. *Pickl*, in: FS Schwind, S. 193; näher zu den unterschiedlichen Begrifflichkeiten: *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, S. 1 Fn. 2.

<sup>260</sup> *Stern*, in: Kucsko-Stadlmayer (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 359 (360).

stützen.<sup>261</sup> Der Zweck der Einsetzung bestand im Speziellen darin, Korruption im Staatswesen zu vermeiden sowie die Kontrolle zu ermöglichen, ob Richter, Beamte oder militärische Vorgesetzte die Gesetze und Verordnungen des Landes befolgen.<sup>262</sup> Generalisierend kann gesagt werden, dass es das primäre Anliegen der Tätigkeit von Ombudsmann-Institutionen ist, „an der Verwirklichung von Gerechtigkeit mitzuwirken“<sup>263</sup>. Der Ombudsmann stellt eine Petitionsinstanz für den Bürger<sup>264</sup> dar, nimmt jedoch neben seiner subjektiven Funktion auch eine objektive Funktion wahr, da er gleichfalls die Einhaltung der Rechtsordnung überprüft und unterstützend bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle tätig wird.<sup>265</sup>

Ab dem Jahr 1980 wurden spezialisierte Ombudseinrichtungen in Schweden geschaffen, die ebenfalls dem Schutz spezieller gesellschaftlicher Belange dienen sollten – beispielsweise der Gleichbehandlungsombudsmann, der Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung, der Ombudsmann für Behinderungen und der Ombudsmann gegen Diskriminierung wegen sexueller Orientierung.<sup>266</sup> Diese spezifischen Ombudsleute werden jedoch von der Regierung ernannt und sind zwar in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig, unterliegen aber selbst der Kontrolle durch die Justizombudsleute.<sup>267</sup> Das Konzept der Ombudsmann-Institution verbreitete sich sodann im 20. Jahrhundert sowohl in Europa als auch auf der ganzen Welt.<sup>268</sup> Die Ausgestaltung einer solchen Institution unterscheidet sich im Detail in den verschiedenen Staaten.<sup>269</sup> So wird er insbesondere in den skandinavischen

<sup>261</sup> *Pickl*, in: FS Schwind, S. 193 (196 f.); näher zur Entstehung und Entwicklung des Amtes: *Hahn*, AöR 87 (1962), 389 ff.; *Ebert*, Der Ombudsman in Großbritannien, S. 9 ff.; *Wild*, Der Ombudsman in Deutschland, S. 13 ff.

<sup>262</sup> *Bauer*, Die neue Gewalt, S. 4; *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, S. 11; *Partsch*, RuP 2015, 36.

<sup>263</sup> *Pickl*, in: FS Schwind, S. 193.

<sup>264</sup> Siehe zur Einordnung des Ombudsmanns als Beauftragter des Bürgers: *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 444 ff.

<sup>265</sup> *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 19, 32; *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 10; *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 42; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 279; eingehend zu den Funktionen des Ombudsmanns: *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 428; siehe aber auch: *Franke*, Ein Ombudsmann für Deutschland?, S. 31, der in Bezug auf das Verständnis der Funktionen des Ombudsmanns zwischen Dänemark und Schweden differenziert; eingehend zum Spannungsverhältnis der Ziele von objektiver Kontrolle und subjektiven Rechtsschutz: *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 394 ff.

<sup>266</sup> *Stern*, in: Kucsko-Stadlmayer (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 359 (360).

<sup>267</sup> *Stern*, in: Kucsko-Stadlmayer (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 359 (360).

<sup>268</sup> *Redeker*, NJW 1967, 1297 (1298); *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (18); näher hierzu: *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 38 ff.; *Kempff/Mille*, ZParl 23 (1992), 29 ff.; *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 ff.; zur Etablierung des Ombudsmans in Westeuropa: *Kempff*, in: ders./Uppendahl (Hg.), Ein deutscher Ombudsman, S. 130 ff.

<sup>269</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen: *Pickl*, in: FS Schwind, S. 193 ff.; *Mauerer*, in: Matscher (Hg.), Ombudsmann in Europa, S. 123 ff.; *Hansen*, Die Institution des Ombudsman,

Ländern vom Parlament für die Dauer der Legislaturperiode gewählt.<sup>270</sup> In anderen europäischen Ländern ist hingegen eine Normierung dahingehend erfolgt, dass die Amtsperiode des Ombudsmanns von jener des Parlaments nicht abhängig ist; dadurch soll seine Eigenständigkeit hervorgehoben werden.<sup>271</sup> Im Übrigen wird in Frankreich, Griechenland und dem Vereinigten Königreich der Ombudsmann nicht vom Parlament bestellt.<sup>272</sup> So erfolgt im Vereinigten Königreich die Bestellung durch die Königin als Staatsoberhaupt, in Frankreich durch den Ministerrat und in Griechenland durch die Konferenz der Parlamentspräsidenten.<sup>273</sup> Der Hauptzweck – die Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz – wurde jedoch übergreifend gewährleistet.

## I. Rechtliche Ausgestaltung des Ombudsmanns

In der Regel wurden die Ombudsmann-Institutionen in der Verfassung der einzelnen Staaten, die diese Institution einführten, aufgenommen; der Gesetzgeber konkretisierte sodann die Aufgaben und Befugnisse.<sup>274</sup> Im Vereinigten Königreich ist die Ombudsmann-Institution ein Element der ungeschriebenen Verfassung.<sup>275</sup> Dadurch ist der Ombudsmann kein Beauftragter, der sich im gesetzesfreien Bereich bewegt, sondern er hat vielmehr Verfassungsrang. Im staatsrechtlichen Sinn lässt sich der Ombudsmann definieren als

„eine vom Parlament eingesetzte, aber weitgehend unabhängige Vertrauensperson, die zum Schutze der Rechte des Individuums sowie zur parlamentarischen Kontrolle eine umfassende Aufsicht über fast sämtliche Behörden und Beamten ausübt, deren Entscheidungen sie jedoch nicht korrigieren, sondern – aufgrund eingereichter Beschwerden oder aus eigenem Antrieb – in der Regel nur beanstanden darf.“<sup>276</sup>

Aus dieser Definition des Ombudsmanns folgt, dass die Befugnisse dieser Rechtsfigur begrenzt sind; so bezeichnete Fritz Bauer den Ombudsmann als einen

---

S. 11 ff.; *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 ff.; *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 125 ff.; eingehend zum Ombudsmann in Norwegen: *Hambro*, in: FS Kraus, S. 111 ff.; *Börresen*, DÖV 1966, 705 ff.

<sup>270</sup> *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, S. 64 ff.

<sup>271</sup> *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (15).

<sup>272</sup> *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (50); *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 462.

<sup>273</sup> *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 462.

<sup>274</sup> Ausführlich zu den unterschiedlichen Regelungen: *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (7 ff.).

<sup>275</sup> *Kofler*, in: *Kucsko-Stadlmayer* (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 449 (451).

<sup>276</sup> *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, S. 4; siehe zu anderen Definitionen der Institution: *Banase*, ZParl 4 (1973), 171; *Brunner*, Kontrolle in Deutschland, S. 299; *Heede*, European Ombudsman, S. 9; *Weber*, in: ders. (Hg.), Rechtswörterbuch, Stichwort: „Ombudsman“; *Groh*, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1684.

Hund, „der bellt, aber nicht beißt“<sup>277</sup>. Es besteht zumindest die Gefahr, dass der Ombudsmann bei zu wenigen Befugnissen zur Nebenfigur degradiert wird.<sup>278</sup> Er kann Maßnahmen der Verwaltung überprüfen, beanstanden und darüber öffentlich berichten – er hat jedoch nicht die Befugnis, diese zu ändern.<sup>279</sup> Allerdings ist der Ombudsmann in Schweden zumindest befugt, bei festgestellten Rechtsverletzungen gegen den verantwortlichen Richter oder Beamten ein Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten.<sup>280</sup> Im Vereinigten Königreich regelt der *Parliamentary Commissioner Act* von 1967 die Einsetzung des *Parliamentary Commissioners for Administration (PCA)*, dessen Zuständigkeiten jedoch eingeschränkt sind.<sup>281</sup> So darf dieser Beauftragte nur solche Fälle bearbeiten, die ihm von Unterhausabgeordneten zugetragen werden, nicht aber solche, die direkt vom Volk kommen.<sup>282</sup> Polizei und Streitkräfte unterliegen ferner nicht seiner Zuständigkeit; daran ist zu erkennen, dass der Gesetzgeber versuchte, den Bedenken gegen eine zu starke Kontrollinstanz Rechnung zu tragen.<sup>283</sup>

Die Autorität des Ombudsmanns ist dennoch nicht zu unterschätzen, denn er kann durch seine Berichterstattung das Parlament und die Gesetzgebung beeinflussen, wodurch er mittelbaren Einfluss auf den Erlass von Gesetzen hat.<sup>284</sup> Des Weiteren ist die Veröffentlichung der Berichte entscheidend, um das Volk auf Missstände aufmerksam zu machen. Auf diese Weise wird die Transparenz der Staatstätigkeit sichergestellt, womit der Ombudsmann einen wesentlichen Beitrag zur Demokratie leistet. Die Anprangerung der Missstände in der Öffentlichkeit übt Druck auf die Staatsgewalt, der diese zum Handeln bewegt.<sup>285</sup> Dass die Einführung des Ombudsmanns auf Resonanz bei der Bevölkerung stößt, lässt sich empirisch belegen; so hatte in Österreich das Fernsehen die Tätigkeit des Ombudsmanns ausgestrahlt, woraufhin die Anzahl der eingegangenen Beschwerden um 64 % zunahm.<sup>286</sup> Ebenfalls in Norwegen soll die Verwaltung den Empfehlungen des Ombudsmanns in der Vergangenheit nachgekommen sein.<sup>287</sup> Dies beweist, dass eine solche Institution Vertrauen in den Staat schaffen kann.

Zusammenfassend lassen sich die Befugnisse des Ombudsmanns folgendermaßen beschreiben – wobei naturgemäß Unterschiede in den einzelnen Ländern

<sup>277</sup> Bauer, Die neue Gewalt, S. 10.

<sup>278</sup> Hansen, Die Institution des Ombudsman, S. 23.

<sup>279</sup> Matthes, Der Bürgerbeauftragte, S. 35; Hansen, Die Institution des Ombudsman, S. 39; Kempf, in: ders./Uppendahl (Hg.), Ein deutscher Ombudsman, S. 13.

<sup>280</sup> Matthes, Der Bürgerbeauftragte, S. 34.

<sup>281</sup> Ausführlich hierzu: Ebert, Der Ombudsman in Großbritannien, S. 14 ff.; Hansen, Die Institution des Ombudsman, S. 21 ff.; Matthes, Der Bürgerbeauftragte, S. 43 ff.

<sup>282</sup> Hansen, Die Institution des Ombudsman, S. 23.

<sup>283</sup> Hansen, Die Institution des Ombudsman, S. 23; siehe zur Diskussion in England über die Einführung des Ombudsmanns: Bauer, Die neue Gewalt, S. 12 f.

<sup>284</sup> Kucsko-Stadlmayer, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (11, 51).

<sup>285</sup> Kucsko-Stadlmayer, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (52).

<sup>286</sup> Kucsko-Stadlmayer, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (52).

<sup>287</sup> So: Børresen, DÖV 1966, 705 (707).

bestehen: Untersuchungsbefugnisse, Erteilung von Empfehlungen und Berichtserstattung. Darüber hinausgehend erhält er vereinzelt weitergehende Befugnisse: das Antragsrecht beim Verfassungsgericht, Interventionsrechte bei sonstigen Gerichten, Beteiligungsbefugnisse im Verwaltungsverfahren, Straf- und disziplinarrechtliche Verfolgungsbefugnisse sowie weitere Beteiligungsbefugnisse im Bereich des Menschenrechtsschutzes.<sup>288</sup>

## II. Ombudsmann der Europäischen Union

Im Unionsrecht wurde durch den Vertrag von Maastricht der Bürgerbeauftragte<sup>289</sup> geschaffen, der gegenwärtig in Art. 228 AEUV<sup>290</sup> normiert ist; geregelt werden: die Wahl des Beauftragten, die Aufgaben, die Befugnisse sowie die Unabhängigkeit. Dieser Beauftragte wird gemäß Art. 228 Abs. 1 AEUV vom Europäischen Parlament gewählt. In Art. 288 Abs. 3 AEUV wird ausdrücklich statuiert, dass der Bürgerbeauftragte sein Amt in völliger Unabhängigkeit ausübt und keinen Weisungen unterliegt. Gewährleistet wird die Unabhängigkeit durch die Personalhoheit, die Inkompatibilität und eine finanzielle Absicherung.<sup>291</sup> Der Beauftragte darf zudem gemäß Art. 288 Abs. 3 Satz 3 AEUV keine andere berufliche Tätigkeit ausüben.

Der Bürger hat ein subjektives Recht auf Anrufung des Ombudsmanns.<sup>292</sup> So wurde in Art. 43 GRCh<sup>293</sup> ausdrücklich normiert, dass die europäischen Bürger ein Recht darauf haben, den Bürgerbeauftragten mit Beschwerden zu befassen. Der Europäische Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuss des Parlaments stellen ergänzende Institutionen dar. Der Bürger kann entscheiden, ob er eine Beschwerde beim Beauftragten einlegen oder eine Petition einreichen möchte.<sup>294</sup> Der Beauftragte ist hingegen nicht dazu befugt, Beschwerden über den Gerichtshof der

<sup>288</sup> Siehe ausführlich zu den Befugnissen: *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (41 ff.).

<sup>289</sup> Ausführlich zu diesem Beauftragten: *Stremmel*, DÖV 1996, 241 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2003, 829 ff.; *dies.*, Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament, S. 77 ff.; *Barth*, Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung, S. 59 ff.; *Schneider*, Petitionen zum Europäischen Parlament mit Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten, S. 37 ff.; *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 237 ff.

<sup>290</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. In der Fassung der Bekanntmachung vom 9.5.2008, ABl. C 115 S. 47, ABl. 2010 C 83 S. 47, ABl. 2012 C 326 S. 47, ABl. 2016 C 202 S. 47, ber. ABl. C 400 S. 1, Celex-Nr. 1 1957 E. Zuletzt geändert durch Art. 2 Änd-Beschl. 2012/419/EU vom 11.7.2012, ABl. L 204 S. 131.

<sup>291</sup> *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, Art. 228 AEUV Rn. 5.

<sup>292</sup> *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, Art. 228 AEUV Rn. 8; siehe näher zur Justiziabilität der Beschwerde zum Bürgerbeauftragten: *Mader*, EuR 2013, 348 (367 ff.).

<sup>293</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

<sup>294</sup> *Schneider*, Petitionen zum Europäischen Parlament mit Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten, S. 215.



Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse entgegenzunehmen (vgl. Art. 228 Satz 1 AEUV).

### III. Konzeptumsetzung des Ombudsmanns in Deutschland

In der Bundesrepublik bestehen auf Landesebene vermehrt Parlamentsbeauftragte in Form von Bürgerbeauftragten (Ombudsleuten), die Ähnlichkeiten mit der schwedischen Institution haben.<sup>295</sup> Erstmals hatte Rheinland-Pfalz im Jahr 1974 einen solchen Beauftragten eingesetzt;<sup>296</sup> dessen Aufgaben und Befugnisse wurden einfachgesetzlich<sup>297</sup> normiert. Weitere Länder, die einen Bürgerbeauftragten einsetzen, sind: Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern.<sup>298</sup> In Berlin ist seit dem Jahr 2021 ein unabhängiger Polizei- und Bürgerbeauftragter tätig.<sup>299</sup> Weiterhin besteht in Berlin das Amt eines Vertrauensanwalts, der Hinweise auf Korruption in der Berliner Verwaltung entgegenzunehmen hat – dieses Amt kann als eine Ombudsstelle betrachtet werden.<sup>300</sup> Des Weiteren war in der Deutschen Demokratischen Republik im Verfassungsentwurf des Runden Tisches die Institutionalisierung eines Bürgeranwalts vorgesehen; Bürger sollten sich mit ihren Anliegen an einen parlamentarischen Ausschuss unter dem Vorsitz des Bürgeranwalts wenden können.<sup>301</sup> Dem parlamentarischen Ausschuss sollten dementsprechend weitreichende Befugnisse gewährt werden: Recht auf Akteneinsicht, Zutrittsrecht zu öffentlichen Einrichtungen, Auskunftspflicht sowie Anspruch auf Amtshilfe.<sup>302</sup>

Der „Ruf nach einem Ombudsmann“<sup>303</sup> auf Bundesebene ist hingegen nicht erhört worden; denn es bestehen diesbezüglich Bedenken, dass durch die Unabhän-

<sup>295</sup> Näher zu den Bestrebungen zur Errichtung eines Ombudsmann-Amtes: *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 68 ff.; zu den Beauftragten der Länder: *Debus*, DÖV 2017, 810 ff.

<sup>296</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 2; näher zum Bürgerbeauftragten von Rheinland-Pfalz: *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 167 f.; *Glauben*, DRiZ 1991, 229 f.; *Kempff*, in: ders./Uppendahl (Hg.), Ein deutscher Ombudsman, S. 13 ff.; *Kohl*, in: *Kempff/Uppendahl* (Hg.), Ein deutscher Ombudsman, S. 43 ff.

<sup>297</sup> Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei vom 3. 5. 1974, GVBl. S. 187, das zuletzt durch Gesetz vom 8. 7. 2014, GVBl. S. 116, geändert worden ist.

<sup>298</sup> Eine Übersicht der regionalen Bürgerbeauftragten in Deutschland ist abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/european-network-of-ombudsmen/members/regional-ombudsmen> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>299</sup> Siehe näher: AH-Drs. 18/2426, S. 1 ff.

<sup>300</sup> Instrukтив hierzu: *Partsch*, RuP 2015, 36 ff.

<sup>301</sup> *Ansbach*, in: Guggenberger/Stein (Hg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, S. 388; *Lorenz*, Demokratisierung in Ostdeutschland, S. 116.

<sup>302</sup> *Lorenz*, Demokratisierung in Ostdeutschland, S. 116; siehe jedoch auch zur Lückenhaftigkeit des Entwurfs in Bezug auf die Befugnisse: *Ansbach*, in: Guggenberger/Stein (Hg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, S. 388 (390).

<sup>303</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 53.



gigkeit eines solchen Beauftragten eine *vierte Gewalt* entstehen könnte.<sup>304</sup> Denn trotz einer gewissen Nähe zum Parlament kann der Ombudsmann keiner der drei Gewalten eindeutig zugeordnet werden.<sup>305</sup> Die Aufgaben des Ombudsmanns können zwar in einem einfachen Gesetz durch das Parlament konkretisiert sein, sodass er ähnlich wie die Exekutive aufgrund parlamentarischer Vorgaben tätig wird.<sup>306</sup> Der Ombudsmann zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass er als neutrale Einrichtung zum Wohle und zum Schutze der Bürger agiert und in diesem Zusammenhang neben den anderen Staatsorganen in Erscheinung tritt.<sup>307</sup> Der Ombudsmann ist nicht in die hierarchisch gegliederte Verwaltung<sup>308</sup> eingegliedert, sondern soll als neutrale und unabhängige Instanz wahrgenommen werden. Diesbezüglich sei jedoch auf folgendes hingewiesen: Der Begriff *vierte Gewalt* impliziert, dass eine Staatsgewalt entsteht, die vollständig unabhängig neben den Gewalten steht und demnach keine Kontrolle dieser Gewalt möglich ist, sodass es zu einem Machtmissbrauch kommen kann.<sup>309</sup> Den Ombudsmann als eine solche mächtige Gewalt einzuordnen, ist jedoch ebenfalls abzulehnen.<sup>310</sup> Der Ombudsmann hat eine neutrale Stellung und dient zusätzlich der Gewaltenkontrolle. Er schränkt den Tätigkeitsbereich der drei Gewalten durch seine Kontrolltätigkeit nicht ein, sondern wird vielmehr ergänzend und unterstützend tätig.<sup>311</sup> Weiterhin sind seine beschränkten Befugnisse zu beachten, die es verhindern, dass der Ombudsmann Entscheidungen treffen kann, die weitreichende Folgen für das Staatsgefüge haben. Zudem wird seine Tätigkeit in den meisten Fällen durch parlamentarische Gesetze konkretisiert und die Möglichkeit seiner Abberufung (*actus contrarius*) bleibt bestehen. Solange der Ombudsmann nicht mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen im Außenverhältnis ausgestattet wird und er bei gravierenden Pflichtverletzungen wieder des Amtes enthoben werden kann, ist nicht davon auszugehen, dass aus ihm eine übermächtige Gewalt wird. Demnach ist es vielmehr zutreffend, wie Julia Haas den Ombudsmanns „als eigenständiges Kontrollorgan sui generis, wenn auch mit enger Verbindung zum

<sup>304</sup> Dazu: *Hahnenfeld*, ZRP 1973, 60 ff.; *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 164 ff.; näher zum Einführungsbedürfnis: *Bauer*, Die neue Gewalt, S. 14 ff.; *Wild*, Der Ombudsman in Deutschland, S. 79 ff.; *Franke*, Ein Ombudsmann für Deutschland?, S. 37 ff.; *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 75 ff.; zu den Argumenten für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann: *Ebert*, Der Ombudsman in Großbritannien, S. 61 ff.; *Brunner*, Kontrolle in Deutschland, S. 293 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2013, 613 ff.; zur Problematik der Einführung eines Ombudsmanns auf Landesebene: *Hanauer*, BayVBl 1968, 16 ff.

<sup>305</sup> *Marti*, in: FS Huber, S. 174 (186 ff.); *Bauer*, Die neue Gewalt, S. 7; *Hanauer*, BayVBl 1968, 16 (17); *Kucsko-Stadlmayer*, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen, S. 1 (11); ablehnend in Bezug auf die Schaffung einer vierten Gewalt: *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 477.

<sup>306</sup> Siehe auch: *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 167, der davon spricht, dass die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten „materiell der Exekutive zuzurechnen ist“.

<sup>307</sup> So auch: *Marti*, in: FS Huber, S. 174 (188).

<sup>308</sup> Näher hierzu: Kap. 3 B. VIII.

<sup>309</sup> Siehe auch: *Becker*, Gewaltenteilung im Gruppenstaat, S. 81.

<sup>310</sup> So auch: *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 97 ff.

<sup>311</sup> So auch: *Ebert*, Der Ombudsman in Großbritannien, S. 53.

Parlament<sup>312</sup> einzuordnen. Ein weiterer Grund für das Scheitern der Einführung der Rechtsfigur des Ombudsmanns war jedoch, dass die Notwendigkeit eines Ombudsmanns infrage gestellt wurde, da anderweitige Kontrollinstitutionen im Staatsgefüge bestehen (Petitionsrecht, Untersuchungsausschuss, Kleine und Große Anfrage, Wehrbeauftragter, Beauftragter für Korruptionsvorsorge)<sup>313</sup>, die der Aufdeckung von Missständen dienen.<sup>314</sup> Bei der Einführung einer weiteren Kontrollinstanz stellt sich zum einen die Frage nach der Abgrenzbarkeit von den sonstigen Kontrolleinrichtungen und zum anderen danach, ob durch die Kontrolltätigkeit des Beauftragten die Kontrolltätigkeit der anderen Gewalten beispielsweise der Judikative beeinträchtigt wird.<sup>315</sup> Insofern können zu viele Kontrolleinrichtungen auch für Irrungen und Wirrungen bei den Bürgern führen, da letztere nicht mehr wissen, an welche Einrichtung sie sich mit ihrem Anliegen wenden sollen.<sup>316</sup> Bei der Einführung eines bundesweit agierenden Bürgerbeauftragten würde sich zudem die Frage stellen, ob ein solcher mit dem Bundesstaatsprinzip vereinbar wäre. Insoweit müssten jedenfalls Bürgerbeauftragte sowohl für den Bund als auch für jedes Land etabliert werden, damit eine klare Abgrenzung der Kompetenzen möglich wird.<sup>317</sup>

Der Ombudsmann diene jedoch als Vorbild für die Institution des Wehrbeauftragten.<sup>318</sup> So wurde in Schweden im Jahr 1915 das Amt des *Riksdagens militie ombudsman* geschaffen und demnach eine gesonderte Aufsicht über das Militär etabliert.<sup>319</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat den Wehrbeauftragten im Jahr 1956 ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen (Art. 45b GG).<sup>320</sup> Klaus Stern beschrieb diesen Beauftragten im Jahr 1980 als „eine dem bisherigen deutschen Staatsrecht nicht bekannte und nur dem skandinavischen Typus des Ombudsmannes vergleichbare Institution“<sup>321</sup>. Allerdings ist der Wehrbeauftragte nicht deckungsgleich mit dem schwedischen militärischen Ombudsmann.<sup>322</sup> So wird

<sup>312</sup> Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 688; ähnlich auch bereits: Ebert, Der Ombudsman in Großbritannien, S. 53 f.

<sup>313</sup> Zu den Ombudsstellen und Ansprechpartnern: [https://www.bmj.de/DE/Themen/Menschenrechte/Menschenrechtswächter/OmbudsstellenAnsprechpartner/OmbudsstellenAnsprechpartner\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/Menschenrechte/Menschenrechtswächter/OmbudsstellenAnsprechpartner/OmbudsstellenAnsprechpartner_node.html) (zuletzt abgerufen am: 12. 8. 2022).

<sup>314</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 166; Franke, Ein Ombudsmann für Deutschland?, S. 60 m. w. N.

<sup>315</sup> Zur Problematik der Abgrenzung zu anderen Kontrolleinrichtungen: Achterberg, Parlamentsrecht, S. 165; eingehend zur Fragestellung, ob ein Ombudsmann neben der Existenz einer Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtsbarkeit zulässig ist: Ermacora, in: FS Jahrreiß, S. 35 ff.

<sup>316</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 166.

<sup>317</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 165.

<sup>318</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 2.

<sup>319</sup> Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 8 f.; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 6.

<sup>320</sup> Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. 3. 1956, BGBl. I S. 111 f. BT-Drs. 2/2150, S. 3; v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 (407).

<sup>321</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 93.

<sup>322</sup> Siehe näher zum Vergleich des schwedischen und des deutschen Wehrbeauftragten: Hahn, AöR 84 (1959), 377 (421 ff.).

darauf verwiesen, dass der deutsche Wehrbeauftragte nicht mit umfassenden Aufsichtsbefugnissen ausgestattet ist.<sup>323</sup>

## D. Von Kommissaren und Ombudsleuten zu Beauftragten

In der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland wurde die Organisation der Staatsgewalt neu festgelegt. So wurde der Grundsatz, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, explizit in das im Jahr 1949 geschaffene Grundgesetz aufgenommen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) – während der NS-Staat durch einen „politisch bestimmten Gewaltenmonismus“<sup>324</sup> geprägt war.<sup>325</sup> Die Bundesrepublik hat sich von einem bloßen „Rechtswahrstaat“<sup>326</sup> abgewandt.<sup>327</sup> Der gegenwärtige Staat ist ein sozialer Rechtsstaat und die Etablierung des sozialen Staatsziels hat zu einer Ausweitung der staatlichen Aufgaben geführt.<sup>328</sup> Zur Bewältigung dieser Aufgaben hat sich der Staat der Rechtsfigur des Beauftragten bedient.<sup>329</sup> So wurde in Gesetzen, die nach Art. 123 GG fortgelten, und in Gesetzen, die nach 1949 erlassen wurden, die Berufung von Bundesbeauftragten vorgeschrieben (beispielsweise beruhte die Bestellung des Bundesbeauftragten bei Seeämtern vorerst auf dem im Jahr 1877 erlassenen Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen;<sup>330</sup> der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse wird hingegen aufgrund des im Jahr 1953 erlassenen Gesetzes zur Ausführung des Abkommens über deutsche Auslandsschulden<sup>331</sup> ernannt).<sup>332</sup>

Der erste Beauftragte der Bundesrepublik, dessen Bestellung lediglich auf dem Organisationsrecht der Bundesregierung beruhte, war der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, der im Jahr 1950 aus politischer Notwendigkeit

<sup>323</sup> Ule, JZ 1957, 422 (427); Hahn, AöR 84 (1959), 377 (423).

<sup>324</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 V Rn. 7.

<sup>325</sup> Dazu: Grawert, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. I, § 6 Rn. 24; Holste, JA 2009, 359 (360).

<sup>326</sup> Krüger, DVBl. 1951, 361 (364).

<sup>327</sup> Arndt, RuP 1987, 32.

<sup>328</sup> Siehe näher: Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 166 ff.; Schulze-Fielitz, in: Grimm (Hg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 11 (20); Isensee, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § 73 Rn. 11; Badura, Staatsrecht, D. Rn. 35.

<sup>329</sup> Arndt, RuP 1987, 32.

<sup>330</sup> Gesetz betreffend die Untersuchung von Seeunfällen vom 27. 7. 1877, RGBL. S. 549; dazu auch: BT-Drs. 10/3312, S. 14.

<sup>331</sup> Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 27. 2. 1953 über deutsche Auslandsschulden in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7411–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Verordnung vom 31. 8. 2015, BGBl. I S. 1474, geändert worden ist.

<sup>332</sup> Eingehend dazu: v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 (408 ff.).

bestellt wurde.<sup>333</sup> Die Ernennung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung<sup>334</sup> im Jahr 1952<sup>335</sup> ist der entscheidende Zeitpunkt, seit dem die Bundesregierung für spezielle Problemkonstellationen eigene Beauftragte einsetzt.<sup>336</sup> Aufgrund der Tatsache, dass die Ernennung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung jedoch auf den bereits erwähnten Reichssparkommissar zurückgeht, kann dieser als „lebendiges Fossil der Weimarer Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte“<sup>337</sup> bezeichnet werden. Dabei kann der Beauftragte auch in diesem Fall wieder als Nothelfer in Krisensituationen angesehen werden: So bestand nach dem Zweiten Weltkrieg in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland eine prekäre wirtschaftliche Situation; es gab dadurch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel, in der Verwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu wahren.<sup>338</sup> Die Ernennung von Beauftragten hat sich im Laufe der Zeit stets erweitert.<sup>339</sup> Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über die Bestellung von Beauftragten in der Bundesrepublik geschaffen werden, um die primär politischen Gründe für die Ernennung von Beauftragten aufzuzeigen.

## I. Anstieg der Beauftragtenzahl

Seit den 1960er-Jahren etablierte sich die politische Praxis, neue Beauftragte kurz nach Amtsantritt einer neuen Regierung einzusetzen.<sup>340</sup> So wurde im Jahr 1970 ein Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten des Naturschutzes berufen<sup>341</sup> – kurz nach dem Regierungsantritt einer sozialliberalen Koalition von SPD und FDP unter Bundeskanzler Willy Brandt.<sup>342</sup> Zu diesem Zeitpunkt kam

<sup>333</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (415); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 174 f.; ausführlich zur rechtlichen Stellung dieses Beauftragten: *Görlich*, Die staatsrechtliche Stellung des Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, S. 1 ff.

<sup>334</sup> Eingehend zu diesem Beauftragten: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 375 (387 ff.); *Treuner*, DVBl. 1992, 421 ff.; *ders.*, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, S. 1 ff.; *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 57 ff.; *Steinberg*, Politik und Verwaltungsorganisation, S. 403 ff.; *Nebel*, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 88 BHO Rn. 6.

<sup>335</sup> Instruktiv zu den Anfängen des Beauftragten: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 10 ff.; *Ullmann*, Kontrolle und Beratung, S. 390 ff.

<sup>336</sup> Dazu: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 175.

<sup>337</sup> *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 57.

<sup>338</sup> *Treuner*, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 1 (3).

<sup>339</sup> *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 62; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 19; *Arndt*, RuP 1987, 32; *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 1; *Heitmann*, NJW 1996, 904; *Ruffert*, DÖV 1998, 897 (903); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 29–31; *Püttner*, Verwaltungslehre, § 10 Rn. 53; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 68.

<sup>340</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 15.

<sup>341</sup> Bulletin der Bundesregierung Nr. 1 vom 6. 1. 1970, S. 8.

<sup>342</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 15.

ein verstärktes Natur- und Umweltbewusstsein in der Bevölkerung auf und es gab mehr gesetzgeberische Aktivität im Umweltbereich.<sup>343</sup> Die Bestellung dieses Beauftragten ist somit auf gesellschaftliche Bedürfnisse zurückzuführen.

Als einer der Beauftragten, der in der Öffentlichkeit am meisten Aufmerksamkeit erhält, kann der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit angesehen werden.<sup>344</sup> So entstand in den 1960er-Jahren die Einsicht, dass die automatisierte Datenverarbeitung auch Risiken mit sich bringt und demnach der Bürger vor Eingriffen in seine Persönlichkeitsrechte geschützt werden muss.<sup>345</sup> Die Bedeutung dieses Beauftragten hat durch die zunehmende Digitalisierung kontinuierlich zugenommen. Als weiteres Beispiel lässt sich aufführen, dass die Bundesregierung im Jahr 1978 den Beauftragten der Bundesregierung für die Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen durch einen Kabinettsbeschluss einsetzte,<sup>346</sup> der mittlerweile als Beauftragter der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration bezeichnet wird und dessen Bestellung gesetzlich vorgesehen ist (§ 92 Abs. 1 AufenthG<sup>347</sup>). Anlass für die Bestellung war die Tatsache, dass sich vermehrt ausländische Arbeitskräfte, die zur Beschäftigung in der Bundesrepublik angeworben worden waren, in Deutschland dauerhaft niederließen.<sup>348</sup> Die weitere Entwicklung der Beauftragten zeigt ebenfalls deutlich die Tendenz, dass Beauftragte insbesondere als Antwort auf gesellschaftliche Bedürfnisse ernannt wurden. Vor Beginn des Internationalen Jahres der Behinderten im Jahr 1981 berief der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt aufgrund eines Kabinettsbeschlusses den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten.<sup>349</sup> Im Jahr 1981 war in der die Literatur sodann von einer „Expansion der Beauftragten-Einrichtungen“<sup>350</sup> die Rede.

Die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind die Digitalisierung, neue Hürden im Gesundheitswesen, die Verhinderung terroristischer Straftaten und

<sup>343</sup> Ausführlich zum Wertewandel: *Kloepfer*, Umweltrecht, § 2 Rn. 117 ff.; näher zu den Aktivitäten des Gesetzgebers: *Vierhaus*, Umweltbewußtsein von oben, S. 110 ff.

<sup>344</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 18.

<sup>345</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 48; siehe ausführlich zur Einführung des Beauftragten: *Rudolf*, in: FS Stern, S. 1347 ff.

<sup>346</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 15 f.; *Geiß*, in: Currell/Wunderlich (Hg.), Deutschland – ein Einwanderungsland?, S. 127 (128); *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 32; *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 13; ausführlich zur Entstehung des Amtes eines Bundesbeauftragten für Ausländerfragen: *Grindel*, Ausländerbeauftragte, S. 3 ff.

<sup>347</sup> Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. 2. 2008, BGBl. I S. 162, das zuletzt durch Gesetz vom 9. 7. 2021, BGBl. I S. 2467, geändert worden ist.

<sup>348</sup> *Geiß*, in: Currell/Wunderlich (Hg.), Deutschland – ein Einwanderungsland?, S. 127 (127 f.).

<sup>349</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 16; näher zum Amt dieses Beauftragten: *Regenspurger*, Behindertenrecht 1984, 1 ff.

<sup>350</sup> *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, S. 62; siehe auch: *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (16).

des wiederaufkeimenden Antisemitismus sowie Fremdenfeindlichkeit. Zur Bewältigung dieser Problematiken wurden folgende Beauftragte bestellt<sup>351</sup>:

- der Bevollmächtigte der Bundesregierung für Pflege (Kabinettsbeschluss vom 21. März 2018),
- der Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen (Kabinettsbeschluss vom 10. September 2019),
- der Beauftragte der Bundesregierung für die Digitalisierung (Kabinettsbeschluss vom 14. März 2018),
- der Beauftragte der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland (Kabinettsbeschluss vom 11. April 2018),
- der Beauftragte der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit (Kabinettsbeschluss vom 11. April 2018),
- der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus (Kabinettsbeschluss vom 11. April 2018) sowie
- der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten (Kabinettsbeschluss vom 11. April 2018).

Weiterhin hat sich die Bundesregierung darauf geeinigt, ab dem Jahr 2022 einen unabhängigen Beauftragten gegen Rassismus zu berufen.<sup>352</sup> Ferner wurde zur Eindämmung der Corona-Pandemie ein Sonderbeauftragter für die Produktion von Corona-Impfstoff ernannt, der unterstützend tätig wird, um die Produktion von Impfstoffen zu steigern.<sup>353</sup> Dies zeigt deutlich, dass die Bundesregierung zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme oftmals mit der Bestellung eines Beauftragten reagiert.

<sup>351</sup> Die bestehenden Beauftragten ergeben sich aus der: Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>352</sup> BT-Drs. 19/28131, S. 3; siehe auch: *Gärditz*, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>353</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/audio-podcast-aus-regierungskreisen-neue-ausgabe-mit-christoph-krupp-sonderbeauftragter-der-bundesregierung-fuer-die-impfstoffproduktion-1880212> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

## II. Etablierung von Beauftragten auf Landes- und Kommunalebene

Auch auf Landes- und Kommunalebene ist die Entwicklung zu erkennen, dass für besonders bedeutungsvolle Aufgaben, die in der Regel auch im öffentlichen Interesse liegen, ein Beauftragter bestellt wird.<sup>354</sup> Im Folgenden werden nicht alle Beauftragte behandelt, sondern es kann lediglich ein Überblick über die wichtigsten Beauftragten auf Landes- und Kommunalebene geboten werden. Auf Kommunalebene ist zudem eine Differenzierung notwendig, und zwar zwischen den Beauftragten, die freiwillig durch die Kommunen ernannt wurden, und denjenigen, die aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung berufen wurden.

### 1. Beauftragte auf Landesebene

Auf Landesebene hat sich neben dem Bürgerbeauftragten vor allem der Datenschutzbeauftragte etabliert<sup>355</sup>, dieser genoss längere Zeit die Stellung als ‚Primus‘ unter den Beauftragten<sup>356</sup>. Dies wird auch darin deutlich, dass die Landesdatenschutzbeauftragten in vielen der Länderverfassungen normiert wurden, so in Bayern (Art. 33a BayVerf<sup>357</sup>), in Berlin (Art. 47 BerlinVerf<sup>358</sup>), in Brandenburg (Art. 74 BbgVerf<sup>359</sup>), in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 37 MecklenbVorpVerf<sup>360</sup>), in Niedersachsen (Art. 62 NdsVerf<sup>361</sup>), in Nordrhein-Westfalen (Art. 77a NRWVerf<sup>362</sup>), in Sachsen (Art. 57 SachsVerf<sup>363</sup>), in Sachsen-Anhalt (Art. 63 SachsAnhVerf<sup>364</sup>)

<sup>354</sup> Siehe zur Entwicklung der Beauftragten der Länder: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (422 ff.).

<sup>355</sup> *Garstka/Gill*, in: Roßnagel (Hg.), Handbuch DatSchR, Kap. 5.2 Rn. 1 ff.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 252 f.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 13 ff.

<sup>356</sup> *Staak*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 57 (59).

<sup>357</sup> Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 12. 1998, GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I, die zuletzt durch Gesetze vom 11. 11. 2013, GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642, geändert worden ist.

<sup>358</sup> Verfassung von Berlin vom 23. 11. 1995, GVBl. S. 779, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 5. 2021, GVBl. S. 502.

<sup>359</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. 8. 1992, GVBl. I S. 298, Sa BbgLR 100–4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 5. 2019, GVBl. I Nr. 16.

<sup>360</sup> Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. 5. 1993, GVOBl. M-V S. 372, GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 100–4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 12. 2021, GVOBl. M-V S. 1806.

<sup>361</sup> Niedersächsische Verfassung vom 19. 5. 1993, Nds. GVBl. S. 107, GVBl. Sb 100–1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. 12. 2020, Nds. GVBl. S. 464.

<sup>362</sup> Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 6. 1950, GV. NRW. S. 127, SGV. NRW. 100, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 6. 2020, GV. NRW. S. 644.

<sup>363</sup> Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. 5. 1992, SächsGVBl. S. 243, BS Sachsen 100–1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 7. 2013, SächsGVBl. S. 502.

<sup>364</sup> Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. 7. 1992, GVBl. LSA S. 600, BS LSA 100.3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 3. 2020, GVBl. LSA S. 64.



und in Thüringen (Art. 69 ThürVerf<sup>365</sup>). Dies ist ein Unterschied zum Bundesdatenschutzbeauftragten, der noch nicht im Grundgesetz normiert wurde. Ferner wurden beispielsweise auf Landesebene – ähnlich wie auf Bundesebene – Integrationsbeauftragte, Ausländerbeauftragte oder Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderung ernannt.<sup>366</sup> Des Weiteren wurde in 15<sup>367</sup> der 16 Länder die Notwendigkeit eines Antisemitismusbeauftragten erkannt und damit auch auf Landesebene eine solche Position eingeführt, um ein Zeichen gegen Antisemitismus zu setzen. Auf Landesebene unterscheiden sich die Bezeichnungen lediglich durch Nuancen. So wird *exempli causa* in Bayern der „Beauftragte der Bayerischen Staatsregierung für jüdisches Leben und gegen Antisemitismus, für Erinnerungsarbeit und geschichtliches Erbe – Antisemitismusbeauftragter“<sup>368</sup> berufen, während in den anderen Ländern das Amt lediglich als Antisemitismusbeauftragter der jeweiligen Landesregierung bezeichnet wird.

Zudem bestehen nicht nur Beauftragte bei der Regierung, sondern beispielsweise auch bei der Polizei (wie die polizeilichen Opferschutzbeauftragten<sup>369</sup>) oder bei der Staatsanwaltschaft; so wurden in Berlin, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen Antisemitismusbeauftragte bei der Staatsanwaltschaft eingeführt.<sup>370</sup> Dass Beauftragte aufgrund neu entstehender gesellschaftlicher Belange eingesetzt werden, zeigt der *Hate-Speech*-Beauftragte, der zum 1. Januar 2020 bei der Generalstaatsanwaltschaft München zentral für ganz Bayern als Beauftragter der bayerischen Justiz bestellt wurde.<sup>371</sup>

In Bezug auf die Transparenz des Beauftragtenwesens kann der Freistaat Bayern als Vorreiter angesehen werden; so wurden die Beauftragten der Regierung im Bayerischen Beauftragtengesetz kodifiziert; die Anzahl der Beauftragten der Staatsregie-

<sup>365</sup> Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. 10. 1993, GVBl. S. 625, BS Thür 100–1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 10. 2004, GVBl. S. 745.

<sup>366</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 2; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 253 f.

<sup>367</sup> Eingeführt wurden Antisemitismusbeauftragte in: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; verzichtet auf die Einführung hat bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt: Bremen (Stand: 30. 3. 2022).

<sup>368</sup> Stellung des Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung für jüdisches Leben und gegen Antisemitismus, für Erinnerungsarbeit und geschichtliches Erbe (Antisemitismusbeauftragten-Bekanntmachung – AsemBBek) vom 15. 5. 2018, AllMBI. 2018/7, S. 402.

<sup>369</sup> Näher hierzu: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 255.

<sup>370</sup> Siehe: [https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/generalstaatsanwaltschaft/muenchen/spezial\\_1.php](https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/generalstaatsanwaltschaft/muenchen/spezial_1.php) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022); <https://www.berlin.de/generalstaatsanwaltschaft/ueber-uns/zustaendigkeit/beauftragte/> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022); <https://generalstaatsanwaltschaft-stuttgart.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Generalstaatsanwaltschaft/Die++Aufgaben+einer+Generalstaatsanwaltschaft> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2021); <https://staatsanwaltschaften.hessen.de/staatsanwaltschaften/gsta-frankfurt-am-main/aufgabengebiete/antisemitismusbeauftragte> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>371</sup> [https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/generalstaatsanwaltschaft/muenchen/spezial\\_4.php](https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/generalstaatsanwaltschaft/muenchen/spezial_4.php) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).



rung wurde darin ausdrücklich auf sieben begrenzt (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Bay-BeauftrG).<sup>372</sup> Inwiefern andere Länder mit einer ähnlichen Regelung folgen werden, bleibt jedoch abzuwarten.

## 2. Beauftragte auf kommunaler Ebene

Die Rechtsfigur des Beauftragten hat auch auf kommunaler Ebene an Beliebtheit zugenommen, sodass Kommunen kraft ihrer Organisationshoheit diese Form der Aufgabenwahrnehmung wählen.<sup>373</sup> Die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft ist auf örtliche Angelegenheiten beschränkt, es besteht keine Befugnis zur Behandlung allgemeinpolitischer Angelegenheiten.<sup>374</sup> Folglich können auch die Beauftragten nur örtliche Angelegenheiten wahrnehmen; bei der Ernennung der Beauftragten ist zudem die Organkompetenz einzuhalten.<sup>375</sup> Die Beauftragten, die freiwillig von Kommunen eingesetzt werden, können als „Selbstverwaltungsbeauftragte“<sup>376</sup> bezeichnet werden. Die Aufgaben dieser Beauftragten sind meist durch den jeweiligen erteilten Auftrag vorgegeben und werden durch diesen begrenzt.<sup>377</sup> Die Beauftragten werden gleichfalls oftmals ernannt, wenn eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung von hauptberuflich tätigen Beamten beziehungsweise mit den herkömmlichen Organisationsstrukturen nicht hinreichend wahrgenommen werden kann.<sup>378</sup>

Als eine einschneidende Entwicklung – zumindest in Bezug auf das Recht auf kommunale Selbstverwaltung – ist jedoch zu sehen, dass Kommunen gesetzlich zur Bestellung von gesonderten Beauftragten verpflichtet werden.<sup>379</sup> Als spezielles Beispiel seien nur die Gleichstellungsbeauftragten<sup>380</sup> genannt, deren Rechtmäßigkeit in Rechtsprechung und Literatur insbesondere aufgrund einer möglichen Beeinträchtigung der Organisationshoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) diskutiert wurde.<sup>381</sup>

<sup>372</sup> Näher hierzu: Bay LT-Drs. 18/17, S. 1 ff.

<sup>373</sup> Siehe näher: *Uppendahl*, in: FS Hennis, S. 437 (448); *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 362; *Weidemann*, VR 2000, 91; *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, § 12 Rn. 546 f.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 40.

<sup>374</sup> BVerwGE 87, 228 (231); siehe näher: *Engels*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 28 Rn. 46 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 28 Rn. 136; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 54; *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), Bd. I, Art. 28 Rn. 105 ff.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 28 Rn. 172 f.

<sup>375</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 362; ausführlich diesbezüglich: *Staak*, StGB 1989, 335 ff.

<sup>376</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 42.

<sup>377</sup> *Staak*, StGB 1989, 335 (336).

<sup>378</sup> *Staak*, StGB 1989, 335 (336).

<sup>379</sup> Näher hierzu: *Staak*, StGB 1989, 335 (336 ff.); *Weidemann*, VR 2000, 91 (92 ff.).

<sup>380</sup> Zu den gebrauchten Begrifflichkeiten: *Mayer*, Frauenbeauftragte in der kommunalen Verwaltung, S. 18 f.

<sup>381</sup> BVerfGE 91, 228 ff.; NdsStGH, NVwZ 1997, 58 ff.; NdsStGH 3, 128 ff.; eingehend zu den verfassungsrechtlichen Bedenken: *Schwarz*, NdsVBl 1995, 121 ff.; *Soluk*, Rechtsstellung

Letztlich hat das Bundesverfassungsgericht jedoch im Jahr 1994 in Bezug auf das schleswig-holsteinische Gesetz die Verfassungsmäßigkeit der Verpflichtung zur Bestellung von sogenannten kommunalen Frauenbeauftragten festgestellt;<sup>382</sup> zum gleichen Ergebnis kamen auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof<sup>383</sup> sowie der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen<sup>384</sup>. Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass die Organisationshoheit der Kommunen nicht uneingeschränkt gewährleistet, sondern vielmehr nur in einem Kernbereich geschützt ist; ferner obliegt es dem Gesetzgeber, den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen.<sup>385</sup> Demnach ist die Organisationshoheit durch die gesetzliche Verpflichtung zur Bestellung einer entsprechenden Beauftragten noch nicht beeinträchtigt, da der Kommune weiterhin die Möglichkeit verbleibt, über die konkrete Amtsinhaberin zu entscheiden, auch wenn die Gleichstellungsbeauftragte weiblich sein muss.<sup>386</sup> Entscheidend ist jedoch, dass bei einer solchen gesetzlichen Verpflichtung zur Bestellung eines Beauftragten die Personalhoheit bei den Kommunen verbleiben muss.<sup>387</sup>

### III. Entstehung eines neuen Rechtsinstituts?

Es ist festzustellen, dass nur wenige Positionen von den historischen Vorgängern der Beauftragten in der Bundesrepublik Deutschland erneuert wurden.<sup>388</sup> Eine bedeutende Ausnahme stellt der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dar, der an den Reichssparkommissar angelehnt ist.<sup>389</sup> Bei der Beschreibung seiner Position wird auf die historischen Wurzeln in der Weimarer Republik Bezug genommen. So heißt es in der Präambel der Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, dass der Präsident des Bundesrechnungshofes traditionell der Bundesbeauftragte für

---

und Tätigkeitsfelder der kommunalen Frauenbeauftragten in Niedersachsen, S. 62 ff. m. w. N.; siehe jedoch auch: *Böhm*, NVwZ 1999, 721 (725); *Lange*, Kommunale Frauenbeauftragte, S. 126 ff., die die Pflicht zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten für verfassungsrechtlich zulässig halten sowie *Fritsche/Wankel*, NVwZ 1997, 43 (45), die davon sprechen, dass die Bestellung eines solchen Beauftragten verfassungsrechtlich geboten sei; ähnlich auch: *Mayer*, NVwZ 1995, 663 (664); *dies.*, Die Frauenbeauftragte in der kommunalen Verwaltung, S. 33 ff.; zum verwaltungswissenschaftlichen Problem: *Thieme*, DÖV 1995, 329 f.

<sup>382</sup> BVerfGE 91, 228 (229 LS 3); zustimmend: *Mayer*, NVwZ 1995, 663 (664); kritisch hingegen: *Schwarz*, NdsVB1 1995, 121 ff.; *Ehlers*, DVBl. 2000, 1301 (1308); *Soluk*, Rechtsstellung und Tätigkeitsfelder der kommunalen Frauenbeauftragten in Niedersachsen, S. 68.

<sup>383</sup> NdsStGH, NVwZ 1997, 58; siehe zum Vergleich der Argumentation des NdsStGH mit der des BVerfG: *Fritsche/Wankel*, NVwZ 1997, 43 (44 f.).

<sup>384</sup> NWVerfGH, NVwZ 2002, 1502 (LS 1).

<sup>385</sup> BVerfGE 91, 228 (LS 2).

<sup>386</sup> BVerfGE 91, 228 (245).

<sup>387</sup> Siehe: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 362.

<sup>388</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (406).

<sup>389</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (406).

Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist.<sup>390</sup> Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Verwendung einer anderen Bezeichnung – *Beauftragter* – anstelle von *Kommissar* auch auf eine maßgebliche Änderung des Rechtsinstituts hinweist. Denn „Begriffe [sind] für ein Rechtssystem wesentlich und sogar grundlegender als Normen.“<sup>391</sup>

Bei den Beauftragten ist jedoch festzustellen, dass bereits historisch betrachtet die Bezeichnungen divergieren. So wurde in der Weimarer Republik teilweise von Beauftragten und teilweise von Kommissaren gesprochen. In Bezug auf den Rat der Volksbeauftragten wird in der Literatur davon ausgegangen, dass sich der Begriffswandel „in bewusster Abkehr vom russischen Revolutionsjargon“<sup>392</sup> vollzog. In dieser Untersuchung stellt sich die Frage, ob maßgebliche sachliche Unterschiede zwischen den heutigen Beauftragten und den ehemaligen Kommissaren, die primär als Vorgänger der Beauftragten angesehen werden, bestehen oder lediglich ein Begriffswandel vorliegt.

## 1. Ein bloßer Begriffswandel?

Michael Fuchs stellte in Bezug auf den Beauftragten und den Kommissar fest, dass die unterschiedlichen Begrifflichkeiten „weniger ein Wandel in der Sache“<sup>393</sup> sind, sondern dass es sich lediglich um eine andere Bezeichnung handelt, die darauf zurückgeht, dass der ursprüngliche lateinische Ausdruck durch die deutsche Begrifflichkeit ersetzt wurde.<sup>394</sup> Jean Bodin arbeitete heraus, dass der Terminus Kommissar auf eine vorübergehende Erscheinung hindeutet.<sup>395</sup> Die Verwendung einer anderen Bezeichnung könnte auf die bereits dargestellte Entwicklung schließen lassen, dass die Rechtsfigur zu einer ständigen Einrichtung wurde und damit der ursprüngliche Charakter der temporären Einsetzung verloren ging und folglich auch der Terminus angepasst werden musste.<sup>396</sup> Die Beauftragten der Regierung im Freistaat Bayern wurden gesetzlich geregelt (Bayerisches Beauftragtengesetz), ferner gibt es Beauftragte wie den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der gesetzlich normiert wurde (vgl. §§ 8 ff. BDSG). Zwar können Gesetze wieder abgeschafft werden, allerdings ist eine normative Grundlage dennoch als ein entscheidendes Kriterium dafür zu sehen, dass sich eine

<sup>390</sup> Richtlinien für die Tätigkeit der oder des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV-Richtlinien) vom 8. 6. 2016, BAnz AT 15.06.2016 B1.

<sup>391</sup> v. d. Pfordten, ARSP 98 (2012), 439 (456); näher zur Bedeutung von Rechtsbegriffen: Barczak, JuS 2020, 905 ff.; kritisch zur „Begriffsjurisprudenz“: v. Jhering, Scherz und Ernst in der Jurisprudenz, S. 337; siehe zur Bedeutung der Begriffsjurisprudenz: Kelsen, ARSP 43 (1957), 161 ff.

<sup>392</sup> Geiger, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 161.

<sup>393</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 38.

<sup>394</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 38.

<sup>395</sup> Siehe dazu bereits. Kap. 1 B.I. 2.

<sup>396</sup> So: Toeche-Mittler, Kommissare, S. 27; Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, S. 42.

Organisationsfigur dauerhaft etablieren kann. Bemerkenswert ist, dass in den Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung der Terminus Beauftragter verwendet wurde und nicht die Begrifflichkeit Kommissar; Kommissare hingegen wurden nicht in der Reichsverfassung erwähnt,<sup>397</sup> wenngleich eine Vielzahl von speziellen Kommissaren eingesetzt wurde. Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass die meisten Beauftragten der Bundesregierung ebenfalls nicht aufgrund eines Gesetzes errichtet werden, sodass nicht davon gesprochen werden kann, dass sie eine fest etablierte Organisationsform sind. Naheliegend ist hingegen, dass der Begriff Beauftragter in bewusster Abgrenzung zu Zeiten des Nationalsozialismus gewählt wurde; Kommissare trugen „das Stigma des vollkommen Außerrechtlichen“<sup>398</sup>. Diese negativen Assoziationen, die mit der Benennung als Kommissar verbunden waren, konnten durch eine andere Bezeichnung verhindert werden.<sup>399</sup>

Julia Kruse betont zudem, dass sich der Beauftragte vom einstigen Kommissar dadurch unterscheidet, dass nur letzterer über hoheitliche Weisungs- und Eingriffsbefugnisse verfügt.<sup>400</sup> Demnach deutet die Bezeichnung als Beauftragter darauf hin, dass Beauftragte im Gegensatz zu den historischen Vorgängern weniger Einflussmöglichkeiten und Macht besitzen. Der ehemalige Bundesbeauftragte für die Unterlagen der Staatssicherheit verfügte jedoch über hoheitliche Eingriffs- und Weisungsbefugnisse, beispielsweise stellte die Ablehnung eines Antrags auf Auskunft oder Einsicht in die entsprechenden Unterlagen einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG<sup>401</sup> dar.<sup>402</sup> Ebenfalls wurden die Befugnisse des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit durch die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union aus dem Jahr 2016 erweitert;<sup>403</sup> dabei wurden dem Beauftragten nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO<sup>404</sup> bestimmte Abhilfebefugnisse eingeräumt. Insbesondere kann dieser nunmehr u. a. auch Geldbußen auferlegen (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. i i. V. m. Art. 83 DSGVO). Darüber hinaus können den Beauftragten jederzeit durch den Gesetzgeber mehr Befugnisse übertragen werden. Es ist jedoch zutreffend, dass zumindest die Mehrheit der derzeitigen Beauftragten lediglich über beschränkte Befugnisse verfügt.<sup>405</sup> Der Begriff des Kommissars wird ins-

<sup>397</sup> Toeche-Mittler, Kommissare, S. 20.

<sup>398</sup> Schulz, in: Bracher/Sauer/Schulz (Hg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung, S. 369 (463).

<sup>399</sup> So auch: Bausinger, SKV 1969, 167.

<sup>400</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 174.

<sup>401</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003, BGBl. I S. 102, das zuletzt durch Gesetz vom 25.6.2021, BGBl. I S. 2154, geändert worden ist.

<sup>402</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 19.

<sup>403</sup> Greve, NVwZ 2017, 737 (738).

<sup>404</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 S. 1, ber. L 314 S. 72, 2018 L 127 S. 2 und 2021 L 74 S. 35, Celex-Nr. 3 2016 R 0679.

<sup>405</sup> Näher hierzu unten: Kap. 3 B. V.

besondere noch bei den Staatskommissaren<sup>406</sup>, die als Mittel der Kommunalaufsicht dienen,<sup>407</sup> verwendet. Aufgrund der weiterreichenden Befugnisse und der außerordentlichen Umstände, die zum Einsatz dieser Staatskommissare führen, weisen sie eine große Ähnlichkeit zum historischen Vorgänger, dem Kommissar, auf.<sup>408</sup> Diese Staatskommissare können auch „als schärfste Waffe der Staatsaufsicht“<sup>409</sup> angesehen werden. Zweck der Einsetzung solcher Beauftragter ist es, Gesetzmäßigkeit beim Aufgabenvollzug der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften herzustellen, sie werden jedoch nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände vorübergehend tätig.<sup>410</sup> Diese Kommissare sind mitnichten mit den Beauftragten der Bundesregierung vergleichbar, die primär in Bezug auf ein besonderes politisches Interesse eingesetzt und nicht mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden. Dies vermag auch die Tatsache zu begründen, dass die Bezeichnung Staatskommissar weiterhin verwendet wird. Die Beauftragten der Bundesregierung haben demnach eine größere Ähnlichkeit zum *curator*, der in der Antike vom Kaiser ernannt wurde und ebenfalls keine weitreichenden Eingriffsbefugnisse erhielt.

## 2. Beauftragte als Verflechtung von Kommissar und Ombudsmann

Nach Julia Kruse handelt es sich beim Beauftragten um eine „Synthese von Kommissar und Ombudsmann“<sup>411</sup>. In Bezug auf den Vergleich mit dem Ombudsmann ist festzustellen, dass nicht alle Beauftragten der Bundesregierung eine Petitionsinstanz darstellen. So wird beispielsweise auf der Internetpräsenz des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe ausdrücklich darauf verwiesen, dass dieser nicht die Funktion einer Ombudsstelle ausübt.<sup>412</sup> Allerdings betonte die Bundesregierung als Antwort auf eine Große Anfrage über die Stärkung des Petitionsrechts, dass die Beauftragten der Bundesregierung eine Petitionsinstanz, also eine zuständige Stelle, im Sinne von Art. 17 Abs. 1 GG darstellen können.<sup>413</sup> Der Bundesbeauftragte für

<sup>406</sup> Zum Begriff: Weber, in: ders. (Hg.), Rechtswörterbuch, Stichwort: „Staatskommissar“; siehe auch: Salzwedel, VVDStRL 22 (1965), S. 206 (251); Schatzmann, Der Staatskommissar im Gefolge der kommunalen Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 1 ff.; Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 42 f.; Geiger, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 165 f.; zur Differenzierung der Begriffe Staatskommissar und Beauftragter: Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, S. 41 f.

<sup>407</sup> Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 45; ausführlich hierzu: Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, S. 1 ff. m. w. N.

<sup>408</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 43; siehe auch: Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, S. 43.

<sup>409</sup> Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 45.

<sup>410</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 43; Geiger, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 165 f.

<sup>411</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 173.

<sup>412</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/menschenrechte-humanitaere-hilfe-node/menschenrechte-humanitaere-hilfe/205164> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>413</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 3; näher zur Petitionsfunktion unten: Kap. 3 A. III. 2.

den Datenschutz und die Informationsfreiheit fungiert als Ansprechpartner für die Bürger und stellt eine Beschwerdeinstanz dar (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 BDSG, Art. 77 Abs. 1 DSGVO), folglich wird er auch als Ombudsbeauftragter eingeordnet.<sup>414</sup> Aufgrund der weiteren Aufgaben der Beauftragten, insbesondere ihrer Beratungs- und Kontrollfunktion,<sup>415</sup> ist es allerdings gleichfalls zutreffend, dass sie nicht auf die Funktion des Ombudsmanns beschränkt sind.<sup>416</sup> Die Beauftragten der Bundesrepublik werden – wie die Kommissare – für besondere Aufgaben eingesetzt, die mit den herkömmlichen Organisationsstrukturen im Staatsaufbau nicht auf gleiche Weise erfüllt werden können.<sup>417</sup> Demnach haben Beauftragte und Kommissare insbesondere die gesonderte Aufgabenstellung gemein, selbst wenn sich die Befugnisse unterscheiden.

Zusammenfassend kann also zugestimmt werden, dass Beauftragte sowohl eine Ombudsfunktion erfüllen als auch hinsichtlich der besonderen Aufgabenstellung Ähnlichkeiten mit den Kommissaren haben, jedoch mit weniger Einflussmöglichkeiten ausgestattet sind. Demnach ist es zutreffend, wenn davon gesprochen wird, dass es sich um eine „Wiedergeburt einer alten, durchaus vertrauten Organisationsfigur“<sup>418</sup> handelt.

---

<sup>414</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 49.

<sup>415</sup> Näher hierzu: Kap. 3 A.

<sup>416</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 3; Koch, Die Beauftragten in der Kirche, S. 8 f.; Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 5; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 173; vereinzelt wird der Begriff des Beauftragten und des Ombudsmanns synonym verwendet, wenn die Beauftragten sowohl als Ombudsbeauftragte als auch als Interessenbeauftragte handeln; siehe Arnold/Wüstendörfer, Auf der Seite der Kinder – Kinderbeauftragte in Deutschland, S. 35.

<sup>417</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 173 f.

<sup>418</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 23; zustimmend: Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18 Fn. 30).

## Kapitel 2

# Begriffliche Präzisierung und funktionale Einordnung des Beauftragten im Staatsgefüge

Eine ganze Reihe von Instituten oder Personen werden als Beauftragte bezeichnet.<sup>1</sup> Der Terminus Auftrag kann bereits rechtlich unterschiedliche Bedeutung haben: Er kann einerseits bedeuten, dass der Auftraggeber etwas Bestimmtes selbstständig zu erledigen hat, andererseits kann er dahingehend verstanden werden, dass der Beauftragte anstelle des Auftraggebers handeln soll.<sup>2</sup> Dementsprechend bestehen viele verschiedene Beauftragte sowohl im staatlichen als auch im nicht staatlichen Bereich.

In dieser Untersuchung werden die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung, die in § 21 GGO Erwähnungen finden, fokussiert. Es besteht jedoch die Notwendigkeit, zu Beginn dieses Kapitels eine Abgrenzung von den anderen Beauftragten auf Bundesebene vorzunehmen. Diese Abgrenzung stellt zugleich einen Überblick über die Vielzahl von Beauftragten dar, die ebenfalls die Beschäftigung mit der Thematik der Beauftragten erschwert.<sup>3</sup> Die öffentlich-rechtlichen Beauftragten werden systematisch den drei Staatsgewalten zugeordnet.<sup>4</sup> Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf den sogenannten Beauftragten im Bereich der Exekutive, genauer gesagt im Bereich der Regierung. Eine eindeutige Zuordnung bei manchen Beauftragten ist allerdings problematisch, da einigen von ihnen bei der Aufgabenwahrnehmung eine Sonderfunktion innerhalb der Staatsgewalten zukommt. Die Beauftragten sollen ihre Aufgabe unabhängig wahrnehmen und unterscheiden sich dadurch von anderen exekutiven Amtsträgern, die an Weisungen gebunden sind. Zudem bestehen auch Bundesbeauftragte, die mit exekutivischen Aufgaben betraut sind, aber dennoch durch den Bundestag gewählt werden und aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedeutung ihrer Aufgabe als über

---

<sup>1</sup> Siehe zur Problematik der unterschiedlichen Beauftragten auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 38 ff.; *Busch*, Der Staat 25 (1986), 297; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (17); *Arndt*, RuP 1987, 32 (33); *Wendt*, Der Staatsbeauftragte als Mittel der Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, S. 5 f.; *Röken*, DVBl. 1982, 570 (572 f.); *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 161 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 42.

<sup>2</sup> *Mädig*, Die Verwaltung 18 (1985), 51 (52 f.).

<sup>3</sup> So auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 32.

<sup>4</sup> So *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 44 ff.; *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 316 ff.; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 164 ff.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 84 ff.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 4 ff.



den Gewalten stehend betrachtet werden können. Weiterhin ist bedenklich, dass es sowohl Bundesbeauftragte als auch Beauftragte der Bundesregierung sowie Koordinatoren und Sonderbeauftragte gibt, sodass sich die Frage stellt, wodurch diese im Detail voneinander divergieren.

## A. Ausgrenzung bestimmter Beauftragter

Nicht Gegenstand dieser Analyse sind grundsätzlich: die Beauftragten im nicht staatlichen Bereich, die Beauftragten der Judikative, die Parlamentsbeauftragten, Beauftragte, die vollständig innerhalb der Verwaltung eingegliedert sind, und spezielle Beauftragte, die im Bereich der Bundesaufsicht und bei der Bundesauftragsverwaltung sowie im Verteidigungsfall eingesetzt werden. Es soll jedoch im Folgenden eine Übersicht über diese Beauftragten geschaffen werden, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den hier im Fokus stehenden Beauftragten aufzuzeigen.

### I. Beauftragte im nicht staatlichen Bereich

Die Beauftragten haben allgemein eine Verwurzelung in der privatrechtlichen Sphäre,<sup>5</sup> sodass ein Vergleich diesbezüglich möglich ist. Bei der Wahl des Organisationsmodells des Beauftragten im innerbehördlichen Bereich wurde auch auf den Produktmanager verwiesen, der eine Koordinationsstelle im privaten Unternehmensbereich darstellt.<sup>6</sup>

In der Privatwirtschaft setzen Betriebe – entweder freiwillig oder aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung – Beauftragte ein.<sup>7</sup> Ferner gibt es Beauftragte, die bei der Kirche eingesetzt werden und demnach ebenfalls im nicht staatlichen Bereich tätig sind.<sup>8</sup> Erwähnenswert ist die Feststellung in der Literatur, dass in der katholischen Kirche weniger Beauftragte vorzufinden seien als in der evangelischen Kirche, da in ersterer eine ausgeprägte hierarchisch gegliederte Verwaltung bestehe und ein Beauftragter, der in der Regel eine unabhängige Stellung hat, dieser Ordnung widersprechen würde.<sup>9</sup> Im Folgenden sollen insbesondere die gesetzlich geforderten Beauftragten näher erörtert werden, da bei der Bestellung der Beauftragten aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung die Privatautonomie eingeschränkt ist und somit der öffentlich-rechtliche Bezug stärker in den Fokus rückt.

---

<sup>5</sup> *Röken*, DVBl. 1982, 570 (572).

<sup>6</sup> *Wagener*, Forschungsprogramm Staatsorganisation, S. 83.

<sup>7</sup> *Gola*, MDR 1976, 376; *Tettinger*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 42.

<sup>8</sup> Ausführlich hierzu: *Koch*, Die Beauftragten in der Kirche, S. 1 ff.; *Heun*, ZevKR 35 (1990), 382 ff.

<sup>9</sup> *Koch*, Die Beauftragten in der Kirche, S. 52 f.



### 1. Einschränkung der Privatautonomie: gesetzlich geforderte Beauftragte

Eine gesetzliche Pflicht zur Bestellung von Beauftragten durch Privatpersonen besteht zumeist in Bereichen, die für den Schutz der Grundrechte oder anderer verfassungsrechtlicher Bestimmungen von Bedeutung sind. Ein bekannter Beauftragter, der aufgrund einer gesetzlichen Norm ernannt werden muss, ist der Jugendschutzbeauftragte<sup>10</sup>. Nach § 7 Abs. 1 JMStV<sup>11</sup> sind Anbieter, die länderübergreifendes Fernsehen veranstalten, geschäftsmäßige Anbieter von zulassungsfreien Fernsehangeboten oder allgemein zugänglichen Telemedien, die entwicklungsbeeinträchtigende oder jugendgefährdende Inhalte enthalten, sowie Anbieter von Suchmaschinen dazu verpflichtet, einen Jugendschutzbeauftragten zu bestellen. Dieser steht lediglich in einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis zum Anbieter und hat keine öffentlich-rechtlichen Befugnisse.<sup>12</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 27. August 2019 festgestellt, dass die gesetzlich vorgeschriebene verpflichtende Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten grundsätzlich eine verfassungskonforme Schrankenregelung nach Art. 5 Abs. 2 GG darstellt.<sup>13</sup> Allerdings muss eine verfassungskonforme Auslegung der besagten Vorschrift erfolgen und demnach ist eine präzise Subsumtion unter die Tatbestandsmerkmale vorzunehmen, um im Einzelfall zu ermitteln, ob es notwendig ist, einen solchen Beauftragten zu bestellen, und die Nichtbestellung sodann rechtlich zu sanktionieren ist.<sup>14</sup> Das Bundesverfassungsgericht entwickelte bereits im Lüth-Urteil die sogenannte Wechselwirkungslehre<sup>15</sup> und betont, dass das die Meinungsfreiheit einschränkende Gesetz „im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden [muss], daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts [...] auf jeden Fall gewahrt bleibt“<sup>16</sup>. Daraus folgt, dass stets eine sorgfältige Abwägung im Einzelfall vorzunehmen ist. Zu berücksichtigen ist jedenfalls, dass eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung zur Ernennung eines Beauftragten im nicht staatlichen Bereich zumindest einen Eingriff in die Privatautonomie darstellt, sodass entsprechende Regelungen grundrechtskonform auszulegen sind.

<sup>10</sup> Näher zu diesem Beauftragten: *Strömer*, K&R 2002, 643 ff.; *Erdemir*, K&R 2006, 500 ff.

<sup>11</sup> Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vom 13. 9. 2002, GVBl. 2003 S. 147, BayRS 02-21-S, der zuletzt durch Art. 5 des Abkommens vom 3. 12. 2015 geändert worden ist, GVBl. 2016 S. 52.

<sup>12</sup> *Altenhain*, in: Hoeren/Sieber/Holznagel (Hg.), Multimedia-Recht, Teil 20 Rn. 152.

<sup>13</sup> BVerfG, NJW 2019, 3567.

<sup>14</sup> BVerfG, NJW 2019, 3567 Rn. 22.

<sup>15</sup> BVerfGE 7, 198 (208 f.); zur Bedeutung und Aktualität des Lüth-Urteils siehe auch: *Schulze-Fielitz*, Jura 2008, 52 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 7, 198 (208).

Weitere Beispiele sind der Immissionsschutzbeauftragte<sup>17</sup>, der gemäß § 53 Abs. 1 und Abs. 2 BImSchG<sup>18</sup> von Betreibern genehmigungsbedürftiger Anlagen unter gewissen Voraussetzungen zu bestellen ist, und der Datenschutzbeauftragte<sup>19</sup>, der unter den in § 38 BDSG genannten Bedingungen von nicht öffentlichen Stellen zu benennen ist. Bei der normierten Pflicht zur Bestellung eines Immissionsschutzbeauftragten wird dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) und bei der Bestellung des Datenschutzbeauftragten dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) Rechnung getragen. Die gesetzlichen Verpflichtungen zur Bestellung dieser Beauftragten führen jedoch nicht dazu, dass letztere zur staatlichen Verwaltung gezählt werden können.<sup>20</sup> Diese Beauftragten stehen in keinem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, sondern bleiben Teil der Privatwirtschaft. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht den Arbeitgeber bereits als „Beauftragte[n] des Steuerriskus“<sup>21</sup> bezeichnet, wenn dieser gesetzlich zur Einbehaltung und Abführung der Kirchensteuer der Arbeitnehmer verpflichtet ist<sup>22</sup> – die Arbeitgeber erfüllen hierbei eine öffentlich-rechtliche Aufgabe<sup>23</sup> –, allerdings ist daraus nicht die Schlussfolgerung zu ziehen, dass diese in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen. Es handelt sich nur um eine Inanspruchnahme Privater und diese sind lediglich als „Hilfsorgan der staatlichen Finanzverwaltung“<sup>24</sup> zu qualifizieren. Demnach können auch die gesetzlich geforderten Beauftragten nicht als öffentlich-rechtliche Beauftragte angesehen werden.

## 2. Anwendbarkeit zivilrechtlicher Grundsätze auf öffentlich-rechtliche Beauftragte

Es besteht die Erkenntnis, dass öffentliches Recht und Privatrecht gemeinsame Sachprobleme kennen, die zumindest einer gleichartigen Lösung zugänglich sind.<sup>25</sup> Erwähnenswert ist, dass beispielsweise § 62 Satz 2 VwVfG für den öffentlich-rechtlichen Vertrag auf die Normen des Bürgerlichen Gesetzbuches und somit

<sup>17</sup> Näher zum Immissionsschutzbeauftragten: *Tettinger*, DVBl. 1976, 752 ff.; *Schwertner*, in: Giesberts/Reinhardt (Hg.), BeckOK Umweltrecht, § 53 BImSchG Rn. 1 ff.; allgemein zu den betrieblichen Umweltschutzbeauftragten: *Theißen*, Betriebliche Umweltschutzbeauftragte, S. 1 ff.

<sup>18</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) vom 15.3.1974 i. d. F. der Bekanntmachung vom 17.5.2013, BGBl. I S. 1274, das zuletzt durch Gesetz vom 24.9.2021, BGBl. I S. 4458, geändert worden ist.

<sup>19</sup> Eingehend zu diesem Beauftragten: *Moos*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 38 BDSG Rn. 1 ff. m. w. N.

<sup>20</sup> *Arndt*, RuP 1987, 32 (33).

<sup>21</sup> BVerfGE 19, 226 (240); siehe auch: BVerfGE 44, 103 (104).

<sup>22</sup> BVerfGE 19, 226 (240); 44, 103 (104); *Arndt*, RuP 1987, 32 (33).

<sup>23</sup> BVerfGE 44, 103 (104).

<sup>24</sup> BVerfGE 19, 226 (240).

<sup>25</sup> *Baur*, JZ 1963, 41 (45); *Klein*, DVBl. 1968, 129; näher zur Verbindung von öffentlichem und privatem Recht: *Gündling*, Modernisiertes Privatrecht und öffentliches Recht, S. 34 ff.

auch auf die §§ 662 ff. BGB<sup>26</sup> verweist. Bei den öffentlich-rechtlichen Beauftragten kann davon ausgegangen werden, dass eine Geschäftsbesorgung für einen anderen vorliegt, nämlich eine Geschäftsbesorgung im Interesse des Staates oder der Allgemeinheit.<sup>27</sup> Allerdings werden die hier interessierenden Beauftragten gerade nicht durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ernannt, sondern in den meisten Fällen von der Regierung durch Beschluss eingesetzt; in manchen Fällen, beispielsweise beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ist zusätzlich eine Wahl des Deutschen Bundestages erforderlich. Demnach liegt bei der Bestellung dieser Beauftragten weder eine Konstellation des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages noch ein Auftragsverhältnis vor, das rechtsgeschäftlicher Natur wäre.<sup>28</sup>

Problematisch bei der Übertragung der privatrechtlichen Rechtsgedanken in das öffentliche Recht ist ferner, dass diese beiden Rechtsgebiete eigenen Grundprinzipien folgen.<sup>29</sup> Im Zivilrecht gilt der Grundsatz der Privatautonomie (Art. 2 Abs. 1 GG).<sup>30</sup> Die Legitimation des Beauftragten im Privatrecht beruht auf einer spezifischen vertraglichen Vereinbarung, die die Gestaltungsmacht des Beauftragten ausgestalten kann. Im Gegensatz dazu ist die öffentliche Gewalt an die Grundrechte gebunden (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG) und handelt in der Regel fremdnützig.<sup>31</sup> Eine analoge Anwendung sowie die Heranziehung eines abgeleiteten Rechtsgedankens aus den Normen des Privatrechts kommen nur bei einer ähnlichen Interessenlage in Betracht.<sup>32</sup> Bei der Ernennung eines Beauftragten durch die Regierung rückt die Fremdnützigkeit seiner Arbeit für die Öffentlichkeit oder bestimmte Interessengruppen in den Vordergrund. Aufgrund der dominierenden öffentlich-rechtlichen Rollen der Beauftragten und der Relevanz des Verfassungs-

<sup>26</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. I. 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738, das zuletzt durch Gesetz vom 21. 12. 2021, BGBl. I S. 5252), geändert worden ist.

<sup>27</sup> *Röken*, DVBl. 1982, 570 (571).

<sup>28</sup> Zur Unergiebigkeit des Rückgriffs auf die Bestimmungen des BGB auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 38 f.; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 159 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 68 f.

<sup>29</sup> *Bonk/Neumann/Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), VwVfG, § 62 Rn. 2; näher zu den dominierenden Leitprinzipien: *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 14 ff.; *Gündling*, Modernisiertes Privatrecht und öffentliches Recht, S. 35 ff. m. w. N.

<sup>30</sup> Siehe hierzu: BVerfGE 8, 274 (328); 2, 341 (347); 95, 267 (303); BVerwGE 1, 321 (323); *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 101 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hg.), GG, Bd. I, Art. 2 Abs. 1 Rn. 35; *Rixen*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 2 Rn. 55 ff.; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 2 Rn. 145 ff.

<sup>31</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 39; siehe allgemein zur fremdnützigen Aufgabenerfüllung der Verwaltung: *Stober*, in: Wolff u. a. (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. I, § 3 Rn. 18.

<sup>32</sup> *Klein*, DVBl. 1968, 129; ausführlich zur Anwendung von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht: BVerwG, NVwZ 2003, 993 (994); *Schülle*, VerwArch 38 (1933), 399 (424 ff.); *Maurer*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § 79 Rn. 97; *Mann*, in: ders./Sennekamp/Uechtritz (Hg.), VwVfG, § 59 Rn. 97 f.

rechts bei deren Einsetzung können zivilrechtliche Bestimmungen nicht für die öffentlich-rechtlichen Beauftragten fruchtbar gemacht werden.<sup>33</sup>

## II. Beauftragte der Judikative

Innerhalb der Judikative gibt es sogenannte beauftragte Richter.<sup>34</sup> Diese werden sowohl in der Zivilprozessordnung (§§ 361, 375, 405, 434 ZPO<sup>35</sup>) als auch in der Strafprozessordnung (§ 223 StPO<sup>36</sup>) ausdrücklich erwähnt;<sup>37</sup> demnach sind ihre Befugnisse gesetzlich festgelegt. Der Beauftragte nimmt jedoch nur Handlungen vor, die der Vorbereitung der Sachentscheidung – die weiterhin durch den Spruchkörper getroffen wird – dienen, beispielsweise übernimmt er in gesetzlich bestimmten Fällen die Beweisaufnahme.<sup>38</sup> Der beauftragte Richter bleibt weiterhin Mitglied des Prozessgerichts und ist demnach organisatorisch dem Gericht zuzuordnen.<sup>39</sup> Folglich kann der beschriebene Beauftragte auch als „prozessuale Rechtsfigur“<sup>40</sup> eingeordnet werden. Eine zu weitgehende Selbstständigkeit oder die Übertragung von Entscheidungen wären bereits mit dem Grundsatz, dass niemandem sein verfassungsrechtlicher Richter entzogen werden darf (vgl. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG), nicht zu vereinbaren.<sup>41</sup> Ferner würden zu weitreichende Befugnisse des Richters dem prozessrechtlichen Unmittelbarkeitsgrundsatz widersprechen.<sup>42</sup> Im weiteren Sinne werden ferner die Staatsanwaltschaften und

<sup>33</sup> Im Ergebnis ebenso: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 39; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 160; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 69; siehe auch in Bezug auf die Beauftragten in der Kirche: *Heun*, ZevKR 35 (1990), 382 (383).

<sup>34</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 45; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 164; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 5.

<sup>35</sup> Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.12.2005, BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781, die zuletzt durch Gesetz vom 5. 10. 2021, BGBl. I S. 4607, geändert worden ist.

<sup>36</sup> Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. 4. 1987, BGBl. I S. 1074, 1319, die zuletzt durch Gesetz vom 21. 12. 2021, BGBl. I S. 5252, geändert worden ist.

<sup>37</sup> Zum beauftragten Richter im Zivilprozess: *Musielak/Voit*, Grundkurs ZPO, § 2 Rn. 166; *Bach*, in: Vorwerk/Wolf (Hg.), BeckOK-ZPO, § 355 Rn. 15 ff.; *Heinrich*, in: Krüger/Rauscher (Hg.), MüKo-ZPO, Bd. II, § 355 Rn. 14 ff.; zum beauftragten Richter im Strafprozess: *Ritscher*, in: Graf (Hg.), BeckOK-StPO, § 223 Rn. 11; *Gmel*, in: Hannich (Hg.), KK-StPO, § 223 Rn. 18.

<sup>38</sup> *Musielak/Voit*, Grundkurs ZPO, § 2 Rn. 166; *Heinrich*, in: Krüger/Rauscher (Hg.), MüKo-ZPO, Bd. II, § 355 Rn. 14; *Bach*, in: Vorwerk/Wolf (Hg.), BeckOK-ZPO, § 355 Rn. 15; *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 164; *Jachmann-Michel*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 101 Rn. 40.

<sup>39</sup> *Bach*, in: Vorwerk/Wolf (Hg.), BeckOK-ZPO, § 355 Rn. 16.2; *Heinrich*, in: Krüger/Rauscher (Hg.), MüKo-ZPO, Bd. II, § 355 Rn. 15.

<sup>40</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 62.

<sup>41</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 5.

<sup>42</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 5.

die Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. § 36 VwGO<sup>43</sup>) als Beauftragte der Judikative qualifiziert.<sup>44</sup>

Aus den spezifischen prozessualen Regelungen über den beauftragten Richter lassen sich keine allgemeinen staatsrechtlich relevanten Erkenntnisse über den Beauftragten ableiten, die ebenfalls für den hier interessierenden Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten bedeutsam wären.

### III. Parlamentsbeauftragte

Auf Bundesebene gibt es Beauftragte, die als sogenannte Parlamentsbeauftragte<sup>45</sup> primär dem Bundestag zuarbeiten. Die Parlamentsbeauftragten können als „regelmäßig vom Parlament gewähltes, aber in der Amtsausführung unabhängiges Hilfsorgan des Parlaments“<sup>46</sup> beschrieben werden. Sie haben die Aufgabe, das Parlament „mit exekutivisch strukturiertem Aufgabenzuschnitt zu unterstützen“<sup>47</sup>. Diese Parlamentsbeauftragten üben keine gesetzgeberischen Tätigkeiten aus – dies obliegt dem Bundestag.

Als Parlamentsbeauftragter, der eine Kontrolltätigkeit ausübt, sei zunächst auf den Ermittlungsbeauftragten hingewiesen,<sup>48</sup> der im Jahr 2001 gesetzlich eingeführt<sup>49</sup> und im Jahr 2007 erstmals tätig wurde.<sup>50</sup> Dieser ist einfachgesetzlich in § 10 PUAG<sup>51</sup> geregelt, wird gemäß § 10 Abs. 2 PUAG vom Untersuchungsausschuss gewählt und ist demnach als Hilfsorgan dieses Ausschusses tätig.<sup>52</sup> Diese Beauftragten werden auch als „echte Parlamentsbeauftragte“<sup>53</sup> oder als „parla-

<sup>43</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 3. 1991, BGBl. I S. 686, die zuletzt durch Gesetz vom 8. 10. 2021, BGBl. I S. 4650, geändert worden ist.

<sup>44</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 45 f.

<sup>45</sup> Ausführlich zur Notwendigkeit und der rechtlichen Ausgestaltung dieser Parlamentsbeauftragten: *Redeker*, NJW 1967, 1297 ff.

<sup>46</sup> *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 7.

<sup>47</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 46; *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 9; kritisch diesbezüglich: *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>48</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 6; *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 10; näher zu diesem Beauftragten: *Hoppe*, ZParl 39 (2008), 477 ff.; *Bachmaier*, NJW 2002, 348 f.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 8.

<sup>49</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz) vom 19. 6. 2001, BGBl. I S. 1142.

<sup>50</sup> *Hoppe*, ZParl 39 (2008), 477.

<sup>51</sup> Untersuchungsausschussgesetz vom 19. 6. 2001, BGBl. I S. 1142, das zuletzt durch Gesetz vom 21. 12. 2020, BGBl. I S. 3229, geändert worden ist.

<sup>52</sup> *Hoppe*, ZParl 39 (2008), 477 (480); *ders.*, in: Waldhoff/Gärditz (Hg.), PUAG, § 10 Rn. 16; *Pieper/Spoerhase*, PUAG, § 10 Rn. 3; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 40 Rn. 19.

<sup>53</sup> *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 10.

mentseigene [...] Beauftragte“<sup>54</sup> bezeichnet. Der Bundestag kann aufgrund seiner Organisationsgewalt Parlamentsbeauftragte auch dann einsetzen, wenn die Ernennung nicht gesetzlich vorgesehen ist.<sup>55</sup> Im Vergleich zur Bundesregierung setzt das Parlament Beauftragte äußerst zurückhaltend ein, dies lässt sich damit begründen, dass die Übertragung eines bestimmten Sachgebiets an nur eine Person „dem parlamentstypischen Pluralismus der geäußerten Auffassungen [widerspricht]“<sup>56</sup>.

Zwei der bedeutendsten Parlamentsbeauftragten sind der Wehrbeauftragte und der Bundesbeauftragte für die Opfer der SED-Diktatur, diese stellen zugleich eine besondere Ausprägung des Ombudsmanns dar.<sup>57</sup> Sodass die Beauftragten an dieser Stelle rechtlich zu würdigen sind.

### 1. Wehrbeauftragter

Es handelt sich bei dem Wehrbeauftragten um den einzigen Beauftragten, der bislang eine spezielle Normierung in der Verfassung erhalten hat (Art. 45b GG).<sup>58</sup> Zwar erwähnen auch andere Normen der Verfassung (beispielsweise Art. 37 Abs. 2 GG, Art. 43 Abs. 2 GG, Art. 84 Abs. 3 GG, Art. 85 Abs. 4 GG und Art. 115f Abs. 1 Nr. 2 GG) die Möglichkeit der Einsetzung von Beauftragten.<sup>59</sup> Allerdings werden letztere nicht in einem gesonderten Artikel näher ausgestaltet, sondern sind lediglich Bestandteil einer umfassenden Regelung über den Bundeszwang, die Bundesaufsicht oder den Verteidigungsfall.<sup>60</sup> Die starke verfassungsrechtliche Stellung ist auch aufgrund des Rechtsschutzes von Belang; so kann der Wehrbeauftragte als Teil des Bundestages (§ 63 BVerfGG) oder anderer Beteiligter im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG angesehen werden, sodass er bei Verletzung seiner Rechte ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht durchführen könnte.<sup>61</sup>

Der Beauftragte ist zudem im Zusammenhang mit dem Erlass des gesamten Wehrverfassungsrechts zu sehen und demnach ist der Zweck, den der deutsche Gesetzgeber bei Entwicklung dieser Regelungen verfolgt hat, bei der Interpretation

<sup>54</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 338.

<sup>55</sup> *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 11.

<sup>56</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 337.

<sup>57</sup> Siehe hierzu: Kap. 1 C.

<sup>58</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 175.

<sup>59</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (408).

<sup>60</sup> Dazu: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 23 ff.

<sup>61</sup> In diese Richtung: BVerfGE 143, 1 Rn. 50; ferner aus der Literatur: *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 214; *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1034; *Schwarz*, Verfassungsprozessrecht, § 14 Rn. 17; anders wegen der Stellung als bloßes Hilfsorgan: *Löwer*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 70 Rn. 18; *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 93 Rn. 22.1; *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 93 Rn. 58; differenzierend hinsichtlich seiner rechtlichen Stellung: *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 59.

der rechtlichen Stellung des Beauftragten zu berücksichtigen.<sup>62</sup> Der Wehrbeauftragte genießt zwar aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Normierung eine besondere Stellung, aber „keine institutionelle Bestandsgarantie“<sup>63</sup>. Aufgrund seiner Bedeutung ist er Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen.<sup>64</sup> Der Gesetzgeber wollte mit seiner Normierung die parlamentarische Kontrolle über die Wehrmacht sowie die Grundrechte und sonstigen Rechte der Soldaten angesichts der erneuten Einführung „eines starken Machtfaktors wie der Bundeswehr in den Gesamtaufbau der Staatsordnung“<sup>65</sup> stärken.<sup>66</sup> Seine Etablierung war mit der politisch kontroversen Nachkriegsdebatte um die Wiedereinführung deutscher Streitkräfte verbunden.<sup>67</sup> Im Folgenden werden die Wesensmerkmale dieses Beauftragten zusammengefasst.

### a) Wahl durch den Bundestag

Der Bundestag wählt den Wehrbeauftragten in geheimer Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder (§ 13 Satz 1 WBeauftrG<sup>68</sup> i. V. m. § 113 GOBT<sup>69</sup> und § 49 GOBT) für fünf Jahre (§ 14 Abs. 2 WBeauftrG). Der Präsident des Bundestages ernennt den Gewählten (§ 15 Abs. 1 Satz 2 WBeauftrG). Im Schrifttum wurden diesbezüglich Bedenken erhoben, da für die Wahl des Wehrbeauftragten nicht die qualifizierte Mehrheit des Bundestages erforderlich ist (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 WBeauftrG).<sup>70</sup> Das Vertrauen in die Autorität des Beauftragten könnte durch eine verstärkte demokratische Legitimation gestärkt werden.<sup>71</sup> Der Wehrbeauftragte kann gegenwärtig durch die regierungstragenden Fraktionen gewählt werden und wird demnach

<sup>62</sup> Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 9.

<sup>63</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 127.

<sup>64</sup> Siehe nur: Kuhne, Die verfassungsrechtliche Stellung des Wehrbeauftragten des Bundestages, S. 1 ff.; Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 1 ff.; Müser, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 1 ff.; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 93 ff.; Ule, JZ 1957, 422 ff.; Busch, Der Wehrbeauftragte, S. 1 ff.; ders., in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 51 Rn. 1 ff.; Erbel, Der Staat 14 (1975), 347 ff.

<sup>65</sup> BT-Drs. 2/2150, S. 3.

<sup>66</sup> v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 (407); Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 1; Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 45b Rn. 3 f.; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 2.

<sup>67</sup> BT-Drs. VI/3829, S. 33; Erbel, Der Staat 14 (1975), 347 (348); Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (20).

<sup>68</sup> Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages – Gesetz zu Art. 45b GG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. 6. 1982, BGBl. I S. 677, das zuletzt durch Gesetz vom 5. 2. 2009, BGBl. I S. 160, geändert worden ist.

<sup>69</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. 6. 1980, BGBl. I S. 1237, die zuletzt durch Beschluss des Bundestages vom 18. 3. 2022 geändert worden ist.

<sup>70</sup> Eschenburg, in: ders. (Hg.), Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik, S. 11 (13 f.); Ule, JZ 1957, 422 (423); Gross, DVBl. 1957, 342 (342 f.); Müser, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 62; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 94; siehe zur Diskussion, um die Einführung einer Zweidrittelmehrheit: Seibert, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 165 ff.

<sup>71</sup> Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 47.



primär eine Person sein, die mit der Regierung im Einklang steht; die Opposition hat demgegenüber keine Möglichkeit, seine Wahl zu verhindern.<sup>72</sup> Eine qualifizierte Mehrheit ist jedoch nur für besonders bedeutende Entscheidungen vorgesehen, wie die Änderung des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 2 GG); in diesem Falle ist entscheidend, dass die Verfassung „die Grundordnung für das politische Gemeinwesen“<sup>73</sup> darstellt und folglich erhöhte Anforderungen für Änderungen gelten müssen. Qualifizierte Mehrheiten sind demnach besonders bedeutenden Entscheidungen für Staat und Gesellschaft vorbehalten. Eine solche herausragende Bedeutung des Beauftragten kann allenfalls mit seiner eigenständigen Schutzfunktion für die Grundrechte der Soldaten begründet werden. Allerdings ist zu bedenken, dass das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag in der Praxis auf Probleme und Verzögerungen stoßen kann. Es besteht das Risiko, dass kein geeigneter Kandidat eine solche Mehrheit erreicht, was die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen könnte. Weiterhin ist in der Praxis die Gefahr, dass der Beauftragte bei seiner Amtsausführung somit zum bloßen Assistenten der Regierungsmehrheit wird, nicht zur Realität geworden.<sup>74</sup> Demnach ist aus Praktikabilitätsgründen bei der konkreten Personalie eine absolute Mehrheit als ausreichend zu erachten.

In Bezug auf die Wahl ist allerdings die Regelung in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachten. Dort heißt es, dass zu einem Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfache Mehrheit) erforderlich ist, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Für die vom Bundestag vorzunehmenden Wahlen kann lediglich die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG). Die Wahlen beziehen sich auf die Personalentscheidungen, für die der Bundestag zuständig ist.<sup>75</sup> Der Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Norm besteht generell darin, das Mehrheitsprinzip, das ein wesentliches Merkmal des Demokratieprinzips ist,<sup>76</sup> zu verankern. Problematisch in Bezug auf das Mehrheitsprinzip wäre es demnach vielmehr, wenn eine abweichende Regelung geringere Anforderungen an die erforderliche Mehrheit als die verfassungsrechtliche

<sup>72</sup> Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 21; Müser, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 62; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 199; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 19; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 19.

<sup>73</sup> Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 79 Abs. 2 Rn. 13.

<sup>74</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 200; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 11; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 19; anders jedoch: Müser, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, Fn. 36 unter Verweis auf den Fall Heye.

<sup>75</sup> Magiera, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 42 Rn. 15; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 42 Rn. 108; Groh, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 42 Rn. 48; Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 42 Rn. 36.

<sup>76</sup> BVerfGE 29, 154 (165); Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 42 Rn. 4; Badura, Staatsrecht, D. Rn. 8; Pieroth, JuS 2010, 473 (480); Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 42 Rn. 31.



Norm stellen würde.<sup>77</sup> Kritisch zu betrachten ist jedoch, dass das genannte Mehrheitserfordernis nicht in der Geschäftsordnung, sondern in einem einfachen Gesetz (§ 13 Abs. 1 Satz 1 WBeauftrG) festgelegt ist. Demnach steht diese Regelung im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Norm.<sup>78</sup> Streng nach dem Wortlaut des Grundgesetzes wäre eine solche Abweichung durch Gesetz nicht zulässig, sondern nur durch die Geschäftsordnung. Letztere stellt eine Satzung oder aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Bezuges auch einen Rechtssatz *sui generis* dar; ihr Regelungsbereich beschränkt sich jedenfalls auf den parlamentarischen Bereich.<sup>79</sup> Die Schlussfolgerung, dass Abweichungen erst recht durch ein einfaches Gesetz, das Außenwirkung entfaltet, bestimmt werden können (*argumentum a fortiori*), berücksichtigt die verfassungsrechtlich geschützte Geschäftsordnungsautonomie zu wenig (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Im Schrifttum wird davon ausgegangen, dass es sich bei der Geschäftsordnung des Bundestages um eine „Verfassungssatzung“<sup>80</sup> handelt, sodass einfachgesetzliche Beschränkungen nicht mit der Systematik des Verfassungsrechts im Einklang stünden.<sup>81</sup> Gleichfalls ist der Minderheitenschutz zu würdigen. Eine Regelung durch die Geschäftsordnung bietet mehr Flexibilität und demnach den Minderheiten mehr Möglichkeiten, Änderungen zu bewirken<sup>82</sup> – allerdings ist demgegenüber festzustellen, dass ebenfalls durch die Geschäftsordnung Rechte von Minderheiten beschränkt werden können.<sup>83</sup> Aufgrund der genannten Argumente und der unbestreitbaren Tatsache, dass die Parlamentsautonomie hinreichend zu schützen ist, ist die – auch vom Bundesverfassungsgericht vertretene – vermittelnde Position zu befürworten. So können Geschäftsordnungsfragen zumindest dann durch ein Gesetz geregelt werden, wenn sachliche Gründe

<sup>77</sup> So in Bezug auf abweichende Mehrheitserfordernisse in der Geschäftsordnung: *Schneider*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 42 Rn. 15; a. A.: *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 42 Rn. 108; *Magiera*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 42 Rn. 15; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 42 Rn. 67.

<sup>78</sup> So auch in Bezug auf den Bundesdatenschutzbeauftragten: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 42 f.; ausführlich zur Problematik, ob der Gesetzgeber Angelegenheiten der Geschäftsordnung regeln darf: *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 40 Rn. 77 ff. m. w. N.

<sup>79</sup> BVerfGE 1, 144 (148); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 83 f.; *Maurer*, Staatsrecht I, § 13 Rn. 89; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 40 Rn. 7 f.

<sup>80</sup> Zum Begriff: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 122 f.; allerdings nimmt dieser Bezug auf die Geschäftsordnung der Bundesregierung; näher zum Verhältnis von Geschäftsordnung und einfachem Gesetz auch: *Dreier*, JZ 1990, 310 (312 ff.); die Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Bundestages ist hingegen nicht unumstritten, siehe zum Ganzen: *Maurer*, Staatsrecht I, § 13 Rn. 94 f. m. w. N.

<sup>81</sup> Sondervotum *Mahrenholz*, BVerfGE 70, 366 (377 f.) zu BVerfGE 70, 324; Sondervotum *Böckenförde*, BVerfGE 70, 380 (386 ff.) zu BVerfGE 70, 324; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, S. 44 f.; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 10 Rn. 16; *Troßmann*, JöR N. F. 28 (1979), 1 (45); *Dreier*, JZ 1990, 310 (315); *Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, S. 184 f.; *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 43.

<sup>82</sup> Sondervotum *Mahrenholz*, BVerfGE 70, 366 (377) zu BVerfGE 70, 324.

<sup>83</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 10 Rn. 16.

für eine solche gesetzliche Regelung sprechen und keine gewichtigen Gründe, insbesondere verfassungsrechtlicher Natur, entgegenstehen.<sup>84</sup> Beim Wehrbeauftragten, dessen Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse bereits durch ein Gesetz näher konkretisiert werden, bietet es sich aus systematischen Gründen an, dessen Wahl ebenfalls durch ein Gesetz nachzuzeichnen. Dies ist auch deswegen der Fall, weil die Tätigkeit des Beauftragten durch seine Schutzfunktion für die Grundrechte der Soldaten Außenwirkung entfaltet und er demnach nicht lediglich als internes Kontrollorgan anzusehen ist.

### *b) Voraussetzungen der Abberufung*

Der Bundestag kann zudem gemäß § 15 Abs. 4 WBeauftrG auf Antrag des Verteidigungsausschusses seinen Präsidenten beauftragen, den Wehrbeauftragten abzuverufen; für diesen Beschluss ist ebenfalls die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Die mögliche Abberufung des Wehrbeauftragten<sup>85</sup> ist nach § 15 Abs. 4 WBeauftrG an gewisse formale Kriterien gebunden (Antrag des Verteidigungsausschusses und Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages). Weitere Voraussetzungen, insbesondere materieller Art, werden für die Abberufung jedoch nicht verlangt.<sup>86</sup> Dies zeigt deutlich, dass der Wehrbeauftragte in erster Linie ein Hilfsorgan des Parlaments ist.<sup>87</sup>

Allerdings birgt diese Möglichkeit der Abberufung die Gefahr, dass der Wehrbeauftragte zu stark vom Wohlwollen des Parlaments abhängig und demnach seine eigenständige Stellung (vgl. § 5 Abs. 2 WBeauftrG) gefährdet wird (politischer Missbrauch der Abberufungsmöglichkeit).<sup>88</sup> Aufgrund dieser Problematik könnte ebenso daran gedacht werden, dass zumindest die Abberufung durch eine Zweidrittelmehrheit erfolgen sollte.<sup>89</sup> Um unterschiedliche Mehrheiten hinsichtlich der Wahl und der Abberufung zu vermeiden,<sup>90</sup> ist es jedoch überzeugender, die Abberufung von weiteren materiellen Kriterien abhängig zu machen, etwa einer missbräuchlichen oder fehlerhaften Amtsausführung. Es bietet sich eine ähnliche Regelung wie beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an (§ 12 Abs. 2 Satz 3 BDSG).

<sup>84</sup> So auch: BVerfGE 70, 324 (361); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 40 Rn. 8; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 40 Rn. 16; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 40 Rn. 79 f.; *Arndt*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 50 Rn. 4.

<sup>85</sup> Kritisch dazu: *Müser*, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 62 f.

<sup>86</sup> v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 37.

<sup>87</sup> *Ule*, JZ 1957, 422 (424); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 200.

<sup>88</sup> Siehe in Bezug auf den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit: v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 37.

<sup>89</sup> So bereits der Entwurf der SPD-Fraktion: BT-Drs. 2/2441, S. 1; die Erforderlichkeit einer solchen Mehrheit verneinend: *Seibert*, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 173; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 201.

<sup>90</sup> Kritisch: *Gross*, DVBl. 1957, 342 (343); zustimmend: *Ule*, JZ 1957, 422 (424).

### c) Aufgaben

Der Beauftragte ist primär als Kontrollorgan anzusehen. So ist er in erster Linie gemäß § 1 Abs. 1 WBeauftrG ein Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Der Aufgabenbereich, der einfachgesetzlich geregelt ist, stellt eine Konkretisierung der unmittelbar aus Art. 45b GG folgenden Aufgaben dar.<sup>91</sup> Sein Kontrollauftrag wird jedoch durch das Bundesstaatsprinzip und den Gewaltenteilungsgrundsatz beschränkt; in diesem Kontext ist entscheidend, dass der Kontrollauftrag des Wehrbeauftragten nicht über den parlamentarischen Kontrollauftrag hinausgehen kann.<sup>92</sup> In Bezug auf die Kontrollfunktion wurde in der Literatur infrage gestellt, ob es überhaupt notwendig gewesen sei, neben dem Bundestag und dem Verteidigungsausschuss noch eine weitere Kontrollinstanz zu etablieren; ferner könne dieser Umstand auch zu Konflikten zwischen den Kontrollorganen führen.<sup>93</sup> Allerdings ist der Kontrollbereich des Beauftragten thematisch auf die militärische Verteidigung beschränkt.<sup>94</sup> Demnach ist der Zuständigkeitsbereich des Wehrbeauftragten nicht identisch mit dem der anderen Kontrollorgane.<sup>95</sup> Ferner unterliegt der Wehrbeauftragte bei der Prüfung bestimmter Vorgänge den Weisungen des Bundestages oder des Verteidigungsausschusses (§ 1 Abs. 2 Satz 1 WBeauftrG).

Der Beauftragte wird zum Schutze der Grundrechte tätig; diese Aufgabe ist ebenfalls ein Teil seiner Kontrollfunktion, der aufgrund der expliziten Hervorhebung in Art. 45b GG eine besondere Bedeutung zukommt.<sup>96</sup> Der Beauftragte kann nach pflichtgemäßem Ermessen aufgrund eigener Entscheidung tätig werden, wenn ihm Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 WBeauftrG). Mit dem Schutz der Grundrechte verbunden ist auch die Tätigkeit des Beauftragten als Petitionsinstanz (§§ 7 ff. WBeauftrG) für Beschwerden der Soldaten.<sup>97</sup> Diese Tätigkeit ist ebenfalls Ausdruck der Rechtsschutzfunktion des Beauftragten.<sup>98</sup> Jeder Soldat kann sich unmittelbar an den

<sup>91</sup> Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 8; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 17.

<sup>92</sup> Hartenstein, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 79 ff.; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 17; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 8.

<sup>93</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 163; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 42 ff.; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 10.

<sup>94</sup> Hartenstein, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 86; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 8; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 17; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 32.

<sup>95</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 32.

<sup>96</sup> Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 9 f.

<sup>97</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 163; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 19; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 20.

<sup>98</sup> Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 20; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 19; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 68.

Wehrbeauftragten wenden, ohne dass er dafür in irgendeiner Art und Weise benachteiligt werden darf (§ 7 WBeauftrG). Nach § 1 Abs. 3 WBeauftrG ist der Beauftragte zudem für den Schutz der Grundsätze der Inneren Führung zuständig. Der Begriff der Inneren Führung meint die „Führungsphilosophie der Bundeswehr“<sup>99</sup>; die Kontrollzuständigkeit des Wehrbeauftragten ist auf die Beeinträchtigung und Gefährdung der wesentlichen Leitgedanken (sowohl rechtlicher, aber auch ethischer und politischer Art) der Inneren Führung beschränkt.<sup>100</sup>

In Bezug auf den Wehrbeauftragten verweist zwar eine Literaturmeinung darauf, dass ihm eine Art Doppelfunktion zukomme; demnach habe er zusätzlich zur Stellung als Hilfsorgan des Bundestages eine selbstständige Stellung, soweit er zum Schutz der Grundrechte tätig wird.<sup>101</sup> Demgegenüber wird jedoch nach überwiegender Auffassung in der Literatur betont, dass der Schutz der Grundrechte lediglich eine Reflexwirkung der parlamentarischen Kontrolle ist.<sup>102</sup> Für seine Einordnung als Organ des Bundestages sprechen zudem seine verfassungsrechtliche Bezeichnung Wehrbeauftragter *des Bundestages* (Art. 45b Satz 1 GG) und die systematische Stellung der Vorschrift im dritten Abschnitt des Grundgesetzes bei den Regelungen über den Bundestag.<sup>103</sup> Unabhängig davon ist jedoch festzustellen, dass der Beauftragte in der Legislative verwurzelt<sup>104</sup> und konsequenterweise als Parlamentsbeauftragter einzuordnen ist.

#### d) Befugnisse

Der Wehrbeauftragte hat primär Informationsbefugnisse<sup>105</sup> (Auskunftsrechte, Akteneinsichtsrechte, Anhörungsrechte, Besuchsrecht der Truppe, Anwesenheitsrecht bei gerichtlichen Verfahren, Anforderung von Berichten, vgl. § 3 WBeauftrG),

<sup>99</sup> Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 20; näher zum Begriff der Inneren Führung: Busch, Der Wehrbeauftragte, S. 78 ff.; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 25.

<sup>100</sup> Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 20; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 11.

<sup>101</sup> Ule, JZ 1957, 422 (423); Gross, DVBl. 1957, 342 (344); differenzierend zwischen den Funktionen auch: Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 45b Rn. 5; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, § 51 Rn. 43 f.

<sup>102</sup> Kipp, DÖV 1957, 513 (515); Kuhne, Die verfassungsrechtliche Stellung des Wehrbeauftragten des Bundestages, S. 55; ablehnend gegenüber der Doppelfunktion auch: Martens, Grundgesetz und Wehrverfassung, S. 183 ff.; Müser, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 55 ff.; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 94; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 6; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 13 f.; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 4; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 11; Magiera, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 4.

<sup>103</sup> Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 6.

<sup>104</sup> Siehe auch: Busch, Der Wehrbeauftragte, S. 30, der davon spricht, dass der Beauftragte staatsrechtlich im parlamentarischen Bereich angesiedelt ist.

<sup>105</sup> Ausführlich zu den Informationsbefugnissen: Hartenstein, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 190 ff.

ferner hat er Berichtsbefugnisse und kann Veränderungen anregen.<sup>106</sup> Daneben haben Gerichte und alle Verwaltungsbehörden dem Beauftragten bei der Durchführung seiner notwendigen Erhebungen Amtshilfe zu leisten (§ 4 WBeauftrG). Die Berichtsbefugnisse<sup>107</sup> (§ 2 WBeauftrG) ermöglichen es dem Beauftragten, wesentliche Missstände wirksam anzuprangern.<sup>108</sup> Adressat des Jahresberichts ist der Bundestag (§ 2 Abs. 1 WBeauftrG), jedoch werden die Berichte in der Regel als Drucksache veröffentlicht, sodass sie von der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen werden können.<sup>109</sup> Die Berichte werden im Verteidigungsausschuss behandelt, es sei denn eine Fraktion oder eine Gruppe von Abgeordneten verlangt, dass sie im Plenum besprochen werden (§ 114 GOBT und § 115 GOBT). Demnach erhält der Wehrbeauftragte durch seine Berichtstätigkeit die Möglichkeit, seine Ansichten über die Bundeswehr sowohl dem Parlament als auch der breiten Öffentlichkeit mitzuteilen; folglich kann er durch seine Berichte die Aufmerksamkeit der Volksvertretung und der Gesellschaft erregen.<sup>110</sup>

Darüber hinausgehend ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz, ob der Beauftragte auch allgemeine Äußerungsbefugnisse gegenüber der Öffentlichkeit hat; ein allgemeinpolitisches Mandat hat der Wehrbeauftragte nicht.<sup>111</sup> Es ist anerkannt, dass der Beauftragte in Reden und Interviews allgemeine Informationen über seine Tätigkeit weitergeben und darüber schriftlich berichten darf.<sup>112</sup> Solche Mitteilungen sind in der Regel nicht mit Grundrechtseingriffen Dritter verbunden; andernfalls wäre eine spezielle gesetzliche Ermächtigung notwendig. Der Beauftragte hat jedoch stets seine Verschwiegenheitspflichten nach § 10 WBeauftrG zu wahren.<sup>113</sup> Als problematisch zu werten sind Äußerungen, die laufende Untersuchungen betreffen, oder Berichte, die das Parlament noch nicht selbst erhalten hat.<sup>114</sup> Insoweit ist zu statuieren, dass der Beauftragte nicht die gesetzliche Wertung des § 2 WBeauftrG

<sup>106</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 163; *Magiera*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 5; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 27 ff.; *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 28 ff.; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 58 ff.; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 18 f.

<sup>107</sup> Ausführlich zu den konkreten Berichtspflichten des Wehrbeauftragten: *Busch*, Der Wehrbeauftragte, S. 170 ff.; siehe zum Inhalt und Umfang der Berichte: *Müser*, Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung, S. 66 ff.; *Hartenstein*, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 212 f. m. w. N.

<sup>108</sup> *Hartenstein*, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 211.

<sup>109</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 78; *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 36; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 19.

<sup>110</sup> *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 35; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 38; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 78.

<sup>111</sup> *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 39.

<sup>112</sup> *Erbel*, Der Staat 14 (1975), 347 (368); *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 87; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 38.

<sup>113</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 87.

<sup>114</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 87; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 38.

umgehen darf; der Bundestag soll der primäre Adressat der Berichte sein.<sup>115</sup> Fragwürdig ist, inwieweit der Beauftragte das Parlament kritisieren darf, wenn es seine Forderung nicht umsetzt. In der Literatur wurde diese Thematik vor dem Hintergrund der sogenannten *Heye-Krise* diskutiert; der ehemalige Wehrbeauftragte Hellmuth Heye kritisierte den Bundestag aufgrund seines unzureichenden Interesses an seinen Berichten.<sup>116</sup> Insofern ist zumindest bedenklich, dass auch der Bundestag frei ist zu entscheiden, ob er dem Verlangen des Beauftragten nachkommt oder nicht. Die Befugnisse des Beauftragten dürfen demnach aufgrund des Demokratieprinzips nicht so weitreichend sein, dass sie die Entscheidungsbefugnisse der unabhängigen Abgeordneten des Bundestages aushöhlen.<sup>117</sup> Es ergibt sich ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit der Abgeordneten einerseits und der Notwendigkeit, dass die Empfehlungen des Beauftragten hinreichend gewürdigt werden, andererseits. Kritik am Bundestag mag zwar legitim sein, allerdings bleibt der Wehrbeauftragte lediglich ein Hilfsorgan des Bundestages, der keine Weisungsbefugnisse gegenüber der Volksvertretung hat, und demnach müssen getroffene Entscheidungen des Parlaments, die die Vorschläge des Beauftragten nicht berücksichtigen, sodann akzeptiert werden.

Kritisch an der Institution des Wehrbeauftragten ist zu sehen, dass dieser generell keine Weisungsbefugnisse oder Gestaltungsrechte innehat, sondern sich seine Funktion in der Regel darauf beschränkt, dass er bei den zuständigen Stellen eine Abschaffung der Missstände anregt; es besteht allerdings keine Verpflichtung, den Anregungen des Beauftragten nachzukommen.<sup>118</sup> Demnach ist seine Gestaltungsmacht beschränkt; ihn als *zahnlosen Tiger* zu bezeichnen, berücksichtigt jedoch nicht hinreichend, dass er die Möglichkeit hat, durch seine Berichte, die sodann veröffentlicht werden, politischen Handlungsdruck zu erzeugen; insbesondere wenn festgestellte Missstände in der Öffentlichkeit bekannt gegeben und angeprangert werden.

---

<sup>115</sup> So auch: *Maurer*, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 39 f.; *Erbel*, Der Staat 14 (1975), 347 (368); *Hartenstein*, Der Wehrbeauftragte des Bundestages, S. 219 f.; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 87; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 38; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 19; *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 39.

<sup>116</sup> *Hartenstein*, Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, S. 220; *Erbel*, Der Staat 14 (1975), 347 (367); *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 39; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 38; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 86.

<sup>117</sup> *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 11.

<sup>118</sup> Kritisch auch: *Ule*, JZ 1957, 422 (427); siehe zu den beschränkten Befugnissen: *Martens*, Grundgesetz und Wehrverfassung, S. 181; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 35 f.; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 18.



e) *Amtsverhältnis und Unabhängigkeit*

Der Wehrbeauftragte steht gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 WBeauftrG in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art zum Bund. Seine Stellung ähnelt derjenigen eines Bundesministers.<sup>119</sup> Allerdings darf der Beauftragte weder dem Bundestag noch dem Landtag angehören und kein anderes besoldetes Amt ausüben (§ 14 Abs. 3 WBeauftrG). Sein besonderes Amtsverhältnis „unterstreicht die Dignität des Amtes und die herausgehobene Verantwortlichkeit seines Inhabers“<sup>120</sup>.

Der Beauftragte untersteht nicht mehr der Dienstaufsicht des Präsidenten des Bundestages, das bedeutet allerdings nicht, dass er vollständig unabhängig agieren kann; nach den Wertungen des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages kommt dem Bundestag und dem Verteidigungsausschuss eine Vorrangstellung bei der Ausübung der Kontrolle zu.<sup>121</sup> So bestimmt § 5 Abs. 1 WBeauftrG, dass der Bundestag und der Verteidigungsausschuss allgemeine Richtlinien für die Arbeit des Wehrbeauftragten erlassen können. Ferner wird nach der gesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 1 WBeauftrG der Wehrbeauftragte auf Weisung des Bundestages oder des Verteidigungsausschusses zur Prüfung bestimmter Vorgänge tätig. Diese Vorschriften machen die Hilfsfunktion des Wehrbeauftragten deutlich;<sup>122</sup> er ist keine selbstständige, unabhängige oberste Bundesbehörde.<sup>123</sup> In der Literatur wird demnach die Auffassung vertreten, dass ein umfassendes Weisungsrecht besteht.<sup>124</sup> Dem Beauftragten ist aber, wie es sich auch aus der Regelung des § 5 Abs. 2 WBeauftrG ergibt, zumindest eine gewisse unabhängige Stellung eingeräumt; entsprechend ist eine restriktive Auslegung des § 1 Abs. 2 WBeauftrG erforderlich. Ferner ist zu bedenken, dass es zu Schwierigkeiten in der Praxis kommen würde, wenn die genaue Vorgehensweise des Beauftragten vorgegeben wird.<sup>125</sup> Die Weisungsgebundenheit bezieht sich folglich nur auf das Entscheidungsermessen, also darauf, ob der Beauftragte überhaupt tätig werden kann; nicht umfasst wird davon, wie er im konkreten Einzelfall seine Kontrolle ausübt (Auswahlermessen).<sup>126</sup>

<sup>119</sup> *Maurer*, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 25 f.; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 8; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 25.

<sup>120</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 25.

<sup>121</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 45.

<sup>122</sup> *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 13; *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 45b Rn. 2.

<sup>123</sup> *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 59 hält eine Einordnung als oberstes Bundesorgan für möglich, wenn der Beauftragte selbstständig tätig wird.

<sup>124</sup> *Hahn*, DVBl. 1960, 409 (415); *Willms*, Parlamentarische Kontrolle und Wehrverfassung, S. 145.

<sup>125</sup> *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 26.

<sup>126</sup> *Erbel*, Der Staat 14 (1975), 347 (361); *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 23; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 55; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 14; *Kämmerer/Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 26.

Unzulässig sind zudem Weisungen, die darauf abzielen, dass der Wehrbeauftragte einen Vorgang nicht untersuchen darf (negative Weisungen).<sup>127</sup>

In der Praxis wird der Wehrbeauftragte jedoch in den meisten Fällen gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 WBeauftrG nach pflichtgemäßem Ermessen aufgrund eigener Entscheidung tätig.<sup>128</sup> Demnach hat er eine „relativ verselbständigte Stellung“<sup>129</sup>. Dieses Ermessen steht ihm nach der genannten gesetzlichen Regelung dann zu, wenn ihm Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen. Es gelten jedoch Einschränkungen in Bezug auf sein Tätigwerden. So ist zum einen zu beachten, dass nach den gesetzlichen Regelungen Doppeluntersuchungen vermieden werden sollen,<sup>130</sup> sodass nach § 1 Abs. 3 Satz 2 WBeauftrG ein Tätigwerden unterbleibt, soweit der Verteidigungsausschuss den Vorgang zum Gegenstand seiner eigenen Beratung gemacht hat. Zum anderen ist in materieller Hinsicht zu berücksichtigen, dass der Beauftragte nach pflichtgemäßem Ermessen handelt. Das bedeutet, dass zwar das Opportunitätsprinzip Anwendung findet,<sup>131</sup> der Beauftragte aber dennoch – das ergibt sich bereits aus rechtsstaatlichen Erwägungen – sein Ermessen zweckgebunden ausüben muss.<sup>132</sup> Demnach hat er in seine Entscheidung in Bezug auf sein Tätigwerden neben praktischen Überlegungen den Schutz der Grundrechte miteinzubeziehen; bei einer erheblichen Gefährdung der Grundrechte kann sich sodann im Einzelfall eine Ermessensreduzierung auf Null ergeben.<sup>133</sup>

## 2. Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur

Die Wiedervereinigung hatte die Ernennung eines besonders bekannten Beauftragten zur Folge. Die Beitrittsverhandlungen mit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik führten zur kontroversen Debatte, wie die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) beziehungsweise des Amtes für Nationale

<sup>127</sup> Ule, JZ 1957, 422 (426); Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 23; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 26; Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 14; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 47.

<sup>128</sup> Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 15; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 52; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 24.

<sup>129</sup> Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 50.

<sup>130</sup> Brinkers, DVBl. 1968, 417; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 26; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 24.

<sup>131</sup> Hahnenfeld, NJW 1963, 2145 (2148); Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 49; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 23.

<sup>132</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 49.

<sup>133</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 50; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45b Rn. 26; Kämmerer/Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 45b Rn. 23.



Sicherheit (AfNS) aufbewahrt werden sollten.<sup>134</sup> Die Bundesregierung beabsichtigte zunächst, die Unterlagen im Bundesarchiv in Koblenz verwalten zu lassen, dies stieß jedoch auf Widerstand bei der frei gewählten Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik.<sup>135</sup> Bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag einigten sich die Vertragsparteien schließlich darauf, dass die Akten – bis zum Erlass einer endgültigen gesetzlichen Regelung – durch einen Sonderbeauftragten der Bundesregierung verwaltet werden sollten.<sup>136</sup> Die Volkskammer wählte – auf Vorschlag der DDR-Regierung – Joachim Gauck zum Sonderbeauftragten für die Verwahrung der Akten und Dateien des ehemaligen Mfs sowie des AfNS und die Bundesregierung ernannte ihn Anfang Oktober 1990.<sup>137</sup> Der Bundesgesetzgeber schuf mit Erlass des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG)<sup>138</sup> sodann den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (auch: Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen). Dem Beauftragten oblag sowohl die Aufbewahrung als auch die Auswertung der Unterlagen. Der Gesetzgeber bezweckte mit den getroffenen Regelungen zum einen, dass die Betroffenen Auskunft über die Maßnahmen der Staatssicherheitsdienste erlangen konnten, und zum anderen, dass generell die Tätigkeit der Stasi nachverfolgt werden konnte.<sup>139</sup> Das Gesetz – das aufgrund der Durchbrechung des Datenschutzes auch als eine „Revolution“<sup>140</sup> bezeichnet wurde – regelte zudem die nähere Ausgestaltung des Beauftragten. Das Amt des Bundesbeauftragten war an den Bundesbeauftragten für Datenschutz angelehnt.<sup>141</sup>

Die Zukunft des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen wurde bereits im Jahr 2008 im Bundeskabinett und im Bundestag thematisiert.<sup>142</sup> Im Jahr 2016 wurde durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages eine Ausarbeitung über die Einrichtung eines Bundesbeauftragten für die Aufarbeitung und Bewältigung der Folgen der kommunistischen Diktatur vorgenommen, der das Amt des bisherigen Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen ablösen könnte.<sup>143</sup> Ein solcher

<sup>134</sup> Ausführlich zur kontroversen Debatte über die Zukunft der Akten des MfS: *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 30 ff.

<sup>135</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 33; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 240.

<sup>136</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 34; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. V, S. 1941.

<sup>137</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 35.

<sup>138</sup> Stasi-Unterlagen-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.2.2007, BGBl. I S. 162, das zuletzt durch Gesetz vom 9.4.2021, BGBl. I S. 750, geändert worden ist.

<sup>139</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 352.

<sup>140</sup> *Lautenbach*, in: *Hollitzer* (Hg.), Einblick in das Herrschaftswissen einer Diktatur – Chance oder Fluch?, S. 9 (11).

<sup>141</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 128 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 241; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 18.

<sup>142</sup> Siehe auch: BT-Drs. 16/11597, S. 9; BT-Drs. 19/8201, S. 1 ff.; BT-PIPr. 19/115, S. 14049 ff.

<sup>143</sup> Siehe: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 038/16, S. 3 ff.

Beauftragter wurde jedoch nicht etabliert. Am 27. Oktober 2020 wurde vielmehr ein Gesetzentwurf veröffentlicht, der darauf abzielte, die Stasi-Unterlagen in das Bundesarchiv einzugliedern, um nachhaltige Strukturen zu schaffen; den Opfern des Unrechtsregimes soll jedoch weiterhin hinreichend Rechnung getragen werden, sodass das Amt eines Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag eingerichtet wurde.<sup>144</sup> Nachdem der Gesetzentwurf vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde,<sup>145</sup> besteht seit Juni 2021<sup>146</sup> ein Parlamentsbeauftragter, der eine ähnliche Rechtsstellung hat wie der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Die Stellung, die Aufgaben und die Befugnisse des SED-Opferbeauftragten sind im Gesetz über die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag (SED-Opferbeauftragtengesetz – OpfBG)<sup>147</sup> geregelt. Der Beauftragte steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund (§ 6 Abs. 1 Satz. 1 OpfBG). Die nähere Ausgestaltung seines Amtes ist im Folgenden zu erläutern; es bestehen Parallelen zum Wehrbeauftragten.

#### *a) Wahl des Beauftragten*

Der Beauftragte wird von Deutschen Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt (vgl. § 5 Abs. 1 Satz. 1 OpfBG). Der Präsident des Deutschen Bundestages ernennt den Gewählten (§ 6 Abs. 1 Satz 2 OpfBG). Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit würde für eine stärkere demokratische Legitimation sorgen. Ferner spricht dafür, dass der Beauftragte eine besondere historische Relevanz hat und an die verletzte Menschenwürde der Opfer des SED-Regimes zu denken ist. Aus Gründen der Praktikabilität ist jedoch eine absolute Mehrheit als ausreichend anzusehen, da das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit in der Praxis mit Verzögerungen verbunden sein kann.

Weiterhin wird beim Beauftragten – wie beim Wehrbeauftragten – das Mehrheitserfordernis in Bezug auf die Wahl durch ein einfaches Gesetz und nicht durch die Geschäftsordnung, wie es grundsätzlich von Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG für Abweichungen vorgesehen ist, geregelt. Als sachlicher Grund lässt sich diesbezüglich aufführen, dass die rechtliche Stellung sowie die Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten bereits durch Gesetz ausgestaltet werden und demnach die Wahl in einem systematischen Zusammenhang zu den anderen Regelungen steht. Es sind

---

<sup>144</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 1 f.; siehe dazu auch: BT-Drs. 19/24484, S. 1 f.

<sup>145</sup> BT-PIPr. 19/192, S. 24227.

<sup>146</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 23; Gesetz zur Änderung des Bundesarchivgesetzes, des Stasi-Unterlagen-Gesetzes und zur Einrichtung einer oder eines SED-Opferbeauftragten vom 9. 4. 2021, BGBl. I S. 761.

<sup>147</sup> Gesetz über die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag (SED-Opferbeauftragtengesetz – OpfBG) vom 9. 4. 2021, BGBl. I S. 757.

auch die Anforderungen, die an die Person, die zum Opferbeauftragten gewählt werden kann, zu stellen sind, gesetzlich normiert (§ 5 Abs. 2 OpfBG). Ferner ist zu bedenken, dass dem Beauftragten aufgrund seiner Ombudsfunktion eine besondere Bedeutung für die Gesellschaft zukommt, sodass eine Regelung durch ein Gesetz, das Außenwirkung entfaltet, gerechtfertigt ist.

### *b) Aufgaben und Befugnisse*

Die primäre Aufgabe des Beauftragten ist es, Ansprechpartner für die Anliegen der Opfer der SED-Diktatur (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 OpfBG) zu sein. Seine Ombudsfunktion für die Personen, die schweren Repressionen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ausgesetzt waren oder durch das einstige Ministerium für Staatssicherheit überwacht wurden, steht im Vordergrund.<sup>148</sup> Den Bürgern wird einfachgesetzlich ein subjektives Recht darauf eingeräumt, sich an den Opferbeauftragten wenden zu können (§ 3 OpfBG). Daneben wird dieser auch beratend und unterstützend für den Bundestag, die Bundesregierung sowie andere öffentliche Einrichtungen und Institutionen des Bundes in Bezug auf sein Themengebiet tätig (§ 1 Abs. 2 Nr. 2, 5 OpfBG). Insbesondere soll der Beauftragte Gesetzgebungsverfahren, bei denen die Anliegen der Opfer der SED-Diktatur betroffen sind, begleiten und den Bundestag diesbezüglich beraten, damit die Situation der Opfer auf eine angemessene Art und Weise Berücksichtigung findet.<sup>149</sup>

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat er Auskunfts- sowie Einsichtsrechte in Bezug auf die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (§ 1 Abs. 3 OpfBG). Ferner kann er am Überprüfungsverfahren auf eine frühere Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nach § 20 Abs. 1 Nr. 6–12 StUG und § 21 Abs. 1 Nr. 6–9 StUG beratend teilnehmen und ihm werden diesbezüglich entsprechende Einsichtsrechte (§ 1 Abs. 4 OpfBG) eingeräumt. Zudem hat er gegenüber dem Deutschen Bundestag und unter gewissen Umständen gegenüber den Ausschüssen des Bundestages Berichtsbefugnisse (§ 2 Abs. 1 und 2 OpfBG) und kann gegenüber dem Bundestag und seinen Ausschüssen Stellungnahme beziehen (§ 2 Abs. 4 OpfBG). Da es sich bei ihm um einen Parlamentsbeauftragten handelt und er demnach nicht der Exekutive zuzuordnen ist, sind die Berichtspflichten verfassungsrechtlich als zulässig zu werten.<sup>150</sup> Der Beauftragte kann zudem an den Beratungen der Ausschüsse des Bundestages teilnehmen (§ 2 Abs. 4 OpfBG).

Äußerungsbefugnisse unmittelbar gegenüber der Öffentlichkeit sind hingegen nicht geregelt. Eine ausdrückliche Regelung solcher Befugnisse hätte die Stellung

<sup>148</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 46.

<sup>149</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 46 f.

<sup>150</sup> Zur Problematik in Bezug auf die einfachgesetzlich geregelten Berichtspflichten der Beauftragten der Exekutive: Kap. 3 A.IV.

und das Wirken des Beauftragten in der Öffentlichkeit, das mit der Schaffung des Beauftragten in erster Linie bezweckt werden sollte,<sup>151</sup> stärken können. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Beauftragte – wie auch der Wehrbeauftragte – in Reden und Interviews allgemeine Informationen über seine Tätigkeit weitergeben und darüber schriftlich berichten darf.<sup>152</sup> Dennoch würden unmittelbare Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit seine repräsentative Stellung stärken – selbst wenn seine Berichte sodann als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. So hat der Bundesgesetzgeber beispielsweise beim Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration geregelt, dass dieser die Öffentlichkeit über seine Aufgaben zu informieren hat (vgl. § 93 Nr. 10 AufenthG). Eine ähnliche Regelung würde sich auch für die Tätigkeit des SED-Opferschutzbeauftragten anbieten. Insbesondere durch solche regelmäßigen Informationen kann die Öffentlichkeit auf die Gräueltaten kommunistischer Gewaltherrschaft im europäischen und internationalen Rahmen aufmerksam gemacht werden. Eine solche Aufklärung dient auch dem Zweck, dass Geschehen dieser Art nicht verharmlost werden oder in Vergessenheit geraten und vor allem sich nicht wiederholen. Der Beauftragte hat dabei seine Verschwiegenheitspflichten nach § 7 OpfBG zu wahren.

Hinsichtlich der Befugnisse wird deutlich, dass sich diese primär auf Auskunfts- und Einsichtsrechte beschränken; nicht geregelt werden Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Stellen. Letztere sollen den Beauftragten lediglich unterstützen (§ 1 Abs. 5 OpfBG). Der Beauftragte hat insbesondere keine Weisungsbefugnisse gegenüber dem Bundesarchiv und demnach keinen unmittelbaren Einfluss auf die Rechte des Einzelnen in Bezug auf die Einsicht der Akten der Stasi-Opfer. Er selbst kann nur Auskunft nach § 1 Abs. 3 OpfBG verlangen, soweit dies für die Erstellung von Gutachten, Berichten oder Stellungnahmen im Auftrag des Deutschen Bundestages erforderlich ist. In Bezug auf das Recht auf Auskunft und Akteneinsicht sind weiterhin die Vorschriften des Stasi-Unterlagen-Gesetzes maßgeblich.<sup>153</sup> Der Opferbeauftragte stellt im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Beauftragten für die Stasi-Unterlagen, auch keine Behörde dar, sodass er nicht mit hoheitlichen Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden kann.

Weiterhin kann der Beauftragte im Gesetzgebungsverfahren nur beratend tätig werden, das Recht zur Gesetzesinitiative hat er nicht (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG). Um ihm ein solches Recht zu gewähren, wäre jedoch eine Verfassungsänderung notwendig. Der Beauftragten ist primär ein *zahnloser Tiger*, der sich argumentativ Geltung verschaffen muss. Allerdings können auch Worte Druck erzeugen. Dies gilt in erster Linie dann, wenn diese öffentlichkeitswirksam geäußert werden.

---

<sup>151</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 2.

<sup>152</sup> Siehe bereits oben: Kap. 2 A. III. 1. d).

<sup>153</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 47.

### c) Unabhängigkeit

Der Beauftragte ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 OpfBG). Demnach hat er eine ähnliche Rechtsstellung wie sein Vorgänger, der Beauftragte für die Stasi-Unterlagen.<sup>154</sup> Dieser war keiner Fachaufsicht, jedoch einer Dienst- und Rechtsaufsicht unterworfen (§ 35 Abs. 5 Satz 3 und 4 StUG a. F.<sup>155</sup>). Der SED-Opferbeauftragte genießt damit eine ähnliche unabhängige Stellung wie ein Richter (Art. 97 GG).

Im Unterschied zum Beauftragten für die Stasi-Unterlagen ist der SED-Opferbeauftragte jedoch keine Behörde, sondern ein Parlamentsbeauftragter; somit ist die Problematik der Entstehung von ministerialfreien Räumen nicht zu diskutieren. Der Beauftragte unterliegt keiner Disziplinalgewalt, jedoch der parlamentarischen Kontrolle, da der Bundestag über die Abberufung des Opferbeauftragten entscheiden kann (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 OpfBG).<sup>156</sup> Aus diesem Grund ist nicht davon auszugehen, dass er sich zu einer vierten unabhängigen Gewalt entwickelt – er ist als Hilfsorgan weiterhin vom Bundestag abhängig. Zudem hat er keine weitreichenden Befugnisse im Staat-Bürger-Verhältnis. Eine gewisse Unabhängigkeit ist notwendig, damit er seine Ombudsfunktion für den Bürger effektiv ausüben kann.<sup>157</sup>

## IV. Uneigentliche Beauftragte/Beauftragte bei Verwaltungsstellen

Es gibt Beauftragte, die vollständig in die herkömmlichen Strukturen der Verwaltungshierarchie eingeordnet sind und folglich lediglich behördenintern agieren und damit als bloßer Teil einer Verwaltungsbehörde anzusehen sind.<sup>158</sup> Diese sind ausschließlich administrativ tätig und unterliegen trotz einer gewissen Eigenständigkeit der Fachaufsicht.<sup>159</sup> Sie können als interne „Behördenbeauftragte“<sup>160</sup> klassifiziert werden, werden aber gleichfalls als „uneigentliche Beauftragte“<sup>161</sup> oder „unechte Beauftragte“<sup>162</sup> bezeichnet. Es handelt sich demnach lediglich um eine

<sup>154</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 49; siehe zur Unabhängigkeit des Beauftragten für die Stasi-Unterlagen: Kap. 3 B. VIII. 4.

<sup>155</sup> §§ 35–37 StUG wurden aufgehoben mit Wirkung vom 17.6.2021 durch Gesetz vom 9.4.2021, BGBl. I S. 750.

<sup>156</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 49.

<sup>157</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 49.

<sup>158</sup> Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (17); Ehrenfeld, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 40; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 56 f.; Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 6.

<sup>159</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 85.

<sup>160</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 56.

<sup>161</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 85.

<sup>162</sup> Püttner, in: FS König, S. 231 (232).

besondere Form der Aufgabenverteilung innerhalb der Behörde.<sup>163</sup> Im Gegensatz zu den Bundesbeauftragten oder den Beauftragten der Bundesregierung werden diese nicht für ein spezielles gesellschaftliches Interesse, sondern primär zur Unterstützung der staatlichen Verwaltung eingesetzt.<sup>164</sup>

Diesen Beauftragten kommt aufgrund der Besonderheit der Aufgabe zumindest eine gewisse Sonderstellung zu; beispielsweise sei die Gleichstellungsbeauftragte gemäß § 19 BGleG<sup>165</sup> genannt. Diese ist nach § 24 BGleG der Personalverwaltung zugeordnet und damit in die Verwaltungsorganisation eingegliedert.<sup>166</sup> Allerdings dient sie ebenfalls speziellen Bedürfnissen. So kann die Förderung und Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern als eine Aufgabe angesehen werden, die sich durch eine besondere Grundrechtsrelevanz auszeichnet (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG).

Weiterhin ist der Beauftragte für den Haushalt zu nennen<sup>167</sup> (vgl. § 9 BHO<sup>168</sup>). Dieser ist dafür zuständig, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und bei dessen Umsetzung mitzuwirken.<sup>169</sup> Er kann auch einen nicht unerheblichen Einfluss innerhalb der öffentlichen Finanzwirtschaft haben; so kann er dazu beitragen, dass die Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung umgesetzt werden.<sup>170</sup> Entsprechend ordnet Friedrich von Pfullstein diesen Beauftragten als echten Beauftragten ein.<sup>171</sup> Allerdings sind die besagten Beauftragten für den Haushalt von den Beauftragten der Bundesregierung und den Bundesbeauftragten zu unterscheiden. Sie werden nicht aufgrund eines politischen Bedürfnisses eingesetzt;<sup>172</sup> insbesondere werden sie nicht gesondert von der Bundesregierung ernannt, sondern lediglich von einer Dienststelle bestellt, soweit deren Leiter diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 BHO). Demnach kommt ihnen keine herausgehobene Stellung zu. Ferner werden diese Beauftragten ebenfalls nicht in der Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren und Koordinatorinnen der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO erwähnt. Ein weiteres Beispiel für den uneigentlichen Beauftragten ist der Beauf-

<sup>163</sup> Püttner, in: FS König, S. 231 (232).

<sup>164</sup> Siehe auch: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 130.

<sup>165</sup> Bundesgleichstellungsgesetz vom 24. 4. 2015, BGBl. I S. 642, 643, das durch Art. 8 des Gesetzes vom 9. 6. 2021, BGBl. I S. 1614 geändert worden ist.

<sup>166</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 6.

<sup>167</sup> Näher zu diesem Beauftragten: Knörzer, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 9 BHO Rn. 1 ff.; Röken, DVBl. 1982, 570 ff.; Meusel, DVBl. 1983, 989 (990 f.); Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 9 Rn. 1 ff.

<sup>168</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969, BGBl. I S. 1284, die zuletzt durch Gesetz vom 20. August 2021, BGBl. I S. 3932, geändert worden ist.

<sup>169</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 56.

<sup>170</sup> v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 (412 f.).

<sup>171</sup> v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 405 (412 f.).

<sup>172</sup> So auch: Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

tragte des Bundesrates nach § 33 GOBR<sup>173</sup>, der lediglich stellvertretend für den Bundesrat tätig wird.<sup>174</sup>

### V. Sonderfall: Einsetzung von Beauftragten im Rahmen der Bundesaufsicht und bei der Bundesauftragsverwaltung

Des Weiteren finden sich in der Verfassung Regelungen über die Einsetzung von Beauftragten im Rahmen der Bundesaufsicht. Artikel 84 Abs. 3 GG regelt explizit die Rechtsaufsicht der Bundesregierung über die Länder bei der Ausführung der Bundesgesetze. Zu diesem Zweck kann die Regierung nach Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG Beauftragte zu den obersten Landesbehörden versenden. Mit Zustimmung des betroffenen Landes oder bei deren Versagung mit Zustimmung des Bundesrates können sie auch zu nachgeordneten Behörden entsandt werden. Diese Beauftragten sind allerdings lediglich „Hilfsorgane der Bundesregierung“<sup>175</sup> und ihre Befugnisse halten sich in Grenzen. Der Beauftragte hat lediglich sogenannte Informationsbefugnisse, beispielsweise hat er ein Akteneinsichtsrecht und kann Vernehmungen durchführen; er hat hingegen kein Weisungsrecht und kann nicht anstelle der Länderexekutive tätig werden.<sup>176</sup> Die Beauftragten werden ungeachtet eines besonderen Anlasses zu informativen Zwecken eingesetzt; die eigentliche Durchsetzung der Bundesaufsicht erfolgt jedoch durch die Mängelrüge (Art. 84 Abs. 4 GG).<sup>177</sup> Unklar ist, ob die Ausübung der Aufsicht durch Entsendung von Beauftragten zwingend oder nur möglich ist.<sup>178</sup> Aufgrund der Schlussfolgerung vom Größeren auf das Kleinere (*argumentum a maiore ad minus*) müssen zumindest weniger einschneidende Aufsichtsmaßnahmen zulässig sein.<sup>179</sup> Artikel 85 Abs. 4 Satz 2 GG betrifft hingegen die Entsendung der sogenannten Aufsichtsbeauftragten der Bundesregierung beim Vollzug der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes. Diese haben ebenfalls nur die Befugnis zur

<sup>173</sup> Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 11. 1993, BGBl. I S. 2007, die zuletzt durch die Bekanntmachung vom 26. 3. 2021, BGBl. I S. 797, geändert worden ist.

<sup>174</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 84.

<sup>175</sup> Winkler, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 84 Rn. 47; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 85; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 103.

<sup>176</sup> Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 84 Rn. 233; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 103; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 85; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 84 Rn. 60.

<sup>177</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 102; Suerbaum, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 38 f.

<sup>178</sup> Dazu: Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 84 Rn. 232; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 84 Rn. 104.

<sup>179</sup> So auch: Winkler, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 84 Rn. 47; Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, § 11 Rn. 21; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 84 Rn. 60.



Informationserhebung und keine Weisungsbefugnisse.<sup>180</sup> Allerdings ermöglichen es die Informationen, die Recht- und Zweckmäßigkeit des Gesetzesvollzugs durch die Länder zu überprüfen; demnach sind die Informationen für die Ausübung des Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 GG von Bedeutung.<sup>181</sup> Bei den Beauftragten, die im Rahmen der Bundesaufsicht eingesetzt werden, handelt es sich um sogenannte Kontrollbeauftragte.<sup>182</sup>

Zu den in der Verfassung geregelten Aufsichtsbeauftragten können ferner die Beauftragten gezählt werden, die in Art. 37 Abs. 2 GG genannt sind.<sup>183</sup> Die Bundesregierung kann bei Ausübung des Bundeszwanges nach Art. 37 GG einen Beauftragten entsenden, der gemäß Art. 37 Abs. 2 Alt. 2 GG gegenüber den Ländern und ihren Behörden ein Weisungsrecht besitzt.

## VI. Sonderfall: Einsetzung von Beauftragten im Verteidigungsfall

Artikel 115f Abs. 1 Nr. 2 GG regelt, dass die Bundesregierung im Verteidigungsfall, soweit es die Verhältnisse erfordern, Mitgliedern der Landesregierung Weisungsbefugnisse übertragen kann. Diese werden als „Weisungsbeauftragte“<sup>184</sup> oder „Landesverteidigungskommissare“<sup>185</sup> bezeichnet. Sie erhalten sodann die Befugnis, Weisungen an die Bundesverwaltung, die Landesverwaltung oder an Landesbehörden zu erteilen. Diese Beauftragten erinnern an die historischen Vorläufer, die Kommissare, die ebenfalls in bestimmten Notsituationen eingesetzt wurden. Der Beauftragte handelt bei der Inanspruchnahme der übertragenen Befugnisse als Bundesbeauftragter und demnach findet insoweit ein Eingriff in Länderkompetenzen statt; somit ist – auch im Hinblick auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens – eine Verhältnismäßigkeitsprüfung notwendig.<sup>186</sup> Die verfassungsrechtlichen Vorschriften haben damit eine erhebliche Reichweite – so kann die Länderexekutive der Bundesregierung unterstellt werden.<sup>187</sup> Allerdings können

<sup>180</sup> Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 85 Rn. 93; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 85 Rn. 68; siehe jedoch auch: Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 85 Rn. 41, der davon spricht, dass die Informationsrechte der Bundesregierung bei der Bundesauftragsverwaltung weitergehen müssen; ebenso für weitergehende Befugnisse des Beauftragten: v. Danwitz, DVBl. 1992, 1005 (1010).

<sup>181</sup> Suerbaum, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 55.

<sup>182</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 52.

<sup>183</sup> So auch: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 41.

<sup>184</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 52.

<sup>185</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 52.

<sup>186</sup> Grote, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 19; Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 54; Versteyl/Fremuth, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11; Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 115f Rn. 10.

<sup>187</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 55.



die Befugnisse des Beauftragten jederzeit von der Bundesregierung zurückgenommen werden;<sup>188</sup> ferner kann letztere die Weisungsbefugnisse des Beauftragten in örtlicher und sachlicher Hinsicht einschränken.<sup>189</sup>

Die Bestellung eines Bundesbeauftragten, der einen länderübergreifenden Zuständigkeitsbereich hat, ist aufgrund des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift, der nur von einer Übertragung der Weisungsbefugnis an *Mitglieder der Landesregierung* spricht, nicht möglich.<sup>190</sup> Die Einsetzung eines solchen Beauftragten könnte zudem in erheblicher Weise in Länderkompetenzen eingreifen, sodass eine geografische Beschränkung der Kompetenzen auf das Land, dessen Regierung der Beauftragte angehört, erforderlich ist.<sup>191</sup> Es ist der Zweck der Vorschrift zu beachten. Demnach sollen die Weisungsbefugnisse an eine Person übertragen werden, die das Vertrauen der Landesregierung genießt.<sup>192</sup> Der Beauftragte soll seine Befugnisse nicht zu parteipolitischen Zwecken missbrauchen können.<sup>193</sup> Diese Gefahr bestünde jedoch, wenn ein solcher Beauftragter länderübergreifend agieren könnte. Weiterhin ist auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes hinzuweisen. Frühere Entwürfe der Norm sahen zunächst keine Notwendigkeit einer Mitgliedschaft in der Landesregierung vor.<sup>194</sup> Die endgültige Entscheidung des Gesetzgebers für die Einschränkung, dass Weisungsbefugnisse nur auf Mitglieder der Landesregierungen übertragen werden können, spricht dafür, dass der Beauftragte lediglich innerhalb dieses Landes tätig werden kann. Ebenfalls ist disputabel, ob die Bundesregierung die weitere Mitgliedschaft des Beauftragten in der Landesregierung anordnen kann, nachdem diese beendet wurde.<sup>195</sup> Gegen eine solche Weisungsbefugnis der Bundesregierung spricht, dass diese damit politischen Einfluss auf die Landesregierung nehmen könnte; eine solche weitreichende Einwirkung widerspricht dem Sinn und Zweck der Vorschrift.<sup>196</sup>

<sup>188</sup> *Versteyl/Fremuth*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11; *Grote*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 20; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 27.

<sup>189</sup> *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 14; *Ipsen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 115f Rn. 99.

<sup>190</sup> So auch: *Grote*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 19; *Ipsen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 115f Rn. 97; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 27; *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 115f Rn. 9; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 57f.; kritisch zum Wortlaut: *Schäfer*, AöR 93 (1968), 37 (50).

<sup>191</sup> So auch: *Versteyl/Fremuth*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11.

<sup>192</sup> *Versteyl/Fremuth*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11.

<sup>193</sup> Siehe dazu auch: *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 58.

<sup>194</sup> *Versteyl/Fremuth*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11; ausführlich zu den Gründen der Abweichung von den früheren Entwürfen: *Schäfer*, AöR 93 (1968), 37 (50).

<sup>195</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 27.

<sup>196</sup> Im Ergebnis ebenso: *Versteyl/Fremuth*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 115f Rn. 11; *Grote*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 18; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 115f Rn. 14; a. A. jedoch: *Robbers*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 115f Rn. 10.

## VII. Sonderfall: Beauftragte der Regierung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 GG

Artikel 43 Abs. 2 GG bestimmt, dass die Beauftragten der Regierung zum einen ein Zutrittsrecht zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse haben und zum anderen jederzeit gehört werden müssen („Recht zur aktiven Assistenz“<sup>197</sup>). Eine ähnliche Regelung findet sich beispielsweise in der Verfassung des Freistaates Bayern (Art. 24 Abs. 2 BayVerf).<sup>198</sup> Die Norm bezweckt, die Voraussetzung für einen funktionierenden Kommunikationsaustausch zwischen den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zu schaffen.<sup>199</sup> Generell werden die in der verfassungsrechtlichen Norm genannten Rechte extensiv ausgelegt.<sup>200</sup> Der Wortlaut der Norm konkretisiert die Anforderungen an die Beauftragten der Bundesregierung allerdings nicht näher. Die Notwendigkeit, dass Beauftragte anstelle der Regierungsmitglieder teilnehmen, ergibt sich zum einen aus der Tatsache, dass die Beauftragten im konkreten Einzelfall über gesonderte Fachkenntnisse in einem Themengebiet verfügen und somit ihre Teilnahme förderlich ist,<sup>201</sup> und zum anderen aus einem praktischen Erfordernis, da die Mitglieder der Bundesregierung aus zeitlichen Gründen nicht allen Sitzungen beiwohnen können.<sup>202</sup>

Allgemein wird es im Schrifttum als zulässig erachtet, wenn die Regierung als Kollegialorgan eine Beauftragung vornimmt.<sup>203</sup> Bei der Entscheidung über die Beauftragung handelt es sich um „eine Frage des politischen Stils“<sup>204</sup>. Im Schrifttum wird mitunter gefordert, dass ein Beauftragter im Gegensatz zu einem Boten über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen muss, da in der Norm die Mitglieder der Regierung und die Beauftragten als gleichwertig betrachtet werden.<sup>205</sup> Zu weit gehen würde jedoch das Erfordernis einer Handlungsvollmacht, da der Ver-

<sup>197</sup> Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 142.

<sup>198</sup> Näher zur Norm: *Hablitzel*, BayVBl 1984, 673 ff.

<sup>199</sup> *Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 311; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 17, 21; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 37, 56.

<sup>200</sup> *Leisner*, in: Sodan (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 1; näher zum Umfang der Redebezugnis: *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 30 f.

<sup>201</sup> *Linke*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 33.

<sup>202</sup> *Linke*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 33.

<sup>203</sup> *Fauser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, S. 28; *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, S. 95; *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, S. 155; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; *Magiera*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 8; *Schröder*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 43 Rn. 77.

<sup>204</sup> *Schneider*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 43 Rn. 11.

<sup>205</sup> *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, S. 155, 153; *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, S. 96.

fassungswortlaut dafür keine hinreichenden Anhaltspunkte bietet.<sup>206</sup> In der Praxis werden oftmals parlamentarische oder beamtete Staatssekretäre als Beauftragte der Regierung eingesetzt.<sup>207</sup> Zu geheimen Sitzungen entsendet die Bundesregierung nur solche Beauftragte, die aufgrund ihres Amtsverhältnisses zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet wurden.<sup>208</sup> In der Literatur wird betont, dass es nicht notwendig ist, dass eine gesonderte, im Einzelfall vorzunehmende Beauftragung durch die Bundesregierung vorliegt, sondern Entsandte die Rechte auch aufgrund ihrer allgemein bekannten Amtsstellung haben.<sup>209</sup> In der Praxis muss die Beauftragung in der Regel nicht förmlich nachgewiesen werden – Ausnahmen gelten bei geschlossenen Ausschüssen.<sup>210</sup>

Demnach könnte davon ausgegangen werden, dass die Beauftragten der Bundesregierung (§ 21 GGO) bereits aufgrund ihrer Ernennung und demnach aufgrund ihrer bekannten Amtsstellung die Rechte auf Zutritt und Anhörung besitzen. Dafür spricht auch, dass die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung zumindest auch im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens involviert sein können (vgl. § 45 Abs. 3 GGO). Allerdings verfügen die Beauftragten im Sinne von Art. 43 Abs. 2 GG gerade nicht über originäre oder dauerhafte Teilnahmerechte.<sup>211</sup> Als Beauftragter im Sinne der Norm kann nur derjenige angesehen werden, der aufgrund seiner Amtsstellung die Befugnis erhält, für die Bundesregierung Erklärungen abzugeben.<sup>212</sup> Die Beauftragten handeln zumindest im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 GG als Repräsentanten der Bundesregierung<sup>213</sup> und werden sodann konsequenterweise nicht als vollständig von der Bundesregierung unabhängig agierende Beauftragte tätig, sodass sie an Weisungen der Bundesregierung gebunden sind<sup>214</sup> –

<sup>206</sup> Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 128; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 43; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24.2; Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 4.

<sup>207</sup> Fauser, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, S. 68; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 44; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; Magiera, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 8.

<sup>208</sup> Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 44.

<sup>209</sup> Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 27; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24.1.

<sup>210</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24.1; Groh, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 34; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 126; Schröder, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 43 Rn. 73; Risse/Witt, in: Wolff (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 5.

<sup>211</sup> Linke, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 129.

<sup>212</sup> Vonderbeck, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 72.

<sup>213</sup> Fauser, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, S. 68; ausführlich zu den Anforderungen, die Beauftragte im Sinne der Norm erfüllen müssen: Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 127 f.

<sup>214</sup> Zur Bindung an Weisungen auch: Schneider, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 43 Rn. 11; Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 18; Groh, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 34; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24.1.

auch wenn sie einen gewissen Handlungsspielraum haben. Die Beauftragung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 GG stellt somit eine abgeleitete Befugnis dar, die im Innenverhältnis eingeschränkt werden kann.<sup>215</sup> Aus der verfassungsrechtlichen Norm des Art. 43 Abs. 2 GG kann die Wertung hergeleitet werden, dass das Rederecht ausdrücklich auf die genannten Beauftragten der Regierung beschränkt ist und darüber hinausgehend, also insbesondere für die unabhängig agierenden Beauftragten, keine Rederechte bestehen.<sup>216</sup>

Bei den Beauftragten ist zu differenzieren: Die Bundesbeauftragten, die als vollständig unabhängig von der Bundesregierung anzusehen sind, beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (§ 10 BDSG), können nicht als Beauftragte im Sinne der Norm eingeordnet werden.<sup>217</sup> Beachtet werden muss der allgemeine Zweck, der hinter der Norm steht. Bezogen auf die sonstigen Beauftragten nach § 21 GGO lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass diese zwar Beauftragte im Sinne des Art. 43 Abs. 2 GG sein können, bei dieser Tätigkeit jedoch weisungsgebunden agieren. Die verfassungsrechtliche Norm meint jedenfalls nicht explizit die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung im Sinne von § 21 GGO. Ähnliches gilt für die Interpretation der Vorschriften in Art. 52 Abs. 4 GG und Art. 61 Abs. 1 Satz 4 GG; diese beziehen sich nicht explizit auf die Beauftragten gemäß § 21 GGO.

## B. Notwendige Abgrenzung: Delegation und Mandat

Die in dieser Untersuchung zu analysierenden Beauftragten beziehungsweise ihre historischen Vorläufer, die Kommissare, werden im allgemeinen Sprachgebrauch sowohl mit der Delegation als auch mit dem Mandat in Verbindung gebracht. Ein Beauftragter kann in gewissen Fällen Aufgaben zugleich durch Mandat und Delegation erhalten,<sup>218</sup> jedoch ist dies nicht kennzeichnend für den Beauftragten. Heinrich Triepel brachte diese Problematik im Jahr 1942 folgendermaßen auf den Punkt: „Beauftragte“, „Kommissare“ sind nicht immer Mandatare, sie sind zuweilen echte Delegierte, zuweilen freilich weder das eine noch das andere“<sup>219</sup>.

Die Herrschaftsgewalt des Staates verfolgte mit der Delegation und dem Mandat ursprünglich den Zweck, sich von einem konkreten Amtsgeschäft zu entlasten.<sup>220</sup> Unter Delegation im Sinne des öffentlichen Rechts wird ein Rechtsakt verstanden, durch den ein Hoheitsträger oder ein Hoheitsorgan Kompetenzen auf ein anderes

<sup>215</sup> Linke, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 130.

<sup>216</sup> Siehe bereits zu den verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf ein Rederecht des Wehrbeauftragten: *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 70 f.

<sup>217</sup> *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 72.

<sup>218</sup> Dazu auch: *Reinhardt*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 50 f.

<sup>219</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24.

<sup>220</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 13.

Subjekt überträgt – es handelt sich im Ergebnis um eine Kompetenzverschiebung.<sup>221</sup> Eine solche Kompetenzübertragung bedarf einer rechtlichen Grundlage, weil dadurch eine Änderung der Zuständigkeiten der Behörden erfolgt. Der Bürger muss jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen wissen, an welche Behörde er sich für seine Angelegenheiten wenden kann und mit welchen Befugnissen diese Behörde ausgestattet ist.<sup>222</sup> Eine Übertragung von Kompetenzen liegt beispielsweise bei der Einsetzung von Beauftragten im Verteidigungsfall vor (vgl. Art. 115f Abs. 1 Nr. 2 GG).

Beim Mandat handelt es sich hingegen um die Ausübung einer fremden Kompetenz;<sup>223</sup> hierbei geht es primär um das Recht, ein Amt zeitweise, beispielsweise im Fall einer Verhinderung, durch einen anderen kraft einer durch Mandat erteilten Vollmacht ausüben zu lassen.<sup>224</sup> Eine Änderung der allgemeinen Zuständigkeitsordnung erfolgt jedoch nicht.<sup>225</sup> Dieses Institut ähnelt demnach der Vertretung. Insbesondere die historischen Vorläufer der Beauftragten – die Kommissare – waren häufig stellvertretend für den Souverän tätig und wurden demnach als dessen Stellvertreter in einer besonderen Angelegenheit angesehen.<sup>226</sup> In diesem Fall waren Kommissare zugleich Mandatare.<sup>227</sup>

Feststellen lässt sich, dass den heutigen Beauftragten der Bundesregierung neue Aufgaben übertragen werden, die bislang nicht von einem Amtsträger wahrgenommen werden.<sup>228</sup> Zwar können mit dem neu geschaffenen Amt gewisse Kompetenzen und Befugnisse einhergehen, jedoch ist nicht von einer Kompetenzverschiebung auszugehen. Die Einsetzung von Beauftragten führt nicht dazu, dass die Zuständigkeiten von anderen Staatsorganen verloren gehen. Kennzeichnend für die Bestellung von Beauftragten ist vielmehr, dass neue Aufgaben und damit neue Zuständigkeiten geschaffen werden.<sup>229</sup> Es kann somit von einer „Organisa-

<sup>221</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 23; *Kluth*, in: Wolff u. a. (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. II, § 83 Rn. 67; *Obermayer*, JZ 1956, 625; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 170; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 119; *Hufeld*, Die Vertretung der Behörde, S. 223; *Reinhardt*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 20; kritisch zu Triepels Delegationsbegriff: *Barbey*, Rechtsübertragung und Delegation, S. 60 f.; *Heinz*, Der Staat 36 (1997), 495 (498 f.).

<sup>222</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 119; ausführlich zur Form der Delegation: *Reinhardt*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 97 ff.

<sup>223</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24; *Obermayer*, JZ 1956, 625 (626).

<sup>224</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 26; *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 178; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 118; ausführlich zu den Merkmalen des Mandats: *Reinhardt*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 36 ff.

<sup>225</sup> *Obermayer*, JZ 1956, 625 (626).

<sup>226</sup> *Toeche-Mittler*, Kommissare, S. 11; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 27.

<sup>227</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 24; näher zum Vergleich mit dem zivilrechtlichen Institut der Vertretung: *Hufeld*, Die Vertretung der Behörde, S. 210 ff.

<sup>228</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 122.

<sup>229</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 121 f.

tionsneugründung“<sup>230</sup> ausgegangen werden. Dies ist der wesentliche Unterschied, denn in diesem Falle besitzt die Behörde noch nicht die Zuständigkeit für die Ausübung der Aufgabe. So stellte Heinrich Triepel die rhetorische Frage: „Wie kann man Kompetenzen übertragen, die man eben zu schaffen im Begriffe steht?“<sup>231</sup>. Allerdings – und auch das ist entscheidend – schließt dies nicht aus, dass an einen Beauftragten zusätzlich eine Kompetenz delegiert beziehungsweise dieser mit konkreten Vertretungsrechten betraut wird.

## C. Notwendige Differenzierungen zwischen den Beauftragten im Sinne von § 21 GGO

In § 21 GGO wird die Zusammenarbeit mit den Beauftragten der Bundesregierung, den Bundesbeauftragten sowie den Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung geregelt; eine nähere Begriffsbestimmung enthält die Regelung nicht. Neben den genannten Beauftragten bestehen jedoch auch spezielle Beauftragte des Bundeskanzlers sowie Sonderbeauftragte. Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten werfen die Frage auf, wie sich diese verschiedenen Beauftragten und die sogenannten Koordinatoren voneinander abgrenzen lassen.

### I. Beauftragte des Bundeskanzlers

Anfang Mai 2018 stellten Abgeordneten des Bundestages und die Fraktion der FDP eine Kleine Anfrage, die die Beauftragten, die Sonderbeauftragten und die Koordinatoren der Bundesregierung beinhaltete.<sup>232</sup> Hier wurden die Fragen aufgeworfen, weshalb der sogenannte Beauftragte für die Deutsch-Griechische Versammlung, der 2011 von der damals amtierenden Bundeskanzlerin Angela Merkel ernannt wurde, nicht in die Liste nach § 21 Abs. 3 GGO miteinbezogen worden sei und ob es noch weitere Beauftragte gebe, auf die dies zutreffe.<sup>233</sup> Die Bundesregierung wies in ihrer Antwort darauf hin, dass die Liste lediglich die Beauftragten der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten sowie die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung enthalte und demnach der Beauftragte für die Deutsch-Griechische Versammlung nicht berücksichtigt werden müsse.<sup>234</sup> Ferner verwies die Bundesregierung darauf, dass auch die Berücksichtigung des Beauftragten des Bundeskanzleramtes für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes nicht zwingend ist.<sup>235</sup> Diese Vorgehensweise ist dahingehend

---

<sup>230</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 122.

<sup>231</sup> *Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 64.

<sup>232</sup> Siehe: BT-Drs. 19/2004, S. 1 ff.

<sup>233</sup> BT-Drs. 19/2004, S. 3 (Fragen Nr. 29 und 32).

<sup>234</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 10.

<sup>235</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 10.



zu kritisieren, dass demgegenüber der Persönliche Beauftragte des Bundeskanzlers für die Weltwirtschaftsgipfel der G7- und G20-Staaten dokumentiert wird, obwohl er ebenfalls lediglich vom Bundeskanzler ernannt wird.

Weiterhin ist der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nicht in der Liste vorhanden; bei diesem besteht die Besonderheit, dass er zum einen dem Bundeskanzler unmittelbar untersteht<sup>236</sup> und zum anderen – auch wenn der Beauftragte nicht explizit zu einem Minister ernannt wurde – die Aufgaben eines Bundesministers wahrnimmt.<sup>237</sup> Es besteht nur eine bedingte Vergleichbarkeit mit den weiteren Regierungsbeauftragten; so leitet er in seiner Funktion als Staatsminister die gleichnamige oberste Bundesbehörde, die gleichfalls mit Verwaltungsaufgaben befasst ist.<sup>238</sup> Er wird nicht explizit als ein von der Regierung abhängiges Amt wahrgenommen. Thomas Knoll spricht davon, dass es sich bei diesem Beauftragten faktisch bereits um ein Ministerium handele.<sup>239</sup> Weiterhin wird in der Literatur betont, dass dieser Beauftragte auf einer Stufe mit anderen dem Bundeskanzler zugeordneten Dienststellen steht, beispielsweise dem Bundeskanzleramt und dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.<sup>240</sup> Die besondere Stellung verdeutlicht auch die gesetzliche Regelung des § 3 Nr. 3c BGremBG<sup>241</sup>. Der Beauftragte wird zusammen mit den Bundesministerien und gerade nicht neben den anderen Beauftragten der Bundesregierung und den Bundesbeauftragten in § 3 Nr. 3d BGremBG genannt. Die Wahl der „hybriden Organisationsform“<sup>242</sup> lässt sich damit begründen, dass mit der besonderen Errichtung die politische Bedeutung der kulturellen Angelegenheiten noch stärker betont wird und damit zugleich eine bessere Repräsentation der kulturellen Themen nach außen erfolgt,<sup>243</sup> wohingegen die Schaffung eines Ministeriums zu Kompetenzkonflikten mit den Ländern geführt hätte<sup>244</sup>.

Wenngleich es Gründe dafür geben mag, bestimmte Beauftragte nicht in der Liste zu erfassen, ist dennoch eine gewisse Willkür bei der Aufnahme der Beauftragten

<sup>236</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288; näher hierzu auch: *Bischoff*, ZRP 1999, 240 (241 ff.); *Hense*, DVBl. 2000, 376 (381 f.); *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 62 f.

<sup>237</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 22.

<sup>238</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 31; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 17; zu diesem Ergebnis kommt auch: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 226; zur Einordnung als oberste Bundesbehörde: Kap. 4 A.

<sup>239</sup> *Knoll*, in: FS Ismayr, S. 201 (213); ähnlich: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 240.

<sup>240</sup> *Knoll*, in: FS Ismayr, S. 201 (213); *Busse*, DÖV 1999, 313 (315); *ders.*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 12; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 64.

<sup>241</sup> Bundesgremienbesetzungsgesetz vom 24. 4. 2015, BGBl. I S. 642, das durch Gesetz vom 7. 8. 2021, BGBl. I S. 3311, geändert worden ist.

<sup>242</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 26.

<sup>243</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 26.

<sup>244</sup> *Stiegler*, BT-PiPr. 14/8, S. 467; *Hense*, DVBl. 2000, 376 (382); *Berggreen-Merkel*, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, § 57 Rn. 27; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 27.

in die Liste festzustellen. Aus Transparenzgründen erscheint es vorzugswürdig, alle Beauftragten, die der Bundesregierung zuarbeiten, auch solche, die Besonderheiten aufweisen und vom Bundeskanzler ernannt werden, in die Liste aufzunehmen, insbesondere da der Bundeskanzler Teil der Bundesregierung (Art. 62 GG) ist und als *Chef* der Regierung die Richtlinien der Politik bestimmt (Art. 65 Satz 1 GG). Demnach bestehen weiterhin eine gewisse Intransparenz in Bezug auf die Beauftragten und dringender Nachbesserungsbedarf. Die Transparenz von staatlichen Angelegenheiten ist jedoch ein wesentliches Merkmal einer funktionierenden Demokratie; sie ist maßgeblich für die Legitimation der Staatsgewalt.<sup>245</sup>

## II. Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung

Gemeinsam ist den Bundesbeauftragten und den Beauftragten der Bundesregierung, dass sie zur Unterstützung und Beratung der Bundesregierung tätig werden.<sup>246</sup> Die Bundesbeauftragten werden allerdings grundsätzlich aufgrund eines Gesetzes ernannt und ihre rechtliche Stellung wird in den entsprechenden Gesetzen näher beschrieben.<sup>247</sup> Die Beauftragten der Bundesregierung werden hingegen – bei Bestehen eines funktionellen Erfordernisses – aufgrund der Organisationsgewalt der Bundesregierung (in der Regel auf Grundlage eines Kabinettsbeschlusses) eingesetzt und sind organisatorisch dem Bundeskanzleramt oder einzelnen Ressorts zugeordnet.<sup>248</sup>

Diese Abgrenzung ist jedoch nur eine grobe Differenzierung. So wurden die Ernennung und der Kompetenzbereich sowie die rechtlichen Befugnisse bei manchen Beauftragten der Bundesregierung nach der erstmaligen Bestellung durch Kabinettsbeschluss sodann gesetzlich näher geregelt, beispielsweise beim Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dessen Ernennung sowie Aufgaben und Befugnisse in den §§ 92–94 AufenthG normiert sind. Des Weiteren wird der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen nun ebenfalls aufgrund gesetzlicher Grundlage eingerichtet (siehe §§ 17 f. BGG<sup>249</sup>). Dagegen wurde der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung grundsätzlich durch Kabinettsbeschluss ernannt und seine rechtliche Stellung wird gegenwärtig lediglich in Richtlinien normiert.<sup>250</sup> Die Differenzierung anhand der rechtlichen Grundlage ist demnach problematisch. Bei einer näheren Analyse der Bundesbeauftragten ist jedoch zu bemerken, dass

<sup>245</sup> Schoch, IFG, Einleitung Rn. 9; siehe näher zur Bedeutung der Transparenz: Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 18.

<sup>246</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 3.

<sup>247</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 30; BT-Drs. 19/2270, S. 3; Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 7.

<sup>248</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 30; BT-Drs. 19/2270, S. 3; Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 7.

<sup>249</sup> Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. 4. 2002, BGBl. I S. 1467, 1468, das zuletzt durch Gesetz vom 2. 6. 2021, BGBl. I S. 1387, geändert worden ist.

<sup>250</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 34.



beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach der einfachgesetzlichen Regelung eine unabhängige oberste Bundesbehörde darstellt (vgl. § 8 Abs. 1 BDSG und § 10 BDSG). Er ist folglich nicht von einem Regierungsressort abhängig. Somit könnte die organisatorische Stellung als Behörde gleichfalls ein Abgrenzungsmerkmal darstellen. Allerdings haben nicht alle Bundesbeauftragten eine solche besondere organisatorische Stellung.<sup>251</sup> Zu denken wäre daneben an eine aufgabenbezogene Abgrenzung: Die Beauftragten der Bundesregierung nehmen primär gubernative Aufgaben wahr, während die Bundesbeauftragten zumindest auch mit Verwaltungsaufgaben betraut werden.<sup>252</sup> Allerdings bestehen Ausnahmen von dieser Regel, da beispielsweise der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ebenfalls Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und somit eine Sonderstellung innehat.<sup>253</sup> Klare Abgrenzungskriterien sind demnach nicht gegeben.

### III. Koordinatoren und Sonderbeauftragte

Eine spezielle Beschreibung des Koordinators oder des Sonderbeauftragten besteht in der Bundesregierung hingegen nicht.<sup>254</sup> Inwiefern also die Verwendung der unterschiedlichen Begrifflichkeiten notwendig ist, ist grundsätzlich fragwürdig.<sup>255</sup> Die Beauftragten werden generell als „ein Instrument der Querkoordination auf dem Felde von Querschnittsaufgaben und komplexen Fachaufgaben in der Staatspraxis“<sup>256</sup> angesehen. Demgemäß lässt die Bezeichnung zumindest die Schlussfolgerung zu, dass der Schwerpunkt der Aufgabe des Koordinators in der Regel in der Koordinierung verschiedener politischer Vorgänge besteht, sodass die Bezeichnung als Koordinator dessen Hauptaufgabe zumindest präzise wiedergibt. Michael Kloepper betont zudem, dass durch den Terminus Koordinator ausgedrückt werden soll, dass der Sachbereich nicht vollständig an die beauftragte Person übertragen wird, sondern das Ministerium weiterhin die Verantwortung trägt.<sup>257</sup>

Ferner gibt es in der Liste der Sonderbeauftragten beispielsweise einen Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan. Die Bezeichnung Sonderbeauftragte könnte darauf hindeuten, dass diese auf ein Gebiet spezialisiert sind oder lediglich für einen begrenzten Zeitraum tätig beziehungsweise speziell

<sup>251</sup> Näher hierzu unten: Kap. 4.

<sup>252</sup> Zu den Aufgaben: Kap. 3 A.

<sup>253</sup> Siehe ausführlich zur Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 161 ff.

<sup>254</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 3.

<sup>255</sup> Siehe auch: Kloepper, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266; Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

<sup>256</sup> Steinberg, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 97.

<sup>257</sup> Kloepper, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 242.

mit gesonderten Aufgaben betraut werden. Auch in Bezug auf die Sonderbeauftragten kann das Abgrenzungskriterium von Michael Kloepper, dass diese nur Teilbereiche des Sachbereichs wahrnehmen, geltend gemacht werden. Hinreichende Klarheit besteht diesbezüglich aber nicht – letztlich nehmen alle Beauftragten teilweise hoch spezialisierte Aufgaben wahr. Hier ist erneut zu kritisieren, dass die Verwendung der Begrifflichkeiten willkürlich erscheint. Das Fehlen einer präzisen Begriffsbestimmung kann jedoch auch als Grund für die Beliebtheit des Beauftragten angesehen werden; so wird auf diese Weise eine flexible rechtliche Ausgestaltung ermöglicht.<sup>258</sup> Demnach ist die Feststellung zutreffend, dass bereits aufgrund dieser Unklarheiten bei den Begrifflichkeiten die Beauftragten auf Bundesebene ebenfalls nicht als Rechtsfigur mit „einigermaßen klaren Konturen“<sup>259</sup> angesehen werden können. Als Oberbegriff kann jedenfalls die Bezeichnung Beauftragte des Bundes gewählt werden.

## D. Maßgebliche Zuordnung zur Gubernative?

Die Beauftragten sind in erster Linie der Exekutive zuzurechnen. Die Exekutive kann negativ definiert werden als die Gewalt, die weder der Legislative noch der Judikative zuzuordnen ist.<sup>260</sup> Diese weite Begriffsbestimmung lässt jedoch die spezielle Funktion und Bedeutung der Exekutive nicht erkennen. Überzeugender ist es, die Exekutive anhand ihrer Aufgaben zu beschreiben. Die Exekutive konkretisiert die getroffenen Entscheidungen des Parlaments,<sup>261</sup> sie ist eine „gesetzesdirigierte Gewalt“<sup>262</sup>. Generell kann zudem eine Kontrolltätigkeit auch Aufgabe der Exekutive sein; es sei nur an die Fach- und Rechtsaufsicht erinnert, die von Behörden wahrgenommen wird. Es handelt sich bei dieser Kontrolle primär um eine Rechtskontrolle und keine politische Kontrolle<sup>263</sup>. Allerdings ist die Ausübung von Kontrolle keine spezifische Besonderheit der Exekutive, da ebenfalls die Legislative und auch die Judikative kontrollierend tätig werden. Die Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten sind zwar bei der Wahrnehmung ihrer

<sup>258</sup> Koch, Die Beauftragten in der Kirche, S. 13 f.

<sup>259</sup> Lecheler, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (14).

<sup>260</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 165; Möllers, Die drei Gewalten, S. 107; Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 2; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2012, 314 (315); Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, § 14 Rn. 5.

<sup>261</sup> Aus der Vielfalt der Literatur: Di Fabio, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 27 Rn. 22; Möllers, Die Drei Gewalten, S. 108; Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 3 f.; Schröder, JuS 2002, 23 (26 f.).

<sup>262</sup> Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 26 Rn. 61; instruktiv zur Selbstständigkeit der Verwaltung: Dreier, in: ders. (Hg.), Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, S. 287 ff.

<sup>263</sup> Näher hierzu: Loewenstein, in: Rausch (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, S. 210 (268 ff.); Patzelt, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, Bd. IV, Sp. 868 ff. m. w. N.

Aufgaben in der Regel unabhängig.<sup>264</sup> Zumindest in Bezug auf die Beauftragten der *Bundesregierung*, die durch einen bloßen Organisationsakt der Regierung ernannt werden und organisatorisch in die Ministerien eingegliedert sind, ist dennoch eine Zuordnung zur Exekutive und keine Stellung als Kontrollorgan *sui generis* anzunehmen. Denn anders als der Ombudsmann nehmen diese Beauftragten überwiegend ministerielle Aufgaben wahr und unterstützen die Bundesregierung.<sup>265</sup> Etwas anderes kann erst dann gelten, wenn der Bundestag bei der Ernennung mitwirkt, denn die meisten Beauftragten der Bundesregierung werden aufgrund einer politischen Entscheidung der Bundesregierung eingesetzt und dienen somit der Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer staatsleitenden Funktion. Die exekutivische Tätigkeit überwiegt trotz einiger Besonderheiten. Aufgrund ihrer organisatorischen Ausgestaltung werden die Beauftragten der *Bundesregierung* gleichfalls nicht als vollständig neutrale Instanz wahrgenommen, die zwischen den Gewalten steht, da sie für ein spezielles politisches Interesse eingesetzt werden und nicht nur allgemeine Ansprechpartner für die Bürger sind.

Michael Fuchs differenziert zudem zwischen Beauftragten der Gubernative und Verwaltungsbeauftragten.<sup>266</sup> Bei der Regierungstätigkeit stehen die schöpferische Gestaltung des Staatswesens und die Umsetzung des Staatswillens im Vordergrund.<sup>267</sup> Die Gubernative zeichnet sich demnach „durch ihre führende, leitende und richtunggebende“<sup>268</sup> Tätigkeit aus, während die Verwaltung primär dafür zuständig ist, die Vorgaben der Regierung umzusetzen.<sup>269</sup> Im Grundgesetz wird der Bereich der Regierung im VI. Abschnitt geregelt, während die Ausführung der Bundesgesetze im VIII. Abschnitt normiert wird. Maßgeblich für die Einordnung einer Tätigkeit als Regierungstätigkeit ist, ob die durchgeführte Aufgabe im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Normen im VI. Abschnitt des Grundgesetzes steht.<sup>270</sup> Die Tätigkeit der Verwaltung umfasst jedoch nicht nur die Ausführung von Gesetzen, sondern ebenfalls den gesetzesfreien Bereich. Dabei wirkt auch die Verwaltung an der Umsetzung der Ziele der Gubernative mit; in diesem Bereich hat sie mehr Spielraum, um eigene Vorstellungen umzusetzen.<sup>271</sup> Die Tätigkeit der Unter-

<sup>264</sup> Zur Reichweite dieser Unabhängigkeit: Kap. 3 B. VIII.

<sup>265</sup> Zu den Aufgaben: Kap. 3 A. I.

<sup>266</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 46 ff.

<sup>267</sup> v. Stein, in: Schliesky (Hg.), Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, S. 1 (19); Scheuner, in: FS Smend, S. 253 (277 f.); siehe zur Problematik einer präzisen Beschreibung der Regierungsfunktionen: Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 106 Rn. 4; siehe zu den unterschiedlichen Regierungsbegriffen: König, Operative Regierung, S. 1 ff.; Gärditz, in: Krüper/Pilniok (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 25 ff.

<sup>268</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 697; ähnlich auch: BVerfGE 9, 268 (281); Kaufmann, VVDStRL 9 (1952), S. 1 (7); Scheuner, in: FS Smend, S. 253 (277).

<sup>269</sup> Scheuner, in: FS Smend, S. 253 (277 f.); Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 8; eingehend zur Problematik, inwieweit die Verwaltung eine Gewalt darstellt: Leisner, Die undefinierbare Verwaltung, S. 15 ff.

<sup>270</sup> Schoch, in: Schoch/Schneider (Hg.), VwVfG, Bd. III, § 1 Rn. 71.

<sup>271</sup> Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 4; dazu auch: Loschelder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 30.

stützung der Minister bei der Wahrnehmung ihrer Regierungsaufgaben, beispielsweise bei der Gesetzesvorbereitung oder bei der Erstellung von Regierungsprojekten, kann ebenfalls dem Bereich der Verwaltung zugeordnet werden.<sup>272</sup> Eine präzise Abgrenzung von Regierungstätigkeit und Verwaltungstätigkeit ist kaum möglich.<sup>273</sup> Die Bundesminister haben eine besondere Stellung zwischen Regierung und Verwaltung, da sie die Aufgabe haben, eine oberste Bundesbehörde zu leiten.<sup>274</sup> Die sogenannte Ministerialverwaltung steht „zwischen der Regierung und der eigentlichen Vollzugsverwaltung“<sup>275</sup>. Als maßgebliches Charakteristikum der Regierung kann die übergeordnete Stellung angesehen werden. Die Regierung unterliegt bereits aufgrund ihrer politischen Tätigkeit naturgemäß einer geringeren Kontrolle („*judicial self-restraint*“<sup>276</sup>) und erteilt Weisungen an die untergeordneten Stellen, ist jedoch selbst keinen Weisungen unterworfen.<sup>277</sup> Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Regierung als solche auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen kann.

Eine eindeutige Zuordnung der Beauftragten stößt folglich aufgrund der Tatsache, dass die Grenzen zwischen Regierung und Verwaltung nicht hinreichend klar zu ziehen sind, auf Schwierigkeiten.<sup>278</sup> Es ist lediglich festzustellen, dass die hier interessierenden Beauftragten zwar primär dem Bereich der Gubernative beziehungsweise der Ministerialverwaltung zuzuordnen sind, es allerdings von diesem Grundsatz vereinzelte Ausnahmen gibt, die durch diese Untersuchung aufgezeigt werden sollen.

<sup>272</sup> So: Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 8.

<sup>273</sup> So auch: Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 8; Loschelder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 28 ff.; näher zur Problematik der Abgrenzungsfrage auch: Püttner, Verwaltungslehre, § 4 Rn. 1 ff.; Schoch, in: Schoch/Schneider (Hg.), VwVfG, Bd. III, § 1 Rn. 70 ff.; siehe insbesondere zur Abgrenzungsproblematik hinsichtlich der staatlichen Informationstätigkeit: Gusy, NJW 2000, 977 (980 f.); Murswiek, NVwZ 2003, 1 (7); Bethge, Jura 2003, 327 (330 f.); Schoch, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 37 Rn. 128 f.; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 55; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 31; eingehend zur Problematik, dass die Verwaltung nicht definierbar ist: Leisner, Die undefinierbare Verwaltung, S. 15 ff.

<sup>274</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 212 f.; Köblle, DÖV 1969, 25; Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 239; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 134; Loschelder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 43; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 178.

<sup>275</sup> Maurer, Staatsrecht I, § 18 Rn. 8.

<sup>276</sup> BVerfGE 36, 1 (14 f.); 66, 39 (61); Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 505; Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 106 Rn. 14; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 36.

<sup>277</sup> Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, S. 56; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 137; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 317 ff.; Loschelder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 31 f.

<sup>278</sup> So auch: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 46, der ebenfalls auf die fließenden Grenzen hinweist sowie: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 86; kritisch zur Eingrenzung des Gegenstandsbereichs auch: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 24; siehe allgemein zu Reformvorschlägen, um eine klare Trennung zwischen Regierungsbereich und Verwaltungsbereich zu erreichen: Steinkemper, Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung, S. 208 ff.

## E. Beauftragte mit staatsdienender Sonderstellung

Trotz der überwiegenden Zuordnung der hier im Fokus stehenden Beauftragten zur Exekutive bestehen vereinzelt Bundesbeauftragte, bei denen eine allgemeine Zuordnung zur Exekutive Schwierigkeiten bereitet, da sie aufgrund ihrer Wahl durch den Bundestag und ihrer Tätigkeit den Eindruck erwecken, eine Zwischenstellung zwischen Parlament und Regierung einzunehmen.<sup>279</sup> Diese Beauftragten werden als die „unechten Parlamentsbeauftragten“<sup>280</sup> oder als die „parlamentsdienenden Beauftragten“<sup>281</sup> bezeichnet. Organisatorisch gehören die unechten Parlamentsbeauftragten jedoch grundsätzlich zur Exekutive.<sup>282</sup> Diese Beauftragte seien im Folgenden kurz vorgestellt, um ihre besondere Funktion zu verdeutlichen.

### I. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Bundesregierung bestellt den Präsidenten des Bundesrechnungshofes bezüglich seiner Beratungsfunktion als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.<sup>283</sup> Der Bundesbeauftragte ressortiert beim Bundesrechnungshof und kann dessen Mitarbeiter nutzen.<sup>284</sup> In Bezug auf den Bundesrechnungshof wird in der Literatur diskutiert, ob dieser aufgrund seiner unabhängigen Kontrollfunktion der Exekutive oder der Legislative zuzuordnen ist.<sup>285</sup> Gegen eine Zuordnung zu den drei Gewalten wird in der Literatur maßgeblich seine neutrale Stellung aufgeführt;<sup>286</sup> der Rechnungshof wird „im Dienst der ordnungsmäßigen Ausübung aller

<sup>279</sup> *Tinnefeld/Ehmann*, CR 1989, 637 (640); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 84.

<sup>280</sup> *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 9.

<sup>281</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 338.

<sup>282</sup> So auch: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 338.

<sup>283</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (22); *ders.*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 442.

<sup>284</sup> *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (424); *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044); *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773; *Dittrich*, BHO, § 88 Rn. 14; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 287.

<sup>285</sup> Für eine Zuordnung zur Exekutive: *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, S. 165; *Groß*, VerwArch 95 (2004), 194 (202 f.); *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 62; für eine Zuordnung zur Legislative: *Weichmann*, DVBl. 1953, 745 (746); *Härtig*, DVBl. 1955, 173 (174); *Menzel*, DÖV 1968, 593 (598); viele Stimmen in der Literatur ordnen den Rechnungshof keiner Gewalt zu beziehungsweise ihm wird eine Rechtsstellung *sui generis* zugesprochen: *Bauer*, Die neue Gewalt, S. 9; *Bank*, DÖV 1962, 526 (527 f.); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 448; *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 24 f.; *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 178 ff.; *Becker*, Gewaltenteilung im Gruppenstaat, S. 82 f.; *Bergel*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?, S. 79 ff. m. w. N.; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 24; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 114 Rn. 2; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 75 f.

<sup>286</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (41); *ders.*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 448; *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 25; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 75.

Staatsgewalt“<sup>287</sup> tätig. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung ist durch diese Zuordnung gleichwohl nicht anzunehmen, da der Bundesrechnungshof nur beratend und kontrollierend tätig wird und gegenüber dem Bürger keine Entscheidungen mit Außenwirkung trifft.<sup>288</sup>

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist dennoch nicht mit dem Bundesrechnungshof gleichzusetzen.<sup>289</sup> Er trifft seine Entscheidung selbstständig und ist allein dafür verantwortlich, er tritt in seiner Beratungsfunktion ergänzend neben die Institution des Bundesrechnungshofes.<sup>290</sup> Weiterhin leitet der Präsident des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Beauftragter seinen Auftrag von der Exekutive ab. Seine Bestellung und seine Tätigkeit werden durch Richtlinien der Bundesregierung vorgegeben.<sup>291</sup> Ein Blick auf diese Richtlinien zeigt deutlich, dass eine gewisse Abhängigkeit des Bundesbeauftragten von der Bundesregierung besteht.<sup>292</sup> So hat er nach Nr. 3 der Richtlinien die Bundesregierung zu informieren, wenn er Bundestag oder Bundesrat berät. Weiterhin bedürfen nach Nr. 5 Veröffentlichungen des Beauftragten des Einvernehmens des zuständigen Bundesministeriums, wenn erkennbar aus dessen Geschäftsbereich bisher unveröffentlichte Auskünfte oder Ergebnisse von Erhebungen verwendet wurden. Ebenfalls ist nach Nr. 7 der Richtlinien die Zustimmung des zuständigen Bundesministeriums notwendig, wenn der Beauftragte gewillt ist, in der mittelbaren Bundesverwaltung oder bei Zuwendungsempfängern des Bundes tätig zu werden. Sabine Neuhaus nimmt weitergehend eine restriktive Interpretation der Richtlinien dahingehend vor, dass der Beauftragte die Legislative nur beraten dürfe, wenn die Bundesregierung vorher ihre Einwilligung erteilt habe, da der Beauftragte der Regierung angehöre.<sup>293</sup> Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Bundesregierung, wenn sie eine solche Zustimmung für notwendig erachtet hätte, diese ausdrücklich in Nr. 3 der Richtlinien geregelt hätte, so wie dies auch in Nr. 7 der Richtlinien umgesetzt wurde.<sup>294</sup>

<sup>287</sup> Siekmann, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 24.

<sup>288</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 448.

<sup>289</sup> Franz, DÖV 2008, 1042 (1044 f.); Störing, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seine Grenze, S. 244; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 51.

<sup>290</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Bundesbeauftragter-fuer-Wirtschaftlichkeit-in-der-Verwaltung/Bundesbeauftragter-fuer-Wirtschaftlichkeit-in-der-Verwaltung.html?nn=4641496> (zuletzt abgerufen am: 14. 8. 2022); instruktiv zum Verhältnis des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten: Franz, DÖV 2008, 1042 (1044 f.).

<sup>291</sup> Richtlinien für die Tätigkeit der oder des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 8. 6. 2016, BAnz AT 15. 6. 2016 B1.

<sup>292</sup> Zur Problematik, ob diese Abhängigkeit mit der Unabhängigkeit vereinbar ist, siehe: Kap. 3 B. VIII. 2. b).

<sup>293</sup> Neuhaus, in: Scheller (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, VI/7 (BWV-Richtlinien), Rn. 4.

<sup>294</sup> So auch: Störing, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 221.



Dem Beauftragten kommt im Ergebnis aufgrund seiner weitreichenden Beratungstätigkeit eine besondere staatsdienende Funktion zu. Da der Bundesbeauftragte zudem den Bundestag beraten kann, kann er weiterhin als „parlamentsdienende[r] Beauftragte[r]“<sup>295</sup> eingeordnet werden.

## II. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Auch beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit scheiden sich die Geister hinsichtlich seiner Verortung innerhalb der drei Staatsgewalten. Er ist ebenfalls eine „externe Kontrollinstanz“<sup>296</sup> und völlig unabhängig (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Der Datenschutz ist ein die „Gewalten übergreifender Belang“<sup>297</sup>, insbesondere ist er für den Grundrechtsschutz der Bürger (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Alleine diese Feststellung ist jedoch nicht ausreichend, um ihn als vierte Gewalt einzuordnen, da dies für viele Belange gilt, mit denen die Beauftragten betraut werden. So ist beispielsweise auch die Bekämpfung des Antisemitismus ein solcher übergreifender Belang und hat ebenfalls einen Bezug zum Grundrechtsschutz (Art. 1 GG). Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann jedenfalls aufgrund seiner selbstständigen Stellung als oberste Bundesbehörde nicht der Bundesregierung zugeordnet werden.<sup>298</sup> Dies schließt jedoch nicht aus, ihn der exekutiven Gewalt zuzuordnen.

Stimmen in der Literatur ordnen den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dennoch aufgrund seiner Wahl durch den Bundestag (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG) und seiner Berichtspflichten gegenüber dem Parlament (§ 15 Satz 2 Halbsatz 1 BDSG, Art. 59 Satz 2 DSGVO) der Legislative zu.<sup>299</sup> Historisch betrachtet geht die Errichtung des Beauftragten primär auf Initiativen der Volksvertretung zurück.<sup>300</sup> Die Bestellung durch die Legislative ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die unabhängige Stellung dieses Beauftragten gestärkt werden sollte,<sup>301</sup> nachdem das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungs-

<sup>295</sup> So: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 339.

<sup>296</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 347; *ders.*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 275.

<sup>297</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 351; *ders.*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 283.

<sup>298</sup> So auch: BT-Drs. 18/2848, S. 16; *Hullen/Krohm*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 8 BDSG Rn. 3; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 268.

<sup>299</sup> So nur: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 9 f.; siehe dazu auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 214 ff.

<sup>300</sup> Dazu: *Dammann*, in: Simitis (Hg.), BDSG, § 22 Rn. 1; *Hullen/Krohm*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 8 BDSG Rn. 1; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 350; *ders.*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 282.

<sup>301</sup> *Hirsch*, BT-PIPr. 11/14, S. 16783 f.; *Waffenschmidt*, BR-PIPr. 615, S. 376; siehe hierzu auch: *Simitis*, in: *ders.* (Hg.), BDSG, Einleitung Rn. 71.

urteil die Bedeutung einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Datenschutz<sup>302</sup> betont hatte.<sup>303</sup> Der Beauftragte erhält dadurch eine verstärkte demokratische Legitimation. Ferner ist er „in die Nähe des Parlaments gerückt“<sup>304</sup>, da er nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 BDSG ausdrücklich sowohl für die Regierung als auch für das Parlament beratend tätig wird. Durch seine Beratungstätigkeit beeinflusst er auch das Gesetzgebungsorgan und sorgt für den notwendigen Sachverstand; er hat unstreitig eine „Legislativunterstützungsfunktion“<sup>305</sup>.

Eine Einordnung als Parlamentsbeauftragter ist dennoch zu verneinen, da der Beauftragte im Gegensatz zum Wehrbeauftragten gerade nicht als Hilfsorgan des Bundestages tätig wird. Es handelt sich bei der Kontrolltätigkeit primär um eine rechtliche<sup>306</sup> und weniger um eine politische Kontrolle; diese rechtliche Kontrolle stellt in erster Linie eine Verwaltungstätigkeit dar.<sup>307</sup> Ferner ist dieser Beauftragte mittlerweile als oberste Bundesbehörde eingerichtet (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BDSG); demnach steht er an der Spitze der Bundesverwaltung und hat eine ähnliche Stellung wie ein Bundesministerium. Weiterhin werden die Aufgaben und die Befugnisse des Beauftragten durch ein Parlamentsgesetz vorgegeben; der Beauftragte nimmt demnach primär klassische Gesetzesvollzungsaufgaben<sup>308</sup> wahr.

Den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wegen seines gewaltenübergreifenden Bezugs nicht den drei Gewalten zuzuordnen, sondern als Kontrollorgan *sui generis* einzuordnen, ist problematischer, als dies beim Bundesrechnungshof der Fall ist. Denn im Gegensatz zum Bundesrechnungshof ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit einfachgesetzlich mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet (§ 16 BDSG, Art. 58 DSGVO) und wird nicht lediglich beratend tätig. Eine gesonderte kontrollierende Staatsgewalt ist demgegenüber in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht vorgesehen; einer „weiteren Auffächerung der bisherigen drei Gewalten“<sup>309</sup> stehen angesichts der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) Hürden entgegen. So wäre fraglich, ob durch eine Erweiterung des Gewaltenbegriffs auf staatsdienende Kontrollorgane die Grundsätze des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG berührt wären<sup>310</sup> oder vielmehr den Grundsätzen

<sup>302</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>303</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 229.

<sup>304</sup> Müller, JuS 1985, 497 (501 f.).

<sup>305</sup> Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 282.

<sup>306</sup> Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 279.

<sup>307</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 218.

<sup>308</sup> Hierzu: Kap. 3 A. II.

<sup>309</sup> Marti, in: FS Huber, S. 174 (186).

<sup>310</sup> Zur Interpretation des Wortlauts von Art. 79 Abs. 3 GG: BVerfGE 30, 1 (24); 109, 279 (310); 137, 108 (145); kritisch zur Rechtsprechung: Stern, in: ders. (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. III/2, S. 1107; siehe zudem aus der Literatur: Dietlein, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 79 Rn. 22; Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 79 Rn. 26 f.; Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 79 Rn. 109 ff.; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 79 Rn. 43 ff.; Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 79 Rn. 38 ff.; Bryde, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 79 Rn. 37 ff.



„im allgemeinen Rechnung getragen“<sup>311</sup> würde. Überzeugend ist es jedenfalls, den Beauftragten als grundrechts- und staatsdienendes Exekutivorgan mit gesonderter Beziehung zum Parlament einzuordnen.<sup>312</sup>

### III. Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen

Schwierigkeiten bei der Zuordnung bereitete zudem der ehemals bestehende Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen; dieser wurde vom Bundestag gewählt (§ 35 Abs. 2 Satz 1 StUG a. F.) und hatte Berichtspflichten gegenüber dem Parlament (§ 37 Abs. 3 StUG a. F.). Weiterhin ist seine besondere Aufgabe hervorzuheben; so ist die Vergangenheitsbewältigung und damit die Aufarbeitung des SED-Unrechts in erster Linie auch Aufgabe der Volksvertretung.<sup>313</sup>

Es handelte sich jedoch ebenfalls lediglich um eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 StUG a. F.). Der Beauftragte unterstand der Rechtsaufsicht der Bundesregierung und der Dienstaufsicht der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde (vgl. § 35 Abs. 5 Satz 3 und 4 StUG a. F.). Demzufolge war er der Exekutive zuzurechnen.<sup>314</sup> die Wahl durch den Bundestag hatte allerdings eine verstärkte demokratische Legitimation zur Konsequenz.<sup>315</sup> Weiterhin wurde dadurch den besonderen, bedeutungsvollen historischen Aufgaben Rechnung getragen, ebenso wie der Tatsache, dass die persönlichkeitsrelevanten Informationen im Hinblick auf den Grundrechtsschutz von hoher Bedeutung sind.<sup>316</sup> Der Beauftragte galt „als Symbol für den Willen von Gesellschaft und Politik, die SED-Diktatur umfassend aufzuarbeiten“<sup>317</sup>. Allerdings wurde er durch den Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag ersetzt, der als echter Parlamentsbeauftragter ausgestaltet ist (vgl. § 1 OpfBG).<sup>318</sup> Auffällig ist zudem, dass sowohl der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als auch der Beauftragte für die Stasi-Unterlagen nicht durch den Präsidenten des Bundestages, sondern durch den Bundespräsidenten ernannt werden (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 BDSG und § 35 Abs. 2 Satz 4 StUG a. F.). Somit besteht eine ähnliche Legitimation wie beim Bundeskanzler (Art. 63 Abs. 2 GG).<sup>319</sup>

<sup>311</sup> BVerfGE 30, 1 (24).

<sup>312</sup> Für eine Zuordnung zur Exekutive auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 218.

<sup>313</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 354.

<sup>314</sup> So auch: *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 189.

<sup>315</sup> *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 9; *Engel/Janssen/Maaßen*, in: Krüper (Hg.), StUG, § 35 Rn. 624.

<sup>316</sup> Siehe auch: *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 128; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 242; *Engel/Janssen/Maaßen*, in: Krüper (Hg.), StUG, § 35 Rn. 624.

<sup>317</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 245.

<sup>318</sup> BT-Drs. 19/23709, S. 2.

<sup>319</sup> *Engel/Janssen/Maaßen*, in: Krüper (Hg.), StUG, § 35 Rn. 624 f.

### Kapitel 3

## Rechtliche Analyse der Wesensmerkmale von Beauftragten

Die einzelnen Beauftragten unterscheiden sich naturgemäß aufgrund der Sachgebiete, für die sie eingesetzt werden. Welche charakteristischen Merkmale die Beauftragten jedoch gemein haben, ist tiefgreifend zu analysieren. Auf einer Webseite des Bundesministeriums des Innern und für Heimat werden die Aufgaben und die organisatorische Ausgestaltung der Beauftragten lediglich wie folgt allgemein beschrieben:

„Die Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten werden von den Bundesministern oder von der Bundeskanzlerin ernannt. Sie unterstützen in unabhängiger und beratender Form und sind nicht in die Hierarchie der Verwaltung eingegliedert.“<sup>1</sup>

Aus dieser allgemeinen Umschreibung lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf die Reichweite der Unterstützung und der Beratung der Beauftragten ziehen. Insbesondere findet die Öffentlichkeitsarbeit keine gesonderte Erwähnung, die jedoch gerade das Potenzial hat, Außenwirkung gegenüber dem Bürger zu entfalten. Die charakteristischen Merkmale der Beauftragten sind entscheidender Ausgangspunkt, um die Notwendigkeit und die Verfassungsmäßigkeit der Organisationsfigur des Beauftragten beurteilen zu können. Die Aufgaben bilden zudem „die Grundlage jeder Organisation schlechthin“<sup>2</sup>. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen Aufgabentyp und Organisationsstruktur.<sup>3</sup> Anhand der Befugnisse der Beauftragten kann auf die Bedeutung und die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des Beauftragten geschlossen werden. Weiterhin sind für eine effektive Erfüllung der Aufgaben ebenfalls die Ausstattung mit entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen, die Dauer der Einsetzung sowie die Rechtsstellung des Beauftragten entscheidend. Die Wesensmerkmale der Beauftragten sind auch maßgeblich zur Beantwortung der entscheidenden Frage dieser Untersuchung, nämlich ob der Gesetzgeber die Ernennung und die Errichtung der Beauftragten gesetzlich nachzeichnen sollte.

---

<sup>1</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragte-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022) siehe zur Definition: *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 40.

<sup>2</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 150.

<sup>3</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 150; ausführlich zur Thematik in Bezug auf Verwaltungsbehörden: *Becker*, Die Verwaltung 9 (1976), 273 ff.

## A. Aufgaben und Pflichten

Die staatlichen Aufgaben können allgemein als eine zu erfüllende Zielvorgabe beschrieben werden.<sup>4</sup> Die Beauftragten der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten und die Koordinatoren werden in der Regel mit Staatsaufgaben<sup>5</sup> betraut. Die konkrete Tätigkeit im Einzelfall kann für jeden Beauftragten gesondert untersucht werden,<sup>6</sup> da naturgemäß die Aufgaben aufgrund des besonderen politischen Themenbereichs, für den die Beauftragten eingesetzt werden, unterschieden werden können.<sup>7</sup> So gibt es Beauftragte, die für eine klar umrissene und spezielle Aufgabe zuständig sind. Dies soll anhand folgender Beispiele verdeutlicht werden:

– Der ehemalige Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen war primär für die Erfassung, Bewertung, Verwahrung, Ordnung und sonstige Verwaltung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes zuständig und hatte diesbezüglich entsprechende Auskünfte zu erteilen (vgl. § 37 StUG a. F.).<sup>8</sup> Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den Informationen um sensible personenbezogene Daten handelt, an denen der Staat in gewissen Fällen jedoch ebenfalls ein besonderes Interesse hat, musste für die Verwaltung dieser Unterlagen eine öffentliche, aber unabhängige Institution errichtet werden.<sup>9</sup> Der Beauftragte wurde in einem grundrechtssensiblen Bereich tätig und hatte einerseits den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts – Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG – und andererseits das Aufarbeitungsinteresse des Staates bei der Verwaltung der Unterlagen zu berücksichtigen.<sup>10</sup>

– Der Beauftragte der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich hat für eine angemessene Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn zu sorgen und zu gewährleisten, dass Bonn als Standort für internationale Organisationen ausgebaut wird.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 44 f.; *Wittreck*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 17; *Kment*, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 3; *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 28; *Schubert*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 31.

<sup>5</sup> Näher zur Entwicklung, Verteilung und Begrenzung von Staatsaufgaben: *Becker*, in: FS Geiger, S. 755 ff.; *König*, Operative Regierung, S. 93 ff.; zur Differenzierung zwischen öffentlicher Aufgabe und Staatsaufgabe: *Klein*, DÖV 1965, 755 (758 f.); *Peters*, in: FS Nipperdey, Bd. II, S. 877 ff.; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § 73 Rn. 12 f.; *Korioth*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 14.

<sup>6</sup> Siehe zu einer solchen Darstellung bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 186 ff.; *Menzenbach/Kersten/Thomas*, WD 3 – 3010 – 367/08, S. 13 ff.; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 15 ff.

<sup>7</sup> So auch: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 241.

<sup>8</sup> Näher hierzu auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 242 f.; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 18 f.

<sup>9</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 242.

<sup>10</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 243; siehe auch: *Trute*, JZ 1992, 1043 (1044 f.).

<sup>11</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Beauftragte-der-Bundesregierung-fuer-den-Berlin-Umzug-und-den-Bonn-Ausgleich/Beauftragte-der-Bundesregierung-fuer-den-Berlin-Umzug-und-den-Bonn-Ausgleich-.html?nn=4641496&searchResult=true> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

– Der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Umsetzung der internationalen Initiative für mehr Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor in Deutschland (D-EITI) hat – wie sich bereits aus dem Namen schließen lässt – die maßgebliche Aufgabe, koordinierende Maßnahmen zu treffen, um die Umsetzung der entsprechenden Initiative zu gewährleisten.<sup>12</sup>

– Der Bundeswahlbeauftragte ist für die Durchführung der Wahlen zu den Selbstverwaltungsorganen der bundesunmittelbaren Versicherungsträger zuständig (vgl. § 53 Abs. 2 Satz 2 SGB IV<sup>13</sup>).

– Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik hat die Aufgaben, eine E-Government-/IT- und IT-Sicherheitsstrategie des Bundes zu entwickeln, das IT-Sicherheitsmanagement des Bundes zu steuern, die Architektur, die Standards und die Methoden für die IT des Bundes zu entwickeln und die Bereitstellung zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes zu steuern.<sup>14</sup>

Aus den genannten Beispielen wird deutlich, wie unterschiedlich die einzelnen Sachbereiche der Beauftragten sind und dass sich demnach auch die Befugnisse, die für eine effektive Aufgabenerfüllung erforderlich sind, bereits sachnotwendig erheblich voneinander differenzieren müssen. Die Aufgaben der Beauftragten, die gesetzlich geregelt sind, werden ausdrücklich in den entsprechenden Gesetzen normiert. Beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit finden sich beispielsweise Konkretisierungen seiner Aufgaben in § 14 BDSG, Art. 57 DSGVO und § 12 IFG<sup>15</sup>. Ebenfalls werden die Organisationserlasse des Bundeskanzlers im Gesetzesblatt veröffentlicht, sodass eine gewisse Transparenz hinsichtlich der Aufgaben besteht. Problematisch ist jedoch, dass bei einzelnen Beauftragten nicht explizit zwischen den Aufgaben und den Befugnissen unterschieden wird. So wurde beispielsweise bei den Regelungen über den Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen nicht hinreichend deutlich, ob die Aufgabenzuweisung auch als Befugnis und damit als Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe heranzuziehen ist.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> [https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/S/Sonderbeauftragte-der-Bundesregierung-fuer-die-Umsetzung-der-internationalen-Initiative-fuer-mehr-Transparenz-im-rohstoff-gewinnenden-Sektor\(Extractive-Industries-Transparency-Initiative-EITI\)-in-Deutschland-\(D-EITI\)/Sonderbeauftragte-der-Bundesregierung-fuer-die-Umsetzung-der-internationalen-Initiative-fuer-mehr-Transparenz-im-rohstoffgewinnenden-Sektor-\(Extractive-Industries-Transparency-Initiative-EITI\)-in-Deutschland-\(EITI\).html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Sonderbeauftragt-](https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/S/Sonderbeauftragte-der-Bundesregierung-fuer-die-Umsetzung-der-internationalen-Initiative-fuer-mehr-Transparenz-im-rohstoff-gewinnenden-Sektor(Extractive-Industries-Transparency-Initiative-EITI)-in-Deutschland-(D-EITI)/Sonderbeauftragte-der-Bundesregierung-fuer-die-Umsetzung-der-internationalen-Initiative-fuer-mehr-Transparenz-im-rohstoffgewinnenden-Sektor-(Extractive-Industries-Transparency-Initiative-EITI)-in-Deutschland-(EITI).html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Sonderbeauftragt-) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>13</sup> Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. 11. 2009, BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363, das zuletzt durch Gesetz vom 10. 12. 2021, BGBl. I S. 5162, geändert worden ist.

<sup>14</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-informationstechnik/beauftragter-informationstechnik-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>15</sup> Informationsfreiheitsgesetz vom 5. 9. 2005, BGBl. I S. 2722, das zuletzt durch Verordnung vom 19. 6. 2020, BGBl. I S. 1328, geändert worden ist; eingehend zum Informationsfreiheitsbeauftragten: Gusy, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § 23 Rn. 105 ff.

<sup>16</sup> Stoltzenberg/Bossack, StUG, § 37 Rn. 2.

In Bezug auf die Beauftragten, die durch eine bloße Kabinettsentscheidung ernannt wurden, fehlt es jedoch an einer solchen offiziellen Regelung, sodass die Aufgaben dieser Beauftragten nur anhand der rudimentären Vorschriften in der Geschäftsordnung (§ 21 GGO), der Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten, der Lektüre der Infobriefe der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages<sup>17</sup> sowie anhand von Anfragen an die Bundesregierung<sup>18</sup> erschlossen werden können. In der Literatur<sup>19</sup> sind bereits verallgemeinernd Beschreibungen der Tätigkeitsbereiche zu finden. Michael Fuchs stellte in diesem Kontext fest, dass die Einsetzung von Beauftragten nicht aufgabenspezifisch bestimmt ist.<sup>20</sup> Die Beauftragten widmen sich in der Regel besonderen Problemkonstellationen, bestimmten Interessengruppen oder haben spezielle Kontrollaufgaben.<sup>21</sup>

## I. Wahrnehmung von ministeriellen Aufgaben

Die klassischen ministeriellen Aufgaben sind in § 3 GGO näher beschrieben. So heißt es in der Norm des § 3 Abs. 1 GGO, dass die Bundesministerien Aufgaben wahrnehmen, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Zur Konkretisierung heißt es in der Norm, dass dazu insbesondere die Gestaltung und die Koordination von Politikfeldern sowie die Umsetzung der politischen Ziele zählen. Ferner umfassen die Aufgaben die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich.

Die Beauftragten sind keine Minister, demnach kann diese Umschreibung der Aufgaben für die Beauftragten keine direkte Anwendung finden; allerdings nehmen sie in der Regel klassische Ressortaufgaben wahr.<sup>22</sup> So fördern sie ein spezifisches politisches Interesse, unterstützen die Staatsgewalt, arbeiten mit internationalen Gremien zusammen und werden – zumindest teilweise – im Bereich der Aufsicht tätig.

<sup>17</sup> Menzenbach/Kersten/Thomas, WD 3 – 3010 – 367/08, S. 13 ff.; Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 15 ff.

<sup>18</sup> Siehe nur: BT-Drs. 19/2770, S. 1 ff.

<sup>19</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 150 ff.; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (17 f.); Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 326 ff.; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 49 ff.; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 44 ff.

<sup>20</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 168.

<sup>21</sup> Lecheler, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (15).

<sup>22</sup> Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 15; siehe in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: Busse, Der Staat 45 (2006), 245 (264); ders., in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 15; Schröder, in: FS Badura, S. 513 (520).

## 1. Förderung eines spezifischen Interesses

Die Beauftragten sollen primär einem speziellen Gruppeninteresse oder einem bestimmten Sachgebiet mehr Gewicht verleihen.<sup>23</sup> Somit kommt den Beauftragten eine gewisse Fürsorgefunktion zu. Zwar kann auch davon ausgegangen werden, dass es widersprüchlich ist, wenn der Beauftragte einerseits die Interessen einer Bevölkerungsgruppe und andererseits die Interessen der Regierung vertritt,<sup>24</sup> allerdings agieren Beauftragte oftmals unabhängig von der Regierung. Das verdeutlicht, dass das Hauptanliegen der Beauftragten in der Förderung des gesonderten Interesses liegt und nicht in der bloßen Repräsentation der Ansichten der Regierung zum jeweiligen Sachgebiet. Der Gesetzgeber, die Regierung und sonstige öffentliche Stellen sollen für bestimmte Interessengruppen sensibilisiert werden und die Beauftragten sorgen dafür, dass die speziellen Interessen bei entsprechenden staatlichen Vorhaben angemessen berücksichtigt werden.<sup>25</sup> Folglich können sie auch als Interessen-Beauftragte kategorisiert werden.<sup>26</sup> Auffällig ist, dass, wenn eine Beschäftigung mit den einzelnen Beauftragten erfolgt, deren Aufgaben in der Regel in Bezug auf das konkrete Interesse verallgemeinernd beschrieben werden. Es wird deutlich, dass die Beauftragten oftmals für einen guten Zweck eintreten – das sorgt für Akzeptanz bei der Bevölkerung, wenngleich sich die Frage stellt, ob ein einzelner Beauftragter diese weitreichenden Ziele erfüllen kann. Dies soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden:

– Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus hat – wie sich bereits aus seinem Namen ergibt – die maßgebliche Aufgabe, den Antisemitismus zu bekämpfen und jüdisches Leben zu fördern. Die nähere Ausgestaltung dieser Aufgaben ist jedoch nicht hinreichend transparent. Bereits der Begriff Antisemitismus lässt Interpretationsspielraum.<sup>27</sup> Denn er ist abgeleitet vom Wort „Semiten“; dieser Begriff bezeichnet jedoch eine ganze Sprachfamilie in Vorderasien und Nordafrika.<sup>28</sup> Die Sammelbe-

<sup>23</sup> Loeser, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 103; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18); Ruffert, DÖV 1998, 897 (903).

<sup>24</sup> Siehe: Spörke, Behindertenpolitik im aktivierenden Staat, S. 75.

<sup>25</sup> Zur politischen Interessenvertretung: Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 328.

<sup>26</sup> Siehe hierzu: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 69 ff.

<sup>27</sup> Instrukтив zur Schwierigkeit einer Antisemitismusdefinition: Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 17 ff.; näher zum Begriff auch: Porat, in: Grimm/Kahmann (Hg.), Antisemitismus im 21. Jahrhundert, S. 27 ff.; siehe insbesondere zum Anti-Israelismus: Gerstenfeld, in: Stegemann/Stegemann (Hg.), Anti-Israelismus und Anti-Semitismus, S. 33 ff.

<sup>28</sup> Pfahl-Traugher, in: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, Stichwort: „Antisemitismus“; siehe hierzu bereits den Internetauftritt des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus: [https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/was-ist-antisemitismus/was-ist-antisemitismus-node.html;jsessionid=41C8B7241005FF47E73D8321034E0F51.2\\_cid287](https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/was-ist-antisemitismus/was-ist-antisemitismus-node.html;jsessionid=41C8B7241005FF47E73D8321034E0F51.2_cid287) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022); näher zum Begriff Semitismus: Nipperdey/Rürup, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. I, S. 130 ff.

zeichnung Antisemitismus ist demnach als Kennzeichnung von jüdenfeindlichen Einstellungen grundsätzlich als ungenau anzusehen.<sup>29</sup> Das Wort „Antisemitismus“ wurde jedoch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts geprägt und bezieht sich vor allem auf eine grundsätzliche jüdenfeindliche, primär rassistisch argumentierende Bewegung, die sich zum genannten Zeitpunkt in Deutschland ausbreitete und die ihren grausamen Höhepunkt in der Shoah fand.<sup>30</sup> Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Antisemitismus im weiteren Sinn verstanden und umfasst neben der xenophoben Form insbesondere die als Antijudaismus bezeichnete religiöse Ablehnung des Judentums sowie alle anderen Formen von Judenfeindschaft, vor allem sozialen und politischen Antisemitismus sowie sekundären Antisemitismus, der sich primär gegen den Staat Israel richtet.<sup>31</sup> Der Beauftragte erklärt in seinem Internetauftritt, dass derjenige, der sich „über jüdische Menschen eine Meinung bildet, die von ihrem Judentum abgeleitet wird anstatt von ihrem konkreten persönlichen Verhalten, [...] antisemitisch [handelt]“<sup>32</sup>. In Bezug auf die Förderung des jüdischen Lebens soll der Beauftragte auf Änderungsbedarf hinweisen. So erklärte der Beauftragte Felix Klein in einem Interview beispielsweise, dass insbesondere im Bereich des Schulunterrichts Reformen notwendig seien; es solle ebenfalls mehr über die Kultur der Juden und über die zahlreichen bedeutenden jüdischen Wissenschaftler, Künstler, Musiker, Erfinder und Literaten berichtet werden.<sup>33</sup> Sergey Lagodinsky hob in seiner Untersuchung über den rechtsrelevanten Antisemitismus hervor, dass der Staat primär pädagogisch und nicht regulativ tätig werden muss, wenn er anstrebt, innere Einstellungen von Bürgern zu ändern.<sup>34</sup> Es wird ersichtlich, dass der Beauftragte darauf hinwirken soll, dass die Bevölkerung bereits frühzeitig über die Kultur der Juden aufgeklärt wird, die maßgeblich auf der Heiligen Schrift und der rabbinischen Literatur<sup>35</sup> beruht. Der Beauftragte erfüllt also zuvörderst eine

<sup>29</sup> Pfahl-Traugher, in: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, Stichwort: „Antisemitismus“.

<sup>30</sup> Honecker, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1083 (1084); Nipperdey/Rürup, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. I, S. 137 ff.; Würkner, NJW 1986, 1195 (1200); Benz, Was ist Antisemitismus?, S. 83; näher zum Wandel des Antisemitismus im Deutschen Kaiserreich: Pfahl-Traugher, Antisemitismus in der deutschen Geschichte, S. 56 ff.

<sup>31</sup> Nipperdey/Rürup, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. I, S. 152 f.; näher zu den verschiedenen Formen des Antisemitismus: Liebscher/Pietrzyk/Lagodinsky/Steinitz, NJOZ 2020, 897 (898 f.); Benz, Was ist Antisemitismus?, S. 65 ff.; Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 22 ff.

<sup>32</sup> [https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/was-ist-antisemitismus/was-ist-antisemitismus-node.html?jsessionid=41C8B7241005FF47E73D8321034E0F51.2\\_cid287](https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/was-ist-antisemitismus/was-ist-antisemitismus-node.html?jsessionid=41C8B7241005FF47E73D8321034E0F51.2_cid287) (zuletzt abgerufen am: 11. 2. 2022).

<sup>33</sup> Siehe nur: Klein im Interview, geführt von Corinna Buschow und Markus Geile, vom 14. 1. 2019, abrufbar unter: <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/das-ist-alarmierend/> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>34</sup> Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 99.

<sup>35</sup> Näher hierzu: Kilcher, Münchner Beiträge zur jüdischen Geschichte und Kultur 2009/2, 43 ff.; Informationen über die jüdische Kultur und jüdisches Leben lassen sich auch der Webseite des Beauftragten gegen Antisemitismus entnehmen: <https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/juedisches-leben/leben/juedisches-leben-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).



pädagogische Funktion. Deutlich wird, dass die Beschreibung der Ziele des Beauftragten weit gefasst sind und demnach viele Maßnahmen umfassen, die dem konkreten Ziel zugutekommen.

– Weiterhin heißt es beispielsweise für den Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dass dieser die Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten zu fördern hat und die Voraussetzungen für ein gedeihliches Zusammenleben schaffen soll (vgl. § 93 Abs. 1 AufenthG). Der Aufgabenbereich dieses Beauftragten wird nicht durch das Aufenthaltsgesetz abschließend geregelt, sondern betrifft darüber hinausgehend auch Fragen der Antidiskriminierung, der Einbürgerung oder der Freizügigkeit von Unionsbürgern sowie die Wahrung allgemeiner Belange der Ausländer.<sup>36</sup>

– Der Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen hat darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 BGG). Die Vertreter der Behindertenverbände bewerten diese Tätigkeit des Beauftragten zumindest überwiegend positiv; so leitet er in der Regel die Verbandsmeinungen an die Politik weiter.<sup>37</sup>

– Die Aufgabe des Beauftragten für die Belange von Patientinnen und Patienten ist es anzustrengen, dass die Belange der Patienten besonders hinsichtlich ihrer Rechte auf umfassende und unabhängige Beratung und objektive Information durch Leistungserbringer, Kostenträger und Behörden im Gesundheitswesen und auf die Beteiligung bei Fragen der Sicherstellung der medizinischen Versorgung berücksichtigt werden (vgl. § 140h Abs. 2 Satz 1 SGB V<sup>38</sup>). Der Beauftragte setzt sich bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe dafür ein, dass unterschiedliche Lebensbedingungen und Bedürfnisse von Frauen und Männern beachtet und in der medizinischen Versorgung sowie in der Forschung geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigt werden (vgl. § 140h Abs. 2 Satz 2 SGB V).

– Der Bevollmächtigte der Bundesregierung für Pflege hat hingegen die maßgebliche Aufgabe, sich dafür einzusetzen, dass die Strukturen des Pflege- und Gesundheitssystems verbessert werden.<sup>39</sup>

Die genannten Gruppeninteressen können sowohl von besonderer gesellschaftlicher oder als auch von verfassungsrechtlicher Relevanz sein. Die Förderung jüdischen Lebens in Deutschland und die Verhinderung von Antisemitismus sind

---

<sup>36</sup> *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 93 AufenthG Rn. 4.

<sup>37</sup> *Spörke*, Behindertenpolitik im aktivierenden Staat, S. 75.

<sup>38</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20. 12. 1988, BGBl. I S. 2477 FNA 860–5, zuletzt geändert durch Gesetz und weiterer Regelungen vom 18. 3. 2022, BGBl. I S. 473.

<sup>39</sup> <https://www.pflegebevollmaechtigte.de/> (zuletzt abgerufen am: 8. 7. 2021).

aufgrund der historischen Gegebenheiten in Deutschland gewichtige Belange.<sup>40</sup> Nicht zuletzt ist auf den Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) hinzuweisen. Diese ist auch allgemein bei Beauftragten, die speziell gegen Diskriminierung einer bestimmten Gruppe eintreten, von maßgeblicher Signifikanz. Ferner kann bei diesen Beauftragten die freiheitlich-demokratische Grundordnung von Relevanz sein (Art. 18 GG und Art. 21 Abs. 2 GG). Diese Bezeichnung ist vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrung mit totalitären Unrechtsregimen auszulegen.<sup>41</sup> Kerngehalt dieser Ordnung sind nach dem Bundesverfassungsgericht die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit.<sup>42</sup> Weiterhin sind beispielsweise der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie der Bevollmächtigte der Bundesregierung für Pflege von besonderer Bedeutung für das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Zudem trägt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Schutze des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung<sup>43</sup> bei. Inwiefern die Beauftragten notwendige Einwirkungsmöglichkeiten besitzen, um die – dadurch auch grundrechtsrelevanten – weitreichenden Ziele effektiv durchzusetzen, ist hingegen eine Frage der Rechte und Befugnisse.

## 2. Informations- und Beratungstätigkeit im Innenbereich

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten liegt auf der Unterstützung und Beratung der Bundesregierung, die anhand der Informationen sodann weitreichende Maßnahmen treffen kann. Das spezielle Fachwissen, über das Beauftragte in Bezug auf das jeweilige Sachgebiet verfügen, kann ein maßgeblicher Anstoß für die weitere Gestaltung des öffentlichen Lebens sein. Die Beauftragten haben die politische Entwicklung zu verfolgen und können mit Vorschlägen zur Gestaltung der Politik beitragen.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Näher zur verfassungsrechtlichen Relevanz des Beauftragten: Kap. 6 E. II. 1.; zum „Bedrohungspotenzial des Antisemitismus“: *Lagodinsky*, Kontexte des Antisemitismus, S. 81 ff.

<sup>41</sup> *Dürig/Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 18 Rn. 58.

<sup>42</sup> BVerfGE 144, 20 (21); siehe zudem bereits die Definition des BVerfG im SRP-Urteil: BVerfGE 2, 1 (12 f.) sowie das KPD-Urteil: BVerfGE 5, 85 (141); kritisch zur Definition: *Morlok*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. II, Art. 21 Rn. 148; *Gusy*, AöR 105 (1980), 279 (291); näher zum Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung: *Ruland*, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 6 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 556 ff.; *Papier/Durner*, AöR 128 (2003), 340 (355 ff.); *Klafki*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 21 Rn. 102; *Ipsen/Koch*, in: *Sachs* (Hg.), GG, Art. 21 Rn. 161 ff.; *Dürig/Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 18 Rn. 55 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 21 Rn. 224 ff. m. w. N.

<sup>43</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>44</sup> Siehe nur in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/menschenrechte-humanitaere-hilfe-node/menschenrechte-humanitaere-hilfe/205164> (zuletzt abgerufen am: 8. 7. 2021).

Sie unterstützen insbesondere die Arbeit der Regierung dergestalt, dass sie kreative Ideen entwickeln.<sup>45</sup> Beispielsweise können die Beauftragten Schwachstellen hinsichtlich ihres konkreten Interesses analysieren. So kann der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen – seinem gesetzlichen Auftrag (vgl. § 18 Abs. 1 BGG) entsprechend – durch seine Tätigkeit die Barrieren, mit denen Menschen mit Behinderungen zu kämpfen haben, herausarbeiten und konkrete Lösungsvorschläge unterbreiten (zum Beispiel: die Verbesserung der Infrastruktur, die Schaffung von Arbeitsplätzen explizit für Menschen mit Behinderungen oder die Möglichkeit der Gestaltung von besseren Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte).<sup>46</sup> Dementsprechend können Beauftragte als „Thinktank“<sup>47</sup> der Regierung betrachtet werden. So heißt es beispielsweise für den Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder, dass es seine maßgebliche Aufgabe ist, „die Gesamtpolitik der Bundesregierung für die neuen Länder zu initiieren, zu koordinieren und zu begleiten“<sup>48</sup>. Weiterhin berät beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und andere Einrichtungen sowie Gremien über legislative und administrative Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten. Der Bundesbeauftragte kann grundsätzlich zu allen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten stehen, von sich aus Stellungnahmen an die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Öffentlichkeit senden (§ 14 Abs. 2 Satz 1 BDSG).<sup>49</sup> Auch in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit kann er gemäß § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 3 BDSG a. F.<sup>50</sup> die Bundesregierung und die öffentlichen Stellen des Bundes i. S. d. § 12 Abs. 1 BDSG a. F. hinsichtlich seines Sachgebietes beraten und Empfehlungen aussprechen.

---

<sup>45</sup> *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 118.

<sup>46</sup> Siehe: <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/der-beauftragte/gesetzliche-aufgabe/gesetzliche-aufgabe-node.html> (zuletzt abgerufen am: 2. 7. 2022).

<sup>47</sup> *Herrmann*, Bay LT-PIPr. 18/5, S. 181.

<sup>48</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 30; eine ähnliche Beschreibung findet sich auf der Internetpräsenz des Beauftragten der Bundesregierung für Tourismus für seine Aufgaben, siehe: <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-Tourismus/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-Tourismus.html?nn=4641496> (zuletzt abgerufen am: 8. 7. 2021).

<sup>49</sup> Dazu: *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 14 BDSG Rn. 12; *Thiel*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 14 Rn. 11.

<sup>50</sup> Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 1. 2003 (BGBl. I S. 66) zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen vom 30. 10. 2017 (BGBl. I S. 3618). Aufgehoben mit Ablauf des 24. 5. 2018 durch Gesetz vom 30. 6. 2017 (BGBl. I S. 2097); siehe ab diesem Zeitpunkt das Bundesdatenschutzgesetz vom 30. 6. 2017 (BGBl. I S. 2097).

### a) Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung

Aus § 21 Abs. 2 GGO ergibt sich zunächst, dass die Beauftragten verpflichtet sind, die Bundesminister in Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung zu informieren, soweit Aufgaben der entsprechenden Bundesministerien betroffen sind. Die Informationstätigkeit bezieht sich explizit auf die Themenbereiche, für die der Beauftragte eingesetzt wird; letzterer soll Gruppen- und Sonderinteressen hervorheben und diesbezüglich gezielt Informationsarbeit betreiben.<sup>51</sup> Die Beauftragten müssen demnach zunächst die Entwicklung in Bezug auf das spezielle Themengebiet verfolgen und die Bundesregierung über maßgebliche Änderungen informieren. Die Begrifflichkeit *grundsätzliche politische Bedeutung* ist demgegenüber unbestimmt und bedarf der Interpretation. Es ist davon auszugehen, dass solche Bereiche gemeint sind, die weitreichende Folgen für die Gesellschaft, das Staatsgefüge oder die Grundrechte haben beziehungsweise für den Erhalt der wehrhaften Demokratie von Bedeutung sind und somit ein Tätigwerden der Bundesregierung erfordern. Insofern ist erneut eine Parallele zur Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts zu ziehen.<sup>52</sup>

Die Informationstätigkeit der Beauftragten ist erforderlich, um die Regierung mit der gebotenen Expertise in einem Spezialgebiet auszustatten. Die besagte Beratungs- und Informationstätigkeit der Beauftragten kann sodann Einfluss auf die Erstellung von Gesetzentwürfen haben.<sup>53</sup> In dieser Hinsicht können Beauftragte einen Beitrag zur Demokratieentwicklung leisten, da durch sie eine verstärkte Beachtung von speziellen Interessengruppen innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse gewährleistet wird.<sup>54</sup>

### b) Wirtschaftlichkeitsberatung

Die Beratungstätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat einen nicht unerheblichen Einfluss, da er nach Nr. 2 der Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine entsprechende Organisation der Bundesverwaltung hinwirken soll.<sup>55</sup> Die Beratungstätigkeit hat allgemein das Ziel, durch Feststellun-

<sup>51</sup> Eberle, DÖV 1988, 480.

<sup>52</sup> St. Rspr., vgl.: BVerfGE 33, 125 (158); 33, 301 (346); 34, 165 (192 f.); 40, 237 (249 f.); 47, 46 (79); 49, 89 (126); 95, 267 (307); 98, 218 (251); 108, 282 (312); kritisch zur Unbestimmtheit der Theorie: Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 26 Rn. 64 f.

<sup>53</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 97 ff.; näher hierzu: Kap. 3 B. II. 1. a).

<sup>54</sup> Siehe auch: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 70; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18); Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 45.

<sup>55</sup> v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (392); Hufeld, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 58; Gröpl, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 121 Rn. 41; Treuner, DVBl. 1992, 421 (423 f.); Schwarz, in: Gröpl (Hg.), BHO, § 88 Rn. 9; Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 35.

gen und Übermittlung von Erfahrungen Vorschläge für ein künftiges Verhalten zu unterbreiten.<sup>56</sup> Oftmals werden im Zusammenhang mit der Beratungstätigkeit Gutachten, die in schriftlicher Form den Inhalt der Beratung resümieren, erarbeitet.<sup>57</sup> Der Beauftragte befasst sich mit der gesamten Arbeit von Bundesregierung, Bundesministerien oder Bundesverwaltung – inklusive der Vorbereitung von rechtlichen Vorschriften – und regt sodann Handlungen an, die zu einer effizienteren Erledigung öffentlicher Aufgaben durch den Staat beitragen.<sup>58</sup> Hans Schäfer nennt als Beispiele größerer Gutachten beziehungsweise Empfehlungen: das Gutachten zur Organisation und Koordination der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) in der Bundesverwaltung, das Gutachten zur Neuordnung der Zentralverwaltung des Goethe-Instituts, die Empfehlungen zur Textverarbeitung sowie das zweibändige Gutachten zur Lage der bundesgeförderten DDR-Forschung.<sup>59</sup> Die Beratungstätigkeit dieses Beauftragten unterscheidet sich nicht wesentlich von jener des Bundesrechnungshofes<sup>60</sup> nach § 88 Abs. 2 BHO und § 42 Abs. 5 HGrG<sup>61</sup>. Im Schrifttum findet sich die Ansicht, dass durch die Vorschriften auch die Intention des Gesetzgebers, dass die Beratungstätigkeit künftig durch den Bundesrechnungshof vorgenommen werden soll, zum Ausdruck komme; der Fortbestand des Beauftragten könne demgegenüber eine Umgehung des nicht weisungsgebundenen Kollegiums des Bundesrechnungshofes darstellen.<sup>62</sup> Ein solcher Wille lässt sich jedoch den Gesetzgebungsmaterialien nicht explizit entnehmen; es wird nur davon gesprochen, dass es möglich ist, dem Bundesrechnungshof nun durch Gesetz Zuständigkeiten und Aufgaben zu übertragen, die bislang vom Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wahrgenommen wurden.<sup>63</sup> Ein Verstoß der Tätigkeit des Be-

<sup>56</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (21); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 97.

<sup>57</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (21); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 97; *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 114 Rn. 275.

<sup>58</sup> *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1043); eingehend zur Beratungstätigkeit: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 238 ff.

<sup>59</sup> *Schäfer*, Wer kontrolliert unsere Steuergelder?, S. 50.

<sup>60</sup> *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 58; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 356; *Reus/Mühlhausen*, VR 2011, 8 (15); siehe auch: v. *Lewinski/Burbat*, BHO, § 88 Rn. 21, der davon spricht, dass der Beauftragte „quasi in Konkurrenz mit sich selbst“ trete; näher zur Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes: *Schwarz*, in: Gröpl (Hg.), BHO, § 88 Rn. 7 ff.; *Nebel*, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 88 BHO Rn. 5 ff.; v. *Lewinski/Burbat*, BHO, § 88 Rn. 16 ff.

<sup>61</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. 8. 1969, BGBl. I S. 1273, das zuletzt durch Gesetz vom 14. 8. 2017, BGBl. I S. 3122, geändert worden ist.

<sup>62</sup> *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 41 f.; *Klappstein*, Die Verwaltung Beiheft 3 (2000), 25 (46 f.); *Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, S. 146; anders jedoch: *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 157 (168), der auch darauf verweist, dass die Position des Beauftragten durch die Richtlinien der Bundesregierung „eher noch gefestigt worden“ ist.

<sup>63</sup> BT-Dr. zu Drucksache V/3605 S. 13; so auch: *Reus/Mühlhausen*, VR 2011, 8 (14); *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 114 Rn. 277.

auftragten gegen das einfachgesetzlich festgelegte Kollegialprinzip (§ 8 BRHG<sup>64</sup>), das nur ausnahmsweise durchbrochen wird (§ 19 Satz 1 Nr. 2 BRHG), ist nicht anzunehmen, da zwischen der Institution des Rechnungshofes und dem Beauftragten zu differenzieren ist. Es besteht zwar eine Personalunion, allerdings agiert der Beauftragte in seiner Funktion als solcher im Bereich der Regierung und die Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes werden für ihn tätig. Die besagte Norm findet für diese Funktion keine Anwendung, da keine Entscheidung des Bundesrechnungshofes als Institution getroffen wird.<sup>65</sup>

In der persönlichen Beratung durch den Beauftragten, der unabhängig vom Kollegium ist, können ein Vorteil und eine sinnvolle Ergänzung gesehen werden,<sup>66</sup> insbesondere in dringenden oder bedeutenden Angelegenheiten.<sup>67</sup> Jens-Hermann Treuner betont, dass der Beauftragte als von der Bundesregierung ernannter Berater – im Gegensatz zum Bundesrechnungshof – „nicht zu völliger politischer Enthaltsamkeit verpflichtet“<sup>68</sup> ist. Weiterhin wird in der Literatur auf folgende Unterschiede verwiesen: So kann der Beauftragte auch ohne Prüfungserfahrung (die für den Bundesrechnungshof nach § 88 Abs. 2 Satz 1 BHO notwendig ist) beratend tätig werden und der Beauftragte hat eine Erhebungsbefugnis für seine Beratungstätigkeit; er berät demnach aufgrund einer Vielzahl verschiedener Quellen.<sup>69</sup> Die Beratungstätigkeit des Beauftragten ist zudem primär auf komplexere Sachverhalte gerichtet, die systematisch durchdrungen werden müssen.<sup>70</sup> Ferner kann es praktisch von Vorteil sein, dass der Beauftragte nach außen nicht so sehr in Erscheinung tritt wie der Bundesrechnungshof und demnach seine Tätigkeit oftmals verborgen bleibt.<sup>71</sup>

<sup>64</sup> Bundesrechnungshofgesetz vom 11. 7. 1985, BGBl. I S. 1445, das durch Art. 15 Abs. 82 des Gesetzes vom 5. 2. 2009, BGBl. I S. 160, geändert worden ist.

<sup>65</sup> Siehe auch: *Störning*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 244, der davon spricht, dass es sich „um eine rein formalistische Argumentation handelt“, die jedoch vertretbar ist.

<sup>66</sup> Siehe auch: *Schäfer*, Wer kontrolliert unsere Steuergelder?, S. 51, der von „notwendige[r] Ergänzung“ spricht.

<sup>67</sup> *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 121 Rn. 41; *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044); *Störning*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 243; *Nebel*, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 88 BHO Rn. 6; *Diederich/Cadel/Dettmar/Haag*, Die diskreten Kontrolleure, S. 162 f.

<sup>68</sup> *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (424); ähnlich auch: *Reus/Mühlhausen*, VR 2011, 8 (15); *dies.*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773.

<sup>69</sup> *Schäfer*, Wer kontrolliert unsere Steuergelder?, S. 49; *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044); *Störning*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 243; *Nebel*, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 88 BHO Rn. 6; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773; *Dittrich*, BHO, § 88 Rn. 14; siehe auch: *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 157 (167 f.).

<sup>70</sup> *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandeln des Bundesrechnungshofes, S. 27; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773; *Dittrich*, BHO, § 88 Rn. 14.

<sup>71</sup> *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 58; *Franz*, DÖV 2008, 1042; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 356.



Als nachteilig kann jedoch gesehen werden, dass dadurch tatsächlich die Prüfung des Bundesrechnungshofes in den Hintergrund gedrängt wird, die jedoch aufgrund des Kollegialverfahrens „der Qualitätssicherung und politischen Ausgewogenheit dient“<sup>72</sup>.

### 3. Koordinierungsfunktion

Eine bedeutende Aufgabe der Beauftragten ist vor allem die Koordinierung; so wird der Beauftragte zwar einem Ressort zugeordnet, ihm kommt jedoch wesentlich die Aufgabe zu, zwischen verschiedenen Ressorts zu vermitteln.<sup>73</sup> Insbesondere der Querschnittscharakter der Aufgabe stellt ein kennzeichnendes Merkmal der Beauftragten dar.<sup>74</sup> So ist beispielsweise beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen das ressortübergreifende Tätigwerden charakteristisch, da für die spezifischen Probleme Behinderter unterschiedliche Fachministerien zuständig sein können (wie etwa das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Gesundheit).<sup>75</sup> Weiterhin hat der Antisemitismusbeauftragte ressortübergreifend für die Koordination der Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung des Antisemitismus zu sorgen.<sup>76</sup> Insbesondere bei den Beauftragten, die im wirtschaftlichen Bereich tätig sind, wird zudem ersichtlich, dass sie primär dafür zuständig sind, Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu bündeln.<sup>77</sup> In Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik heißt es auf seiner offiziellen Internetseite, dass der Ausbau der ressortübergreifenden IT-Koordinierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung seine zentrale Aufgabe ist.<sup>78</sup> Er nimmt demnach politisch bedeutsame ressort- und ebenenübergreifende Aufgaben wahr.<sup>79</sup> Zur Veranschaulichung der Koordinierungsfunktion ist ebenfalls der Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes zu nennen; die Nachrichtendienste sind verschiedenen Ressorts zugeordnet:

<sup>72</sup> Störing, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 243.

<sup>73</sup> Dazu auch: Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 326 f.

<sup>74</sup> Püttner, in: FS König, S. 231 (233); zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben durch Beauftragte auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 116 f.

<sup>75</sup> Regenspurger, Behindertenrecht 1984, 1 (2).

<sup>76</sup> Weber, in: ders. (Hg.), Rechtswörterbuch, Stichwort: „Antisemitismusbeauftragter“.

<sup>77</sup> Siehe in Bezug auf den Beauftragten für Digitale Wirtschaft und Start-ups und Koordinator für Luft- und Raumfahrt: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/Visitenkarten/visitenkarte-jarzombek.html> (zuletzt abgerufen am: 8.7.2021); ferner in Bezug auf den Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/Visitenkarten/visitenkarte-brackmann.html> (zuletzt abgerufen am: 8.7.2021).

<sup>78</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-informationstechnik/beauftragter-informationstechnik-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>79</sup> Wager, Forschungsprogramm Staatsorganisation, S. 83.



- (1) der Bundesnachrichtendienst dem Bundeskanzleramt,
- (2) das Bundesamt für Verfassungsschutz dem Bundesministerium des Innern und
- (3) der Militärische Abschirmdienst dem Bundesministerium der Verteidigung.<sup>80</sup>

Der Beauftragte hat die maßgebliche Aufgabe, die Zusammenarbeit dieser drei Nachrichtendienste zu koordinieren.<sup>81</sup> Werden Beauftragte in dieser Funktion tätig, so sollen sie präventiv als Vermittler Maßnahmen ergreifen, um das Entstehen von Kommunikationsproblemen innerhalb der Regierung zu verhindern.<sup>82</sup> Die Beauftragten haben zu anderen Behörden eine Art Kooperationsverhältnis.<sup>83</sup> Weiterhin sind sie Ansprechpartner für die Mitarbeiter innerhalb der Ministerien.<sup>84</sup> Daneben gibt es Beauftragte, die den Vorsitz in einem dem Themenbereich des Beauftragten entsprechenden Staatssekretärsausschuss ausüben, so beispielsweise der Beauftragte für die Nachrichten des Bundes.<sup>85</sup>

Ferner wird zwar der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle dem Auswärtigen Amt organisatorisch zugeordnet, dennoch arbeitet er eng mit dem Bundesminister der Verteidigung zusammen und ermöglicht somit als Bindeglied eine in hohem Maße konstruktive Zusammenarbeit der beiden Ressorts.<sup>86</sup> So bereitete er bei der Wahrnehmung dieser Koordinationsaufgabe, beispielsweise durch die Einsetzung eines referatsübergreifenden Arbeitsstabs im Auswärtigen Amt und einer interministeriellen Arbeitsgruppe, die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen über Abrüstung im Jahr 1978 vor.<sup>87</sup>

Im Kultur- und Medienbereich wurden durch die Etablierung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien die Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

<sup>80</sup> Siehe nur: <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes.html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Beauftragte+Nachrichtendienste> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>81</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes.html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Beauftragte+Nachrichtendienste> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>82</sup> Vgl. auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 327.

<sup>83</sup> Näher dazu: *Lukaßen*, Die Fallpraxis des Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, S. 216 f.

<sup>84</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 326 f.

<sup>85</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes.html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Beauftragte+Nachrichtendienste> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>86</sup> *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 101; näher zu seiner Koordinationsfunktion: *Haftendorn*, PVS 13 (1972), 2 (35).

<sup>87</sup> *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 102.

sowie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zusammengefasst und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien übertragen.<sup>88</sup> Allerdings werden einzelne spezielle Bereiche, beispielsweise die auswärtige Kulturpolitik, weiterhin durch das Auswärtige Amt betreut.<sup>89</sup> Es erfolgt jedoch eine gegenseitige Verständigung und Abstimmung zwischen dem Außenminister und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.<sup>90</sup>

#### 4. Unterstützung des Bundestages

Die Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten sind im Gegensatz zum Wehrbeauftragten keine echten Parlamentsbeauftragten. Demnach agieren die Beauftragten der Bundesregierung sowie die Bundesbeauftragten nicht als Hilfsorgan des Bundestages, wenngleich manche Beauftragte aufgrund der Wahl durch den Bundestag – siehe nur § 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – über eine verstärkte demokratische Legitimation verfügen. Das Verhältnis zwischen den Beauftragten und dem Bundestag ist zudem durch gewisse Spannungsverhältnisse gekennzeichnet, da Beauftragte neben dem Bundestag eine weitere Kontrollinstanz darstellen und sich demnach die Frage stellt, ob die zusätzliche Kontrolltätigkeit der Beauftragten mit einer Schwächung der parlamentarischen Kontrolle verbunden ist.<sup>91</sup> Im Übrigen sind einige Beauftragte zugleich Abgeordnete des Deutschen Bundestages, sodass gewisse personelle Verflechtungen gegeben sind.

Die Parlamente sind jedoch für ihre Aufgaben der Planung und Kontrolle auf bestimmte Informationen – insbesondere seitens der Regierung – angewiesen; insofern ist Wissen Macht.<sup>92</sup> Grundsätzlich findet die Informationsbeziehungen zwischen der Exekutive und dem Parlament über die Regierung statt.<sup>93</sup> Demnach ist vor allem die Regierung verpflichtet, dem Parlament regelmäßig Bericht zu erstatten, nicht die Beauftragten. Dennoch bestehen bestimmte Informationsbeziehungen gegenüber dem Bundestag. Die Beauftragten unterstützen mittelbar die Erfüllung der Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament, indem sie der Regierung durch ihre Expertise behilflich sind und so zu einer breiten Infor-

<sup>88</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 17 Fn. 5.

<sup>89</sup> Hense, DVBl. 2000, 376 (381); Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 17 Fn. 5.

<sup>90</sup> Hense, DVBl. 2000, 376 (381); Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 17 Fn. 5.

<sup>91</sup> Näher hierzu unten: Kap. 5 C. IV. 3. c).

<sup>92</sup> Näher zu den Gründen für den Informationsbedarf der Parlamente: Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 236 ff.

<sup>93</sup> Jarass, Politik und Bürokratie, S. 49; Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 110.

mationsbasis beitragen. Darüber hinaus wirken die Beauftragten jedoch auch direkt in der parlamentarischen Arbeit mit. So beteiligt sich der Beauftragte für die Nachrichtendienste an der parlamentarischen Behandlung der Haushaltsangelegenheiten der drei Nachrichtendienste; ferner wird er unterstützend bei der Koordinierung und Vorbereitung von Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums aktiv.<sup>94</sup> Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kann sowohl Bundestag als auch Bundesrat beraten, vorausgesetzt wird jedoch die Unterrichtung der Bundesregierung diesbezüglich (vgl. Nr. 3 Satz 3 der Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten). In einzelnen Fällen sind Berichtspflichten von Beauftragten gegenüber dem Bundestag einfachgesetzlich vorgesehen – inwiefern die Beauftragten verpflichtet sind, dem Parlament regelmäßige Berichte zu erstatten, wird im Rahmen der Berichtspflichten erörtert.

### 5. Zusammenarbeit mit Ländern, Gemeinden und der Europäischen Union

Beauftragte haben oftmals die Aufgabe, mit den Stellen der Gemeinden, der Länder, anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Union zusammenzuarbeiten oder die Maßnahmen der Bundesregierung in einem bestimmten Themenbereich mit Bund, Ländern, Gemeinden sowie privaten Institutionen zu koordinieren.<sup>95</sup> Vernetzungen können in verschiedenen Formen und unterschiedlicher Intensität auftreten und reichen vom bloßen Informationsaustausch bis hin zum Treffen von gemeinsamen Maßnahmen.<sup>96</sup>

Zwar haben solche Kooperationen auch einen Nutzen, da sie dem Erfahrungsaustausch dienen und somit ein wichtiger Anstoß für Verbesserung sein können („kooperativer Föderalismus“<sup>97</sup>)<sup>98</sup> – demnach kann die Einsetzung von Beauftragten auch positive Auswirkungen auf das föderale Gefüge haben –, als Nachteil

<sup>94</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehörden/B/Beauftragte-r/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Nachrichtendienste-des-Bundes.html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=Beauftragte+Nachrichtendienste> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>95</sup> Siehe für den Beauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten: [https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/beauftragter/beauftragter-node.html?jsessionid=577806B2831FAF837AC91EAFD8E27C5B.1\\_cid295](https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/beauftragter/beauftragter-node.html?jsessionid=577806B2831FAF837AC91EAFD8E27C5B.1_cid295) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022); siehe allgemein zur Zusammenarbeit zwischen den Beauftragten auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 82 ff.

<sup>96</sup> v. *Lewinski*, NVwZ 2017, 1483 (1484).

<sup>97</sup> *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 74; allgemein zur Zulässigkeit der Kooperation zwischen Bund und Ländern: *Kischer*, Kooperation im Bundesstaat, S. 158 ff.; *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 83 Rn. 114 ff.; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 36 ff.

<sup>98</sup> Zu den Vorteilen in Bezug auf den Austausch der Datenschutzbeauftragten: v. *Lewinski*, NVwZ 2017, 1483 (1484).

kann jedoch gesehen werden, dass die Vorbereitung von solchen gemeinsamen Konferenzen mit viel organisatorischem und bürokratischem Aufwand verbunden ist.<sup>99</sup> Solange die positiven Effekte überwiegen, sind solche Bedenken noch hinzunehmen. Der bloße Erfahrungsaustausch zwischen den Beauftragten kann generell zur besseren Qualität der Ausführung von Aufgaben beitragen.

### *a) Reichweite des kooperativen Föderalismus*

Die Beauftragten agieren in der Regel als zentrale Ansprechpartner für die Länder, beispielsweise der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik in Bezug auf die speziellen Fragen im IT-Bereich.<sup>100</sup> Hinsichtlich des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird die Zusammenarbeit mit Ländern, Gemeinden und der Europäischen Union in § 93 Abs. 1 Nr. 9 AufenthG gesetzlich als Aufgabe festgelegt. Der Beauftragte arbeitet bei der Erstellung von rechtlichen Vorschriften sowie bei der Kontrolle der Einhaltung von europarechtlichen Verpflichtungen durch die Bundesrepublik mit den entsprechenden Stellen zusammen.<sup>101</sup> Er lädt zudem einmal jährlich die Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen ein, um über aktuelle Themen der Integrationspolitik zu beraten.<sup>102</sup>

Desgleichen hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BDSG mit anderen Aufsichtsbehörden zusammenzuarbeiten und ihnen Amtshilfe zu leisten. Es soll ein einheitlicher Vollzug des Datenschutzrechts in der Europäischen Union gewährleistet werden.<sup>103</sup> Aus § 17 BDSG ergibt sich, dass der Bundesdatenschutzbeauftragte die zentrale Anlaufstelle im Europäischen Datenschutzausschuss darstellt. In § 18 BDSG ist hingegen die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt.<sup>104</sup> Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragte arbeiten zudem in der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder zusammen, die erste Konferenz dieser Art fand bereits im Jahr 1978 statt.<sup>105</sup> Die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit sind

<sup>99</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 84.

<sup>100</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-informationstechnik/beauftragter-informationstechnik-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>101</sup> Hailbronner, in: ders. (Hg.), AuslR, §§ 92–94 AufenthG Rn. 6; Eichenhofer, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 93 AufenthG Rn. 10.

<sup>102</sup> Siehe nur: <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/gesellschaft-und-teilhabe/bundeskonferenz-der-integrationsbeauftragten-von-bund-laendern-und-kommunen-buko--1880560> (zuletzt abgerufen am: 5.7.2022).

<sup>103</sup> Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 14 Rn. 9.

<sup>104</sup> Ausführlich hierzu: Kisker, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 18 BDSG Rn. 1 ff.; Hermerschmidt, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 18 BDSG Rn. 1 ff.

<sup>105</sup> v. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1485).

in einer Geschäftsordnung geregelt.<sup>106</sup> Weiterhin ist der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus dafür zuständig, eine Bund-Länder-Kommission zu koordinieren; dies trägt in gewissem Maße dazu bei, dass eine Abstimmung über die entsprechenden Maßnahmen erfolgt.<sup>107</sup>

### *b) Grenzen: Festlegung verbindlicher Maßnahmen*

Primär ist kritisch zu betrachten, dass die Unabhängigkeit der Beauftragten durch eine faktische Bindungswirkung der Beschlüsse beeinträchtigt wird.<sup>108</sup> Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern setzt jedoch solcher Absprachen Grenzen. Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Verwaltung von Bund und Ländern getrennt erfolgt (vgl. Art. 83 ff. GG).<sup>109</sup> Die Beauftragten der Bundesregierung sind generell nicht dem klassischen Verwaltungsbereich zuzuordnen. Dennoch sollte durch das Zusammenwirken die grundsätzliche Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nicht umgangen werden.<sup>110</sup> Die Zusammenarbeit der Bundes- und der Landesbeauftragten darf keine verbindlichen Maßnahmen zur Konsequenz haben, sondern ist auf einen bloßen, unverbindlichen Austausch von Erfahrungen und Informationen zu beschränken.<sup>111</sup> Die politische

<sup>106</sup> Geschäftsordnung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz) vom 5.9.2018, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20180905\\_dskb\\_geschaeftsordnung.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20180905_dskb_geschaeftsordnung.pdf) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>107</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-antisemitismus/beauftragter-antisemitismus-artikel.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>108</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 83.

<sup>109</sup> BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (120); 63, 1 (38 ff.); 108, 169 (182); 119, 331 (365); 137, 108 Rn. 91; 139, 194 Rn. 109; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 195; *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 83 Rn. 15; *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 47; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 20 ff.; *Winkler*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 83 Rn. 3; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 83 Rn. 7 ff.; *ders.*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 6; grundlegend zur Mischverwaltung in der verfassungsrechtlichen Verwaltungsordnung: *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 196 ff.; *Loeser*, Theorie und Praxis der Mischverwaltung, S. 28 ff.

<sup>110</sup> Siehe allgemein zur Gefahr der Aushöhlung der Verbandskompetenzen durch Verwaltungsbeauftragte: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 85 ff.; *ders.*, DÖV 1986, 363 (371); *Arndt*, RuP 1987, 32 (33 ff.); *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 1 (24); *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 132; *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 350 ff.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 101 f.; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 51 ff.; speziell in Bezug auf den Bundesbeauftragten für die Verwaltung der Stasi-Akten: *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 188 ff.

<sup>111</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 91; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 83; siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 219; *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 359.

„Manövrierfreiheit“<sup>112</sup>, die Bund und Ländern verfassungsrechtlich zusteht, ist zu wahren.

Als Beispiel sei hier das Netzwerk der Datenschutzbeauftragten auf Bundes- und Landesebene genannt, das insbesondere den Zweck hat, zu einer einheitlichen Rechtsanwendung zu führen.<sup>113</sup> Kai von Lewinski betonte, dass dadurch „möglicherweise sogar ein föderaler Wettbewerb um die beste Datenschutzaufsicht initiiert“<sup>114</sup> wird. Es besteht nach der Konzeption des Grundgesetzes keine Verpflichtung zur einheitlichen Gesetzesanwendung von Bund und Ländern.<sup>115</sup> Vielmehr ist das Grundgesetz mit der Verwurzelung des Bundesstaatsprinzips auf Vielfalt angelegt. Als unzulässig wäre es aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zu werten, wenn die Bundesbeauftragten Einfluss auf die Landesgesetzgebung und die Landesbeauftragten Einfluss auf die Bundesgesetzgebung nehmen würden.<sup>116</sup>

Beim Zusammenwirken mit Kommunen muss die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt werden (Art. 28 Abs. 2 GG). Grundsätzlich steht den Gemeinden das Recht zu, ihre Aufgaben in eigener Verantwortung wahrzunehmen.<sup>117</sup> Eigenverantwortlichkeit bedeutet hierbei die Kompetenz, die gemeindlichen Aufgaben „ohne Weisung und Vormundschaft des Staates so zu erfüllen, wie dies nach Maßgabe der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint“<sup>118</sup>. Ein Konflikt entsteht dann, wenn Kommunen das Treffen einer Maßnahme verbindlich vorgeschrieben wird und diese demnach in ihrer eigenständigen Entscheidungsfreiheit unmittelbar beschränkt werden.<sup>119</sup> Praktisch relevant ist in diesem Zusammenhang die bereits erörterte Problematik, dass Kommunen zur Ernennung von Beauftragten gesetzlich verpflichtet werden.<sup>120</sup> Bei der bloßen Zusammenarbeit von Beauftragten und Kommunen ist jedoch lediglich bedingt ein verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis

<sup>112</sup> Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 166.

<sup>113</sup> v. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1484).

<sup>114</sup> v. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1484).

<sup>115</sup> Kisker, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 18 BDSG Rn. 4.

<sup>116</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 92.

<sup>117</sup> BVerfGE 17, 172 (181 f.); 21, 117 (128 f.); 23, 353 (365); 83, 363 (383); 91, 228 (236); 107, 1 (14); 110, 370 (400); 119, 331 (362); 155, 310 Rn. 48 ff.; BVerwGE 6, 19 (22); v. Mutius/Schoch, DVBl. 1981, 1077 (1078 ff.); Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 28 Rn. 184 ff.; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 43; Engels, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 28 Rn. 52 ff.; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 28 Rn. 42; Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 28 Rn. 105 ff.; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 28 Rn. 178 ff.; Ernst, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 28 Rn. 117 ff.

<sup>118</sup> VGH Mannheim, NJW-RR 1988, 1045 (1047); OVG Münster, NVwZ 1991, 176 (177); OVG Schleswig, BeckRS 1998, 22115 Rn. 16; VG Magdeburg, BeckRS 2018, 39234 Rn. 38; Becker, in: Bettermann/Nipperdey (Hg.), Die Grundrechte, Bd. IV/2, S. 673 (718 f.); Stern, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 413; Schwarz, NVwZ 1996, 1182 (1183).

<sup>119</sup> Fuchs, DÖV 1986, 363 (371).

<sup>120</sup> Siehe dazu bereits oben: Kap. I D. II. 2.; dazu auch: Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 52 f.

nis anzunehmen. Bei der Zusammenwirkung von Beauftragten auf Bundesebene mit Kommunen werden erstere primär anregend tätig,<sup>121</sup> sie unterbreiten also Vorschläge oder beraten die Gemeinden; sie haben nicht die Befugnis, den Gemeinden unmittelbar die Umsetzung von bestimmten Maßnahmen vorzuschreiben. Ziel der Zusammenarbeit ist in erster Linie der Erfahrungsaustausch – der Gemeinde verbleibt die Entscheidung darüber, ob sie die von den Beauftragten gemachten Vorschläge tatsächlich umsetzt. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass, solange der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung unangetastet bleibt, Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zulässig sein können.<sup>122</sup> Der Einfluss der Beauftragten auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG ist aufgrund ihrer beschränkten Befugnisse als geringfügig anzusehen.<sup>123</sup> Die Beauftragten könnten allerdings aufgrund ihrer Nähe zur Regierung und der damit verbundenen Autorität die Gemeinden dazu verleiten, einer bestimmten Maßnahme nachzukommen. Unzulässig wäre es jedenfalls, wenn die Beauftragten im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit erheblichen Druck auf Kommunen ausüben würden, um die Umsetzung bestimmter Maßnahmen auf gemeindlicher Ebene zu erreichen; hier wäre der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung erheblich beeinträchtigt.<sup>124</sup>

## 6. Tätigkeiten im internationalen Umfeld

Es gibt zahlreiche Beauftragte, deren Aufgabenfeld aufgrund des Themengebietes, für das sie eingesetzt wurden, einen internationalen Bezug aufweist. So ist beispielsweise der Beauftragte für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten auch verantwortlich für die deutschen Minderheiten im Ausland.<sup>125</sup> Weiterhin seien als Beispiele genannt:

- der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle,
- der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen,

<sup>121</sup> *Fuchs*, DÖV 1986, 363 (371).

<sup>122</sup> St. Rspr.: BVerfGE 1, 167 (178); 7, 358 (365); 8, 332 (359); 11, 266 (274); 17, 172 (182); 23, 353 (365); 38, 258 (278); 76, 107 (118); 79, 127 (146); 91, 228 (238); 107, 1 (12); 125, 141 (167); dazu auch aus der Literatur: v. *Mutius/Schoch*, DVBl. 1981, 1077 (1079); *Schoch*, VerwArch 81 (1990), 18 (29 ff.); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 416 f.; *Mann*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 28 Rn. 252 ff.; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 113 ff.; kritisch aufgrund der Schwierigkeit der Kernbereichsermittlung: *Ossenbühl*, Energierechtsreform und kommunale Selbstverwaltung, S. 53 f.; *Ehlers*, DVBl. 2000, 1301 (1307 f.); *Kühne*, in: FS Faber, S. 35 (49 ff.); *Engels*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 28 Rn. 66 f.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 28 Rn. 191.

<sup>123</sup> Im Ergebnis auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 361, 408.

<sup>124</sup> Siehe: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 361.

<sup>125</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-aussiedlerfragen/beauftragter-aussiedlerfragen-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).



- der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt,
- der Beauftragte für die deutsch-französische Zusammenarbeit,
- der Koordinator für die deutsch-polnische zwischengesellschaftliche und grenznahe Zusammenarbeit,
- der Koordinator für die transatlantische zwischengesellschaftliche, kultur- und informationspolitische Zusammenarbeit,
- der Koordinator für die gesellschaftspolitische Zusammenarbeit mit Russland, den Ländern der Östlichen Partnerschaft und Zentralasien sowie
- der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan.

Häufig sind diese Beauftragten beim Auswärtigen Amt angesiedelt. Ihre Tätigkeit umfasst notwendigerweise den Informationsaustausch mit ausländischen Gesprächspartnern oder den Kontakt zu internationalen Organisationen.<sup>126</sup> Die Förderung des internationalen Austauschs sowie die Stärkung der diplomatischen Beziehungen und grenzüberschreitender Aktivitäten stehen hierbei im Vordergrund.<sup>127</sup> Die Beauftragten sollen insbesondere zur Verständigung zwischen den verschiedenen Kulturen, zum Abbau von Vorurteilen und zu einer guten Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen internationalen Partnern beitragen.<sup>128</sup> Weiterhin ist es beispielsweise Aufgabe des Koordinators für die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit mit Russland, Zentralasien und den Ländern der Östlichen Partnerschaft, die Entwicklung von Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie freier Marktwirtschaft zu unterstützen.<sup>129</sup>

Besonders deutlich ist der internationale Bezug beim persönlichen Beauftragten des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel (dem sogenannten Sherpa<sup>130</sup>). Dieser hat primär die Aufgabe, die Themen für diese Gipfel vorzubereiten, vertritt darüber hinaus die Interessen der Bundesregierung in Vorverhandlungen und versucht die Standpunkte der Regierung zur Geltung zu bringen.<sup>131</sup> Die Gipfel dienen lediglich dem Austausch und der Koordination der Staats- und Regierungschefs; die Regierung hat weiterhin zu entscheiden, ob die getroffenen Vereinbarungen

<sup>126</sup> BT-Drs. 19/15562, S. 1.

<sup>127</sup> Näher zu den Beauftragten, die dem Auswärtigen Amt zugeordnet sind: BT-Drs. 16/6785, S. 23 f.; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 19–22.

<sup>128</sup> Siehe in Bezug auf den Koordinator für die deutsch-polnische zwischengesellschaftliche und grenznahe Zusammenarbeit: *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 22.

<sup>129</sup> Siehe hierzu die Internetpräsenz des Beauftragten: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/russland-zentralasien-oestliche-partnerschaft-node> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>130</sup> Eingehend zur Bezeichnung: *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 5 Rn. 122.

<sup>131</sup> *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 5 Rn. 122.

letztlich auf nationaler Ebene umgesetzt werden.<sup>132</sup> Ferner sei der am 24. Oktober 2010 eingesetzte persönliche Afrikabeauftragte des Bundeskanzlers genannt, der für die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans<sup>133</sup> zuständig ist.<sup>134</sup> Bei der Tätigkeit des Beauftragten steht die Unterstützung von Entwicklungsvorhaben in Afrika im Vordergrund.<sup>135</sup>

## 7. Kontrollfunktion

Aufgrund der erhöhten Erwartungen der Bürger an den Staatsapparat und der stetig wachsenden Herausforderungen, die der Staat zu bewältigen hat, ist eine unterstützende Kontrolle durch die Beauftragten zweckmäßig.<sup>136</sup> Der Begriff Kontrolle wird allgemein beschrieben als „jede[r] planvoll durchgeführte [...] Soll-Ist-Vergleich, der eine bereits getroffene Entscheidung bewerten und/oder eine noch zu treffende Entscheidung beeinflussen soll“<sup>137</sup>.

Die Kontrollfunktion der Beauftragten bezieht sich generell primär auf die Überwachung der Einhaltung der Regelungen, die zum Schutze der Interessengruppen, für die der Beauftragte ernannt wurde, erlassen wurden.<sup>138</sup> Diese Kontrollfunktion kommt den Bürgern zugute: Es sollen bestehende Missstände innerhalb des Staates aufgeklärt und es soll darauf hingewirkt werden, diese aufzuheben. Beauftragte werden ergänzend zur gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle tätig.<sup>139</sup> Sie verbinden in der Regel die Kontrollaufgaben mit der Ausarbeitung von Gutachten und der bereits genannten Berichte und stellen darin eventuelle Missstände fest.<sup>140</sup> Allerdings ist die Kontrolltätigkeit der Beauftragten unterschiedlich stark ausgeprägt. So beobachten manche Beauftragte lediglich, ob Missstände im Staat bestehen und wirken sodann auf die Regierung ein, um diese zu beseitigen; inwieweit die Beauftragten jedoch Einfluss darauf haben, dass die Staatsgewalt tatsächlich tätig wird, ist eine Frage der Befugnisse.

<sup>132</sup> Näher hierzu: *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 5 Rn. 123.

<sup>133</sup> Ausführlich zu diesem Aktionsplan: BT-Drs. 16/13572, S. 1–97.

<sup>134</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 34.

<sup>135</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 34.

<sup>136</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 133.

<sup>137</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 52; siehe zum Begriff auch: *Brunner*, Kontrolle in Deutschland, S. 74 f.; *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 4 ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre, § 20 Rn. 12.

<sup>138</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 50 f.

<sup>139</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 133; *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 330.

<sup>140</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 330.

*a) Einfachgesetzliche Konkretisierungen der Kontrolltätigkeit*

Bei einigen Beauftragten ist die Kontrolltätigkeit einfachgesetzlich konkretisiert. Als Beispiel für die Kontrolltätigkeit sei der Bundeswahlbeauftragte genannt. So bestimmt § 53 Abs. 4 SGB IV, dass es die Aufgabe der Wahlbeauftragten ist zu kontrollieren, ob die Wahlräume den Vorschriften der Wahlordnung entsprechend eingerichtet sind und ob bei der Wahlhandlung und bei der Ermittlung des Wahlergebnisses den Vorschriften dieses Gesetzes und der Wahlordnung entsprechend verfahren wird. Diese Vorschrift ist auch auf den Bundeswahlbeauftragten anwendbar.<sup>141</sup>

Die Haupttätigkeit des Beauftragten für Datenschutz- und Informationsfreiheit ist gleichfalls die Kontrolltätigkeit.<sup>142</sup> Die weiteren Aufgaben dieses Beauftragten werden maßgeblich davon geprägt.<sup>143</sup> Dieser Beauftragte wird nicht nur auf Antrag tätig, sondern kann auch selbst die Initiative zur Kontrolle ergreifen<sup>144</sup> (sogenanntes Prinzip der „aktiven Kontrolle“<sup>145</sup>). Die Selbstständigkeit der Kontrolle kann somit als ein wesensbestimmendes Merkmal der Datenschutzkontrolle angesehen werden.<sup>146</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nimmt keine reine Kontrolle des einfachen Rechts vor, sondern hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) bei der Anwendung des einfachen Rechts hinreichend zu berücksichtigen.<sup>147</sup> Der Beauftragte hat allgemein bei seiner Kontrolltätigkeit sicherzustellen, dass sowohl das Ziel des freien Datenverkehrs in der Europäischen Union als auch das grundrechtlich geschützte Interesse des Datenschutzes möglichst effektiv zur Geltung kommt.<sup>148</sup> So heißt es auch, dass die Datenschutzbeauftragten zuvörderst für die Kontrolle des Datenschutzes zuständig sind.<sup>149</sup> So hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 BDSG die Anwendung dieses Gesetzes und sonstiger Vorschriften über den Datenschutz zu überwachen und durchzusetzen. Weiterhin ist er für die Kontrolle der Einhaltung

<sup>141</sup> Bünnemann, in: Rolfs u. a. (Hg.), BeckOK-SozR, SGB IV, § 53 Rn. 17.

<sup>142</sup> Ausführlich zur Kontrolltätigkeit dieses Beauftragten bereits: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 52 ff.

<sup>143</sup> Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 14 BDSG Rn. 2; Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 14 Rn. 1; Grittmann, in: Taeger/Gabel (Hg.), DSGVO/BDSG/TTDSG, § 14 BDSG Rn. 9; Bange, in: Kühling/Buchner (Hg.), DSGVO/BDSG, § 14 BDSG Rn. 5.

<sup>144</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 53; Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 14 BDSG Rn. 2.

<sup>145</sup> Brunner, Kontrolle in Deutschland, S. 79; zur aktiven Kontrolle auch: Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 156.

<sup>146</sup> So: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 53.

<sup>147</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 55.

<sup>148</sup> Kugelmann/Buchmann, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 57 DSGVO Rn. 21 f.

<sup>149</sup> Schlink, VVDStRL 48 (1990), S. 235 (251).

der Regelungen des Informationsfreiheitsrechts zuständig (vgl. § 12 Abs. 3 IFG).<sup>150</sup> Die Verweisung im Informationsfreiheitsgesetz auf die alte Fassung der Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (24. Mai 2018) ist statischer Natur.<sup>151</sup> Aufgrund von § 24 BDSG a. F. ist dem Beauftragten in diesem Zusammenhang eine anlassunabhängige Rechtskontrolle möglich.<sup>152</sup> Zweckmäßigkeitserwägungen kann er lediglich bei der Erfüllung seiner beratenden Aufgabe anstellen (vgl. § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 3 Satz 1 BDSG a. F.).<sup>153</sup> Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit ist in Hinsicht auf das „Ob“ der Ausübung der Kontrolle verpflichtet (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 24 Abs. 1 BDSG), lediglich in Bezug auf das „Wie“ der Kontrolle und des Umfangs steht ihm ein Ermessen zu (Auswahlermessen).<sup>154</sup>

### *b) Beauftragte als Aufsichtsinstanz*

Die Aufsicht stellt hingegen eine stärkere Form der Kontrolle dar.<sup>155</sup> Die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen ist ebenfalls – wie sich aus § 3 GGO ergibt – eine ministerielle Kernaufgabe.<sup>156</sup> In der Literatur wird zwischen der Aufsicht von verselbstständigten Verwaltungsträgern und der Aufsicht über nachgelagerte Behörden differenziert.<sup>157</sup> Einer der bekanntesten Beauftragten, der gegenwärtig eine Aufsichtsbehörde darstellt, ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. § 9 Abs. 1 BDSG). Dieser ist zuständig sowohl für die Aufsicht über die öffentlichen Stellen des Bundes als auch über Unternehmen, soweit diese für die geschäftsmäßige Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen Daten von natürlichen oder juristischen Personen verarbeiten und sich die Zuständigkeit nicht bereits aus § 27 TKG<sup>158</sup> ergibt (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Weiterhin hat der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien die Aufgabe, Aufsicht über die mittelbare Bundesverwaltung zu führen<sup>159</sup>; zudem übt er die Aufsicht über die dem Beauftragten nachgeordneten

<sup>150</sup> Gusy, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § 23 Rn. 107; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 38 ff.

<sup>151</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 35.

<sup>152</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 72; Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 30, 33; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 39.

<sup>153</sup> Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 33.

<sup>154</sup> Schoch, IFG, § 12 Rn. 72; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 41; Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 34.

<sup>155</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 331.

<sup>156</sup> Badura, in: FS Quaritsch, S. 295 (298); Busse, in: König/Siedentopf (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 123 (127); Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 132.

<sup>157</sup> Burgi, in: Ehlers/Pünder (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8 Rn. 39.

<sup>158</sup> Telekommunikationsgesetz vom 23. 6. 2021, BGBl. I S. 1858, das zuletzt durch Gesetz vom 10. 9. 2021, BGBl. I S. 4147, geändert worden ist.

<sup>159</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 48.

Behörden aus.<sup>160</sup> Der Beauftragte für die Nachrichtendienste hat ebenfalls zeitweise Aufsichtsaufgaben wahrgenommen, da ihm in der Zeit von 1984 bis 1989 der Bundesnachrichtendienst unterstand.<sup>161</sup>

## 8. Öffentlichkeits- und Informationsarbeit

Die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit kann beschrieben werden als „gezielte, sachliche, direkte und grundsätzlich offene Information der Öffentlichkeit über die Politik der Regierung“<sup>162</sup>. In der Literatur wird zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Information der Öffentlichkeit unterschieden. So beziehe sich die Informationsarbeit auf einzelne politische Fragestellungen, die nicht zwingend einen Bezug zum Staat haben müssen, während die Öffentlichkeitsarbeit die Gesamtdarstellung der Politik umfasse.<sup>163</sup> Es besteht jedoch häufig ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der speziellen Informationstätigkeit und der allgemeinen politischen Öffentlichkeitsarbeit. Ferner kann zwischen der Öffentlichkeitsarbeit und der verbraucherbezogenen Öffentlichkeitsaufklärung sowie dem Aussprechen von Empfehlungen und Warnungen differenziert werden;<sup>164</sup> so seien Aufklärung, Warnungen und Empfehlungen Sachpolitik, die gerade nicht mehr auf Dialog angelegt seien, sondern nur eine einseitige Verkündung darstellen – es stehe die getroffene politische Entscheidung im Vordergrund.<sup>165</sup> Eine solche Differenzierung ist jedoch im Einzelfall schwierig, insbesondere weil Warnungen häufig zusammen mit der Vermittlung weiterer Informationen erfolgen. Ferner kann die Entscheidung, zu einer bestimmten Thematik in der Öffentlichkeit Stellung zu beziehen, auf einen offenen Dialog gerichtet sein.<sup>166</sup> Zutreffend ist jedoch, dass Warnungen

<sup>160</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 48; siehe auch: Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 253.

<sup>161</sup> Siehe: Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17. 12. 1984, BGBl. I S. 1689; Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. 5. 1989, BGBl. I S. 901; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 48 f.

<sup>162</sup> Mandelartz, DÖV 2009, 509 (517); eine ähnliche Beschreibung findet sich auch bei: Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 14; näher zum Begriff der Öffentlichkeitsarbeit: Gröschner, DVBl. 1990, 619 (620 ff.); Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 53 ff.; siehe zu den wesentlichen Unterschieden zwischen Öffentlichkeits- und Pressearbeit: Mandelartz/Grotelüschen, NVwZ 2004, 647 (649 f.); Spalink/Waschinsky, VM 2007, 115 (117).

<sup>163</sup> Bergsdorf, Communications 12 (1986), 27 (28); zur Differenzierung auch: Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 19; Bethge, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § 58 Rn. 109.

<sup>164</sup> Gröschner, DVBl. 1990, 619 (620 ff.); Mandelartz, DÖV 2009, 509 (513); Drefs, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, S. 73 ff.; instruktiv zur staatlichen Verbraucherinformation auch: Wollenschläger, VerwArch 102 (2011), 20 ff.

<sup>165</sup> Mandelartz, DÖV 2009, 509 (513); ähnlich auch: Heintzen, VerwArch 81 (1990), 532 (552).

<sup>166</sup> Zur Abgrenzung im Einzelfall: Mandelartz, DÖV 2009, 509 (513).

im Einzelfall aufgrund ihrer Intensität, die insbesondere in der Berührung von Grundrechten Dritter liegen kann, über die bloße allgemeine Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen.<sup>167</sup>

Der Beauftragte nimmt typischerweise eine „Mittlerfunktion zwischen Gesellschaft und Politik wahr“<sup>168</sup>. Als eine der wesentlichen Aufgaben der Beauftragten kann in diesem Zusammenhang die Repräsentation nach außen in Bezug auf ihr jeweiliges Sachgebiet und die Information der Öffentlichkeit angesehen werden.<sup>169</sup> Hans-Michael Krepold betont, dass Beauftragte zumindest in einigen Fällen als „Public-Relation-Abteilung“<sup>170</sup> eingeordnet werden können. Es handelt sich bei dieser Öffentlichkeitsarbeit um eine „durchaus parteiische Kommunikation“<sup>171</sup>, der Beauftragte hat eine „thematische Lobbyfunktion“<sup>172</sup>. Insofern haben die Handlungen der Beauftragten mittelbar Außenwirkung, auch wenn letztere nicht unmittelbar gestaltend tätig werden. Die Beauftragten halten Vorträge oder geben Interviews, um ihre Einschätzungen über die jeweilige Situation in Bezug auf ihr spezielles Interessengebiet mitzuteilen.<sup>173</sup> Zudem stellen sie auf ihrer Internetpräsenz spezielle Informationen für die Öffentlichkeit bereit. So klärt die Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen regelmäßig über die Gefahren des Drogenkonsums auf (Prävention) und weist auf Beratungs- und Behandlungsangebote sowie die Drogenpolitik der Regierung hin.<sup>174</sup> Darüber hinaus können durch die Beauftragten Informationen für eine spezifische Interessengruppe zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise hat der Beauftragte für die Belange der Patientinnen und Patienten deren Rechte umfassend – in allgemein verständlicher Sprache und in geeigneter Form – zusammenzustellen und zur Information der Bevölkerung bereitzuhalten (vgl. § 140h Abs. 2 Satz 3 SGB V). Die Öffentlichkeit soll bezüglich eines speziell umrissenen Themengebiets aufgeklärt und sensibilisiert werden. Dies kommt in der gesetzlichen Regelung in § 14 Abs. 1 Nr. 2 BDSG in Bezug auf den Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Ausdruck. Seine primäre Funktion ist es, „proaktive Aufklärung, Information und Sensibili-

<sup>167</sup> So auch: *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2018, 343 (344).

<sup>168</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 45; siehe ähnlich auch bereits: *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18).

<sup>169</sup> *Derlien*, VerwArch 87 (1996), 548 (574); *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 46; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266; *Koß*, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 6. 9. 2022); kritisch diesbezüglich: *Gärditz*, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>170</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 329.

<sup>171</sup> *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

<sup>172</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 241; *ders.*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

<sup>173</sup> Siehe nur das Interview von dem Antisemitismusbeauftragten der Bundesregierung abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunk.de/antisemitismus-beauftragter-klein-die-afd-vertritt-viele.868.de.html?dram:article\\_id=439359](https://www.deutschlandfunk.de/antisemitismus-beauftragter-klein-die-afd-vertritt-viele.868.de.html?dram:article_id=439359) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>174</sup> Siehe nur: <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

sierung“<sup>175</sup> zu betreiben; entscheidend ist also, dass das Thema Datenschutz insbesondere in der Öffentlichkeit auf größere Resonanz stoßen soll.<sup>176</sup> Michael Koß stellte in seiner Untersuchung fest, dass Beauftragte im Durchschnitt etwa drei Artikel im Monat in Zeitungen veröffentlichen.<sup>177</sup> Allerdings variiert die genaue Anzahl, so werden insbesondere zu Beginn von Krisenzeiten (Finanzkrise oder Corona-Pandemie) mehr Artikel verzeichnet.<sup>178</sup> Weiterhin arbeitete er heraus, dass beispielsweise der Drogenbeauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz- und die Informationsfreiheit zumindest in den Medien am häufigsten sichtbar sind und die öffentliche Wahrnehmung naturgemäß von der Persönlichkeit des Beauftragten abhängt.<sup>179</sup> Allerdings hängt naturgemäß die Anzahl der veröffentlichten Artikel auch mit der konkreten Bedeutung des Beauftragten für die Gesellschaft zusammen. So kann etwa festgestellt werden, dass beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aufgrund seiner besonderen Relevanz in einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft mehr Artikel in Zeitungen veröffentlicht.<sup>180</sup> Dies lässt sich jedoch damit begründen, dass Zeitungen generell über aktuell bedeutende Thematiken berichten und demnach insbesondere jene Beauftragten in den Medien veröffentlichen, die etwas zu neuen Themen beziehungsweise zu aktuellen Geschehnissen beitragen können. Auch der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus tritt insbesondere dann in Zeitungen in Erscheinung, wenn er beispielsweise zu aktuellen antisemitischen Straftaten oder zu zentralen Gedenkfeiern Stellung bezieht. Der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ist wiederum insbesondere dann von Interesse, wenn es um aktuelle Flüchtlingsbewegungen infolge von Kriegen geht. Weiterhin ist zwar auch der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Belang, allerdings ist sein Thema von kontinuierlicher Bedeutung. Seine aktuelle Bedeutung zeigt sich jedoch dann, wenn beispielsweise die Triage-Problematik<sup>181</sup> in der Öffentlichkeit diskutiert wird.<sup>182</sup>

<sup>175</sup> Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 14 Rn. 7.

<sup>176</sup> Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 14 Rn. 7.

<sup>177</sup> Koß, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022).

<sup>178</sup> Koß, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022).

<sup>179</sup> Koß, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022).

<sup>180</sup> Koß, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022).

<sup>181</sup> Dazu: BVerfG, NJW 2022, 380 ff.; Tabbara, NZS 2022, 241 ff.; Gutmann/Fateh-Moghadam, ZRP 2022, 130 ff.; Sonneck, COVuR 2022, 130 ff.; kritisch zur Entscheidung: Walter, NJW 2022, 363 ff.

<sup>182</sup> Siehe die Stellungnahme des Beauftragten gegenüber dem RedaktionsNetzwerk Deutschland: <https://www.rnd.de/politik/eugen-brysch-zu-triage-urteil-aus-karlsruhe-das-ist-ein-guter-tag-fuer-den-patientenschutz-7GZW7AG6JRB4DKONVDPIQRKBV4.html> (zuletzt abgerufen am: 10.9.2022).



Zwar kann die zusätzliche Öffentlichkeitsarbeit durch die Beauftragten förderlich für das Demokratieprinzip sein, da die Bürger somit über mehr Informationen verfügen, um sich über ein Sachgebiet eine Meinung zu bilden.<sup>183</sup> Tobias Mast wendet jedoch auch kritisch ein, dass

„die Artikulierungsfunktion des Beauftragtenwesens auch von einem gubernativen Misstrauen in die Wirkkräfte des freiheitlich-gesellschaftlichen Diskurses und den Artikulationsfähigkeiten der betroffenen Personenkreise [zeugt]“<sup>184</sup>.

Letztlich ist ein Mehr an Informationen jedoch besser als ein zu wenig an Informationen; der Bürger kann frei entscheiden, welche Informationsquellen er heranzieht, um seinen geistigen Horizont zu erweitern. Inwiefern jedoch Grenzen der Informationstätigkeit bestehen, wird eingehender bei den Befugnissen der Beauftragten erörtert.<sup>185</sup>

## II. Besonderheit: Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben

Aus § 3 Abs. 2 GGO ergibt sich zunächst, dass die Bundesministerien Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen sollen. Demnach gehören solche Aufgaben nicht zum klassischen ministeriellen Bereich. Die Durchführung von verwaltenden Aufgaben durch Ministerien oder durch Dienststellen des Bundeskanzlers ist somit grundsätzlich unüblich.<sup>186</sup> Die Wahrnehmung von Gesetzesvollzugsaufgaben, insbesondere der Erlass von Verwaltungsakten, ist ebenfalls für die Beauftragten der Bundesregierung generell untypisch.<sup>187</sup> Dennoch gibt es Beauftragte, die auch im Bereich des Gesetzesvollzugs tätig werden.

So entscheidet der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse über Erstattungsansprüche gemäß § 32 AuslSchuldAbkAG<sup>188</sup> (vgl. § 38 AuslSchuldAbkAG); diese Entscheidungen sind als Einzelfallregelung einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit Außenwirkung zu qua-

<sup>183</sup> BVerfGE 44, 125 (147); 105, 252 (269); 105, 279 (302); 138 102 Rn. 63; 148, 11 Rn. 51; 154, 320 Rn. 49; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 111; *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 82 ff.; *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 51 (76); eingehend dazu: *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 125 ff.; *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, S. 153 ff.

<sup>184</sup> *Mast*, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10. 9. 2022).

<sup>185</sup> Dazu: Kap. 3 B. I.

<sup>186</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 173.

<sup>187</sup> Siehe auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 52; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 49.

<sup>188</sup> Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 27. 2. 1953 über deutsche Auslandsschulden in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7411–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch die Verordnung vom 31. 8. 2015, BGBl. I S. 1474, geändert worden ist.

lizieren und stellen dementsprechend Verwaltungsakte dar. Der Verwaltungsakt umfasst die Ansprüche, „die sich aus der Währungsvereinigung nach dem Zweiten Weltkrieg sowie der Klärung des Besitzes der auf RM [Reichsmark] und auf Fremdwährungen lautenden Schuldverschreibungen und Bonds ergeben“<sup>189</sup>. Klagen vor dem Landgericht Berlin sind erst zulässig, wenn der Bundesbeauftragte den Anspruch abgelehnt beziehungsweise eine ablehnende Erklärung im Falle des § 39 Abs. 2 AuslSchuldAbkAG abgegeben hat (vgl. § 42 Abs. 3 AuslSchuldAbkAG). Weiter kann der Bundesbeauftragte Vorauszahlungen auf einen Erstattungsanspruch in angemessener Höhe gewähren (vgl. § 43 AuslSchuldAbkAG). Ein weiteres Beispiel sind die Aufgaben des ehemaligen Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen. Die Ablehnung eines Antrags auf Auskunft oder Einsicht in die Unterlagen stellte einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG dar.<sup>190</sup> Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ist zudem für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 KGSG<sup>191</sup> zuständig. Diese Genehmigung stellt ebenfalls einen Verwaltungsakt dar, der gerichtlich voll überprüfbar ist.<sup>192</sup> Weiterhin nimmt dieser Beauftragte klassische Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung wahr.<sup>193</sup> Darüber hinaus hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 BDSG die Aufgabe, die Anwendung dieses Gesetzes zu überwachen und durchzusetzen.

Die Wahrnehmung von klassischen Verwaltungsaufgaben und die damit verbundene doppelte Zugehörigkeit zur Verwaltung und zur Regierung ist außergewöhnlich.<sup>194</sup> Es entsteht gewissermaßen eine Abweichung von der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung, denn das Grundgesetz unterscheidet zwischen den Aufgaben der Regierung (Art. 62 ff. GG) und der Verwaltung (Art. 83 ff. GG). Es ist jedoch festzustellen, dass nicht ausschließlich der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien Vollzugsaufgaben wahrnimmt, sondern ebenfalls andere Gesetzesbeauftragte, selbst wenn dies gegenwärtig noch die Ausnahme darstellt. Dennoch könnte – prospektiv betrachtet – mit einer zunehmenden Regelungsichte der Beauftragten die Übertragung von klassischen Verwaltungsaufgaben nicht mehr lediglich eine Ausnahmeerscheinung bleiben.

<sup>189</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 26.

<sup>190</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 19.

<sup>191</sup> Kulturgutschutzgesetz vom 31. 07. 2016, BGBl. I S. 1914, das zuletzt durch Gesetz vom 20. 11. 2019, BGBl. I S. 1626, geändert worden ist.

<sup>192</sup> *Elmenhorst/Heimann*, in: *Elmenhorst/Wiese* (Hg.), KGSG, § 23 Rn. 46; *Peters*, in: v. der Decken/Fechner/Weller (Hg.), KGSG, § 23 Rn. 26.

<sup>193</sup> Näher hierzu: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 166 ff.

<sup>194</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 177.

## 1. Allgemeine Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 GG

In der Literatur wurde die Erledigung von Vollzugsaufgaben durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der durch Organisationserlass des Bundeskanzlers errichtet wurde, kritisiert.<sup>195</sup> Bei der Wahrnehmung der „vollzugstypischen Konkretisierungsaufgabe“<sup>196</sup> ist grundsätzlich der Anwendungsbereich der Art. 83 ff. GG einschlägig; diese Regelungen sind zwischen Bund und Ländern verbindlich einzuhalten und dürfen nicht durch anderweitige Ausgestaltung umgangen werden.<sup>197</sup>

Die Verwaltungstätigkeit im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik kann bereits auf Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG und die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt auf Art. 22 Abs. 1 GG gestützt werden.<sup>198</sup> So kann beispielsweise daran gedacht werden, die Verwaltungskompetenz für die Ausführungsgenehmigung (§ 23 Abs. 4 Satz 1 KGSG) aufgrund der Nähe der Materie zu den auswärtigen Beziehungen aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleiten. Darüber hinausgehend wird im Schrifttum die Ansicht vertreten, dass in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ein Typenzwang für die Bundeseigenverwaltung zum Ausdruck komme, demnach seien von der Norm gerade nicht oberste Bundesbehörden beziehungsweise Ministerien umfasst.<sup>199</sup> Folglich könnten nach dieser Ansicht die Beauftragten, die dem Bereich der Regierungsorganisation zuzuordnen sind und keine Bundesoberbehörden darstellen,<sup>200</sup> ihre Verwaltungskompetenz ebenfalls nicht auf die besagte Norm stützen. Zuzustimmen ist der Ansicht, dass entsprechend dem Zweck des Art. 87 GG die Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 GG restriktiv auszulegen sind, da eine zu weitgehende Bundesverwaltung eine – aufgrund des Bundesstaatsprinzips gebotene – angemessene Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Länder kon-

<sup>195</sup> *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, S. 121 ff.; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 211 f.

<sup>196</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 31.

<sup>197</sup> BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (39); 119, 331 (364); 139, 194 Rn. 109; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 83 Rn. 7 ff.; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 29.

<sup>198</sup> So: *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, S. 119; siehe näher zur Verwaltungskompetenz im Bereich des Auswärtigen: *Pabel*, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 116 ff.; siehe zur Bedeutung des Art. 22 Abs. 1 GG: *Germelmann*, Kultur und staatliches Handeln, S. 337 f.

<sup>199</sup> *Voitl*, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 160; gegen eine Anwendbarkeit von Art. 87 Abs. 3 GG auf Bundesministerien auch: *Sachs*, in: ders. (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 69; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 265; *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 108 Rn. 67; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 136 Rn. 93; Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 111/20, S. 4; *Dreier*, DÖV 2021, 229 (239); *Waldhoff*, NJW 2021, 2772 Rn. 8; in diese Richtung auch: BVerfGE 14, 197 (210 f.).

<sup>200</sup> Näher zur Organisationsform: Kap. 4.

terkarieren könnte.<sup>201</sup> Die Gegenauffassung betont, dass Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Rechtsgrundlage für die materielle Verwaltungstätigkeit der Bundesministerien oder auch der Beauftragten des Bundes herangezogen werden kann.<sup>202</sup> Die genannte Auffassung verweist darauf, dass über den Wortlaut hinausgehend die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund und nicht die Organisationsform entscheidend sei.<sup>203</sup> Es ist in diesem Fall zwischen der Kompetenz zur Errichtung und der Kompetenz zur Aufgabenwahrnehmung zu differenzieren.<sup>204</sup> Dies bedeutet, dass die Norm des Art. 87 Abs. 3 GG dem Bund – in Abweichung von Art. 30 GG und Art. 83 GG – eine Verwaltungskompetenz zuweist.<sup>205</sup> Lediglich für die Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden sind die Einschränkungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG zu beachten. Einleuchtend ist die Gegenansicht dahingehend, dass es für die Kompetenzen der Länder auf den ersten Blick keinen wesentlichen Unterschied bedeuten würde, ob das Verwaltungshandeln sodann durch eine Bundesoberbehörde oder ein Bundesministerium vorgenommen wird.<sup>206</sup> Dennoch bleiben bezüglich dieser Auffassung Bedenken, da die Errichtung einer Bundesoberbehörde mit organisatorischem Aufwand verbunden ist, sodass der Bund eher zurückhaltend mit der Begründung solcher Behörden sein wird (Wirtschaftlichkeitserwägungen). Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die bestehenden Ministerien wäre dem Bund indes ohne erhebliche Hürden möglich, sodass in diesem Fall vielmehr die Gefahr der Aushöhlung von Landeskompetenzen besteht.

## 2. Grenze: Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Selbst wenn Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG – entgegen den berechtigten Bedenken – als rechtliche Grundlage herangezogen wird, so müssen dann zumindest die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG entsprechend erfüllt sein. Demnach

<sup>201</sup> *Kaja*, AöR 89 (1964), 381 (392); *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 87 Rn. 7; *ders.*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 60; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 208; näher zur Notwendigkeit einer restriktiven Interpretation: *Britz*, DVBl. 1998, 1167 ff.

<sup>202</sup> So: *Köttgen*, JöR N. F. 11 (1962), 173 (211); *Kawerau*, Bundesgesetzliche Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsakten durch Bundesminister, S. 52 f.; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 152 f.; *Wieland*, ZG 2009, 140 (145 f.); *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 76, 79; *Kment*, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 14; *Sangs*, NVwZ 2020, 1780 (1781); in die Richtung auch: *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 97; *Shirvani*, JZ 2021, 109 (114) „nicht ausgeschlossen“.

<sup>203</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 76.

<sup>204</sup> Näher zur Organisationsgewalt der Regierung unten: Kap. 5 B.

<sup>205</sup> *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 152 f.; *Wieland*, ZG 2009, 140 (146).

<sup>206</sup> So auch: *Kawerau*, Bundesgesetzliche Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsakten durch Bundesminister, S. 52; *Wieland*, ZG 2009, 140 (146).

muss der Bund zum einen die Gesetzgebungskompetenz haben.<sup>207</sup> Es ist anerkannt, dass „die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse“<sup>208</sup> darstellt.<sup>209</sup> Zum anderen ist einschränkend zu fordern, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz auch Gebrauch machen muss. Der Vorbehalt des Gesetzes und das Bundesstaatsprinzips erfordern, dass die Aufgabe, die den Ländern entzogen wird, zumindest rudimentär gesetzlich nachgezeichnet wurde.<sup>210</sup> Zudem wäre zu verlangen, dass in Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung die Voraussetzungen der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein müssen, da ansonsten die Verwaltungskompetenzen der Länder ausgehöhlt werden könnten.<sup>211</sup> Die Zuständigkeit für kulturelle Angelegenheiten liegt in erster Linie bei den Ländern, sodass die Kompetenz des Bundes im Einzelfall einer gesonderten Begründung bedarf.<sup>212</sup> Für den Schutz von nationalen Kulturgütern vor der Abwanderung in das Ausland würde sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG ergeben,<sup>213</sup> ferner werden gesetzlich die Aufgaben des Bundes im Kulturgutschutzgesetz geregelt. Allgemein hat auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die verschiedenen Regelungen im Kulturgutschutzgesetz festgestellt, dass die Einschlägigkeit einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Einzelfall zu prüfen ist und sich beispielsweise aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 Var. 4 GG ergeben kann.<sup>214</sup>

Bezogen auf die Beauftragten im Bereich der Regierung bedeutet die Feststellung, dass sie die klassischen Verwaltungsaufgaben, die Außenwirkung entfalten, dann ausüben könnten, wenn eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht und die Aufgabe des Bundes in einem Gesetz rudimentär geregelt wurde. Aufgrund des Bundesstaatsprinzips ist allerdings vor einer zu weitgehenden Anwendung des Art. 87 Abs. 3 GG zu warnen. Nach den allgemeinen verfassungsrecht-

<sup>207</sup> Traumann, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 153; *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 65.

<sup>208</sup> BVerfGE 12, 205 (229).

<sup>209</sup> BVerfGE 12, 205 (229); 78, 374 (386); 102, 167 (173 f.); Oebbecke, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 136 Rn. 107; Suerbaum, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 7.

<sup>210</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 82 f.; siehe zur Notwendigkeit eines Gesetzes aufgrund der bundesstaatlichen Schutzfunktion: Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 87 Rn. 31.

<sup>211</sup> Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 92; Ibler, in: Dürrig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 233; Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 61; Kment, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 13; a. A.: *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 89.

<sup>212</sup> So auch: Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 24; Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 16, siehe allgemein zu den Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Kultur: Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 34 ff.; Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 49 ff.; Germelmann, Kultur und staatliches Handeln, S. 250 ff.

<sup>213</sup> Näher zu den Kompetenzen in diesem Bereich: Fechner, in: Martin/Krautzberger (Begr.), Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil B, Kap. IV Rn. 144.

<sup>214</sup> BVerfG, NJW 2021, 2877 Rn. 25.

lichen Wertungen soll der Bund zur Ausübung von Verwaltungskompetenzen eine Bundesoberbehörde errichten und nicht die Ministerialverwaltung beanspruchen. Dafür spricht auch die Regelung des § 3 Abs. 2 GGO, nachdem die Minister nur ausnahmsweise Vollzungsaufgaben wahrnehmen sollen.

### III. Ombudsfunktion

Es ist auch bei Ministerien üblich, dass der Minister als Chef seiner Behörde in der Öffentlichkeit agiert und den Bürgern gegenübertritt – allerdings wird mit der personifizierenden Bezeichnung beim Beauftragten in einem besonderen Maße für die Öffentlichkeit signalisiert, dass ein direkter und persönlicher Ansprechpartner für ein spezielles Problem zur Verfügung steht.<sup>215</sup> Die Beauftragten führen damit die notwendige Akzeptanz der Bürger herbei, die somit keinem anonymen Verwaltungsapparat gegenüberstehen.<sup>216</sup> Der Beauftragte nimmt für seine Bereiche eine bedeutende Vermittlungsfunktion zwischen Bürgern und Staat wahr<sup>217</sup> – auch wenn es praktische Schwierigkeiten bereiten würde, wenn er stets persönlich und direkt für die Bürger erreichbar wäre.<sup>218</sup> In der Regel haben die Beauftragten jedoch Unterstützung durch Mitarbeiter, sodass sich zumindest die Institution um die Anliegen der Bürger kümmern kann.<sup>219</sup>

#### 1. Beauftragte als Ansprechpartner

In einigen Fällen stellt der Beauftragte die zentrale Auskunftsperson dar. Dies soll anhand der folgenden Aufzählung verdeutlicht werden:

– Anhand der Internetpräsenz des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten wird deutlich, dass dieser primär als Ansprechpartner für Spätaussiedler und nationale Minderheiten auf Bundesebene fungiert.<sup>220</sup>

<sup>215</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 7; Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10; Klopfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

<sup>216</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 189; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (20); Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 326; Heitmann, NJW 1996, 904 (905); Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 64; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 1.

<sup>217</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 328; siehe in Bezug auf den Beauftragten für Datenschutz- und die Informationsfreiheit: Gusy, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 23 Rn. 106.

<sup>218</sup> Siehe nur: Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

<sup>219</sup> Zu den Personal- und Sachmitteln: Kap. 3 F.II.

<sup>220</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-aussiedlerfragen/beauftragter-aussiedlerfragen-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

– Der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse hat dem Schuldner Auskünfte über die Umstände zu erteilen, die für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen in Bezug auf geleistete Zahlungen an die Konversionskasse erheblich sind (vgl. § 39 AuslSchuldAbkAG).

– Der Beauftragte der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland ist der zentrale Ansprechpartner für die Belange der Betroffenen von terroristischen inländischen Straftaten.<sup>221</sup>

– Der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs bietet Hilfen für betroffene Menschen an.<sup>222</sup>

– Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BDSG auf Anfrage jeder betroffenen Person Informationen über die Ausübung ihrer Rechte aufgrund dieses Gesetzes und sonstiger Vorschriften über den Datenschutz zur Verfügung zu stellen und gegebenenfalls zu diesem Zweck mit den Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedsstaaten zusammenzuarbeiten. Weiterhin bestimmt § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BDSG, dass der Beauftragte sich mit Beschwerden einer betroffenen Person oder einer anderen Stelle zu befassen, den Gegenstand der Beschwerde in angemessenem Umfang zu untersuchen und den Beschwerdeführer innerhalb einer angemessenen Frist über den Fortgang und das Ergebnis der Untersuchung zu unterrichten hat, insbesondere, wenn eine weitere Untersuchung oder Koordinierung mit einer anderen Aufsichtsbehörde notwendig ist. Dass die Bearbeitung von Beschwerden eine maßgebliche Aufgabe dieses Beauftragten ist, zeigt auch § 14 Abs. 3 BDSG. Demnach erleichtert der Beauftragte das Einreichen der entsprechenden Beschwerden durch Maßnahmen wie die Bereitstellung eines Beschwerdeformulars, das auch elektronisch ausgefüllt werden kann, ohne dass andere Kommunikationsmittel ausgeschlossen werden. Ferner regelt Art. 77 Abs. 1 DSGVO das Recht einer jeden betroffenen Person, sich an die zuständige Aufsichtsbehörde (dies kann auch der Bundesbeauftragte sein) zu wenden, wenn sie der Ansicht ist, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegen diese Verordnung verstößt. In § 60 BDSG wird das Recht der Bürger normiert, sich an den Bundesbeauftragten zu wenden, wenn eine Person der Auffassung ist, dass sie bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen zu den in § 45 BDSG genannten Zwecken in ihren Rechten verletzt wurde. Aufgrund der zahlreichen gesetzlichen Vorschriften, die sich auf die Aufsichtsfunktion dieses Beauftragten beziehen, kann letzterer auch als amtlich bestellter „Anwalt des Bürgers“<sup>223</sup> im Bereich des Datenschutzes bezeichnet werden. Weiterhin ist es eine Aufgabe des Beauftrag-

<sup>221</sup> [https://www.bmjbv.de/DE/Themen/OpferschutzUndGewaltpraevention/Opferbeauftragter/Opferbeauftragter\\_node.html](https://www.bmjbv.de/DE/Themen/OpferschutzUndGewaltpraevention/Opferbeauftragter/Opferbeauftragter_node.html) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>222</sup> <https://beauftragter-missbrauch.de/der-beauftragte/das-amt> (zuletzt abgerufen am: 21. 7. 2021).

<sup>223</sup> *Kaufß*, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, S. 76.



ten, Beschwerden von solchen Personen entgegenzunehmen, die sich in ihrem Informationszugangsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz verletzt sehen (§ 12 Abs. 1 IFG).<sup>224</sup>

– In § 140h Abs. 2 SGB V wird bestimmt, dass der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten deren Rechte umfassend – in allgemein verständlicher Sprache und in geeigneter Form – zusammenstellen und zur Information der Bevölkerung bereithalten soll. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betreffend die Problematik, ob der Beauftragte eine erforderliche Instanz zur Bearbeitung entsprechender Anliegen darstellt, stellte die Bundesregierung klar: „Die Patientenbeauftragte versteht sich als Anwältin der Patienteninteressen und als Seismograph“<sup>225</sup>.

– Weiterhin kommt dem Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die Funktion eines Schlichters<sup>226</sup> zu (vgl. § 93 Abs. 1 Nr. 2–4 AufenthG).

## 2. Beauftragte als Petitionsinstanz

Inwieweit die Beauftragten jedoch allgemein als zuständige Beschwerdeinstanz eingeordnet werden können, ist grundsätzlich fraglich. So weist das Auswärtige Amt auf dem Internetauftritt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe ausdrücklich darauf hin, dass der Beauftragte nicht die Funktion eines Ombudsmanns ausübt und demnach Beschwerden nicht an ihn zu richten sind, sondern Beschwerdeinstanzen und Ansprechpartner vielmehr entsprechende Petitionsausschüsse oder Bürgerbeauftragte sind.<sup>227</sup>

Allerdings hat die Bundesregierung betont, dass die Beauftragten der Bundesregierung eine zuständige Stelle im Sinne von Art. 17 GG darstellen können.<sup>228</sup> Folglich könnten sich Bürger mit ihren Anliegen an entsprechende Regierungsbeauftragte wenden. Der Wortlaut des Grundrechts enthält keinesfalls eine ausdrückliche Beschränkung der Adressaten der Petitionen auf den Petitionsausschuss nach Art. 45c GG oder spezielle Bürgerbeauftragte.<sup>229</sup> Die zuständige Stelle im Sinne

<sup>224</sup> Eingehend hierzu: *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 4 ff.; *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 9 ff.; *Brink*, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 1 ff.; *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 10 ff.; *Gusy*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § 23 Rn. 108 f.

<sup>225</sup> BT-Drs. 15/4123, S. 3.

<sup>226</sup> *Hailbronner*, in: ders. (Hg.), AusLR, §§ 92–94 AufenthG Rn. 6; *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AusLR, § 93 AufenthG Rn. 7.

<sup>227</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/menschenrechte-humanitaere-hilfe-node/menschenrechte-humanitaere-hilfe/205164> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>228</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 3.

<sup>229</sup> So auch: BT-Drs. 16/6785, S. 3.

dieser Norm ist vielmehr weit zu verstehen.<sup>230</sup> Dies kann auch mit der Bedeutung des Petitionsrechts begründet werden, die insbesondere darin zu sehen ist, dass eine staatliche Anlaufstelle geschaffen wird, bei der Bürger ihre Sorgen *abladen* können.<sup>231</sup> Es ist gerade durch Beauftragte eine spezifische und intensive Bearbeitung von Anliegen der Bürger möglich, da sie auf die Aufgabe, für die sie eingesetzt wurden, spezialisiert sind. Zwar verfügen Beauftragte nicht wie der Petitionsausschuss des Bundestages über weitreichende Abhelfemöglichkeiten,<sup>232</sup> es ist jedoch eine Frage der noch zu erörternden Befugnisse, inwieweit sie bezüglich der Beschwerde Abhilfe schaffen können. Dafür ist relevant, ob sie mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind.

Dem Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit lässt sich ferner entnehmen, dass solche Beschwerdemöglichkeiten in der Praxis auch von Bürgern angenommen werden; so erreichten den Beauftragten im Jahr 2019 3118 Beschwerden nach Art. 77 DSGVO und 44 Beschwerden nach § 60 BDSG.<sup>233</sup> Ferner ergibt sich aus dem Tätigkeitsbericht, dass die Beschwerden, die an den Beauftragten gerichtet wurden, primär Auskünfte über die Anforderungen zur Einwilligung in die Datenweitergabe enthielten.<sup>234</sup> Es lässt sich somit die Schlussfolgerung ziehen, dass die Petitionsfunktion dieses Beauftragten auf Resonanz stößt. Diese Funktion ist auch die klassische Funktion des Ombudsmanns<sup>235</sup> und der Bürgerbeauftragten auf Landesebene; allerdings stellt die Bearbeitung von Anliegen der Bürger nur einen Teil der Tätigkeit der Beauftragten dar – dies ist der maßgebliche Unterschied zum Ombudsmann.<sup>236</sup> Bei den Beauftragten, deren Stellung nicht gesetzlich geregelt ist, stößt die Petitionsfunktion an Grenzen; es fehlt diesbezüglich an Transparenz, sodass für die Bürger nicht hinreichend ersichtlich ist, inwieweit sie sich an die Beauftragten mit ihren Anliegen wenden können.

<sup>230</sup> Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 53; Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 17 Rn. 67; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 17 Rn. 98; Uerpmann-Witzack/Edenharter, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 19; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 17 Rn. 17.

<sup>231</sup> Zu den einzelnen Funktionen des Petitionsrechts auch: Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 17 Rn. 137 ff.; Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 17 Rn. 21 ff.; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 3.

<sup>232</sup> Siehe die Rede von MdB Günter Baumann (CDU) anlässlich der Tagung der Vorsitzenden und stellv. Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder mit den Bürgerbeauftragten aus Deutschland und dem deutschsprachigen Raum Europas am 3. und 4. 4. 2006 in Berlin, abrufbar unter: [http://www.guenter-baumann.de/aktuell\\_fr/p030406.htm](http://www.guenter-baumann.de/aktuell_fr/p030406.htm) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>233</sup> BT-Drs. 19/19900, S. 75.

<sup>234</sup> BT-Drs. 19/19900, S. 7.

<sup>235</sup> Demnach spricht Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 241 davon, dass die Beauftragten zugleich eine „Quasi-Ombudsmannfunktion“ haben.

<sup>236</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 3.

#### IV. Tätigkeitsberichte

Die informative und beratende Tätigkeit der Beauftragten steht in einem engen Zusammenhang zur Erstellung von Gutachten, Berichten oder Stellungnahmen.<sup>237</sup> Ein Gutachten enthält oftmals eine rechtliche Bewertung, während ein Bericht tatsächliche Feststellungen beinhaltet.<sup>238</sup> Zusammengefasst sollen Beauftragte zur Erfüllung der Informationsaufgabe „beobachten, auswerten, beraten und berichten“<sup>239</sup>. Die Berichtstätigkeit des Beauftragten ermöglicht es, dass er sich Gehör in Bezug auf sein spezielles Themengebiet verschafft. So erstellt beispielsweise der Bundes-Energiebeauftragte einen Energie- und CO<sub>2</sub>-Bericht der Bundesliegenschaften<sup>240</sup> oder er erarbeitet spezielle ergänzende energetische Gutachten.<sup>241</sup>

Üblicherweise berichten Beauftragte in Jahresberichten über die Situation der jeweiligen Interessengruppe.<sup>242</sup> Adressat der Berichte ist in der Regel die Bundesregierung; die Berichte werden jedoch sodann auch in den meisten Fällen veröffentlicht. Die Berichts- und Informationstätigkeit der Beauftragten ist für die Öffentlichkeit aufgrund der „massenmedialen Verstärkungseignung“<sup>243</sup> von erheblicher Signifikanz.<sup>244</sup> Zum Exempel sei der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung genannt. Dessen umfassende Gutachten sind nicht nur innerhalb des Staates auf Resonanz gestoßen, sondern waren von allgemeinem Interesse; dies führte dazu, dass eine eigene Schriftenreihe des Beauftragten begründet wurde.<sup>245</sup> Der Bundesbeauftragte informiert die Öffentlichkeit gegenwärtig umfassend in Druckform.<sup>246</sup> Ferner werden beispielsweise die Tätigkeitsberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.<sup>247</sup> Die Beauftragten weisen in den Berichten auf Missstände

<sup>237</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 327; eine Zusammenstellung der Berichterstattung und der Rechenschaftslegung der Regierungsbeauftragten gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag findet sich bei: BT-Drs. 16/6785, S. 39–42; zum Berichtswesen der Bundesregierung: *Derlien*, ZParl 6 (1975), 42 ff.

<sup>238</sup> *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 57.

<sup>239</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 50.

<sup>240</sup> Siehe nur: Energie- und CO<sub>2</sub>-Bericht Bundesliegenschaften 2009, S. 5–51, abrufbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/\\_alt/Bauwesen/EnergieKlima/Energiebeauftragter/Berichte/Energiebericht2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Bauwesen/EnergieKlima/Energiebeauftragter/Berichte/Energiebericht2009.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>241</sup> Ausführliche Angaben zu den Aufgaben dieses Beauftragten finden sich auf der Internetpräsenz: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/\\_alt/Bauwesen/EnergieKlima/Energiebeauftragter/energiebeauftragter.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Bauwesen/EnergieKlima/Energiebeauftragter/energiebeauftragter.html) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>242</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51.

<sup>243</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 224 f.

<sup>244</sup> *Eberle*, DÖV 1988, 480.

<sup>245</sup> *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044).

<sup>246</sup> *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044).

<sup>247</sup> Siehe beispielsweise: BT-Drs. 13/7699; BT-Drs. 19/3370; BT-Drs. 19/19900.

innerhalb des Staates hin; diese Kritikpunkte werden sodann von verschiedenen Medien aufgegriffen und öffentlichkeitswirksam verbreitet.<sup>248</sup>

Während die Informationsbeziehungen, die intern zwischen den Beauftragten der Bundesregierung und der Regierung vorgenommen werden, grundsätzlich als unproblematisch zu werten sind, da die Beauftragten dem Organisationsbereich der Regierung zuzuordnen sind, sind die Kommunikationsbeziehungen zwischen dem Parlament und den Beauftragten näher zu beleuchten. Der Bundestag ist neben der Bundesregierung in jedem Fall ein gleichberechtigtes Verfassungsorgan.<sup>249</sup> Demnach sollte sich der Informationsaustausch primär unmittelbar zwischen diesen beiden Verfassungsorganen vollziehen.<sup>250</sup> Ein direkter Kontrollzugriff des Bundestages auf die Verwaltung ist grundsätzlich nicht vorgesehen.<sup>251</sup> Manche der Beauftragten haben jedoch gegenüber dem Bundestag Berichtspflichten zu erfüllen, beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit oder der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (vgl. § 15 Satz 2 BDSG und § 94 Abs. 2 AufenthG).<sup>252</sup> Diese Auskunftspflicht und Berichtspflichten sind verfassungsrechtlich nicht unproblematisch und demnach näher zu untersuchen.

## 1. Auskunftspflicht gegenüber dem Bundestag

Das Zitierrecht des Bundestages (Art. 43 Abs. 1 GG) verdeutlicht, dass die Regierung gegenüber dem Parlament für ihr Handeln verantwortlich ist.<sup>253</sup> Der Umfang des Zitierrechts beschränkt sich nicht auf eine bloße Anwesenheit, sondern es ist mit einem Fragerecht und zumindest nach überwiegender Auffassung

<sup>248</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 329.

<sup>249</sup> Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (37 f.); Fichtmüller, AöR 91 (1966), 297 (332); Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 307; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 18; Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 62 Rn. 1; Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 58; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 62 Rn. 3; teilweise betonten Stimmen in der Literatur auch, dass das Parlament die höchste Stellung hat: Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, S. 11; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 99 f.; Dreier, in: ders. (Hg.), Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, S. 159 (182); eingehend zur Rangfolge der Verfassungsorgane untereinander: Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 163 ff.

<sup>250</sup> Ausführlich zur Problematik: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 110 ff.; siehe bereits zum Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung: Jarass, Politik und Bürokratie, S. 48 ff.

<sup>251</sup> Mehde, DVBl. 2001, 13 (15).

<sup>252</sup> Siehe in Bezug auf die besondere Problematik des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Vonderbeck, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 69 ff.; Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 109 ff.; sowie in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 124 ff.

<sup>253</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 52.

auch mit einer Antwortpflicht verbunden.<sup>254</sup> Allerdings sind Adressaten des Art. 43 Abs. 1 GG nur die Mitglieder der Bundesregierung, nicht jedoch die Beauftragten der Regierung.<sup>255</sup> Eine verfassungsrechtliche Pflicht der Beauftragten, dem Bundestag Auskunft zu erteilen, ergibt sich auch nicht aus Art. 43 Abs. 2 GG. Im Unterschied zu Art. 43 Abs. 2 GG umfasst die Norm nur Zutritts- und Anhörungsrechte, nicht jedoch Pflichten der Beauftragten.<sup>256</sup> Wenn der Verfassungsgeber das Zitierrecht auf die Beauftragten erstrecken wollte, so hätte er diese Konstellation bereits ausdrücklich in Art. 43 Abs. 1 GG geregelt. Der Bundesregierung soll das Recht vorbehalten werden, die Beauftragten bloß als beobachtende Repräsentanten zu Sitzungen zu senden.<sup>257</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in Bezug auf das Frage- und Informationsrecht festgestellt, dass

„aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung folgt, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert.“<sup>258</sup>

Das Verhältnis der verfassungsrechtlichen Normen, aus denen das Informationsrecht abgeleitet wird (Art. 43 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), ist nicht eindeutig.<sup>259</sup> Maßgeblich ist, dass Adressaten des Fragerechts nach Art. 43 Abs. 1 GG die Mitglieder der Bundesregierung sind, während bei Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Bundesregierung als Gesamtorgan zur Antwort verpflichtet wird.<sup>260</sup> Große und Kleine Anfragen sowie die Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages werden zudem in der

<sup>254</sup> Siehe in Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung: *Anschiütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art. 33 Anm. 1; in Bezug auf Art. 43 GG: *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 55; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 27; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 11; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 19; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 69 f. m. w. N.; kritisch jedoch: *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 462 f.; *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, S. 144 ff.

<sup>255</sup> *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 60; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 20; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 10; *Magiera*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 4; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 43 Rn. 16; *Schröder*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 43 Rn. 42.

<sup>256</sup> *Linke*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 130.

<sup>257</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 43 Rn. 24.2; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 43 Rn. 128.

<sup>258</sup> BVerfGE 124, 161 (188).

<sup>259</sup> *Morscher*, JöR N. F. 25 (1976), 53 (65 f.); *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 243 f.

<sup>260</sup> *Hölscheidt*, DÖV, 1993, 593 (595); *Kestler*, ZParl 32 (2001), 258 (262); *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorb. zu §§ 101–106 GOBT Anm. IV. 2 b); kritisch diesbezüglich: *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 243.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in §§ 100 ff. GOBT geregelt. Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Informationsrecht sowie nach den Regelungen in der Geschäftsordnung des Bundestages ist die Bundesregierung Adressat der Regierungsbefragung (vgl. § 100 Abs. 1 Satz 1 GOBT, § 104 Abs. 1 Satz 1 GOBT, § 105 Abs. 1 Satz 1 GOBT, § 106 Abs. 2 Satz 1 GOBT). Die Möglichkeit, die Beantwortung der Fragen durch andere Personen wahrnehmen zu lassen, wird nicht festgelegt. Es ist allerdings parlamentarische Praxis, dass die Ausschüsse des Bundestages Sachverständige und Auskunftspersonen anhören dürfen (vgl. § 70 Abs. 1 GOBT).<sup>261</sup>

Als problematisch zu werten ist jedoch die Staatspraxis, dass die Verpflichtung der Bundesregierung, dem Parlament Rede und Antwort zu stehen, in nicht unerheblichen Fällen durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien<sup>262</sup> oder durch Parlamentarische Staatssekretäre wahrgenommen werden und nicht durch die Mitglieder der Bundesregierung oder durch den Bundeskanzler.<sup>263</sup> Bei der Beantwortung der schriftlichen Anfragen des Bundestages ist zu bemerken, dass als Verfasser grundsätzlich das Bundesministerium genannt wird; anders ist dies beim Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der ausdrücklich als Urheber gekennzeichnet wird.<sup>264</sup> Aufgrund der Tatsache, dass durch den Informationsaustausch eine persönliche Interaktion zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern stattfinden soll, ist die Übertragung der Verpflichtungen dem Bundestag Rede und Antwort zu stehen, auf Personen, die nicht unmittelbar als Mitglieder der Regierung anzusehen sind, kritisch zu bewerten.<sup>265</sup> Es sollten keine weitreichenden Änderungen und Umgehungen des „organisationsrechtlichen Beziehungsgeflecht[s]“<sup>266</sup> zwischen Parlament und Regierung stattfinden.<sup>267</sup> Demnach wäre die Vorgehensweise, dass die Bundesregierung die Aufgabe der Beantwortung von mündlichen Fragen oder schriftlichen Anfragen an die Beauftragten überträgt, die unabhängig von der Bundesregierung sind, verfassungsrechtlich zu

<sup>261</sup> *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 74; näher zu den Anhörungsrechten des Bundestages: *Heynckes*, ZParl 39 (2008), 459 (468 ff.); ausführlich zu öffentlichen Anhörungen im Deutschen Bundestag: *Appoldt*, Die Öffentlichen Anhörungen („Hearings“) des Deutschen Bundestages, S. 43 ff.

<sup>262</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 126 ff.

<sup>263</sup> *Fausser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, S. 123 f.; *Lauffer*, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 78 f.; *Groß/Bohnefeld*, in: FS Ismayr, S. 237 (246 f.); *Menzenbach*, Die Parlamentarischen, S. 312 ff.; *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 20 Rn. 16; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 43 Rn. 20.

<sup>264</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 128 f.; siehe nur den Hinweis bei BT-Drs. 19/15654, S. 1: „Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 28. November 2019 übermittelt.“

<sup>265</sup> Kritisch auch: *Schönberger*, JZ 2016, 486 (492).

<sup>266</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 136.

<sup>267</sup> *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, S. 111.

beanstanden – auch wenn ein solches Vorgehen aufgrund der Expertise der Beauftragten praktische Vorteile bringen mag. Weitergehend müsste eine gesonderte Auskunftspflicht der Beauftragten gegenüber dem Bundestag zumindest explizit gesetzlich normiert werden. Eine solche gesetzliche Normierung war beim Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen gegeben, der auf Anforderung des Deutschen Bundestages Gutachten zu erstellen hatte (§ 37 Abs. 3 StUG a. F.). Eine allgemeine Auskunftspflicht gegenüber der Volksvertretung dergestalt, dass der Bundestag zu jeder Zeit Auskunft verlangen kann, kann sodann aufgrund der besonderen unabhängigen Stellung der Beauftragten verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.<sup>268</sup> Allerdings ist die Häufigkeit eine Frage der Verhältnismäßigkeit, so ist oftmals bereits die routinemäßige Erstellung eines Tätigkeitsberichts gegenüber dem Bundestag als ausreichend anzusehen und nur in gesonderten Einzelfällen eine darüber hinausgehende Auskunftspflicht notwendig.

## 2. Routinemäßige Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Ausführliche schriftliche Berichte zu einem bestimmten Themengebiet (Tätigkeitsberichte), die routinemäßig erstellt werden, gehen inhaltlich über eine bloße mündliche Auskunft hinaus.<sup>269</sup> In einzelnen Fällen sind die Berichtspflichten von Beauftragten gegenüber dem Bundestag einfachgesetzlich vorgesehen. So wird der Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dem Deutschen Bundestag übermittelt (vgl. § 15 Satz 2 BDSG, Art. 59 Satz 2 DSGVO). Auch hat er in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit eine Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG a. F.).<sup>270</sup> Der ehemalige Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen hatte dem Bundestag auf dessen Ersuchen und im Übrigen alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht anzufertigen, zudem hatte er auf Anforderung des Bundestages Gutachten zu erstellen und Bericht zu erstatten (vgl. § 37 Abs. 3 StUG a. F.). Weiterhin erlegt § 94 Abs. 2 AufenthG dem Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration einfachgesetzlich Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag auf. Der Beauftragte für die deutsch-französische Zusammenarbeit hat die Parlamente über die Gesamtfortschritte der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu unterrichten (vgl. Art. 25 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vom 15. November 2019<sup>271</sup>).

<sup>268</sup> Eingehend zur Unabhängigkeit: Kap. 3 B. VIII.

<sup>269</sup> Siehe bereits in Bezug auf den Unterschied von schriftlichen und mündlichen Anfragen: *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 22 f.; *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 463.

<sup>270</sup> Dazu: *Gusy*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § 23 Rn. 110.

<sup>271</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 22. 1. 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vom 15. 11. 2019, BGBl. II S. 898; näher hierzu auch: BT-Drs. 19/10051, S. 1 ff.



Ferner nimmt der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien die in § 96 Satz 3 BVFG<sup>272</sup> gesetzlich vorgesehenen Berichtspflichten der Bundesregierung wahr und übernimmt darüber hinaus weitere Berichte und Stellungnahmen im Kultur-, Medien- und Kommunikationsbereich.<sup>273</sup> Im Übrigen ist die Koordinatorin für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bei der Erfüllung der Berichtspflichten nach § 7 NKR<sup>274</sup> beteiligt.<sup>275</sup> Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nimmt die Berichtspflichten im eigenen Namen wahr, während die Berichte, an denen der Koordinator mitgewirkt hat, nicht in dessen Namen herausgegeben werden.<sup>276</sup> Die besondere Stellung, die der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat, kann jedoch darauf zurückzuführen sein, dass er innerhalb der Regierung mit einem Ministerium gleichgesetzt wird.<sup>277</sup>

Die gesetzlichen Berichtspflichten der Beauftragten können gleichfalls kritisch betrachtet werden. Dieter Zöllner weist darauf hin, dass die Bundesregierung überwiegend für die Erteilung von Auskünften und Informationen gegenüber dem Bundestag verantwortlich bleiben muss; nur dies entspreche der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle auf die Regierungsebene.<sup>278</sup> Allerdings dienen die Berichte der Herstellung der Transparenz und sind „nicht nur ein Mittel zur Kontrolle *durch* den Beauftragten, sondern auch ein Mittel zur Kontrolle *des* Beauftragten“<sup>279</sup>. Anhand der Berichte kann beurteilt werden, ob die Beauftragten in einem bestimmten Gebiet effizient arbeiten.<sup>280</sup> Solche Berichtspflichten sind aufgrund der Unabhängigkeit der Beauftragten notwendig; ihre unabhängige Stellung erfordert eine verstärkte parlamentarische Kontrolle.<sup>281</sup> Die Berichtspflichten der Beauftragten führen zudem nicht dazu, dass die Bundesregierung ihrer eigenen parlamentarischen Verantwortung entzogen wird, diese ist unabhängig von den Beauftragten weiterhin gegeben.<sup>282</sup>

<sup>272</sup> Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 8. 2007, BGBl. I S. 1902, das zuletzt durch Verordnung vom 19. 6. 2020, BGBl. I S. 1328, geändert worden ist.

<sup>273</sup> Näher hierzu: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 125.

<sup>274</sup> Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. 8. 2006, BGBl. I S. 1866, das zuletzt durch Verordnung vom 19. 6. 2020, BGBl. I S. 1328, geändert worden ist.

<sup>275</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 125.

<sup>276</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 125.

<sup>277</sup> So: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 129.

<sup>278</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 140; eingehend zur Beschränkung der Verantwortlichkeit auf Regierungsmitglieder: Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 54 ff.

<sup>279</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>280</sup> v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 405 (426).

<sup>281</sup> Dazu: Kap. 3 B. VIII.

<sup>282</sup> Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10.

## V. Fazit: Besonderheit des Aufgabenprofils

Zusammengefasst lassen sich aus den oben beschriebenen Erkenntnissen die Aufgaben der Beauftragten folgendermaßen beschreiben:

- Primär sollen Beauftragte in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ein spezielles Gruppeninteresse fördern und engagiert für dessen Verwirklichung eintreten.
- Beauftragte werden zudem unterstützend für die Regierung tätig, indem sie ihr – in Bezug auf das konkrete Sachgebiet – notwendige Informationen liefern und wichtige Anstöße für Regierungsvorhaben geben, die sich auf das spezielle Interesse beziehen. Die Informationen der Beauftragten können somit auch bedeutende Denkanstöße für Gesetzentwürfe sein. Weiterhin kommt dem Beauftragten eine bedeutsame Koordinierungsfunktion zu; so hat er zwischen den verschiedenen Ressorts in der Regierung zu vermitteln. Weiterhin können Beauftragte der Regierung eine bedeutende Informationsquelle für den Bundestag oder die Administrative darstellen.
- Der Beauftragte arbeitet mit entsprechenden Anlaufstellen der Länder und der Europäischen Union oder internationalen Organisationen zusammen, um seinen konkreten Anliegen sowohl innerhalb des Bundes als auch über Deutschland hinaus mehr Gewicht verleihen zu können.
- Die Information der Bürger stellt einen relevanten Baustein ihrer Tätigkeit dar; die Beauftragten sollen nicht nur die Staatsgewalt, sondern auch die Bevölkerung mit Informationen versorgen.
- Beauftragte haben ferner eine spezielle Kontrollfunktion, um die Einhaltung entsprechender Regelungen sicherzustellen, die sich auf das konkret geschützte Interesse beziehen.
- Manche Beauftragte nehmen klassische Vollzugsaufgaben wahr; dies stellt jedoch gegenwärtig noch eine Ausnahme dar.
- Beauftragte werden ebenfalls im Einzelfall für die Bürger tätig, indem sie einen direkten Ansprechpartner für einen speziellen Belang darstellen. Weiterhin können sie als zuständige Stelle im Sinne von Art. 17 GG angesehen werden; den Beauftragten kommt folglich zumindest eine Art Ombudsmann-Funktion zu.

Bei Betrachtung dieser Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche lässt sich feststellen, dass Beauftragte überwiegend nicht routinierte Aufgaben erledigen und mit der traditionellen Aufbauorganisation der Organisationseinheit kontrastieren, der der Beauftragte zugeordnet werden kann.<sup>283</sup> Die Aufgaben der Beauftragten

---

<sup>283</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 231; *Loeser*, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 103; *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 7.

stechen insbesondere im Vergleich zu gewöhnlichen Verwaltungsaufgaben hervor. Nach Julia Kruse unterscheiden sich die Aufgaben der Beauftragten

„aufgrund ihres vorübergehenden Charakters, ihrer besonderen Grundrechtsrelevanz, ihres Querschnittscharakters, ihrer politischen Bedeutung oder aus sonstigen Gründen von den üblichen öffentlichen Aufgaben.“<sup>284</sup>

## B. Rechte und Befugnisse

Damit die Beauftragten ihre Aufgaben effektiv erfüllen können, um die so ambitioniert beschriebenen Ziele, die oftmals auch eine Grundrechterelevanz aufweisen oder von verfassungsrechtlicher Bedeutung sind, zu erreichen, müssen sie über hinreichende Rechte und Befugnisse verfügen.<sup>285</sup> Es besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Zuteilung einer Aufgabe und der „organisatorische[n] und kompetenzielle[n] Bewältigung“<sup>286</sup>. Die Befugnisse sind die Mittel, mit denen ein Amtsträger ausgestattet wird, damit er seine Aufgaben erfüllen und im Einzelfall in Rechte des Bürgers, insbesondere in Freiheit und Eigentum, eingreifen kann.<sup>287</sup> Generell lässt sich aus den allgemeinen Aufgaben der Beauftragten die Befugnis herleiten, diese Aufgaben auch wahrzunehmen – eine gesetzliche Grundlage ist erst bei konkreten Weisungs-, Vertretungs- oder Eingriffsbefugnissen notwendig.<sup>288</sup>

In Bezug auf die Rechte und Befugnisse gilt das Gleiche wie bei den Aufgaben und Pflichten. Auch die Beauftragten haben naturgemäß unterschiedliche Befugnisse, je nach Aufgabenstellung. Teilweise ergeben sich die Rechte und Befugnisse des Beauftragten aus der konkreten Dienstanweisung beziehungsweise dem Organisationserlass, der zur Einsetzung geführt hat; bei den Gesetzesbeauftragten ergeben sich die Rechte und Befugnisse hingegen aus dem entsprechenden Gesetz.<sup>289</sup> Entscheidend ist jedoch in erster Linie, dass die Befugnisse der Beauftragten nach ihrer Intensität und in Bezug auf den Aufgabenbereich unterschieden werden müssen:

- In Bezug auf die Information der Öffentlichkeit ist zu klären, inwieweit der Beauftragte befugt ist, sich über politische Themengebiete zu äußern. Das staatliche Neutralitätsgebot und gegebenenfalls betroffene Grundrechte Dritter können der Informationsarbeit Grenzen setzen.

<sup>284</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 43.

<sup>285</sup> So auch: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 172; kritisch in Bezug auf die Landesbeauftragten: Groschupf, JöR N. F. 28 (1979), 381 (413).

<sup>286</sup> Busch, Der Staat 25 (1986), 297.

<sup>287</sup> Wittreck, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 17; Kment, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 3; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 30 Rn. 7.1; Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 8.

<sup>288</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 7.

<sup>289</sup> Siehe auch: BT-Drs. 16/6785, S. 21 ff.

- Weiterhin müssen Beauftragte über Beteiligungs- und Untersuchungsrechte verfügen, damit sie einerseits ihre Informationstätigkeit gegenüber dem Staat und der Öffentlichkeit effektiv erfüllen können sowie andererseits hinreichend Einfluss haben, um eventuelle Änderungen im Staatswesen anzuregen.
- Stellt der Beauftragte im Rahmen seiner Kontroll- und Aufsichtsfunktion oder bei seiner Tätigkeit als Petitionsinstanz Mängel fest, so stellt sich die Frage, inwieweit er dazu befugt ist, Abhilfe zu leisten.
- Als weitreichende Befugnisse sind hingegen konkrete Entscheidungs- und Eingriffsbefugnisse gegenüber den Bürgern anzusehen; in diesem Kontext wird die Außenwirkung des Tätigwerdens des Beauftragten relevant.
- Sonstige Befugnisse, die den Beauftragten im Einzelfall zustehen können, sind Vertretungsbefugnisse, insbesondere auch im gerichtlichen Verfahren, sowie Klagebefugnisse.

## I. Öffentlichkeitsbezogene Äußerungsbefugnisse

Wenn Beauftragte Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit tätigen, tun sie diese in der Regel nicht in der Funktion eines einfachen Bürgers, der sich auf seine Meinungsfreiheit – Art. 5 Abs. 1 GG – berufen kann, sondern in der amtlichen Funktion als Beauftragte der Bundesregierung, Koordinatoren oder Bundesbeauftragte. Die Beauftragten werden amtlich ernannt und können als Teil der Staatsgewalt nur ausnahmsweise Träger von Grundrechten sein, wenn sie grundrechtsdienend tätig werden.<sup>290</sup> Auch wenn die politischen Äußerungsrechte „zu den ureigenen verfassungsmäßigen Rechten der Regierung“<sup>291</sup> zählen, so darf daraus dennoch kein politisches Grundrecht der Meinungsfreiheit für Amtsträger konstruiert werden; denn Grundrechte bleiben in erster Linie Abwehrrechte gegen

<sup>290</sup> Gärditz, *VerfBlog*, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021); zur Grundrechtsberechtigung des Staates bereits: BVerfGE 15, 256 (262); 21, 362 (369 ff.); 68, 193 (206); 143, 246 Rn. 192; 147, 50 Rn. 239; BVerfGK 3, 300 (302); BVerwG, Beschluss vom 27.3.1996 – 8 B 33/96 – Rn. 5 – juris; BVerwGE 159, 327 (335 f.); *Kempfen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 103 ff.; *Bethge*, NJW 1985, 721; *Müller-Franken*, Meinungsfreiheit im freiheitlichen Staat, S. 39; *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 27 ff.; *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 193 f.; zur dogmatischen Herleitung des Konfusionsarguments: *Kunig/Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 1 Rn. 94; zu den Ausnahmen: *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 39 ff.; differenzierend hinsichtlich der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts: *Bettermann*, in: FS Hirsch, S. 1 (4 ff.); *Schoch*, Jura 2001, 201 (204); *Ludwigs/Friedmann*, NVwZ 2018, 22 (24); *Goldhammer*, JuS 2014, 891 (894 f.); *Merten*, DÖV 2019, 41 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hg.), GG, Bd. I, Art. 19 Abs. 3 Rn. 59; *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 173.

<sup>291</sup> BVerwG, NJW 1984, 2591.

den Staat.<sup>292</sup> Werbende Öffentlichkeitsarbeit der Regierung kann vielmehr einen nicht legitimierten Eingriff in den Prozess der freien Meinungs- und Willensbildung darstellen.<sup>293</sup>

In Bezug auf die Bundesregierung betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung:

„Die Aufgabe der Staatsleitung schließt als integralen Bestandteil – und damit unabhängig von einer gesonderten gesetzlichen Ermächtigung – die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein“<sup>294</sup>.

Die Information der Öffentlichkeit durch die Beauftragten der Bundesregierung steht zumindest im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, da viele Beauftragte über eine entsprechende Internetpräsenz auf der jeweiligen offiziellen Internetseite des Ministeriums verfügen. Dennoch sind die Beauftragten nicht mit der Bundesregierung gleichzusetzen, sodass hier restriktive Anforderungen hinsichtlich der Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit zu stellen sind. Die Regierungsmitglieder dürfen generell „nicht verzerrend auf die Meinungs- und Willensbildung der Bürger einwirken“<sup>295</sup>. Sie unterliegen bei ihren Äußerungen demnach ebenfalls Beschränkungen. Diese können sich aus dem Neutralitätsgebot<sup>296</sup>, dem Sachlichkeitsgebot<sup>297</sup> oder der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben.<sup>298</sup> Zudem können betroffene Freiheitsgrundrechte Dritter den Äußerungsbefugnissen der öffentlichen Gewalt Grenzen setzen.<sup>299</sup> In diesem Zusammenhang wurde der Begriff des „funktionalen Äquivalents eines Ein-

<sup>292</sup> Lenz, in: Hamann/Lenz (Hg), GG, Art. 5 Anm. A. 1; *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 104; *Bethge*, NJW 1985, 721; *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 27 ff.; vgl. auch: *Heintzen*, VerwArch 81 (1990), 532 (548), der davon spricht, dass das staatliche Äußerungsrecht nicht mit „grundrechtlicher Freiheit verwechselt“ werden darf; siehe auch in Bezug auf die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten: *Cornils*, in: FS Hufen, S. 151 (156 ff.); anders jedoch: *Ladeur*, DÖV 2002, 1 (4).

<sup>293</sup> Lenz, in: Hamann/Lenz (Hg), GG, Art. 5 Anm. A. 1; zur Manipulationsgefahr diesbezüglich auch: *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 259 ff.

<sup>294</sup> BVerfGE 148, 11 Rn. 51; vgl. auch: BVerfGE 138, 102 Rn. 40; 154, 320 Rn. 49; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 111.

<sup>295</sup> *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1020).

<sup>296</sup> BVerfGE 44, 125 (149 ff.); 138, 102 Rn. 26 ff.; 148, 11 Rn. 39 ff.; 154, 320 Rn. 48; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 73 ff.; *Hufen*, LKRZ 2007, 41 (45 ff.); *Mandelartz*, DÖV 2009, 509 (516 f.); *ders.*, DÖV 2015, 326 (327 ff.); *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 ff.; *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 ff.

<sup>297</sup> BVerfGE 57, 1 (8); 105, 252 (272); 148, 11 Rn. 59; 154, 320 Rn. 52; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 112; eingehend hierzu: *Mast*, Staatsinformationsqualität, S. 193 ff. m. w. N.

<sup>298</sup> BVerfGE 44, 125 (149); 105, 252 (270); 148, 11 Rn. 77; 154, 320 Rn. 94; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 113; *Hufen*, LKRZ 2007, 41 (45).

<sup>299</sup> BVerfGE 105, 252 ff.; 105, 279 ff.; eingehend zu den rechtlichen Grenzen staatlicher Äußerungsbefugnisse: *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willens-

griffs<sup>300</sup> geprägt. Die gleichen Grenzen müssen in diesem Zusammenhang auch für die Beauftragten gelten, da diese ebenfalls Teil des Staates sind.<sup>301</sup>

## 1. Wahrung des Neutralitätsgebots

Sobald Mitglieder der Regierung für ihr Handeln die „Autorität des Amtes“<sup>302</sup> und die in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel und Möglichkeiten – beispielsweise offizielle Internetseiten – in Anspruch nehmen, unterliegen sie dem Neutralitätsgebot.<sup>303</sup> Die Beauftragten treten oftmals für eine spezielle Interessengruppe ein, sodass keine vollständig neutrale Amtsausübung möglich ist. Dennoch müssen gewisse Grenzen beachtet werden. Nach der Konzeption von Stefan Huster verlangt das Neutralitätsgebot, dass

„der Staat auf eine Bewertung der Konzeptionen des Guten grundsätzlich verzichtet und sich darauf beschränkt, eine Ordnung für das friedliche und gerechte Zusammenleben der unterschiedlichen Überzeugungen und Lebensformen zu gewährleisten.“<sup>304</sup>

Das Grundgesetz enthält kein solches allgemeines Neutralitätsgebot; allerdings kann ein solches aus allgemeinen Verfassungsnormen abgeleitet werden.<sup>305</sup> In diesem Kontext sind die „Gleichheitsrechte und die Garantien rechtlich gleicher Freiheiten“<sup>306</sup> zu berücksichtigen, die bei der Öffentlichkeitsarbeit des Staates ins Gewicht fallen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in großen Teilen der Literatur findet zudem die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates Anerkennung – auch wenn zunächst Zurückhaltung in Bezug auf eine ausführliche Aufarbeitung der Herleitung dieses Neutralitätsprinzips zu beobach-

---

bildung, S. 252 ff.; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 240 ff.; *Schmidt*, Verhaltenslenkende Informationsmaßnahmen der Bundesregierung, S. 167 ff.; *Martini/Kühl*, Jura 2014, 1221 ff.; *Mandelartz*, DÖV 2015, 326 ff.; *Gusy*, NVwZ 2015, 700 ff.; *Barczak*, in: Raupp/Kocks/Murphy (Hg.), Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, S. 47 (48 ff.); *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 45 ff.

<sup>300</sup> BVerfGE 105, 252 (273); 105, 279 (303).

<sup>301</sup> So auch: *Mast*, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10. 9. 2022).

<sup>302</sup> BVerfGE 138, 102 (LS 2).

<sup>303</sup> BVerfGE 44, 125 (141); 138, 102 (LS 2, Rn. 45); 148, 11 Rn. 53; 154, 320 Rn. 51; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 114; *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1016); *Klafki*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 21 Rn. 50; kritisch zur funktionalen Trennung: *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (535 ff.).

<sup>304</sup> *Huster*, Die ethische Neutralität des Staates, S. 12; zur Schwierigkeit, den Begriff Neutralität zu konkretisieren: *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 7 ff.; siehe zur Problematik des klärungsbedürftigen Begriffs in Bezug auf die religiös-weltanschauliche Neutralität auch: *Heinig*, JZ 2009, 1136 ff.; *Bornemann*, Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates, S. 12 ff. m. w. N.

<sup>305</sup> Dazu: *Gusy*, NVwZ 2015, 700 (701 ff.).

<sup>306</sup> *Gusy*, NVwZ 2015, 700 (704).

ten war<sup>307, 308</sup> Es ist Amtsträgern allgemein untersagt, wertende Äußerungen in Bezug auf religiöse Einstellungen der Bürger zu treffen.<sup>309</sup> Die verfassungsrechtliche Pflicht zur religiösen Neutralität ist aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 3 Abs. 3 GG, Art. 33 Abs. 3 GG, Art. 137 Abs. 1 WRV, Art. 136 Abs. 1 und 2 WRV herzuleiten.<sup>310</sup>

Eine entsprechende Verpflichtung zur Neutralität gilt ebenfalls für die Beauftragten, da diese als Teil des Staates tätig werden. Allerdings tragen Beauftragte, im Speziellen solche, die allgemein gegen Diskriminierung eingesetzt werden, gleichfalls im Sinne des Neutralitätsgebots zur Schaffung einer staatlichen Ordnung bei, in der unterschiedliche Überzeugungen friedlich nebeneinander bestehen können. Beauftragte dürfen bei der Wahrnehmung der Informationsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit zwar ohne rechtliche Grundlage keine pauschalen Beurteilungen – insbesondere unabhängig von einem bestimmten Anlass – über spezielle Gruppierungen abgeben. Es wird aber dem Neutralitätsgebot Genüge getan, wenn sie ihre Bewertungen stets in Verbindung mit der Zielsetzung, für die die Beauftragten eingesetzt wurden, vornehmen und in diesem Zusammenhang verallgemeinernd auf die Gefahren, die beispielsweise für die demokratische und freiheitliche Grundordnung entstehen können, aufmerksam machen. So muss es dem Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus erlaubt sein, darauf hinzuweisen, dass spezielle Handlungen und Vorgehensweisen antisemitische Tendenzen aufweisen und demnach das friedliche und tolerante Zusammenleben beeinträchtigen können. Denn nur auf diese Weise kann der Beauftragte seine Aufgabe – in diesem Falle gegen Antisemitismus vorzugehen – überhaupt erfüllen.

<sup>307</sup> Fleischer, JZ 1995, 1001; Czermak, KJ 2000, 229 (233).

<sup>308</sup> BVerfGE 12, 1 (4); 19, 206 (216); 41, 29 (50); 93, 1 (16 f.); 102, 370 (390); Starck, JZ 2000, 1 (5 f.); Czermak, KJ 2000, 229 (246 f.); Koriath/Augsberg, JZ 2010, 828 (829 f.); Waldhoff, NJW-Beil. 2010, 90 (91); Stern, in: ders. (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. IV/2, S. 1219; Kokott, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 4 Rn. 5 ff.; Di-Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 4 Rn. 16 ff.; Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 140 Rn. 31; Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 137 WRV Rn. 16; Heckel, in: FS BVerfG, Bd. II, S. 379 (418 ff.); instruktiv zur Entwicklung und zu den rechtswissenschaftlichen Konzepten der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates: Bornemann, Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates, S. 21 ff. m. w. N.; zur ethischen Neutralität des Staates: Huster, Die ethische Neutralität, S. 12 ff.; kritisch zum anerkannten Neutralitätsverständnis: Holzke, NVwZ 2002, 903 (906 ff.); zu dieser Kritik: Czermak, NVwZ 2003, 949 ff.; kritisch zur Annahme der Neutralität des Grundgesetzes: Möllers, VVDStRL 68 (2009), S. 47 (54 ff.); konstruktiv zur Debatte zur religiös-weltanschaulichen Neutralität: Heinig, JZ 2009, 1136 ff. m. w. N.

<sup>309</sup> BVerfGE 102, 370 (394); Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 140 Rn. 31.

<sup>310</sup> Stern, in: ders. (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. IV/2, S. 1217; Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 140 Rn. 31; ausführlich zu den besagten grundgesetzlichen Regelungen: Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 192 ff.; Huster, Die ethische Neutralität des Staates, S. 652 ff.; Bornemann, Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates, S. 98 ff.; näher zum Verhältnis Recht und Religion: Schwarz, BayVBl 2014, 677 ff.



a) *Sonderfall: parteipolitische Neutralität*

Das Neutralitätsgebot wird gleichfalls im Rahmen von Wettbewerbsverhältnissen relevant<sup>311</sup> und umfasst die parteipolitische Neutralität, die nach der Rechtsprechung besagt, dass die Mitglieder der Regierung nicht werbend beziehungsweise parteiergreifend für einzelne Parteien oder andere Gruppen, die Einfluss auf die politische Meinungsbildung haben, tätig werden dürfen.<sup>312</sup> Die Bundesregierung hat vielmehr das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien zu berücksichtigen.<sup>313</sup> Dieses Recht ist eines der tragenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.<sup>314</sup> Ein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien kann nur gerechtfertigt sein, wenn verfassungsrechtliche Gründe vorliegen, die von gleichrangiger Bedeutung sind.<sup>315</sup> Weil das Recht in einem engen Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG) steht,<sup>316</sup> ist die dogmatische Herleitung aus dem Verfassungsrecht jedoch in der Literatur nicht unstreitig.<sup>317</sup> Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diesbezüglich nicht einheitlich; so stellt sie teilweise nur auf Art. 21 Abs. 1 GG<sup>318</sup> oder auf Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG<sup>319</sup> beziehungsweise auf Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>320</sup> ab. Bei Parteien ist als maßgeblicher Anknüpfungspunkt jedenfalls deren besondere verfassungsrechtliche Stellung, die in Art. 21 GG zum Ausdruck kommt, anzusehen.<sup>321</sup> Parteien haben eine „spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft“<sup>322</sup> und sind somit für die Demokratie und die politische Willensbildung unerlässlich.<sup>323</sup> In Zeiten bevorstehender Wahlen ist Art. 38 GG von zusätzlicher Relevanz; die Bundesregierung hat

<sup>311</sup> Näher dazu: Gusy, NVwZ 2015, 700 (703 f.).

<sup>312</sup> BVerfGE 44, 125 (149); 138, 102 Rn. 31; 148, 11 Rn. 45; 154, 320 Rn. 47; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 73; Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1015); Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 20b; eingehend dazu: Kuch, AöR 142 (2017), 491 (508 ff.).

<sup>313</sup> Eingehend hierzu: Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 152 ff.; zur Verfassungswidrigkeit amtlicher Werbung: Kempen, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 252 ff.

<sup>314</sup> BVerfGE 2, 1 (13); 5, 85 (140); 44, 125 (145); 154, 320 Rn. 46; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 71 f.; siehe auch bereits: BVerfGE 1, 208 (255): „Der Gesichtspunkt der freien Wettbewerbschancen der politischen Parteien als Grundlage der demokratischen Ordnung“.

<sup>315</sup> BVerfG, NVwZ 2022, 1113 LS 3.

<sup>316</sup> BVerfGE 111, 382 (398); BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 72.

<sup>317</sup> Siehe zum Ganzen: Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 21 Rn. 119 ff. m. w. N.

<sup>318</sup> BVerfGE 120, 82 (104); 154, 320 Rn. 43; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 69 ff.

<sup>319</sup> BVerfGE 85, 264 (296); 107, 286 (294); 111, 382 (398).

<sup>320</sup> BVerfGE 82, 322 (337).

<sup>321</sup> BVerfGE 148, 11 Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 71.

<sup>322</sup> BVerfGE 148, 11 Rn. 41; 154, 320 Rn. 45.

<sup>323</sup> BVerfGE 11, 266 (273); 69, 92 (110); 73, 40 (85); 107, 339 (358 f.); 121, 30 (53 f.); 148, 11 Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 71.

sich zu diesem Zeitpunkt in besonderer Zurückhaltung zu üben.<sup>324</sup> Nur wenn beispielsweise der Schutz der Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sowie das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft gefährdet sind, kann ein Eingriff in die Chancengleichheit gerechtfertigt sein.<sup>325</sup>

Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die

„sich aus diesem Neutralitätsgebot ergebenden Auswirkungen für das Handeln von Staatsorganen und der Maßstab verfassungsgerichtlicher Kontrolle seiner Beachtung [...] für jedes Staatsorgan unter Berücksichtigung seiner Stellung im Verfassungsgefüge gesondert zu bestimmen [sind].“<sup>326</sup>

Es sei angemerkt, dass die Reichweite des Neutralitätsgebots nicht unumstritten ist. So betonte Richterin Astrid Wallrabenstein in einem Sondervotum, dass die Bundeskanzlerin, wenn sie sich zu politischen Fragen äußere, nicht dem Neutralitätsgebot unterliege.<sup>327</sup> Hintergrund dieser Ansicht ist die Doppelrolle, die Regierungsmitglieder ausüben; da diese zugleich Politiker sind, werden sie auch von den Bürgern nicht als vollständig neutrale Persönlichkeiten wahrgenommen.<sup>328</sup> Bei Beauftragten ist jedenfalls für die Anwendbarkeit des Neutralitätsgebots entscheidend, ob sie in der amtlichen Funktion als Beauftragte handeln; insofern sind stets die Umstände des Einzelfalles und der Kontext zu würdigen. Nicht richtig ist es hingegen, bei politischen Äußerungen generell auf die Anwendbarkeit des Neutralitätsgebots zu verzichten, denn ansonsten könnte dies dazu führen, dass das Neutralitätsgebot zu einer leeren Hülse würde, da vielen Äußerungen zugleich ein politischer Gehalt entnommen werden kann.

Die Beauftragten sind trotz ihrer organisatorischen Nähe zu Mitgliedern der Bundesregierung nicht immer im politischen Wettbewerb aktiv; es sind lediglich manche von ihnen zugleich als Abgeordnete des Bundestages und demnach parteipolitisch involviert.<sup>329</sup> Demnach werden auch nicht alle Beauftragten nach außen mit parteipolitisch motivierter Öffentlichkeitsarbeit in Verbindung gebracht.<sup>330</sup> Fer-

<sup>324</sup> BVerfGE 44, 125 (151 f.); 140, 1 Rn. 63; 154, 320 Rn. 46; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 72; *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1015); *Milker*, JA 2017, 647 (648); *Klafki*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 21 Rn. 50; eingehend zur Wahlbeeinflussung durch Regierungsaufklärung: *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 160 ff.

<sup>325</sup> BVerfG, NVwZ 2022, 1113 LS 4.

<sup>326</sup> BVerfGE 138, 102 Rn. 26.

<sup>327</sup> Sondervotum *Wallrabenstein*, NVwZ 2022, 1113 Rn. 16 ff.; kritisch zur inhaltlichen Neutralität der Bundesregierung bereits: Sondervotum *Rottmann*, BVerfGE 44, 125 (183 ff.); *Krüper*, JZ 2015, 414 (416 f.); *Putzer*, DÖV 2015, 417 (422 f.); *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (528 ff.); *Gusy*, KritV 2018, 210 (235); *Meinel*, Der Staat 60 (2021), 43 (79 ff.).

<sup>328</sup> Sondervotum *Wallrabenstein*, BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 7; eingehend zur Parteineutralität der Regierung auch: *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 152 ff.

<sup>329</sup> Näher hierzu: Kap. 3 B.VIII. 5. c).

<sup>330</sup> *Mast*, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10. 9. 2022).

ner können sich Beauftragte, auch wenn sie desgleichen Abgeordnete sind, in ihrer Funktion als Regierungsbeauftragte nicht auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berufen.<sup>331</sup> Nach den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts gelten für die Äußerungen des Bundespräsidenten besondere Anforderungen, da dieser nicht im gleichen Maße wie die Mitglieder der Bundesregierung am politischen Wettbewerb teilnimmt.<sup>332</sup> Dem Bundespräsidenten ist es nur untersagt, willkürlich Partei zu ergreifen und damit seine Integrationspflicht evident zu vernachlässigen (insbesondere Schmähkritik); Stellungnahmen müssen einem Gemeinwohlziel verpflichtet sein und dürfen „nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt“<sup>333</sup> sein.<sup>334</sup> Allerdings hat der Bundespräsident generell aufgrund der Verfassung eine besondere neutrale Stellung inne (vgl. auch Art. 55 GG), die den Beauftragten nicht gewährt wird. Die Wahl des Bundespräsidenten erfolgt deshalb durch die gesamte Bundesversammlung (vgl. Art. 54 Abs. 1 und 3 GG). Demzufolge zeigt sich, dass beim Bundespräsidenten keine hohe solidarische Abhängigkeit von den einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung besteht. Erfolgt die Ernennung der Beauftragten allerdings aufgrund einer Organisationsentscheidung der Bundesregierung, so besteht zumindest eine Abhängigkeit der Beauftragten von der amtierenden Bundesregierung. Weiterhin können entsprechende Loyalitätsverpflichtungen gegenüber der Bundesregierung entstehen. Die Beauftragten stehen in einer besonderen Nähe zur Regierung (die Beauftragten der *Bundesregierung*) – dies wird auch durch die Art und Weise ihrer Repräsentation in der Öffentlichkeit deutlich. Trotz der Unabhängigkeit der Beauftragten werden sie zumindest von den Bürgern als verlängerter Arm der Regierung wahrgenommen. Die Bürger sind zumeist nicht über die explizite Ausgestaltung des Amtes der Beauftragten im Bilde – es fehlt an Transparenz. Weiterhin sollen Beauftragte aktiv für eine spezielle Interessengruppe tätig werden und sind somit in gewissem Maße als parteiisch anzusehen. Jedenfalls können die Ausnahmen, die für Äußerungen des Bundespräsidenten gelten, nicht auf die Beauftragten angewendet werden, da letztere nicht die gleiche neutrale Stellung einnehmen.

### *b) Wahrung einer angemessenen Balance*

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung der Beauftragten und der Tatsache, dass zumindest bei der überwiegenden Anzahl der Beauftragten keine gesetzliche Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit gegeben ist, eine restriktive Bewertung in Bezug auf das Neut-

<sup>331</sup> Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021).

<sup>332</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 30; 138, 102 Rn. 37; kritisch zur unterschiedlichen Bewertung: Tanneberger/Nemeczek, NVwZ 2015, 215 f.

<sup>333</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 31.

<sup>334</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 31 ff.; 138, 102 Rn. 37; Spitzlei, JuS 2018, 856 (858).

ralitätsgebot geboten ist.<sup>335</sup> Entscheidend ist, ob aus dem Gesamtzusammenhang deutlich wird, dass die Beauftragten explizit zur Erfüllung ihrer Aufgaben, die mit der Einsetzung als Beauftragter verbunden sind, tätig werden. Es ist darauf zu achten, ob sie staatliche Ressourcen und insbesondere Staatssymbole der Regierung nutzen. Wenn dies der Fall ist, ist Zurückhaltung in Bezug auf Äußerungen über Parteien zu üben. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die Beauftragten überhaupt nicht kritisch äußern dürfen:

„Je mehr sich eine Äußerung auf einzelne Sachthemen bezieht und je weniger sie auf Wahlkämpfer, Parteien bzw. die Wahl ausdrücklich hinweist, desto geringer sind die Neutralitätspflichten.“<sup>336</sup>

Eine Abstufung der Neutralitätspflichten ist nicht nur auf die Parteien und die Wahlkampfzeit zu beziehen, sondern es ist vielmehr festzuhalten, dass eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vorzunehmen ist. Dies bedeutet, dass beispielsweise der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus bei gewalttätigen Übergriffen von rechts- oder linksextremen Vereinigungen auf die jüdische Bevölkerung das Vorgehen dieser Gruppierungen anlässlich dieses Geschehens scharf verurteilen darf. Insofern überwiegt das Interesse an der Aufklärung in Bezug auf das jeweilige Sachthema; es wäre bereits ein Eingriff in die Rechte der jeweiligen Gruppierungen zu verneinen, da es sich lediglich um eine sachliche Äußerung in Bezug auf ein konkretes Geschehen handelt. Bei solchen Vorfällen ist zudem eine Bedrohung des öffentlichen Friedens anzunehmen. Maßgeblich ist jedoch, dass die Informationen weiterhin sachlich sowie richtig sind und das Übermaßverbot gewahrt wird.<sup>337</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Äußerung des Bundespräsidenten, der die Anhänger der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) als „Spinner“ bezeichnete, nicht als diffamierend eingestuft.<sup>338</sup> Der Begriff „Spinner“ müsse in diesem konkreten Zusammenhang

„als Sammelbegriff für Menschen, die die Geschichte nicht verstanden haben und, unbeeindruckt von den verheerenden Folgen des Nationalsozialismus, rechtsradikale – nationalistische und antidemokratische – Überzeugungen vertreten“<sup>339</sup>,

verstanden werden. Daraus lassen sich auch in Bezug auf die Beauftragten die Schlussfolgerungen ableiten, dass bei der Informationstätigkeit generell der konkrete Kontext zu beachten ist. Abwertende Äußerungen über Parteien oder sonstige Vereinigungen, die keinen sachlichen Bezug zu einem speziellen Thema haben, für das der Beauftragte eingesetzt wurde, sind hingegen zu unterlassen. Weiterhin haben Beauftragte, wenn sie nach außen als Teil des Staates auftreten, von expli-

<sup>335</sup> Ähnlich auch: *Gärditz*, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>336</sup> *Gusy*, NVwZ 2015, 700 (703).

<sup>337</sup> BVerfGE 57, 1 (8); 105, 252 (272); 148, 11 Rn. 59; 154, 320 Rn. 52.

<sup>338</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 36.

<sup>339</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 36.

ziten Aufforderungen, eine Partei zu wählen oder nicht zu wählen, abzusehen.<sup>340</sup> Andernfalls würden eindeutig Neutralitätsgrenzen, die Amtsträger wahren müssen, beeinträchtigt. Es bestehen restriktive Anforderungen in Bezug auf eine angemessene Wortwahl, da es in Bezug auf die Beauftragten an einer expliziten verfassungsrechtlichen Verankerung ihrer Öffentlichkeitsarbeit fehlt.

## 2. Beachtung der Grundrechte

Eine weitergehende Beeinträchtigung von Rechten Dritter stellen gezielte Warnungen oder beeinträchtigende wertende Behauptungen dar, die im Rahmen der öffentlichkeitsbezogenen Informationstätigkeit geäußert werden. Bei solchen Warnungen können mögliche Freiheitsgrundrechte Dritter betroffen sein. Es ist notwendig, zwischen solchen Informationstätigkeiten zu unterscheiden, die lediglich als unbeabsichtigte Nebenfolge zu Freiheitsbeeinträchtigungen führen, und solchen, die gezielt auf eine bestimmte Verhaltenslenkung abzielen und Grundrechte Dritter beeinträchtigen.<sup>341</sup> Als Beispiel ist zu nennen, dass der Patientenbeauftragte der Bundesregierung vor gesundheitsschädlichen Produkten bestimmter Hersteller warnt. Solche Äußerungen können sich insbesondere negativ auf die Wettbewerbsfreiheit auswirken.<sup>342</sup> Bei Warnungen vor Sekten sind die Grundrechte der religiösen oder weltanschaulichen Vereinigungen (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG) hinreichend zu achten.<sup>343</sup>

Die Äußerungen des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus zum Boykott, Desinvestitionen und Sanktionen (BDS) Beschluss des Bundestages<sup>344</sup> führten dazu, dass sich auch der Staatsrechtler Klaus Ferdinand Gärditz mit der Reichweite und den Grenzen der Äußerungsbefugnisse von Beauftragten beschäftigte.<sup>345</sup> Die besondere Intensität

<sup>340</sup> In Bezug auf Mitglieder der Regierung: BVerfGE 138, 102 Rn. 65 f.

<sup>341</sup> Siehe zur Problematik: *Ibler*, in: FS Maurer, S. 145 (146 ff.); *Huber*, JZ 2003, 290 ff.; *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 37 Rn. 74; zur Grundrechtsverletzung durch faktische Beeinträchtigung eingehend bereits: *Gallwas*, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, S. 49 ff.

<sup>342</sup> Eingehend zur Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit durch staatliche Informationen: *Lindner*, DÖV 2003, 185 (187 ff.).

<sup>343</sup> Zur Reichweite der Geltung der Religionsfreiheit: BVerfGE 23, 236 (246 f.); 32, 98 (106); siehe zu Warnungen vor Jugendsekten: BVerfGE 105, 279 ff.; BVerwGE 82, 76 ff.; siehe zur Förderung eines privaten Vereins zur Bekämpfung von Sekten: BVerwGE 90, 112 ff.; näher zur staatlichen Informationstätigkeit als Beeinträchtigung der Religionsfreiheit: *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 4 Rn. 121 ff.

<sup>344</sup> BT-Drs. 19/10191, S. 1 f.

<sup>345</sup> *Gärditz*, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021); siehe zur Thematik nun auch: *Haake*, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

von Warnungen lässt sich mit der damit verbundenen Prangerwirkung begründen; der soziale Geltungsanspruch eines Einzelnen wird zudem durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützt.<sup>346</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat grundsätzlich in seiner *Glykol*-Entscheidung in Bezug auf die staatliche Informationstätigkeit betont, dass der Schutzbereich eines Grundrechts dann nicht beeinträchtigt werde, wenn eine staatliche Aufgabe wahrgenommen werde, die Zuständigkeitsordnung eingehalten sei und die Informationen inhaltlich richtig und sachlich formuliert seien.<sup>347</sup> Weiterhin weist das Gericht in seiner *Osho*-Entscheidung auf die Besonderheit der Öffentlichkeitsarbeit hin. Diese ist aufgrund der Vielgestaltigkeit einer gesetzlichen Regelung nur schwer zugänglich; hier wäre allenfalls eine unbestimmte Generalklausel möglich.<sup>348</sup> Im Ergebnis gilt also: „Wer eine Staatsaufgabe wahrnimmt, darf auch über deren Wahrnehmung informieren“<sup>349</sup>. Es handelt sich um eine sogenannte Annexkompetenz zur Aufgabenerfüllung.<sup>350</sup>

Eine solche Feststellung ist jedoch problematisch, da in Bereichen, in denen Grundrechte betroffen sind, aus rechtsstaatlichen Gründen in der Regel strenge Anforderungen an die Eingriffsermächtigung zu stellen sind; dies gilt insbesondere dann, wenn kein Verfassungsorgan handelt.<sup>351</sup> So geht auch das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass eine spezielle gesetzliche Grundlage erforderlich ist, wenn im Rahmen der Informationstätigkeit Äußerungen getätigt werden, die zielgerichtet zulasten Dritter wirken und damit als funktionales Äquivalent eines Eingriffs zu werten sind.<sup>352</sup> Ein solcher Grundrechtseingriff ist aufgrund seiner Intensität mit einem klassischen Grundrechtseingriff vergleichbar.<sup>353</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem betont, dass die Bundesregierung zur Verteidigung verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter und Wertvorgaben auch das Verhalten von Gruppierungen bewerten darf; es ist keine absolute Zurückhal-

<sup>346</sup> Murswiek, NVwZ 2003, 1 (2).

<sup>347</sup> BVerfGE 105, 252 (268 ff.); kritisch zur Rechtsprechung: Murswiek, NVwZ 2003, 1 ff.; Huber, JZ 2003, 290 (292 ff.); Bethge, Jura 2003, 327 (329 ff.); Dreier, Die Verwaltung 36 (2003), 105 (135 f.); Gurlit, DVBl. 2003, 1119 (1124 f.); Kahl, Der Staat 43 (2004), 167 (175 ff.); Knebel/Schoss, DÖV 2016, 105 (106 ff.).

<sup>348</sup> BVerfGE 105, 279 (305); ähnlich auch: BVerwGE 82, 76 (81); kritisch diesbezüglich: Discher, JuS 1993, 463 (467); Schatzschneider, NJW 1991, 3202 (3203); siehe allgemein zur Notwendigkeit der Verrechtlichung des staatlichen Informationshandelns: Kloepper, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, S. 22.

<sup>349</sup> Gussy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVwR, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 97.

<sup>350</sup> Schürmann, NJW 1992, 1072 (1074); Kropp, PinG 2019, 220 (223).

<sup>351</sup> Lübke-Wolff, NJW 1987, 2705 (2709); Murswiek, NVwZ 2003, 1 (6 f.); Huber, JZ 2003, 290 (292); Martini/Kühl, DÖV 2013, 573 (576); Knebel/Schoss, DÖV 2016, 105 (107); Born, K&R 2021, 13 (16).

<sup>352</sup> BVerfGE 105, 279 (303); siehe auch: BVerwG, NJW 2006, 1303 Rn. 28.

<sup>353</sup> BVerfGE 105, 279 (303); siehe jedoch auch: Martini/Kühl, Jura 2014, 1121 (1236), die dafür plädieren, dass die „Hürden für das funktionale Äquivalent“ deutlich niedriger anzusetzen sind; kritisch zu den Unklarheiten, die mit den genannten Kriterien verbunden sind: Murswiek, NVwZ 2003, 1 (5 f.); Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. I, Vorb. Art. 1 Rn. 127.

tung bei der Öffentlichkeitsarbeit geboten.<sup>354</sup> Zudem gelten Besonderheiten für die im Rahmen der Verfassungsschutzberichte getroffenen Werturteile, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat veröffentlicht werden.<sup>355</sup> Die Einstufung von Vereinigungen als rechtsextrem stellt beispielsweise „mehr als eine bloße Warnung dar“<sup>356</sup>. In dieser Konstellation besteht jedoch eine besondere verfassungsrechtlich begründete Aufgabe, nämlich der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.<sup>357</sup> Die Tätigkeit wird somit auch nicht mehr als Öffentlichkeitsarbeit angesehen, sondern als „Teil der Politik zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“<sup>358</sup>. Demnach ist nachvollziehbar, dass weitreichendere Äußerungsbefugnisse zur Erfüllung dieser Aufgabe bestehen müssen. Weiterhin wird die Aufklärung der Öffentlichkeit, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz und vom Bundesministerium des Innern und für Heimat betrieben wird, ebenfalls explizit im Bundesverfassungsschutzgesetz geregelt (vgl. § 16 BVerfSchG<sup>359</sup>).

Zwar tragen einzelne Beauftragte aufgrund des Themenbereichs, für den sie eingesetzt wurden – beispielsweise der Beauftragte für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe oder der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus –, zur Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bei; eine solche weitreichende Funktion für den Schutz der Verfassung haben die Beauftragten jedoch nicht. Es fehlt ein Gesetz, das den Beauftragten durchgreifende Befugnisse einräumen würde. Unabhängig davon, ob die dargestellte Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Zulässigkeit der Informationstätigkeit des Staates zu befürworten ist, ist fraglich, ob die entwickelten Kriterien überhaupt verallgemeinernd auf die Beauftragten übertragen werden können. Denn letztere können nicht mit anderen öffentlichen Amtsträgern gleichgesetzt werden. Vielmehr sollten grundsätzlich die Besonderheiten dieser Rechtsfigur im Einzelfall gewürdigt werden.

#### *a) Rechtliche Bewertung der Äußerungsbefugnisse von Bundesbeauftragten*

In der Rechtsprechung finden sich bereits Wertungen über die Äußerungen des ehemaligen Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen sowie über den Bundesdatenschutzbeauftragten. Die wesentlichen Aussagen der Rechtsprechungen sollen

<sup>354</sup> BVerfGE 105, 279 (294); 113, 63 (78); hierzu auch: Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>355</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 29; siehe hierzu auch: Murswiek, NVwZ 2006, 121 ff.; Voßkuhle/Kaiser, JuS 2018, 343 (345).

<sup>356</sup> Voßkuhle/Kaiser, JuS 2018, 343 (345).

<sup>357</sup> BVerfGE 136, 323 Rn. 29.

<sup>358</sup> Mandelartz, DÖV 2009, 509 (513 Fn. 45).

<sup>359</sup> Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. 12. 1990, BGBl. I S. 2954, 2970, das zuletzt durch Gesetz vom 5. 7. 2021, BGBl. I S. 2274, geändert worden ist.



dargestellt und es sollen allgemeine Schlussfolgerungen bezüglich der Zulässigkeit der Informationstätigkeit der Beauftragten gezogen werden.

Bei den genannten Bundesbeauftragten handelt es sich jedoch um gesetzlich geregelte Beauftragte, sodass die Wertungen nicht uneingeschränkt übernommen werden können. Ferner ist bei der Information der Öffentlichkeit stets eine Bewertung des konkreten Einzelfalls erforderlich.

#### aa) Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen

Erwähnenswert ist zunächst der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 7. Juli 1997, in dem das Gericht über Aussagen des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen in Bezug auf den damaligen brandenburgischen Ministerpräsidenten Manfred Stolpe zu entscheiden hatte. Der Kläger machte geltend, dass er durch die Äußerungen in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt sei.<sup>360</sup> Das Gericht stellte in Bezug auf hoheitliche Äußerungen fest, dass eine solche dann relevant sein kann,

„wenn [sie] den Inkriminierten in seinem sozialen Umfeld berührt, herabsetzenden Charakter trägt, das Ansehen des Betroffenen in nicht hinnehmbarer Weise in Frage stellt.“<sup>361</sup>

Das Gericht stellte in Bezug auf die Legitimation der Äußerung auf § 37 Abs. 1 Nr. 5 StUG a.F. ab; der Kläger ist eine Person der Zeitgeschichte, sodass die gesetzlich normierten Einschränkungen gewahrt waren.<sup>362</sup> In Bezug auf § 37 StUG a.F. ist jedoch bereits problematisch, dass diese Norm keine explizite Trennung von Aufgabe und Befugnis regelte. Die Feststellungen des Gerichts sind kritisch zu sehen, denn letzteres führte im besagten Beschluss auf, dass der Beauftragte über die ausdrücklich gesetzlich geregelte Aufgabenzuweisung politische Stellungnahmen tätigen dürfe; dies ergebe sich aus seiner „herausgehobenen, hinreichend gekennzeichneten öffentlichen Stellung“<sup>363</sup>. Es ist jedoch zwischen Aufgaben und Befugnissen zu differenzieren; generell berechtigen nur spezielle Befugnisnormen zu Eingriffen in Rechte Dritter. Allerdings verweist das Gericht auf die Grenzen, die in der Rechtsprechung für hoheitliche Äußerungen entwickelt wurden (hinreichend gewichtiger Anlass für die Äußerung und Wahrung der Sachlichkeit und des Richtigkeitsgebots; Werturteile müssen zumindest auf einem „sachgerechten vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen“<sup>364</sup>). Das Gericht stellt maßgeblich auf eine Abwägung der Umstände im Einzelfall und die Verhältnismäßigkeit ab.

<sup>360</sup> OVG Berlin, NJW 1998, 257 (258).

<sup>361</sup> OVG Berlin, NJW 1998, 257 (258).

<sup>362</sup> OVG Berlin, NJW 1998, 257 (258).

<sup>363</sup> OVG Berlin, NJW 1998, 257 (259).

<sup>364</sup> OVG Berlin, NJW 1998, 257 (259); vgl. zu den genannten Grenzen in der Rechtsprechung: BVerfGE 40, 287 (293); BVerwGE 82, 76 (83); 159, 327; BGH, NVwZ-RR 2020, 878 (882).

Die wesentlichen Aussagen zur Zulässigkeit von Äußerungen des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen wurden sodann auch in einem Urteil des Bundesgerichtshofes vom 2. Juli 2019 angewandt.<sup>365</sup> Demnach wurde die Befugnis zur Information der Öffentlichkeit auf die einfachgesetzliche Norm des § 37 Abs. 1 Nr. 5 StUG a. F. gestützt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als entscheidender Anknüpfungspunkt für die Rechtmäßigkeit staatlichen Informationshandelns herangezogen.<sup>366</sup>

#### bb) Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Öffentliche Äußerungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Bezug auf Verstöße von Unternehmen gegen datenschutzrechtliche Vorschriften und diesbezüglich verhängte Bußgelder greifen aufgrund der Eignung, den guten Ruf der Unternehmen zu schädigen, in Grundrechte der betroffenen Unternehmen ein.<sup>367</sup> Aufgrund der Tatsache, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz regelmäßige Tätigkeitsberichte anfertigt, in denen er explizit auf Datenschutzverstöße hinweist, haben die Befugnisse zur Öffentlichkeitsarbeit bei ihm besondere Relevanz.

Es stellt sich insbesondere die Frage, ob er die Unternehmen, die gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen haben und gegen die Bußgelder verhängt worden sind, *expressis verbis* in der Öffentlichkeit nennen darf. Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Schutzauftrag des Beauftragten als Hüter der Datenschutzrechte der Bürger und den Grundrechten der betroffenen Unternehmen. Auf nationaler Ebene ist bei solchen Warnungen grundsätzlich die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) beeinträchtigt; auf europäischer Ebene gilt diesbezüglich Art. 15 GRCh. Weiterhin kann bei einer namentlichen Nennung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen sein (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 7 GRCh und Art. 8 GRCh).<sup>368</sup> Die Anwendung der unterschiedlichen Grundrechte (nationale und europäische Grundrechte) führt hinsichtlich der Frage nach der Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit zu keinem anderen Ergebnis.<sup>369</sup> Eine Abgrenzung ist demnach – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>370</sup> – nicht notwendig.<sup>371</sup>

<sup>365</sup> BGH, NVwZ-RR 2020, 878.

<sup>366</sup> BGH, NVwZ-RR 2020, 878 (881).

<sup>367</sup> Eingehend dazu: *Born*, K&R 2021, 13 ff.

<sup>368</sup> *Born*, K&R 2021, 13 (14 f.).

<sup>369</sup> *Born*, K&R 2021, 13 (14).

<sup>370</sup> BVerfG, NJW 2020, 314 Rn. 81.

<sup>371</sup> *Born*, K&R 2021, 13 (14).

(1) *Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln*

Für die Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist eine Unterlassungsklage gegen Äußerungen des besagten Beauftragten aus dem Jahr 1998 relevant. Letzterer warnte vor Gefahren von Datenmacht in privater Hand und verurteilte das Vorhaben eines Unternehmens.<sup>372</sup> Das betroffene Unternehmen machte sodann eine Beeinträchtigung seiner Berufsfreiheit (Art. 12 GG) glaubhaft.<sup>373</sup> Das Verwaltungsgericht Köln verwies in diesem Kontext zunächst auf die bestehende Rechtsprechung zu Warnungen der Bundesregierung und führte – unter Bezugnahme auf die bereits entwickelten Kriterien – auf, dass solche Warnungen zulässig seien,

„wenn ein hinreichend gewichtiger, dem Inhalt und der Bedeutung des berührten Grundrechtes entsprechender Anlaß besteht und wenn die negativen Werturteile nicht unsachlich sind, sondern auf einem im wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen. Ein hinreichender Anhaltspunkt für eine Warnung besteht dabei, wenn eine Gefahr für verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter oder zumindest der begründete Verdacht einer Gefahr vorliegt. Entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestimmt sich dann das dabei einzuhaltende Maß der Sachaufklärung nach dem Gewicht der Gefahr sowie nach dem Inhalt und der Funktion der Warnung.“<sup>374</sup>

Sodann wies das Gericht darauf hin, dass der Bundesbeauftragte zwar nicht mit der Bundesregierung gleichgesetzt werden könne, allerdings eine besondere Stellung innehave, die sich aus seiner gesetzlichen Regelung, seiner Unabhängigkeit, aber auch aus der Tatsache ergebe, dass der Beauftragte vom Bundestag gewählt werde und somit über eine verstärkte demokratische Legitimation verfüge.<sup>375</sup> Demnach wandte das Gericht ähnliche Kriterien wie bei der Bundesregierung für den Bundesbeauftragten an, insbesondere in Bezug auf den Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis.<sup>376</sup> Weiterhin stellte das Verwaltungsgericht Köln fest, dass es sich um eine Modifikation des Gesetzesvorbehalts handelt, die auf besondere Ausnahmefälle zu beschränken ist.<sup>377</sup> Ähnlich urteilte auch das Obergerverwaltungsgericht Schleswig in Bezug auf Äußerungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz von Schleswig-Holstein.<sup>378</sup> Das Gericht stellte zudem fest, dass beispielsweise die Namensnennung eines Unternehmens dann zulässig ist, wenn diese erforderlich ist, damit die Äußerung ihre Schutzfunktion entfaltet, oder wenn durch sie keine Vertiefung des Grundrechtseingriffs erfolgt, da der Name bereits durch andere Be-

<sup>372</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912.

<sup>373</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912.

<sup>374</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912.

<sup>375</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912 (913); zur besonderen rechtlichen Stellung des Beauftragten auch: *Weichert*, DuD 2015, 397 (397 f.).

<sup>376</sup> Diese Schlussfolgerung des Gerichts befürworten: *Ehmann*, CR 1999, 560 f.; *Weichert*, DuD 2015, 397 (398); kritisch: *Born*, K&R 2021, 13 (18).

<sup>377</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912 (913).

<sup>378</sup> OVG Schleswig, ZD 2014, 536 (537 f.).

richterstattung in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist.<sup>379</sup> Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass bei einer Namensnennung stets die Umstände im Einzelfall zu betrachten sind, weil durch eine solche ein weitergehender Grundrechtseingriff stattfindet.

Im Ergebnis kam das Verwaltungsgericht Köln zu der Auffassung, dass der Beauftragte im konkreten Einzelfall aufgrund seiner Äußerung, die eine rechtliche Wertung enthielt und das Unternehmen in ein kriminelles Licht rückte, das Übermaßverbot überschritten hatte.<sup>380</sup> Dem ist insofern zuzustimmen, als durch die konkrete Stellungnahme das Unternehmen indirekt mit verbrecherischen Tätigkeiten in Verbindung gebracht wird und demnach in der Öffentlichkeit an den Pranger gestellt wird.<sup>381</sup> Dies stellt eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung von Grundrechten dar; insofern ist auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Unternehmens beeinträchtigt (Schutz der geschäftlichen Ehre).

## (2) Gesetzliche Rahmenregelungen für die Öffentlichkeitsarbeit

Der Beauftragte hat nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 BDSG die Aufgabe, die Öffentlichkeit für die Risiken, Vorschriften, Garantien und Rechte im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten zu sensibilisieren und sie darüber aufzuklären. Aus dieser Aufgabenzuweisung wird auch die Pflicht herausgelesen, dass der Beauftragte die Öffentlichkeit informieren muss.<sup>382</sup> Weitergehend bestimmt § 14 Abs. 2 Satz 1 BDSG, dass der Bundesbeauftragte jederzeit und aus eigener Initiative gegenüber der Öffentlichkeit Stellungnahmen, die im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten stehen, abgeben kann. Diese Aufgabe ergibt sich gleichfalls aus Art. 57 Abs. 1 lit. b DSGVO. Eine Befugnis zur Information der Öffentlichkeit ist in Art. 58 Abs. 3 lit. b DSGVO vorgesehen; die Norm ist weit gefasst<sup>383</sup> und umfasst das Recht, sich bei allen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten stehen, an die Öffentlichkeit zu wenden. Hinsichtlich seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit kann § 12 Abs. 3 IFG als maßgebliche Befugnisnorm für Eingriffe in Grundrechte herangezogen werden.<sup>384</sup>

<sup>379</sup> OVG Schleswig, ZD 2014, 536 (538).

<sup>380</sup> VG Köln, NVwZ 1999, 912 (913 f.); siehe zur Zulässigkeit von Warnungen dieses Beauftragten auch: v. Lewinski, RDV 2001, 275 (279 ff.); Müller, RDV 2004, 211 ff.

<sup>381</sup> Zur Unzulässigkeit des „An-Den-Pranger-Stellen“ von Unternehmen siehe auch: Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 32.

<sup>382</sup> Müller, RDV 2004, 211 (213); zu den zentralen Regelungen der Informationstätigkeit: Weichert, DuD 2015, 323 (324).

<sup>383</sup> Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 32; kritisch zur Bestimmtheit der Vorschrift: Born, K&R 2021, 13 (16 f.).

<sup>384</sup> Gusy, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 23 Rn. 110.

Die Öffentlichkeit wird in § 15 BDSG und in Art. 59 DSGVO als Adressat des Tätigkeitsberichts erwähnt.<sup>385</sup> Diese Normen geben dem Bundesbeauftragten im Zusammenhang mit der Erstellung des Berichts die Befugnis, Datenschutzverstöße festzustellen. Artikel 59 Satz 1 DSGVO sowie § 15 Satz 1 BDSG besagen, dass der Bericht eine Liste der Arten der gemeldeten Verstöße und der Arten der getroffenen Maßnahmen nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO enthalten kann. Der Inhalt des Tätigkeitsberichts steht zwar im Ermessen des Bundesbeauftragten, hat jedoch rechtsstaatlichen Anforderungen zu entsprechen und muss demnach inhaltlich richtig, sachlich sowie neutral sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.<sup>386</sup> Weiterhin wird im Schrifttum festgestellt, dass sich aus dem Wortlaut und der Systematik (Zusammenhang mit Art. 57 lit. u DSGVO) ergibt, dass die Unternehmen namentlich nicht genannt werden dürfen.<sup>387</sup> Die Liste über Verstöße von Unternehmen nach Art. 57 lit. u DSGVO ist eine interne Liste und darf demnach auch nicht vollständig im Bericht veröffentlicht werden.<sup>388</sup> Eine solche Einschränkung könnte gleichfalls aus dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleitet werden, da die Grundrechtspositionen der Unternehmen beeinträchtigt werden.

Der Wortlaut der gesetzlichen Rahmenregelungen für die Öffentlichkeitsarbeit enthält nicht explizit die Befugnis, im Einzelfall Warnungen auszusprechen und insbesondere die Öffentlichkeit in Bezug auf Bußgeldverfahren gegen Unternehmen zu unterrichten.<sup>389</sup> In Teilen der Literatur wird jedoch die Auffassung vertreten, dass die Befugnisnorm (Art. 58 Abs. 3 lit. b DSGVO) weitreichender sein muss als die entsprechende Aufgabenzuweisung (Art. 57 Abs. 1 lit. b und c DSGVO) und demnach auch die Befugnis zu Warnungen und Grundrechtseingriffen enthält.<sup>390</sup> Rechtsstaatliche Anforderungen müssen jedoch stets gewahrt werden,<sup>391</sup> unabhängig davon, wie bedeutend die zu erfüllende Aufgabe für die Allgemeinheit sein mag.

Außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung kann Art. 58 Abs. 3 lit. b DSGVO jedoch nicht herangezogen werden; das Bundesdatenschutzgesetz enthält hingegen keine ausdrückliche Befugnis zur Öffentlichkeits-

<sup>385</sup> Siehe noch zur Vorgängerregelung, die nur den Bundestag als Adressat des Tätigkeitsberichts erwähnte: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 99 ff.

<sup>386</sup> *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 15 BDSG Rn. 2.

<sup>387</sup> *Born*, K&R 2021, 13 (16); siehe auch: *Polenz*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hg.), DatSchR, Art. 59 DSGVO Rn. 6: „die Preisgabe personenbezogener Daten bedarf einer eigenen Rechtfertigung“.

<sup>388</sup> *Ziebarth*, in: Sydow (Hg.), DSGVO, Art. 59 Rn. 8.

<sup>389</sup> So auch: *Kropp*, PinG 2019, 220 (223); *Born*, K&R 2021, 13 (16); ausführlich zu den in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen, deren Einschlägigkeit sodann verneint wird: *Born*, K&R 2021, 13 (16 ff.); speziell zur Ermächtigungsgrundlage bei Sanktionshandeln: *Paal*, K&R 2020, 8 (11 f.).

<sup>390</sup> *Selmayr*, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 32; *Körffer*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 58 DSGVO Rn. 29; *Nguyen*, in: Gola (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 23; *Polenz*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hg.), DatSchR, Art. 58 DSGVO Rn. 54; a.A. v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, Art. 58 DSGVO Rn. 42; *Born*, K&R 2021, 13 (16).

<sup>391</sup> So auch: *Selmayr*, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 32.

arbeit<sup>392</sup>. Es wurde bereits dargestellt, dass der Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis mittlerweile bei informellem Verwaltungshandeln anerkannt ist – allerdings ist diese Schlussfolgerung aus rechtsstaatlichen Gründen bedenklich. In Teilen der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass die Kriterien für die Zulässigkeit der Warnungen des Beauftragten nicht zu restriktiv ausgelegt werden dürfen, da letzterer sonst zu einem *zahnlosen Tiger* werden könnte und eine solche restriktive Auslegung der Unabhängigkeit des Beauftragten nicht gerecht werde.<sup>393</sup> Festzustellen ist demgegenüber: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit stellt eine oberste Bundesbehörde dar (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 BDSG), sodass für ihn im Wesentlichen die gleichen Maßstäbe zu gelten haben wie für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien.<sup>394</sup> Zwar gelten beim Beauftragten, insbesondere aufgrund seiner Unabhängigkeit, Besonderheiten, jedoch darf dies nicht zulasten der Grundrechtsträger gehen. Auch unabhängige Behörden sind an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden. Dies ergibt sich für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gleichfalls aus Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh, da er maßgeblich aufgrund der europäischen Datenschutz-Grundverordnung tätig wird.<sup>395</sup> Darüber hinaus rechtfertigt auch seine demokratische Legitimation keine andere Wertung als bei den Mitgliedern der Bundesregierung, denn diese sind zumindest mittelbar demokratisch legitimiert und in der Regel Abgeordnete des Bundestages und demnach unmittelbar durch das Volk gewählt worden. Dies gilt auch dann, wenn zutreffend davon ausgegangen wird, dass dem Beauftragten selbst eine „Wächteraufgabe im Hinblick auf die gesellschaftliche Funktion digitaler Grundrechte“<sup>396</sup> zukommt. Insoweit ist stets zu prüfen, ob im Einzelfall ein funktionales Äquivalent eines Eingriffs gegeben ist. Wenn jedoch explizit über die Ankündigung eines Bußgeldverfahrens in Bezug auf ein konkretes Unternehmen, das namentlich genannt wird, informiert wird, so liegt eine erhebliche zielgerichtete Beeinträchtigung des Rufs des Unternehmens vor. Solche Äußerungen können in der Folge auch dessen Existenz gefährden.<sup>397</sup> In diesem Fall ist ein funktionales Äquivalent eines Eingriffs zu bejahen<sup>398</sup> und konsequenterweise eine spezielle Rechtsgrundlage notwendig. Im Kartellrecht besteht eine explizite gesetzliche Vorschrift für das Informationshandeln in Bezug auf das Sanktionshandeln (vgl. § 53 Abs. 5 GWB<sup>399</sup>). Diese Norm könnte bei der Schaffung

<sup>392</sup> So auch: *Born*, K&R 2021, 13 (17).

<sup>393</sup> *Kauf*, DuD 2003, 370f.; *Weichert*, DuD 2015, 397 (401).

<sup>394</sup> Siehe auch: *Härtig*, CR 2011, 585 (587).

<sup>395</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 100; *Born*, K&R 2021, 13 (14).

<sup>396</sup> *Weichert*, DuD 2015, 323 (324).

<sup>397</sup> *Born*, K&R 2021, 13 (15); mit Verweis auf: BVerfGE 148, 40 Rn. 43.

<sup>398</sup> So auch: *Härtig*, CR 2011, 585 (588); *Paal*, K&R 2020, 8 (11); *Born*, K&R 2021, 13 (15).

<sup>399</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 6. 2013, BGBl. I S. 1750, 3245, das zuletzt durch Gesetz vom 27. 7. 2021, BGBl. I S. 3274, geändert worden ist.

einer Rechtsgrundlage als Vorbildregelung herangezogen werden.<sup>400</sup> Eine weitere geregelte Grenze der Öffentlichkeitsarbeit ist die Amtsverschwiegenheit des Beauftragten (§ 13 Abs. 4 BDSG und Art. 54 Abs. 2 DSGVO).<sup>401</sup>

### *b) Allgemeine Schlussfolgerung*

Festzustellen ist, dass, auch wenn die Aufgabe zur Öffentlichkeitsarbeit als ausreichende Befugnis für mögliche Beeinträchtigungen von Grundrechten gesehen wird, stets die konkreten Umstände im Einzelfall zu gewichten sind und das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren ist. Zunächst müssen Äußerungen der Beauftragten inhaltlich richtig sein und dem Sachlichkeitsgebot entsprechen. Entscheidend ist zudem, ob die konkrete Äußerung der Beauftragten aufgrund ihrer Intensität einen Eingriff in die Grundrechte darstellt; sollte dies der Fall sein, können Beauftragte nur dann tätig werden, wenn eine explizite Ermächtigung besteht, die ihnen die Befugnis zur Informationstätigkeit zuweist.<sup>402</sup> Eine Zurechnung der Äußerungen zur Bundesregierung ist aufgrund der Unabhängigkeit der Beauftragten, die als charakteristisches Merkmal anerkannt ist, nicht unproblematisch. Allerdings muss die Bundesregierung aus rechtsstaatlichen Gründen die parlamentarische Verantwortung für das Handeln der Beauftragten übernehmen, die in ihrem Organisationsbereich tätig werden, solange die Beauftragten nicht selbst verantwortlich gemacht werden können.

Die meisten Beauftragten der Bundesregierung sind nicht gesetzlich geregelt, sodass im Gegensatz zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und zum Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen keine ausdrückliche gesetzliche Aufgabenzuweisung besteht, aus der eine Befugnis abgeleitet werden könnte. Allgemein schwebt über Warnungen, die sich auf konkrete Vereinigungen beziehen, das Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit – Betroffene können sich mittels einer Verfassungsbeschwerde rechtlich zur Wehr setzen. Es ist zu begrüßen, wenn sich Beauftragte zum Schutze anderer Verfassungsgüter äußern. Beispielsweise sind bei Antisemitismus der Schutz der Menschenwürde sowie die persönliche Ehre der Betroffenen zu nennen; dem „Bedrohungspotenzial des Antisemitismus“<sup>403</sup> ist dabei ein hoher verfassungsrechtlicher Rang einzuräumen. Damit generell die Gefahr vermieden wird, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten als verfassungswidrig qualifiziert wird, ist es notwendig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die solche Stellungnahmen ausdrücklich legi-

<sup>400</sup> Paal, K&R 2020, 8 (12).

<sup>401</sup> Eingehend dazu: Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. 54 Rn. 12 ff.

<sup>402</sup> So auch: Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021); siehe in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Born, K&R 2021, 13 (18).

<sup>403</sup> Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 88.



timiert.<sup>404</sup> Ein solches Gesetz, das den rechtsstaatlichen Ansprüchen gerecht wird, kann insbesondere aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Schutzfunktion, die Beauftragte zumindest auch erfüllen, Eingriffe in die Meinungsfreiheit rechtfertigen (wenn die Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG gewahrt werden<sup>405</sup>). Zusammengefasst lässt sich also feststellen, dass Beauftragte gegenwärtig keine unbegrenzte Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit besitzen; es ist stets eine Prüfung im Einzelfall notwendig – rechtsstaatliche Anforderungen müssen gewahrt werden.

### 3. Wahrung der föderalen Kompetenzordnung

Der Bund darf die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch die Ernennung von Beauftragten nicht umgehen.<sup>406</sup> Durch die Beauftragten des Bundes besteht die Gefahr, dass der Bund das „Defizit an Vollzugsverwaltung“<sup>407</sup> durch die Einsetzung von Beauftragten auszugleichen versucht.<sup>408</sup> So wird in der Literatur konsequenterweise darauf verwiesen, dass sich die Berichtstätigkeit der Beauftragten an der Kompetenzordnung und folglich an Art. 30 GG messen lassen muss.<sup>409</sup> Teilweise werden in Rechtsprechung und Literatur jedoch Einschränkungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Art. 30 GG gemacht, so müsste die Äußerung nach außen eine gewisse Intensität aufweisen und demnach seien bloße „anregende“ Tätigkeiten nicht erfasst.<sup>410</sup> Allerdings können Personen, die mit einer bestimmten Autorität ausgestattet sind und ein entsprechendes Ansehen in der Öffentlichkeit haben, erheblichen Einfluss durch Worte ausüben.<sup>411</sup> Nur schwer mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

<sup>404</sup> Siehe auch: *Haake*, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

<sup>405</sup> Dazu: *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 5 Rn. 269 ff.; *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 5 Rn. 97 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. I, Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 135 ff.; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 5 Rn. 111 ff.

<sup>406</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 95; *ders.*, DÖV 1986, 363 (371); *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (24); *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 51.

<sup>407</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 17.

<sup>408</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 17.

<sup>409</sup> *Wittreck*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 18; *Hillgruber*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 185; *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 32; *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 44.

<sup>410</sup> BVerfGE 22, 180 (216); *Lerche*, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, S. 28; *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 34; *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 30 Rn. 9.1; *Heintzen*, NJW 1990, 1448 (1449); eingehend dazu: *Voitl*, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 19 ff.; kritisch: *Boewe*, Die parlamentarische Befassungskompetenz unter dem Grundgesetz, S. 41 ff.; *Hillgruber*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 187 f.; *Schubert*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 33.

<sup>411</sup> Siehe zur Macht des geistigen Einflusses: *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 167 ff.; *Kirchhof*, Verwalten durch „mittelbares“ Einwirken, S. 116 ff.

vereinbar ist es, wenn dem präkonstitutionellen Staat weitreichende Äußerungsrechte nur aufgrund seiner Existenz zustehen könnten – denn es ist Aufgabe der Verfassung, die Macht des Staates zu verteilen und ihr Grenzen zu setzen.<sup>412</sup> Die Einhaltung der Zuständigkeitsordnung bei der öffentlichkeitswirksamen Informationsarbeit stellt zudem sicher, dass solche Warnungen, die zulasten Dritter ausgesprochen werden, nicht mehrfach geäußert und demnach kumulativ Grundrechte durch verschiedene Träger öffentlicher Gewalt beeinträchtigt werden.<sup>413</sup> Solche öffentlichen Äußerungen, die über eine bloße Wiedergabe von konkreten wissenschaftlich unstrittigen Fakten oder Tatsachen hinausgehen, sind der Kompetenzordnung zu unterstellen.

Ausgangspunkt für die Bewertung der öffentlichen Äußerungen der Beauftragten ist Art. 30 GG. Nach der Norm sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, *soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft* oder zuläßt.<sup>414</sup> Eine ausdrückliche Regelung, die die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten regeln würde, besteht im Grundgesetz nicht. Demnach muss die Befugnis zu Öffentlichkeitsarbeit aus anderen verfassungsrechtlichen Wertungen abgeleitet werden; ansonsten fehlt die Verbandskompetenz. Besonders geeignet in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit ist die Annexkompetenz,<sup>415</sup> da durch diese die Ausdehnung einer bereits geregelten Kompetenz auf begleitende Unterstützungsmaßnahmen ermöglicht wird.<sup>416</sup> Bei der Annexkompetenz handelt es sich jedoch um eine Hilfszuständigkeit, die aus einer bereits geregelten Kompetenz abgeleitet werden muss.<sup>417</sup> Es muss sich aber, um Art. 30 GG gerecht zu werden, um einen Annex zu einer Kompetenz handeln, die bereits im Grundgesetz verankert ist.<sup>418</sup> In Bezug auf Warnungen wird sodann ein Rückgriff auf eine Annexkompetenz generell abgelehnt, weil erstere aufgrund ihrer intensiven

<sup>412</sup> Boewe, Die parlamentarische Befassungskompetenz unter dem Grundgesetz, S. 47; eingehend zum Verhältnis Staat und Verfassung: Isensee, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 15 Rn. 6 ff.

<sup>413</sup> Heintzen, NJW 1990, 1448.

<sup>414</sup> Die Auslegung der gesetzlichen Formulierung des Art. 30 GG ist umstritten; näher dazu: Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 47 ff. m. w. N.; siehe auch: Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 22, der die Annexkompetenz unter den Begriff „treffen einer anderen Regelung“ fasst.

<sup>415</sup> Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 50.

<sup>416</sup> März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 68; Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 57 f.; eingehend zu den Annexkompetenzen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit: Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 245 ff.; Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 47 ff.

<sup>417</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 40; März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 68.

<sup>418</sup> Wittreck, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 23; Schubert, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 39; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 30 Rn. 15; März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 63; näher zu den Erfordernissen der anderen Regelung: Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 48 ff.

Auswirkungen als eigenständige Maßnahmen zu beurteilen seien.<sup>419</sup> Allerdings kann eine scharfe Abgrenzung zwischen Warnungen und bloßen aufklärenden Informationen im Einzelfall kompliziert sein. Zutreffend ist jedenfalls, dass bei Warnungen die Ableitung einer Annexkompetenz einer besonders triftigen Begründung bedarf und restriktiv erfolgen muss, damit die Kompetenzordnung nicht ausgehöhlt wird. Das Aussprechen von Warnungen kann Eingriffscharakter und somit einen ähnlichen Rechtscharakter wie klassische Vollzugsmaßnahmen haben.<sup>420</sup>

### *a) Allgemeine Kompetenz der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit*

In Bezug auf die Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sie aufgrund ihrer Kompetenz zur Staatsleitung zur Öffentlichkeitsarbeit berechtigt ist<sup>421</sup> und diese Kompetenz eine andere Regelung im Sinne des Art. 30 GG darstellt.<sup>422</sup> Die Organkompetenz der einzelnen Mitglieder der Bundesregierung folgt aus Art. 65 Satz 2 GG. Die Kompetenz des Bundeskanzlers ist weitreichender; da er die Richtlinienkompetenz innehat, ist bei ihm auf Art. 65 Satz 1 GG abzustellen.<sup>423</sup> Die Aufgaben der Regierung kommen allerdings nur fragmentarisch im Grundgesetz in Art. 62 ff. GG zum Ausdruck. Einschränkend ist die Bundesregierung jedoch nur dort zur Informationsarbeit berechtigt, „wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung zukommt“<sup>424</sup> und insbesondere die Informationen aufgrund der „länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter“<sup>425</sup> haben. Die Staatsnotwehr als allgemeine Rechtsgrundlage für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist darüber hinausgehend abzulehnen, da es diesbezüglich einer präzisen verfassungsrechtlichen Regelung bedürfte, die genau festlegt, ab wann von einer solchen Notsituation (Krieg, Naturkatastrophen) auszugehen ist und unter welchen Umständen der Bund zum informatorischen Einschreiten berechtigt ist.<sup>426</sup>

<sup>419</sup> Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 55.

<sup>420</sup> Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 53; v. Lewinski, RDV 2001, 275 (280); demnach werden Warnungen auch als typische Verwaltungsaufgabe eingeordnet: Philipp, Staatliche Verbraucherinformationen im Umwelt und Gesundheitsrecht, S. 59.

<sup>421</sup> Dazu: BVerfGE 105, 252 (270); 138, 102 Rn. 40; 148, 11 Rn. 51; 154, 320 Rn. 49; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 89; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 62 Rn. 36.

<sup>422</sup> BVerfGE 105, 252 (271); 105, 279 (307); kritisch dazu: Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 33 ff.; Bethge, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § 58 Rn. 113; Wittreck, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 22; März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 49; Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 22; Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 196.

<sup>423</sup> BVerfGE 105, 252 (275); BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 89; Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, S. 202.

<sup>424</sup> BVerfGE 105, 252 (270), vgl. auch: BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 113.

<sup>425</sup> BVerfGE 105, 252 (271); bestätigend: BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 113; äußerst kritisch diesbezüglich: Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 196 f.

<sup>426</sup> So auch: Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 106.

Es fehlt hinsichtlich der Beauftragten jedoch an einer hinreichenden verfassungsrechtlich verankerten Stellung. Die Äußerungskompetenz der Beauftragten lässt sich nur dann auf Art. 65 Satz 2 GG stützen, wenn das Handeln der Beauftragten unmittelbar der Bundesregierung zugerechnet wird.<sup>427</sup> Die Beauftragten sind nicht Teil der Bundesregierung im Sinne des Art. 62 GG; sie können auch eigene Positionen gegenüber der Öffentlichkeit äußern.<sup>428</sup> Sie sind also zumindest in gewissem Maße unabhängig und nicht lediglich ein Sprachrohr der Regierung.<sup>429</sup> So betreiben die meisten Beauftragten zwar ihre Öffentlichkeitsarbeit gleichfalls über die Website der Regierung, allerdings verfügen sie auch über einen eigenen Internetauftritt<sup>430</sup>. Eine Ausnahme stellte jedoch der Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung dar, der von 2018 bis 2021 tätig war (19. Legislaturperiode) und über keine gesonderte Webpräsenz verfügte.<sup>431</sup> Auf Nachfrage des Abgeordneten Kai Gehring (Bündnis 90/Die Grünen) in Bezug auf diese Angelegenheit erklärte die Bundesregierung lediglich, dass das Presse- und Informationsamt über die Politik der Bundesregierung und in diesem Zusammenhang auch über die Themen des Beauftragten auf der Website [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) informiere.<sup>432</sup> Demnach kann höchstens darauf abgestellt werden, dass die Bundesregierung aufgrund ihrer Kompetenz zur Staatsleitung zusätzliche Personen einsetzen kann, die in einzelnen Bereichen entsprechende Öffentlichkeitsarbeit vornehmen. Allerdings stellen Beauftragte gerade eine gesonderte Institution dar; demnach sollten sie ebenfalls so in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Beauftragte sind jedenfalls keine bloßen *Marionetten* der Regierung. Gleichfalls kann Art. 65 Satz 2 GG nur dann hinsichtlich der Beauftragten herangezogen werden, wenn diese im Einzelfall lediglich anstelle der Regierung tätig werden und nicht in ihrer gesonderten Funktion als unabhängige Beauftragte agieren und eigenständige Meinungen äußern. Wird eine abgeleitete Kompetenz von der Bundesregierung im Einzelfall befürwortet, müssen für die Beauftragten die gleichen Grenzen wie für die Bundesregierung gelten und die Informationen für das gesamte Bundesgebiet relevant sein. Das Bundesverfassungsgericht legt diesbezüglich jedoch generell einen großzügigen Maßstab an. So sei auch eine „übergreifende Unterrichtung durch die Bundesregierung“<sup>433</sup> möglich. Demzufolge können Landesregierung und Bundesregierung gleichzeitig zur

<sup>427</sup> Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>428</sup> Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

<sup>429</sup> Dazu unten: Kap. 3 B. VIII.

<sup>430</sup> Siehe in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus: <https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/startseite/startseite-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022) oder in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung: [https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Home/home\\_node.html](https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Home/home_node.html) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>431</sup> BT-Drs. 19/3847, S. 2.

<sup>432</sup> BT-Drs. 19/3847, S. 2.

<sup>433</sup> BVerfGE 105, 252 (272).

Informationstätigkeit zu einem bestimmten Thema berechtigt sein.<sup>434</sup> Begründen lässt sich diese Ausnahme zumindest mit der Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.<sup>435</sup> Dagegen kann jedoch zu Recht kritisch eingewandt werden, dass dies dazu führen kann, dass es sodann zu sich widersprechenden Informationstätigkeiten von Bundes- und Landesregierung kommen kann.<sup>436</sup> In der Regel besteht ein äquivalenter Beauftragter auf Landesebene, beispielsweise der Beauftragte gegen Antisemitismus, sodass es bei Informationstätigkeiten der Beauftragten zu Überschneidungen kommen kann; dies könnte so lange gerechtfertigt sein, wie das Thema von länderübergreifender und somit besonderer Bedeutung für die Öffentlichkeit ist.

Bereits die Kompetenz der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit ist letztlich kritisch zu sehen, da sich die Aufgaben der Regierung aus dem Grundgesetz nur rudimentär ableiten lassen. Das Abstellen auf die Aufgabe der Bundesregierung zur Staatsleitung ist bereits konstruiert. Aus diesen Gründen ist es nicht hinreichend befriedigend, die Kompetenz der Beauftragten aus der Kompetenz der Regierung abzuleiten. Es besteht Nachbesserungsbedarf. Wenn die Öffentlichkeitsarbeit rechtsstaatlich auf weniger Bedenken stoßen soll, dann wäre eine Verbesserung der verfassungsrechtlichen Regelungen, die die Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und der Beauftragten betreffen, notwendig.<sup>437</sup> Ansonsten kann die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch eine zu extensive Auslegung verwischt werden.

### *b) Ableitung der Verwaltungskompetenz aus der Gesetzgebungskompetenz*

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Warnungen bereits als „im Vorfeld denkbarer Gesetzgebungsmaßnahmen liegende Äußerungen der Bundesregierung“<sup>438</sup> qualifiziert.<sup>439</sup> Es wird sodann vertreten, dass der Bund eine Kompetenz zur Äußerung habe, wenn er stattdessen auch ein Gesetz erlassen könnte.<sup>440</sup> Überzeugender erscheint es zumindest zu verlangen, dass der Bund tatsächlich die Aufgabe zur Öffentlichkeitsarbeit gesetzlich normiert haben muss, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Kompetenzordnung vollständig aufgehoben wird.

<sup>434</sup> Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 33.

<sup>435</sup> Eingehend dazu: Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 125 ff.

<sup>436</sup> Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 197.

<sup>437</sup> Näher hierzu unten: Kap. 6 A. III.

<sup>438</sup> BVerwGE 82, 76 (82); näher zur Differenzierung zwischen Vorbereitungsannex und Durchführungsnex: Voigt, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 52 ff.

<sup>439</sup> Voigt, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 53.

<sup>440</sup> Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 248; Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 192 f.; ablehnend: Heintzen, NJW 1990, 1448 (1450); zur Qualifizierung der Warnung als regelungsvermeidende Handlung: Robbers, DÖV 1987, 272 (278).

Die Warnungen der Bundesregierung sind dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen – für dieses Gebiet sind allerdings primär die Länder zuständig.<sup>441</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings die Warnung des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit in Bezug auf die *Transzendente-Meditation*-Bewegung auf die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für das Recht der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) sowie das Gebiet des Gesundheitswesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) gestützt.<sup>442</sup> Folglich werden Warnkompetenzen in der Rechtsprechung primär als Annexkompetenzen zu einem bestimmten Sachgebiet, das die Warnung betrifft, angesehen und nicht generell dem Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts zugeordnet. Der Rückgriff auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist dennoch grundsätzlich restriktiv zu handhaben, da es nicht zu einer Umgehung von Landeskompetenzen und zu einer „latente[n] Allzuständigkeit des Bundes“<sup>443</sup> kommen darf; insbesondere bei grundrechtsrelevanten Äußerungen ist es zutreffend, dass diesbezüglich Zurückhaltung bei der Begründung von Annexkompetenzen geboten ist, da diese Handlungen ähnlich wirken wie der Erlass von Verwaltungsakten aufgrund eines Gesetzes. Demnach kann eine Annexkompetenz nur dann in Betracht kommen, wenn nicht ausschließlich der Bereich der Gefahrenabwehr betroffen ist, sondern die Warnung auch einem anderen Sachbereich eindeutig zugeordnet werden kann.<sup>444</sup> Es ist jedenfalls im Einzelfall sorgfältig zu untersuchen, ob über das jeweilige Themengebiet, über das informiert werden soll und zu dem gegebenenfalls Warnungen ausgesprochen werden sollen, eine Kompetenz des Bundes besteht. Können die Warnungen keiner der Gesetzgebungskompetenzen zugeordnet werden, so ist davon auszugehen, dass, wenn die Warnungen auf die Abwehr von Gefahren abzielen, die Länder zuständig sind.

Der Bund hat nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3. GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Aufenthaltsgesetzes, sodass in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit des Beauftragten der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge beispielsweise eine ausschließliche Bundeskompetenz besteht. Demnach kann die Informationstätigkeit, die primär auf bestehende Gefahren für Ausländer abzielt, beispielsweise in Bezug auf Fremdenfeindlichkeit, auf die Norm gestützt werden. In Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat der Bund für die Telekommunikation nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz; allerdings umfasst diese Kompetenz nicht den gesamten Bereich des Datenschutzes. Das Datenschutzrecht umfasst viel-

<sup>441</sup> Gusy, NJW 2000, 977 (981); v. Lewinski, RDV 2001, 275 (280); Murswiek, NVwZ 2003, 1 (7); Schoch, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 37 Rn. 129; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 55; Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 22.

<sup>442</sup> BVerwGE 82, 76 (82).

<sup>443</sup> Voith, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 53.

<sup>444</sup> Siehe auch: Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 83 Rn. 55.



mehr viele unterschiedliche Lebensbereiche und ist eine Querschnittsmaterie.<sup>445</sup> Es fehlt folglich an einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen des Datenschutzes werden allerdings als Annexkompetenz aus den jeweiligen Sachkompetenzen der Art. 73 bis 74 GG abgeleitet.<sup>446</sup> Somit ist im Einzelfall eine Beurteilung der Frage notwendig, ob die Warnungen des Beauftragten dem Bereich des Bundes zugeordnet werden können.

Grundsätzlich ist es bereits aus bundesstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich, die Verwaltungskompetenz des Bundes auf Gesetzgebungskompetenzen zu stützen beziehungsweise eine weite Interpretation des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG vorzunehmen. Die Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit steht vielmehr auf *wackeligen Füßen*. Dies ist insofern problematisch, als gerade das Aussprechen von Warnungen die effektivste Möglichkeit für Beauftragte ist, Einfluss auszuüben.

### c) Ableitung der Kompetenz aus der Schutzfunktion der Grundrechte

Eine weitere Möglichkeit zur Ableitung einer Kompetenz aus dem Grundgesetz ist der unmittelbare Rekurs auf die Grundrechte. Entscheidend ist, dass die Grundrechte auch eine objektive Wertentscheidung enthalten, die durch den Staat positiv bewahrt werden muss.<sup>447</sup> Aus dieser Funktion der Grundrechte lässt sich zumindest auch die Schutzfunktion der Grundrechte ableiten.<sup>448</sup> Soweit ein Anspruch des Bürgers auf Tätigwerden des Staates besteht, gewähren die grundrechtlichen Schutzpflichten einen *status positivus* („*status civitatis*“<sup>449</sup>).<sup>450</sup> Für die Menschenwürde als höchstes verfassungsrechtliches Gut ist diese Schutzfunktion ausdrücklich in Art. 1 Abs. 1 GG normiert.<sup>451</sup> Hinsichtlich des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wurde vom Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass sich der Staat „schützend und fördernd

<sup>445</sup> Polenz, in: Taeger/Pohle (Hg.), Computerrechts-Handbuch, Teil 13, Kap. 131 Rn. 25.

<sup>446</sup> BT-Drs. 18/11325, S. 71; Tinnefeld, in: dies. u. a. (Hg.), Einführung in das Datenschutzrecht, Kap. 1 Rn. 352; Polenz, in: Taeger/Pohle (Hg.), Computerrechts-Handbuch, Teil 13, Kap. 131 Rn. 25.

<sup>447</sup> BVerfGE 7, 198 (Ls. 1); statt vieler: Bryde, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. I, § 17 Rn. 24 ff.

<sup>448</sup> Eingehend zur dogmatischen Herleitung der Schutzfunktion: Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 1 ff.; Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 101 f.; E. Klein, NJW 1989, 1633 ff.; H. H. Klein, DVBl. 1994, 489 ff.; Krings, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 26 ff.; Calliess, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. II, § 44 Rn. 1 ff.

<sup>449</sup> Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 114.

<sup>450</sup> Isensee, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IX, § 191 Rn. 3; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 1 Rn. 193.

<sup>451</sup> Siehe dazu bereits: BVerfGE 1, 97 (104); Dürig, AöR 81 (1956), 117 (118).



vor dieses Leben“<sup>4452</sup> zu stellen habe. Die Schutzpflichten beschränken sich auch nicht auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 1 GG. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits zu Schutzpflichten, die sich aus einer Eigentumsbeeinträchtigung nach Art. 14 GG ergeben können, Stellung genommen.<sup>4453</sup> Alle Grundrechte sind Konkretisierungen des Prinzips der Menschenwürde.<sup>4454</sup> Daraus lässt sich schließen, dass auch die Schutzfunktion für alle Grundrechte gelten muss, denn ihren Ursprung hat die Schutzpflicht in der Menschenwürde.<sup>4455</sup>

Die Beauftragten können in Bezug auf entsprechende Grundrechte an Bedeutung gewinnen.<sup>4456</sup> Antisemitische Äußerungen bedrohen die „persönliche Ehre, die Würde sowie individuelle Freiheit/Autonomie von Antisemitismusopfern“<sup>4457</sup>. Diese Rechte werden darüber hinaus bei allen Beauftragten relevant, die beispielsweise für Toleranz und Menschenrechte und gegen Diskriminierung eintreten. Demnach tragen neben dem Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus insbesondere der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsangelegenheiten, der Beauftragte für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie der Beauftragte der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit zum Schutz der Menschenwürde bei. Auch der Schutz der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist bei einigen Beauftragten von Bedeutung. So engagiert sich der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs gegen sexuelle Gewalt. Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe trägt wiederum mittelbar dazu bei, die Katastrophenhilfe zu verbessern, und leistet zumindest einen Beitrag dazu, dass der Staat seiner Schutzpflicht für das menschliche Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) nachkommen kann. Beim Beauftragten der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit ist hingegen der Schutz der Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 GG) von Bedeutung.

In Bezug auf die Ableitung einer Kompetenz aus der Schutzfunktion ist allerdings eine restriktive Interpretation geboten. Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte gegen den Staat.<sup>4458</sup> Die Schutzfunktion darf nicht zu stark zulasten der Abwehrfunktion ausgeweitet werden, da es andernfalls zu einer Ausuferung der Macht des Staates kommen könnte.<sup>4459</sup> Grundrechte enthalten keine allgemeine

<sup>4452</sup> BVerfGE 39, 1 (42); siehe auch bereits: BVerfGE 115, 118 (152).

<sup>4453</sup> BVerfG, NJW 1998, 3264 (3265).

<sup>4454</sup> BVerfGE 107, 275 (284); *Häberle*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 22 Rn. 57.

<sup>4455</sup> BVerfGE 88, 203 (251).

<sup>4456</sup> Allgemein zu den „Grundrechtsbeauftragten“ in der Verwaltung auch: *Häberle*, Die Verwaltung 22 (1989), 409 (417 f.).

<sup>4457</sup> *Lagodinsky*, Kontexte des Antisemitismus, S. 88.

<sup>4458</sup> Siehe bereits zu den verschiedenen Funktionen der Grundrechte: *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 94 ff.

<sup>4459</sup> Ablehnend bezüglich der Ableitung einer Kompetenz aus dem Schutzgedanken: *Voitl*, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, S. 114; *Wahl/Masing*, JZ 1990, 553 (559); *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IX, § 191 Rn. 277; zur Problematik der Ausdehnung der Schutzstaatsidee: *Hesse*, JZ 1991, 744 ff.

Ermächtigung des Staates, zur Wahrnehmung seiner staatlichen Aufgaben gegenüber den Bürgern tätig zu werden.<sup>460</sup>

Des Weiteren geht eine Ansicht in der Literatur davon aus, dass eine Kompetenz zur Öffentlichkeitswarnung dann auf die Schutzpflicht gegenüber den Bürgern gestützt werden kann, wenn dies zur Gefahrenabwehr notwendig ist und keine gesetzesakzessorische Öffentlichkeitsarbeit vorliegt.<sup>461</sup> Es handelt sich in diesem Fall ebenfalls um eine Art Notstandskompetenz<sup>462</sup> – eine Kompetenz zur „politischen Krisenbewältigung“<sup>463</sup>. Bei Warnungen, die andere Grundrechtsträger beeinträchtigen, kann allenfalls in seltenen Ausnahmefällen die Schutzfunktion der Grundrechte als Kompetenz herangezogen werden. Es bleibt zu bedenken, dass der Staat in Bezug auf die Erfüllung seiner Schutzpflicht bereits einen Gestaltungsspielraum hat und ihm mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen.<sup>464</sup> Die Notwendigkeit, tätig zu werden, wäre beispielsweise nur dann gegeben, wenn im konkreten Einzelfall eine in hohem Maße bedenkliche Gefährdung eines Grundrechtsträgers gegeben wäre und kein milderes Mittel bestünde, um der Schutzfunktion nachzukommen. Es muss eine Notsituation gegeben sein. Zur Begründung einer Kompetenz auf Bundesebene müsste sodann auch die Erfüllung der Schutzpflicht zwingend eine Warnung auf Bundesebene erfordern. Dies kann gegeben sein, wenn es um eine Angelegenheit geht, die für das gesamte Bundesgebiet Bedeutung hat.<sup>465</sup> Es muss insbesondere aus zeitlichen Gründen eine Äußerung auf Bundesebene zwingend notwendig sein – und demnach ist eine sorgfältige Abwägung im Einzelfall vorzunehmen. Allerdings wird eine solche Ausnahmekonstellation nur in seltenen Fällen für die Bundesbeauftragten denkbar sein, denn grundsätzlich ist es in diesem Fall auch den Landesbeauftragten möglich, eine Warnung auszusprechen. Der Bund kann nicht die Kompetenzordnung außer Kraft setzen, nur um zu zeigen, „dass er den Bürger in der Stunde der Gefahr nicht allein läßt“<sup>466</sup>.

#### *d) Ableitung der Kompetenz aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip*

Das Bundesverfassungsgericht hat Bezug nehmend auf die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung betont, dass diese für die Demokratie notwendig ist; so setzt eine verantwortliche Teilhabe der Bürger voraus, dass letztere hinreichend über die zu

<sup>460</sup> BVerfGE 21, 362 (370f.); 61, 82 (101); Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 120.

<sup>461</sup> So: Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 253f.; siehe auch: Bethge, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § 58 Rn. 114.

<sup>462</sup> Dazu auch: Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 105 f.

<sup>463</sup> BVerfGE 87, 37 (47).

<sup>464</sup> Stern, in: ders. (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. IV/1, S. 98.

<sup>465</sup> Eine überregionale Bedeutung kann alleine noch keine Kompetenz zur Warnung rechtfertigen, siehe auch: Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 189.

<sup>466</sup> Di Fabio, JuS 1997, 1.

entscheidenden Sachfragen informiert sind.<sup>467</sup> Die Literatur leitet den Auftrag zur Öffentlichkeitsarbeit ebenfalls aus dem Demokratieprinzip ab.<sup>468</sup> Entscheidend ist, dass der Bürger, um sich überhaupt eine Meinung und ein Urteil zum Staatswesen bilden zu können, über Informationen verfügen muss.<sup>469</sup> Weiterhin verweisen Stimmen in der Literatur auf das Rechtsstaatsprinzip, da durch Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit dem Erlass von Gesetzen Transparenz gefördert werden kann und ferner Informationen des Staates auch dazu führen, dass der Bürger über die Reichweite und Grenzen seiner Grundrechtsausübung in Kenntnis gesetzt wird.<sup>470</sup> Ferner ermöglicht die Öffentlichkeitsarbeit, dass der Bürger das Handeln der Regierung kontrollieren kann.<sup>471</sup> Allein aus der Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Verfassungsprinzipien ergibt sich jedoch noch keine Kompetenz des Bundes.

Zwar ist wie erwähnt in Ausnahmefällen – in besonderen Notsituationen – ein Abstellen auf die Schutzfunktion der Grundrechte möglich, allerdings nur, weil in diesem Falle der Bürger besonders schutzwürdig ist. Es gilt: Die Grundrechte sind das Herzstück der Verfassung. Die demokratischen und rechtsstaatlichen Erwägungen führen jedoch nicht zu dem Ergebnis, dass zur Erfüllung dieser Prinzipien ein Tätigwerden des Bundes zwingend notwendig wäre. Auch die Länder können diese Art der Öffentlichkeitsarbeit erfüllen. Ansonsten stünde dem Bund bereits eine umfassende Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit zu. Folglich ist die Ableitung einer Kompetenz aus den Staatsstrukturprinzipien abzulehnen, da sie zu einer nicht gerechtfertigten Ausdehnung von Bundeskompetenzen führen könnte.

<sup>467</sup> BVerfGE 44, 125 (147); 105, 252 (269); 105, 279 (302); 138 102 Rn. 63; 148, 11 Rn. 51; 154, 320 Rn. 49; BVerfG, NVwZ 2022, 1113 Rn. 111.

<sup>468</sup> *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 82 ff.; *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 51 (76); eingehend dazu: *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 125 ff.; *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, S. 153 ff.; siehe jedoch auch: *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 132 ff., der die Reduzierung des Demokratieprinzips auf die werbende amtliche Öffentlichkeitsarbeit der Regierung kritisiert.

<sup>469</sup> BVerfGE 44, 125 (147 f.); *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 82 ff.; *Kirchhof*, JZ 1989, 453 (455); *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 131; *Engelbert/Kutscha*, NJW 1993, 1233 (1234); *Pieroth*, JuS 2010, 473 (479); *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § 80 Rn. 5.

<sup>470</sup> BVerfGE 44, 125 (148); eingehend dazu: *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 158 ff.; *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § 80 Rn. 5; *Growe*, Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs, S. 65 f.; *Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, S. 169 ff.

<sup>471</sup> *Pieroth*, JuS 2010, 473 (479).

### e) Kompetenz kraft Natur der Sache

Die Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ist hingegen als stillschweigende Bundeskompetenz<sup>472</sup> anzusehen, die aus der Auslegung der Normen des Grundgesetzes abgeleitet wird.<sup>473</sup> Eine Kompetenz kraft Natur der Sache ist aber lediglich dann anzunehmen, wenn Aufgaben erfüllt werden, die begriffsnotwendig nur vom Bund wahrgenommen werden können, da andernfalls ihr Zweck nicht erfüllt werden kann.<sup>474</sup> Das Erfordernis der Zweckmäßigkeit ist restriktiv auszulegen und kann sich nicht allein aufgrund der Notwendigkeit einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ergeben.<sup>475</sup> Im alleinigen Aufgabenbereich der Länder kommt nach Frank Schürmann höchstens eine Eilzuständigkeit aus der Natur der Sache in Betracht, wenn eine rechtzeitige Information der zuständigen Landesbehörde nicht gewährleistet werden kann.<sup>476</sup>

Eine Begründung einer Kompetenz kraft Natur der Sache wird bei den Beauftragten in der Regel nicht möglich sein, da es sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene Beauftragte für die gleiche Aufgabe gibt;<sup>477</sup> beispielsweise sei an dieser Stelle der Integrationsbeauftragte oder der Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderung genannt. Demnach ist eine „Abgrenzung der jeweiligen Tätigkeitsbereiche nach Verbandskompetenzen unumgänglich“<sup>478</sup>.

## 4. Befugnis zur Rechtsberatung

In der Norm des § 140h Abs. 2 Satz 3 SGB V wird betont, dass der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten Informationen zu deren Rechten in allgemein verständlicher Sprache und in geeigneter Form zusammenstellen und bereithalten soll. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass Beauftragte sich auch mit rechtlichen Aspekten beschäftigen und über diese Bereiche informieren müssen. Als nicht unproblematisch ist es jedoch zu werten, wenn

<sup>472</sup> Zur Unterscheidung der ungeschriebenen und der stillschweigenden Bundeskompetenzen: *Küchenhoff*, AöR 82 (1957), 413 ff.

<sup>473</sup> *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 50 f.; *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 65; *Wittreck*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 23; *Bullinger*, AöR 96 (1971), 237 (283); a.A. jedoch: *Korioth*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 23; *Pietzcker*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 134 Rn. 14.

<sup>474</sup> BVerfGE 11, 89 (99); 12, 205 (251); 22 180 (217); 26, 246 (257); 41, 291 (312); *Korioth*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 23; eingehend: *Bullinger*, AöR 96 (1971), 237 (268 ff.).

<sup>475</sup> BVerfGE 26, 246 (257); *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 65; zur restriktiven Anerkennung sog. ungeschriebener Verwaltungszuständigkeiten des Bundes auch: *Suerbaum*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § 81 Rn. 62.

<sup>476</sup> *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 256.

<sup>477</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 98.

<sup>478</sup> *Hillgruber*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 185.

die Beauftragten im Bereich der rechtlichen Beratung nach außen tätig werden. Diesbezüglich findet sich auch auf der Website des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen der Hinweis, dass er keine Rechtsberatung vornehmen darf.<sup>479</sup> Entscheidend ist, dass die Grenzen des Rechtsdienstleistungsgesetzes beachtet werden.<sup>480</sup> Das Gesetz regelt generell die Befugnis für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen außerhalb von Gerichtsverfahren (§ 1 Abs. 1 Satz 1 RDG<sup>481</sup>) und dient in erster Linie dem Schutz der Allgemeinheit vor ungeeigneten Rechtsberatern (§ 1 Abs. 1 Satz 2 RDG). Eine Rechtsdienstleistung ist gemäß § 2 Abs. 1 RDG jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert. Allerdings hat das Gesetz nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Die Beschränkungen zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen gelten nur für die selbstständige Erbringung von außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen. Selbstständige Erbringung meint das „Tätigwerden aufgrund eigener Initiative auf eigene Rechnung und Gefahr“<sup>482</sup>. Bei den öffentlich-rechtlichen Beauftragten fehlt es bereits an einem Tätigwerden aufgrund eigener Initiative und auf eigene Rechnung. Ferner wird in § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG ausdrücklich bestimmt, dass Rechtsdienstleistungen, die Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen, erlaubt sind.<sup>483</sup> Es wird auf den funktionalen Behördenbegriff abgestellt (§ 1 Abs. 4 VwVfG); entscheidend ist demnach, dass Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden.<sup>484</sup> Es ist zwar aufgrund der gubernativen Tätigkeit der Beauftragten nicht davon auszugehen, dass sie klassische Verwaltungsbehörden sind,<sup>485</sup> jedoch ist anzunehmen, dass die Vorschrift anzuwenden ist, wenn die Beauftragten nach außen auftreten und nicht mehr bloße politische Äußerungen tätigen, die der Staatsleitung zuzurechnen sind. Die rechtlichen Äußerungen sind dann als materielle Verwaltungstätigkeit anzusehen.

Weiterhin wird nicht bei jeder Tätigkeit, die sich auf die Verwirklichung konkreter Rechte bezieht, bereits eine Rechtsdienstleistung angenommen.<sup>486</sup> So sind beispielsweise wissenschaftliche Gutachten nicht als Rechtsdienstleistung anzusehen

<sup>479</sup> <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/der-beauftragte/gesetzliche-aufgabe/gesetzliche-aufgabe-node.html#doc27850bodyText2> (zuletzt abgerufen am: 2. 7. 2022).

<sup>480</sup> Siehe in Bezug auf das davor bestehende Rechtsberatungsgesetz: *Staak*, StGB 1989, 335 (338).

<sup>481</sup> Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. 12. 2007, BGBl. I S. 2840, das zuletzt durch Gesetz vom 10. 8. 2021, BGBl. I S. 3436, geändert worden ist.

<sup>482</sup> *Offermann-Burkart*, in: Krenzler (Hg.), RDG, § 3 Rn. 22; siehe zum Begriff der selbstständigen Erbringung auch: *Seichter*, in: Deckenbrock/Henssler (Hg.), RDG, § 3 Rn. 4.

<sup>483</sup> In Bezug auf die Vorgängerregelung siehe: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51.

<sup>484</sup> *Schmidt*, in: Krenzler (Hg.), RDG, § 8 Rn. 28; *Dux-Wenzel*, in: Deckenbrock/Henssler (Hg.), RDG, § 8 Rn. 12.

<sup>485</sup> Siehe hierzu unten: Kap. 4.

<sup>486</sup> BVerfGK 3, 77 (84).

(vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 1 RDG). Unter einem wissenschaftlichen Rechtsgutachten ist in diesem Kontext eine ausführlich begründete Prüfung der Sach- und Rechtslage zu verstehen; somit ist eine umfassende Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und der Literatur notwendig.<sup>487</sup> Demnach kann gleichfalls davon ausgegangen werden, dass, wenn Beauftragte<sup>488</sup> lediglich rechtswissenschaftliche Berichte erstellen, in denen sie ein solches Rechtsproblem lediglich anhand von Literatur und Rechtsprechung bearbeiten, diese Tätigkeit zumindest nicht von der Norm erfasst wird.

## II. Beteiligungsrechte

Damit Beauftragte ihre Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Bundesregierung, dem Bundestag oder der Öffentlichkeit erfüllen können, sind ihnen zunächst gewisse Beteiligungsrechte eingeräumt.<sup>489</sup> Das Beteiligungsrecht ergibt sich bereits aus der Geschäftsordnung; so sind die Beauftragten bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, zu beteiligen (vgl. § 21 Abs. 1 GGO). Die Norm ist sehr abstrakt gefasst, da sich die Reichweite der Beteiligung nicht explizit aus der Norm entnehmen lässt und damit ein Gestaltungsspielraum besteht. Ferner handelt es sich lediglich um interne Pflichtenregelungen, die nicht die gleiche Bedeutung wie die Regelungen in der Geschäftsordnung der Bundesregierung haben, die der Genehmigung des Bundespräsidenten bedürfen (vgl. Art. 65 Satz 4 GG).<sup>490</sup> In der Praxis kann die Beteiligung formell oder informell erfolgen, dies hängt im Einzelfall vom Kooperationsverhältnis zwischen dem Beauftragten und dem zugeordneten Ressort ab.<sup>491</sup> So hat beispielsweise der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik die Bundesregierung über strategische Fragen des IT-Einsatzes in der Bundesverwaltung aufzuklären und ist demzufolge bei entsprechenden Regierungsvorhaben zu beteiligen.<sup>492</sup> In der Regel sind die Beteiligungsrechte der Beauftragten in anderweitigen Vorschriften konkretisiert. Eine Stärkung des Amtes des Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Ab-

<sup>487</sup> *Deckenbrock/Henssler*, in: dies. (Hg.), RDG, § 2 Rn. 99 ff.; *Offermann-Burckart*, in: *Krenzler* (Hg.), RDG, § 2 Rn. 185 ff.

<sup>488</sup> Zur umstrittenen Problematik, welche Voraussetzungen die Person des Gutachters erfüllen muss: *Deckenbrock/Henssler*, in: dies. (Hg.), RDG, § 2 Rn. 103 ff.; *Offermann-Burckart*, in: *Krenzler* (Hg.), RDG, § 2 Rn. 197 ff.; *Kleine-Cosack*, RDG, § 2 Rn. 141.

<sup>489</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51 f.; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 77.

<sup>490</sup> *Busse*, GOBReg, Einleitung Rn. 11; *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 19.3; *Detterbeck*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. III, § 66 Rn. 59; siehe jedoch auch: *Busse*, in: *Friauf/Höfling* (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 19, der ebenfalls betont, dass die GOBReg gegenüber der GGO die „höherrangigen Normen enthält“, allerdings davon ausgeht, dass die GGO auch auf Art. 65 Satz 4 GG beruht.

<sup>491</sup> *Haake*, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

<sup>492</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-informationstechnik/beauftragter-informationstechnik-node.html> (zuletzt abgerufen am: 8.7.2021).

rüstung und Rüstungskontrolle ergab sich beispielsweise durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates durch das Kabinett; seitdem hat der Beauftragte die Befugnis, geschäftsordnungsmäßig an den Sitzungen des Bundessicherheitsrates teilzunehmen.<sup>493</sup>

Den größten Einfluss könnten Beauftragte für ihre Interessengruppen ausüben, wenn sie an allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen Vorhaben, die ihren jeweiligen Aufgabenbereich betreffen, beteiligt werden.<sup>494</sup> Diesbezüglich sind die Beteiligungsrechte bei der Gesetzgebung und der Einfluss der Beauftragten von Bedeutung.

### 1. Beteiligung bei der Gesetzgebung

Aus der Bestimmung in § 45 Abs. 3 GGO ergibt sich zunächst, dass Beauftragte bei den Entwürfen von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zu beteiligen sind, sofern ihre Aufgaben berührt sind. Dem Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kommt, im Vergleich mit den übrigen Beauftragten, eine herausragende Position zu.<sup>495</sup> So bestimmt § 45 Abs. 3 Satz 2 GGO, dass dieser Beauftragte bei Gesetzesvorlagen grundsätzlich zu beteiligen ist. Durch sein Beteiligungsrecht an der Gesetzgebung unterscheidet sich der Beauftragte auch vom Bundesrechnungshof, dem ein solches Recht nicht zusteht.<sup>496</sup> Weiterhin kommt dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien auch in diesem Zusammenhang eine besondere Stellung zu. So wird die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren in der Anlage 6 zu § 45 Abs. 1 GGO und § 74 Abs. 5 GGO normiert. Auch richtet sich die Zusammenarbeit mit den Bundesministerien nach § 19 GGO.<sup>497</sup> Dieser Beauftragte hat somit trotz seiner Bezeichnung mehr Ähnlichkeiten mit den Bundesministerien als mit den anderen Beauftragten der Bundesregierung. Bei den Beauftragten, die gesetzlich geregelt sind, ergeben sich die Beteiligungsrechte bei der Gesetzgebung in der Regel explizit aus der einfachgesetzlichen Bestimmung. Dies soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden:

- Nach § 94 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist der Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerien sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die seinen Aufgaben-

<sup>493</sup> 111. Kabinettsitzung am 14.2.1979, Tagesordnungspunkt 3, das Protokoll zum genannten Tagesordnungspunkt ist abrufbar unter: [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1979k/kap1\\_1/kap2\\_7/para3\\_2.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1979k/kap1_1/kap2_7/para3_2.html) (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022); *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 103.

<sup>494</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51.

<sup>495</sup> So auch: *Hufeld*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *HStR*, Bd. III, § 56 Rn. 59; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 246; *Franz*, *DÖV* 2008, 1042 (1046).

<sup>496</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 357; *ders.*, *Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz*, § 7 Rn. 289.

<sup>497</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 78 f.



bereich betreffen, möglichst frühzeitig zu beteiligen. Es wird ebenfalls explizit darauf hingewiesen, dass der Beauftragte der Bundesregierung Vorschläge machen und Stellungnahmen zuleiten kann (vgl. § 94 Abs. 1 Satz 2 AufenthG).

- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen hat ebenfalls ein gesetzlich ausdrücklich geregeltes Recht, bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben beteiligt zu werden, soweit sie Fragen der Integration von Menschen mit Behinderungen behandeln oder berühren (vgl. § 18 Abs. 2 BGG).
- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten ist bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben zu beteiligen, soweit sie Fragen der Rechte und des Schutzes von Patientinnen und Patienten behandeln oder berühren (vgl. § 140h Abs. 3 Satz 1 SGB V).

Es ist somit üblich, dass Beauftragte beratend bei der Erstellung von Gesetzentwürfen mitwirken und von ihnen politische Initiativen ausgehen.<sup>498</sup> Die genaue Reichweite der Beteiligung und inwiefern der Einflussnahme Grenzen gesetzt sind, ist näher zu untersuchen.

#### *a) Reichweite der Einflussnahme von Beauftragten*

Abweichende Meinungen zu Gesetzesvorlagen, die sich aufgrund der Beteiligung der Beauftragten nach § 45 GGO ergeben, sind im Anschreiben zur Kabinettsvorlage anzugeben, damit die gesamte Bundesregierung über sie Kenntnis erlangt (§ 51 Nr. 4 GGO). In den Gesetzesbegründungen (vgl. § 43 GGO) sind zudem auf Wunsch der beteiligten Beauftragten weitere Auswirkungen des Gesetzes (vgl. § 44 Abs. 1 GGO), die die beteiligten Beauftragten erwarten, anzugeben (§§ 44 Abs. 6, 43 Abs. 1 Nr. 5 GGO).

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der grundsätzlich zu beteiligen ist, erarbeitet in der Regel eine sorgfältige schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen.<sup>499</sup> Dabei überprüft er, ob eine angemessene Gesetzesfolgenabschätzung vorgenommen wurde, bei der die beabsichtigten Wirkungen und unvermeidbaren Nebenwirkungen (§ 44 Abs. 1 Satz 2 GGO) sowie die finanziellen Auswirkungen (§ 44 Abs. 1 Satz 3 GGO) und die langfristigen Auswirkungen (§ 44 Abs. 1 Satz 4 GGO) darzustellen sind.<sup>500</sup>

<sup>498</sup> So auch: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 49.

<sup>499</sup> Näher hierzu: Franz, DÖV 2008, 1042 (1046 f.).

<sup>500</sup> Franz, DÖV 2008, 1042 (1047); instruktiv zur Gesetzesfolgenabschätzung: Kahl, in: Kluth/Krings (Hg.), Gesetzgebung, § 13 Rn. 6 ff.

### b) Federführende Vorbereitung von Gesetzentwürfen

Die Beauftragten sind weder Gesetzgebungsorgane, noch haben sie das Recht, eine Gesetzesvorlage nach Art. 76 Abs. 1 GG in den Bundestag einzubringen. Fraglich ist demnach, ob es zulässig wäre, dass Beauftragte einen kompletten Gesetzentwurf erarbeiten und dieser sodann vollständig übernommen, dem Bundeskabinett vorgelegt und nach Art. 76 Abs. 1 GG eingebracht wird.<sup>501</sup> Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien besagt letztlich nur, dass es zulässig ist, die Beauftragten bei der Erstellung der Gesetzentwürfe zu beteiligen (§ 45 Abs. 3 GGO). Allerdings enthält die Geschäftsordnung keine Aussagen über die Grenzen der Einflussmöglichkeiten der Beauftragten. Beim Erstellen eines Gesetzentwurfs würde es sich nicht mehr um eine bloße Einflussnahme auf die Gesetzgebung handeln,<sup>502</sup> da der komplette Gesetzentwurf von den Beauftragten erstellt würde. Aufgrund der Tatsache, dass die Beauftragten grundsätzlich nicht zu den Initiativberechtigten gehören, würde sich die Frage nach der Zulässigkeit eines solchen Vorgehens stellen. Artikel 76 GG hat jedoch nicht die tatsächliche Erstellung von Gesetzesvorlagen zum Gegenstand; das Vorliegen der entsprechenden Gesetzesvorlage wird vielmehr bereits nach dem Wortlaut vorausgesetzt.<sup>503</sup> Allerdings können sich bestimmte grundlegende Anforderungen an die Gesetzgebung unmittelbar aus den Verfassungsprinzipien ergeben.

Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei der Erstellung von Gesetzentwürfen lediglich um vorbereitende Tätigkeiten handelt, ist Art. 33 Abs. 4 GG nicht anwendbar<sup>504</sup> und somit ist an dieser Stelle noch nicht zu erörtern, ob Beauftragte in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Im Unterschied zu privaten Einrichtungen – bei denen die Zulässigkeit des Gesetzgebungsoutsourcings im Hinblick auf das Demokratieprinzip in der Literatur bereits kontrovers diskutiert wurde<sup>505</sup> – ist anzumerken, dass Beauftragte von der Regierung als Kollegialorgan oder dem Bundeskanzler bestellt werden und demnach über ein gewisses Maß an demokratischer Legitimation verfügen. Es ist jedoch nicht unproblematisch, dass Beauftragte grundsätzlich ein spezielles Gruppeninteresse vertreten und damit gewissermaßen Interessenvertreter und nicht Vertreter des gesamten Allgemeinwohls sind – dies gilt auch dann, wenn die Interessen, für die die Beauftragte eingesetzt wurden, von gesellschaftlicher Bedeutung sind. Die Bundesregierung wird jedoch

<sup>501</sup> Siehe in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 49.

<sup>502</sup> Siehe zur Abgrenzung von Gesetzgebungsoutsourcing und anderer Formen externer Einflussnahme: Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 8.

<sup>503</sup> Risse, in: Klopfer (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing, S. 109 (113 f.).

<sup>504</sup> Stadler, in: Klopfer (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing, S. 15 (16); Meßerschmidt, Der Staat 51 (2012), 387 (406 f.); Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 9; a.A. Krüper, JZ 2010, 655 (656).

<sup>505</sup> Siehe nur: Risse, in: Klopfer (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing, S. 109 (117 ff.); Klopfer, NJW 2011, 131 (133); Meßerschmidt, Der Staat 51 (2012), 387 (405 ff.); Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 10.

aufgrund ihrer Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl Gesetzentwürfe nicht ungeprüft von Beauftragten übernehmen. Letztlich ist im Übrigen darauf zu verweisen, dass der Gesetzentwurf ohnehin das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren noch durchlaufen muss, sodass die endgültige Entscheidung beim Parlament verbleibt. Der faktische Einfluss ist darüber hinaus nicht als weitreichend zu bewerten; die Opposition würde ohnehin einen Gesetzentwurf der Regierung nicht ohne Kritik und Überprüfung billigen.

Das Parlament kann den Einfluss der Beauftragten auf die Willensbildung der Regierung allerdings nur dann hinreichend beurteilen, wenn es darüber informiert wird, wer bei der Erstellung des Gesetzentwurfs mitgewirkt hat.<sup>506</sup> Demnach scheint es überlegenswert, dass die Bundesregierung zumindest aus Transparenzgründen beziehungsweise nach dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue<sup>507</sup> offenlegen sollte, dass der entsprechende Entwurf unter maßgeblicher Mitwirkung eines Beauftragten erstellt wurde.<sup>508</sup> Auch wenn die Beauftragten – anders als private Anwaltskanzleien – als Teil der Exekutive betrachtet werden können und in ein Ministerium eingegliedert wurden, ist ihre Stellung insbesondere aufgrund ihrer Unabhängigkeit eine besondere. So wurde beispielsweise auch beim Beauftragen der Bundesregierung für Kultur und Medien angegeben, dass dieser den Gesetzentwurf zum Kulturgutschutzrecht federführend erarbeitet hat.<sup>509</sup> Sollten andere Beauftragte federführend bei einem solchen Gesetzentwurf beteiligt sein, so müsste dies auf die gleiche Art und Weise angegeben werden.

## 2. Verordnungsermächtigung

Der Erlass von Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 GG stellt eine Möglichkeit der Exekutive dar, normativ gegenüber dem Bürger mit Außenwirkung tätig zu werden. Der Begriff der Rechtsverordnung ist demzufolge vom Erlass bloßer Verwaltungsvorschriften, die lediglich im Innenverhältnis Geltung beanspruchen, abzugrenzen.<sup>510</sup> So kann beispielsweise der Bundeswahlbeauftragte für einzelne

<sup>506</sup> Siehe allgemein zur Notwendigkeit von Transparenz und Publizität des Beratungswesens: *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 43 Rn. 73.

<sup>507</sup> Eingehend zum Grundsatz: *Schenke*, Die Verfassungsorgantreue, S. 19 ff.

<sup>508</sup> Siehe näher zur Forderung der Offenlegung in Bezug auf die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Private: *Krüper*, JZ 2010, 655 (661 f.); *Meßerschmidt*, Der Staat 2012, 387 (409 ff.); *Risse*, in: Kloepfer (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing, S. 109 (120 f.); *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 76 Rn. 41; *Masing/Risse*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 11.

<sup>509</sup> BT-Drs. 18/7456, S. 5.

<sup>510</sup> Instruktiv zur Abgrenzung: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Vogel, S. 477 ff.; zu den Merkmalen der Rechtsverordnung: *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 25 ff.; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 18 ff.; *Bauer*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 16 f.; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 34 f.; zu den Merkmalen von Verwaltungsvorschriften: *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 1 ff.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 100 ff.

Zweige der Versicherung Richtlinien erlassen, um sicherzustellen, dass die Wahlen einheitlich durchgeführt werden (vgl. § 53 Abs. 3 SGB IV). Der Beauftragte wird jedoch lediglich intern regelnd tätig.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Adressaten für eine Verordnungsermächtigung sind abschließend geregelt.<sup>511</sup> Die Bezeichnung Bundesregierung meint dabei das aus Bundeskanzler und den Bundesministern bestehende Kollegium.<sup>512</sup> Bereits eine Ermächtigung des Bundeskanzlers kommt nach dem Wortlaut nicht in Betracht, denn der Gesetzestext nennt explizit neben der Bundesregierung auch die Bundesminister. Käme der Bundeskanzler ebenfalls als Adressat infrage, so hätte der Gesetzgeber dies explizit erwähnt.<sup>513</sup> Es kommt allenfalls eine Subdelegation gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG in Betracht, die jedoch ausdrücklich in einem entsprechenden Bundesgesetz vorgesehen sein muss.<sup>514</sup> Demnach wäre es mit dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls nicht vereinbar, wenn Beauftragte dazu ermächtigt würden, Rechtsverordnungen zu erlassen.<sup>515</sup>

Aufgrund dieser Erkenntnisse ist beispielsweise die Regelung in § 24 Abs. 3 KGSG problematisch. Nach dieser Norm wird das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung dazu ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Ähnliche Regelungen stellen beispielsweise § 19 BArchG<sup>516</sup>, § 42 Abs. 2 StUG und § 20 DNBG<sup>517</sup> dar. Damit stellt sich insbesondere die Frage, wer mit dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung gemeint ist; denn aufgrund der Kulturhoheit der Länder<sup>518</sup> gibt es kein Bundesministerium für Kultur und Medien.<sup>519</sup> Grundsätzlich ist somit der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien für den Kulturbereich zuständig. Dieser hat zwar eine besondere Stellung – er ist Staatsminister und Leiter einer obersten Bundesbehörde –, jedoch ist er nicht als Bundesminister anzusehen.<sup>520</sup>

<sup>511</sup> BVerfGE 8, 155 (163); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 666; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 18; *Bauer*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 22; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 74.

<sup>512</sup> *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 56; *Bauer*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 23; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 76.

<sup>513</sup> *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 78; *Mann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 16; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 57.

<sup>514</sup> *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 666.

<sup>515</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 49.

<sup>516</sup> Bundesarchivgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. 9. 2021, BGBl. I S. 4122.

<sup>517</sup> Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek vom 22. 6. 2006, BGBl. I S. 1338, das zuletzt durch Gesetz vom 1. 9. 2017, BGBl. I S. 3346, geändert worden ist.

<sup>518</sup> BVerfGE 6, 309 (346 f.); 37, 314 (322).

<sup>519</sup> BR-Drs. 538/1/15, S. 8; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 27.

<sup>520</sup> BR-Drs. 538/1/15, S. 9; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 27.

Demgegenüber wird darauf verwiesen, dass mit der Formulierung auch der Bundeskanzler selbst gemeint sein könnte<sup>521</sup> – immerhin untersteht der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien dem Bundeskanzler unmittelbar<sup>522</sup>. Zwar kann der Bundeskanzler nicht Adressat einer Verordnungsermächtigung sein, eine Ausnahme wird jedoch dann gemacht, wenn er zugleich ein Ministerressort innehat.<sup>523</sup> Diese Interpretation ist zwar grundsätzlich mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar, allerdings wird auf diese Weise faktisch ein Bundesministerium für Kultur geschaffen, was durch die Einsetzung der Beauftragten gerade vermieden werden sollte. Aus diesem Grund wird auch die Rechtsverordnung, die im Jahr 2008 auf Grundlage von § 20 DNBG durch die zu diesem Zeitpunkt amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel erlassen wurde<sup>524</sup>, als verfassungswidrig angesehen.<sup>525</sup> Weiterhin wurde das Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz [FFG])<sup>526</sup> geändert, um Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG gerecht zu werden.<sup>527</sup> Demnach ist der Adressat der in diesem Gesetz enthaltenen Verordnungsermächtigung gegenwärtig die Bundesregierung und nicht mehr das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung (vgl. § 41 Abs. 3 FFG).<sup>528</sup> Im Ergebnis ist festzustellen, dass Beauftragte verfassungsrechtlich betrachtet keine Rechtsverordnungen erlassen dürfen.

### III. Untersuchungsrechte: Einsichts- und Auskunftsrechte

Den Beauftragten werden in der Regel entsprechende Auskunftsrechte gegenüber öffentlichen Stellen eingeräumt.<sup>529</sup> Bei den gesetzlich geregelten Beauftragten sind diese Auskunftsrechte explizit festgelegt (so nur in § 94 Abs. 3 Satz 3 AufenthG oder in § 18 Abs. 3 BGG). In Bezug auf die gesetzlich geregelten Beauftragten ist weitergehend ein unmittelbares Auskunftsrecht gegenüber dem Bundestag explizit festgelegt. So wurde hinsichtlich des Bundesbeauftragten für die

---

<sup>521</sup> Siehe die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/7456, S. 144 (Anlage 5); vgl. auch: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 62.

<sup>522</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288.

<sup>523</sup> BT-Drs. 18/7456, S. 144 (Anlage 5); *Nierhaus*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 80 Rn. 248; *Ramsauer*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 80 Rn. 44.

<sup>524</sup> Pflichtablieferungsverordnung vom 17. 10. 2008, BGBl. I S. 2013, die durch Art. 1 der Verordnung vom 29. 4. 2014, BGBl. I S. 450, geändert worden ist.

<sup>525</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 144.

<sup>526</sup> Filmförderungsgesetz vom 23. 12. 2016, BGBl. I S. 3413, das zuletzt durch Gesetz vom 7. 8. 2021, BGBl. I S. 3311 geändert worden ist.

<sup>527</sup> Siehe zur alten Rechtslage: Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 24. 8. 2004, BGBl. I S. 2277 (2282); zu den Vorgängerregelungen auch: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 144 f.

<sup>528</sup> BT-Drs. 18/8592, S. 105; näher zur Thematik auch: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 144 f.

<sup>529</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51.

Stasi-Unterlagen in § 37 Abs. 3 Satz 4 StUG a. F. geregelt, dass sich dieser jederzeit an den Bundestag wenden kann. Gleiches gilt für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (§ 14 Abs. 2 Satz 1 BDSG). Der Bundestag kann durch Beschluss zudem jederzeit Auskunftspersonen eine Redemöglichkeit gewähren.<sup>530</sup> In Einzelfällen können die Beauftragten auch ein Recht auf Akteneinsicht besitzen.<sup>531</sup> Diese weitergehenden Untersuchungsrechte sind in der Regel explizit festgelegt; dies gilt insbesondere aufgrund des möglichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und demnach sind solche Rechte primär bei den Gesetzesbeauftragten vorhanden.

So bestimmt § 18 Abs. 3 BGG in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, dass alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes verpflichtet sind, die beauftragte Person bei der Erfüllung der Aufgabe zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren. Weiterhin sind dem Bundesbeauftragten für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse weitgehende Rechte eingeräumt worden. Gerichte und Behörden haben dem Beauftragten unentgeltlich Amtshilfe zu leisten (vgl. § 41 Abs. 1 AuslSchuldAbkAG). Er kann zudem gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 AuslSchuldAbkAG die Gerichte um die uneidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Erhebung sonstiger Beweise ersuchen. Er selbst hat jedoch nicht die Befugnis, eine solche Beweisaufnahme durchzuführen. Die Konversionskasse hat außerdem nach den Weisungen des Bundesbeauftragten Ermittlungen zu tätigen und Feststellungen zu treffen (vgl. § 40 AuslSchuldAbkAG).

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat gemäß den Nummern 4 bis 7 der Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 26. August 1986 folgende Untersuchungsbefugnisse<sup>532</sup>:

- Vornahme örtlicher Erhebung nach vorheriger Unterrichtung des zuständigen Bundesministers und gegebenenfalls auch der betroffenen Stelle; dabei Unterstützung durch die betroffenen Stellen durch beispielsweise Aktenvorlage- und Auskunftsrechte;
- Teilnahme an Kabinettsitzungen (mit Zustimmung des Bundeskanzlers und auf Anregung eines Bundesministers oder auf eigene Anregung); zudem Einsicht in die Kabinettsprotokolle über die Sitzungen, an denen er teilgenommen hat; weiterhin Einblick in andere Kabinettsprotokolle im Einvernehmen mit dem Chef des Bundeskanzleramtes;

<sup>530</sup> Siehe zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz: *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, S. 74 f.

<sup>531</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 51.

<sup>532</sup> Siehe ferner die Zusammenfassung der Befugnisse bei: *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 35 f.

- Tätigwerden in der mittleren Bundesverwaltung oder bei Zuwendungsempfängern des Bundes nach Zustimmung des zuständigen Bundesministers und sofern die Betroffenen damit einverstanden sind; zudem Ermächtigung, an Landesregierungen heranzutreten, um sich über Einrichtung und Arbeitsweise von Landes- und Gemeindebehörden (mit deren Einverständnis) zu unterrichten.

Weiterhin hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 BDSG i. V. m. Art. 58 Abs. 1 DSGVO umfassende Untersuchungsbefugnisse zur Überwachung der Einhaltung der europäischen Datenschutz-Grundverordnung. Besondere Voraussetzungen für die Geltendmachung der Untersuchungsbefugnisse enthält die Norm nicht; es ist lediglich der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzuhalten.<sup>533</sup> Ferner kann der Beauftragte die Untersuchungsbefugnisse unabhängig von einem konkreten Anlass ausüben; es ist also nicht notwendig, dass bereits Hinweise auf einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorschriften vorhanden sind.<sup>534</sup> Der Beauftragte kann von den verantwortlichen Stellen insbesondere Informationen verlangen, die für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlich sind (Art. 58 Abs. 1 lit. a DSGVO). Er kann Untersuchungen in Form von Datenschutzüberprüfungen (Art. 58 Abs. 1 lit. b DSGVO) sowie eine Überprüfung der erteilten Zertifizierungen nach Art. 47 Abs. 7 DSGVO durchführen (Art. 58 Abs. 1 lit. e DSGVO). Ferner ist ihm Zugang zu personenbezogenen Daten und zu den Informationen zu gewähren, die für die Erfüllung seiner Aufgabe notwendig sind (Art. 58 Abs. 1 lit. e DSGVO). Dies bedeutet, dass er in alle relevanten Unterlagen, Verzeichnisse und Datenbanken Einsicht nehmen kann.<sup>535</sup> Weiterhin hat er ein Zugangsrecht zu den Räumlichkeiten – einschließlich aller Datenverarbeitungsanlagen und -geräte – des Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters (Art. 58 Abs. 1 lit. f DSGVO). Die genannten Untersuchungsbefugnisse werden durch die nationalen Regelungen grundsätzlich nicht geändert.<sup>536</sup> Die Wahrnehmung der Untersuchungsbefugnisse konkretisieren § 16 Abs. 3 BDSG und Abs. 4 BDSG;<sup>537</sup> weiterhin finden die nationalen Regelungen auch außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung Anwendung (vgl. auch § 16 Abs. 2 BDSG). Die Untersuchungsbefugnisse umfassen auch personenbezogene Daten, die dem Post- und Fernmeldegeheimnis (§ 16 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BDSG) oder einem besonderen Amtsgeheimnis (§ 16 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BDSG) unterliegen. Die Zugangs- und Informationsrechte des Bundesbeauftragten werden in § 16 Abs. 4 BDSG geregelt. Der Beauftragte hat Zugang zu Grundstücken, Diensträumen und zu allen Datenverarbeitungsanlagen (§ 16 Abs. 4 Nr. 1 BDSG), ferner sind ihm sonstige Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung seiner Aufgaben

<sup>533</sup> Körffer, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 58 DSGVO Rn. 5.

<sup>534</sup> Körffer, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 58 DSGVO Rn. 5; Eichler, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, Art. 58 DSGVO Rn. 2.

<sup>535</sup> Eichler, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, Art. 58 DSGVO Rn. 13.

<sup>536</sup> Ziebarth, in: Sydow (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 4.

<sup>537</sup> Körffer, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 16 BDSG Rn. 4.



notwendig sind (§ 16 Abs. 4 Nr. 2 BDSG). Es muss jedoch ein Zusammenhang mit den jeweiligen Kontrollaufgaben bestehen.<sup>538</sup> Problematisch ist demgegenüber, dass § 16 Abs. 4 BDSG grundsätzlich dem Beauftragten keine ausdrückliche Untersuchungsbefugnis zur Feststellung von Verstößen und Mängeln einräumt und Art. 58 Abs. 1 DSGVO nur im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung einschlägig ist. Zur Lösung der Problematik wird vorgeschlagen, dass § 16 Abs. 4 BDSG unionsrechtskonform (im Sinne des Art. 47 Abs. 1 Satz 2 Richtlinie [EU] 2016/680 [JI-Richtlinie]<sup>539</sup>) auszulegen ist, denn eine Verpflichtung des Verantwortlichen, dem Bundesbeauftragten Zugang zu gewähren, ist ohne Befugnis, diese Verpflichtung einzufordern, nicht sinnvoll.<sup>540</sup> Teilweise wird die Anwendbarkeit des § 16 Abs. 4 BDSG jedoch in Fachgesetzen ausgeschlossen, insbesondere für die Geheimdienste, so beispielsweise für das Bundesamt für Verfassungsschutz in (§ 28 Abs. BVerfSchG).<sup>541</sup>

#### IV. Abhilfebefugnisse

Die Reichweite der Abhilfebefugnisse der Beauftragten wird insbesondere relevant, wenn der Beauftragte im Rahmen seiner Kontroll- oder Aufsichtstätigkeit Missstände feststellt. Maßgeblich ist, ob er lediglich unverbindlich sowie argumentativ Einfluss nehmen kann oder ihm diesbezüglich konkrete Weisungsbefugnisse gegenüber anderen öffentlichen Stellen zur Verfügung stehen oder er vielmehr eigenständig agieren kann, um den Missstand zu beseitigen. Hinsichtlich der Verbandskompetenz ist zu beachten, dass die Beauftragten im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit in der Regel nur unverbindliche Kontrollmaßnahmen und kritische Äußerungen über öffentliche Stellen des Bundes treffen dürfen.<sup>542</sup>

Die Entscheidungsbefugnisse sind nicht nur im Rahmen der klassischen Tätigkeit des Beauftragten als Aufsichtsbehörde von Bedeutung, sondern auch, wenn er tätig wird, um auf Beschwerden der Bürger einzugehen (Petitionsfunktion). Es besteht lediglich dann eine Zuständigkeit für die Prüfung einer Petition, wenn die besagte öffentliche Stelle für Entscheidungen in Bezug auf das konkrete Anliegen des Bürgers zuständig ist.<sup>543</sup> Ansonsten erschöpft sich die Petitionsaufgabe in einer Pflicht zur Weiterleitung an die entsprechende zuständige Stelle.<sup>544</sup>

<sup>538</sup> Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 10.

<sup>539</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

<sup>540</sup> Ziebarth, in: Sydow (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 20.

<sup>541</sup> Siehe dazu und zu weiteren Beispielen: Ziebarth, in: Sydow (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 32 f.

<sup>542</sup> Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 185.

<sup>543</sup> Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 57; Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 17 Rn. 7.

<sup>544</sup> Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 57.

## 1. Aufforderung zur Stellungnahme

Die Beauftragten können primär argumentativ auf eine Abhilfe hinwirken. So kann der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine öffentliche Stelle gegen § 93 Nr. 3 AufenthG verstoßen haben könnte (wenn also möglicherweise eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber Ausländern vorliegt), zu einer Stellungnahme auffordern (§ 94 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Ein solches Vorgehen ist dann notwendig, wenn diskriminierendes Verhalten von Mitarbeitern der Bundespolizei oder der Arbeitsagenturen bekannt wird.<sup>545</sup> Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kann sich der Beauftragte nur an Stellen des Bundes wenden.<sup>546</sup> Diese Stellungnahme kann sodann mit einer Anmerkung des Beauftragten versehen und an die vorgesetzte Stelle weitergeleitet werden (vgl. § 94 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Weiterhin wird klargestellt, dass die öffentlichen Stellen dazu verpflichtet sind, dem Beauftragten entsprechendes Auskunft zu erteilen und seine Fragen zu beantworten (vgl. § 94 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Weitere Abhilfebefugnisse hat der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration jedoch nicht. Ein weiteres Beispiel ist der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der nur Anregungen in Bezug auf eine effizientere Verwaltung geben kann, ihm stehen allerdings darüber hinaus keine weitreichenden Durchsetzungsrechte zu.<sup>547</sup>

Nach Julia Kruse erschöpft sich die Abhilfefunktion bei den meisten Beauftragten in der Aufforderung zur Stellungnahme oder im Aussprechen von förmlichen Rügen, die jedoch keine verbindlichen Rechtsfolgen haben.<sup>548</sup> Demnach können die Beauftragten bei der Bearbeitung von Petitionen lediglich argumentativ auf die Abschaffung der festgestellten Missstände hinwirken; ansonsten wird eine Weiterleitung an die zuständige Stelle notwendig sein, die die Missstände tatsächlich abschaffen kann.<sup>549</sup> Dennoch sollte die Tätigkeit der Beauftragten nicht unterschätzt werden; die Veröffentlichung von festgestellten Missständen kann erheblichen faktischen Druck bewirken und zu einer Beseitigung durch die zuständigen Stellen führen.<sup>550</sup>

<sup>545</sup> *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 94 AufenthG Rn. 7.

<sup>546</sup> *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 94 AufenthG Rn. 7.

<sup>547</sup> *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1043).

<sup>548</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 52.

<sup>549</sup> Siehe auch: Wissenschaftliche Dienste, WF III – 091/05, S. 10.

<sup>550</sup> So im Ergebnis auch: *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 106; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 53.

## 2. Weisungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten

Die Aufsichtsbehörden müssen, um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten, auch über Zugriffsmöglichkeiten gegenüber den nachgeordneten Instanzen verfügen.<sup>551</sup> Allerdings sind gerade in diesem Bereich Defizite zu beobachten. In der Regel sind die Beauftragten darauf beschränkt, sich um Abhilfe zu bemühen, ohne besondere Befugnisse diesbezüglich zu erhalten. Sie sind in diesem Zusammenhang auf die Autorität ihres Amtes angewiesen; aufgrund ihrer Nähe zur Regierung kann somit zumindest nicht unerheblicher Druck von den Beauftragten auf andere Behörden ausgehen.<sup>552</sup> Etwas anderes gilt lediglich für die gesetzlich geregelten Beauftragten, denen durch gesetzliche Vorgaben zumindest in Teilen weitergehende Rechte eingeräumt sind. Die Beauftragten, die als Aufsichtsbehörde die Rechtsstellung des Beaufsichtigten durch entsprechende eingreifende Maßnahmen beeinflussen, üben zudem hoheitliche Befugnisse aus.<sup>553</sup>

### a) Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Ein Beauftragter, der weitreichendere Befugnisse hat, ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz- und die Informationsfreiheit. Allerdings ist hinsichtlich der Reichweite seiner Befugnisse zu differenzieren, ob der Beauftragte im Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung, aufgrund des Bundesdatenschutzgesetzes in seiner aktuellen Fassung oder aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes tätig wird. Die Befugnisse sind in diesem Zusammenhang unterschiedlich weitreichend ausgestaltet.

#### aa) Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung

Von Relevanz ist die Stärkung der Position des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aufgrund des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU-DSAnpUG-EU) vom 30. Juni 2017.<sup>554</sup> Vor diesem Zeitpunkt wurde in der Literatur kritisiert, dass der Beauftragte selbst keine rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Missstände treffen kann.<sup>555</sup> Gegenwärtig stehen ihm im Anwen-

<sup>551</sup> Siehe auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 331.

<sup>552</sup> *Haake*, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

<sup>553</sup> So auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 337 f.

<sup>554</sup> BGBl. I S. 2097; hierzu auch: BR-Drs. 110/17; BT-Drs. 18/11325; 18/12084; 18/12144; näher zur Problematik, ob eine europarechtskonforme Umsetzung erfolgt ist: *Schulze Lohoff/Bange*, ZD 2019, 199 ff.

<sup>555</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 56 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 222.

dungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung jedoch auch die Befugnisse des Art. 58 DSGVO zu (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Dies stellt eine Aufwertung im Vergleich zur vorherigen Lage dar.<sup>556</sup> Der Beauftragte verfügt nunmehr über umfassendere Abhilfe- und Sanktionsbefugnisse.<sup>557</sup> Entscheidend für die Abschaffung der festgestellten Missstände sind insbesondere die Abhilfebefugnisse nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO. Die Ausübung der entsprechenden Abhilfebefugnisse nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO stellt einen Verwaltungsakt dar.<sup>558</sup> Der Beauftragte kann Warnungen und Verwarnungen gegenüber den Verantwortlichen oder einem Auftragsverarbeiter aussprechen (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. a und b DSGVO). Weiterhin hat er gegenüber den verantwortlichen Stellen Weisungsbefugnisse, um sicherzustellen, dass diese ihren Pflichten nachkommen (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. c–e DSGVO). Im Übrigen kann der Beauftragte gewisse Sanktionen verhängen, insbesondere eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung einschließlich eines Verbots (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. f DSGVO) und gegebenenfalls eine Geldbuße (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. i. V. m. Art. 83 DSGVO).<sup>559</sup> In § 16 Abs. 1 Satz 2 BDSG wird die Ausübung der Befugnisse in verfahrensrechtlicher Hinsicht so modifiziert, dass für die Wahrnehmung bestimmter Abhilfebefugnisse ein Verfahren vorgeschaltet ist und zunächst eine bloße Meldung an die Rechts- oder Fachaufsicht erfolgt, die sodann Gelegenheit zur Stellungnahme gegenüber dem Verantwortlichen erhält.<sup>560</sup>

#### bb) Beanstandungsmöglichkeiten aufgrund des nationalen Rechts

Außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung sowie im Bereich der JI-Richtlinie kann der Beauftragte bei Verstößen öffentlicher Stellen gegen datenschutzrechtliche Vorschriften oder sonstigen Mängeln bei der Verarbeitung oder Nutzung gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BDSG diese gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde beanstanden. Demnach besteht im nationalen Recht primär eine Beanstandungsbefugnis und keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten.<sup>561</sup> Weiterhin kann der Beauftragte die entsprechenden Stellen auch verwarnen (§ 16 Abs. 2 Satz 4 BDSG). Die Beanstandung nach § 16 Abs. 2 BDSG

<sup>556</sup> So auch: *Greve*, NVwZ 2017, 737 (738); *Thiel*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 1; Zweck der Änderung war es, ein einheitliches Datenschutzniveau in der EU zu gewährleisten: *Eichler*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, Art. 58 DSGVO Rn. 1; *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 16 BDSG Rn. 1.

<sup>557</sup> *Greve*, NVwZ 2017, 737 (738).

<sup>558</sup> *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 58 DSGVO Rn. 31.

<sup>559</sup> Ausführlich zu den Abhilfebefugnissen im Einzelnen: *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO, Art. 58 Rn. 17 ff.; *Eichler*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, Art. 58 DSGVO Rn. 18 ff.

<sup>560</sup> Kritisch zur Beschränkung insbesondere wegen der Unabhängigkeit: *Ziebarth*, in: Sydow (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 5 ff.

<sup>561</sup> *Schulze Lohoff/Bange*, ZD 2019, 199 (204).

hat keinen Regelungsgehalt und stellt demzufolge keinen Verwaltungsakt dar.<sup>562</sup> Aufgrund der Tatsache, dass nach den Vorgaben der europäischen Richtlinie der Beauftragte jedoch über wirksame Abhilfebefugnisse verfügen muss, herrscht im Schrifttum die Auffassung, dass die europäische Richtlinie nicht hinreichend umgesetzt wurde, da der Beauftragte nach § 16 Abs. 2 BDSG keine Durchsetzungsbefugnisse hat.<sup>563</sup> Die Gegenauffassung macht hingegen darauf aufmerksam, dass die Beanstandungsbefugnis im Zusammenhang mit den anderen Befugnissen (Tätigkeitsbericht, öffentliche Äußerungsbefugnisse) geeignet ist, ausreichenden Druck aufzubauen, um auf diese Art und Weise auf die Abschaffung der Missstände hinzuwirken.<sup>564</sup> In der Gesetzesbegründung wird zudem auf die Sensibilität und die Komplexität der Verarbeitungen von Daten zur Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung hingewiesen.<sup>565</sup> Weiterhin hat der Gesetzgeber von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in speziellen sicherheitsbehördlichen Fachgesetzen die Befugnisse des Beauftragten zu erweitern, beispielsweise in § 69 Abs. 2 BKAG<sup>566</sup>. Nach der Norm kann der Beauftragte die geeigneten Maßnahmen anordnen, wenn dies zur Beseitigung eines erheblichen Verstoßes gegen datenschutzrechtliche Vorschriften erforderlich ist.<sup>567</sup> Es ist jedoch zu bedenken, dass Sonderregelungen in Fachgesetzen grundsätzlich nicht notwendig wären, wenn § 16 Abs. 2 BDSG generell um solche Anordnungsbefugnisse ergänzt würde; so könnte eine europarechtskonforme Umsetzung sichergestellt werden.<sup>568</sup> Andernfalls bleibt auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, den der Gesetzgeber in Bezug auf die Befugnisse und die Unabhängigkeit als wirkungsstärksten Beauftragten ausgestaltet hat, außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung ein *zahnloser Tiger*, der auf die Macht seiner Worte angewiesen ist.

#### cc) Beanstandungsmöglichkeiten aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes

Hinsichtlich der Wahrnehmung von Aufgaben aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes ist demgegenüber die Vorschrift des § 12 Abs. 3 IFG entscheidend; die Norm verweist auf die alte Fassung des Bundesdatenschutzgesetzes. Kompe-

<sup>562</sup> *Schulze Lohoff/Bange*, ZD 2019, 199 (204); *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 16 BDSG Rn. 3b; *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 16 BDSG Rn. 9.

<sup>563</sup> Stellungnahme des Beauftragten ggü. dem BT-Innenausschuss vom 3. 3. 2017, Ausschuss-Drs. 18(4)788, S. 3 f.; *Schulze Lohoff/Bange*, ZD 2019, 199 (204); *Thiel*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 8; *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 16 BDSG Rn. 3d; *Ziebarth*, in: Sydow (Hg.), BDSG, § 16 Rn. 19; zweifelnd auch: v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 16 BDSG Rn. 13.

<sup>564</sup> *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 16 BDSG Rn. 10.

<sup>565</sup> BT-Drs. 18/11325, S. 88.

<sup>566</sup> Bundeskriminalamtgesetz vom 1. 6. 2017, BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400, das zuletzt durch Gesetz vom 25. 6. 2021, BGBl. I S. 2099, geändert worden ist.

<sup>567</sup> Siehe zu den Empfehlungen des Beauftragten weitere Abhilfebefugnisse einzuführen: BT-Drs. 19/9800, S. 22.

<sup>568</sup> So auch: *Schulze Lohoff/Bange*, ZD 2019, 199 (204).

tenzen und Befugnisse des Bundesbeauftragten werden durch diese Vorschriften abschließend geregelt.<sup>569</sup>

Der Beauftragte ist in diesem Zusammenhang auf die Beanstandung (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 BDSG a. F.) beschränkt; ihm stehen keine Weisungsbefugnisse zu, auch kann er die Entscheidungen der Behörden nicht selbstständig aufheben.<sup>570</sup> Es liegt im Ermessen des Beauftragten, ob er eine Beanstandung ausspricht oder darauf verzichtet.<sup>571</sup> Im Ergebnis sind seine Befugnisse somit schwächer ausgestaltet als die des Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Seine Beanstandung entfaltet jedoch faktisch Druck aufgrund der „negativen Öffentlichkeitswirkung“<sup>572</sup> und der „besonderen Autorität seines Amtes“<sup>573</sup>.

### *b) Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*

Weiterhin ist der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien mit Aufsichtsbefugnissen ausgestattet.<sup>574</sup> Die nachgeordneten Behörden, das Bundesarchiv und das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa sind unmittelbar an die Weisungen des Beauftragten gebunden.<sup>575</sup> Die Aufsichtsbefugnisse über die mittelbare Bundesverwaltung sind hingegen in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen näher geregelt.<sup>576</sup>

Als Beispiel ist auf § 38 FFG zu verwiesen. Dort ist ausdrücklich geregelt, dass die Aufsichtsbehörde, also der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 FFG), befugt ist, Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Filmförderungsanstalt mit dem geltenden Recht in Einklang zu halten (vgl. § 38 Abs. 1 Satz 2 FFG). Weiterhin ist in § 38 Abs. 3 FFG normiert, dass, wenn die Filmförderungsanstalt ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, die Aufsichtsbehörde berechtigt ist, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen oder sie selbst durchzuführen.

<sup>569</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 36; Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 24.

<sup>570</sup> Reinhardt, DÖV 2007, 18 (24); Lukaßen, Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, S. 76; Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 24; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 36; Gusy, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 23 Rn. 109.

<sup>571</sup> Lukaßen, Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, S. 76; Brink, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 39; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 48; a. A. Rossi, IFG, § 12 Rn. 26.

<sup>572</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 49.

<sup>573</sup> Rossi, IFG, § 12 Rn. 27.

<sup>574</sup> Ausführlich diesbezüglich: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 132 ff.

<sup>575</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 135.

<sup>576</sup> Näher hierzu: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 139 f.

## V. Zwischenfazit: Hoheitsbefugnisse

Es wurde festgestellt, dass lediglich wenige Beauftragte (insbesondere der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), die als Kontrollbehörde tätig werden, über weitreichende Abhilfebefugnisse verfügen, die sodann Außenwirkung entfalten können. Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, ob auch Beauftragte, die nicht als klassische Aufsichtsbehörde tätig werden, über hoheitliche Befugnisse verfügen. Der Begriff der hoheitlichen Befugnisse wird im Grundgesetz nicht näher konkretisiert, Erwähnung findet er in Art. 33 Abs. 4 GG in Bezug auf den Funktionsvorbehalt und gleichfalls in Art. 30 GG („staatliche Befugnisse“). Die Gedanken, die in Bezug auf die Ausübung von hoheitlichen Befugnissen von Beamten entwickelt wurden, können verallgemeinernd auf die Auslegung des Begriffs hoheitlich übertragen werden. Vor allem in der älteren Literatur wird lediglich die grundrechtsbeeinträchtigende Eingriffsverwaltung als Erfüllung hoheitlicher Aufgaben im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG angesehen.<sup>577</sup> Ähnlich wird der Terminus staatliche Befugnisse in Art. 30 GG ausgelegt.<sup>578</sup> Insbesondere aufgrund der Fortentwicklung des formalen Rechtsstaates zum sozialen Rechtsstaat<sup>579</sup> und der damit einhergehenden verstärkten Entwicklung der Leistungsverwaltung ist es überzeugend, dass sich hoheitliche Befugnisse sowohl auf die Eingriffs- als auch auf die Leistungsverwaltung erstrecken.<sup>580</sup> Bei einem weitergehenden Begriffsverständnis könnten zudem solche Befugnisse als hoheitlich zu verstehen sein, die zwar nicht unmittelbar, aber mittelbar zu öffentlichen Rechtsakten führen, die sodann Außenwirkung entfalten.<sup>581</sup>

Hier steht nicht die Auslegung des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG im Fokus, demnach soll der Begriff der Hoheitsbefugnisse in Bezug auf die Beauftragten ebenfalls weit ausgelegt werden. So kommt auch Hans-Michael Krepold zu dem Ergebnis, dass die Beauftragten, die gegenüber dem Bürger mit Außenwirkung auftreten, hoheitliche Befugnisse wahrnehmen.<sup>582</sup> Julia Kruse weist demgegenüber darauf hin, dass den Beauftragten keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse zustehen.<sup>583</sup> Weitreichende Entscheidungsbefugnisse im Außenverhältnis stellen

<sup>577</sup> Jung, Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, S. 173 ff.; Peine, Die Verwaltung 17 (1984), 415 (424); Leitges, Die Entwicklung des Hoheitsbegriffes in Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, S. 261 f.; weitergehend wird auch auf die Grundrechtsrelevanz abgestellt: Balzer, Republikprinzip und Berufsbeamtentum, S. 169 f.

<sup>578</sup> Wittreck, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 30 Rn. 17; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 30 Rn. 7.1; Schubert, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 30 Rn. 31; Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 30 Rn. 28.

<sup>579</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 15 f.; Maurer, Staatsrecht I, § 8 Rn. 7 f.

<sup>580</sup> Isensee, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § 32 Rn. 57 f.; Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 33 Rn. 56; Jachmann-Michel/Kaiser, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 33 Rn. 32 m. w. N.

<sup>581</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 338.

<sup>582</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 337 f.

<sup>583</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 276.



zumindest generell kein typisches Merkmal für die hier im Fokus stehenden Beauftragten dar.<sup>584</sup> Die Wahrnehmung von hoheitlichen Befugnissen ist nicht explizit mit der Ernennung als Beauftragter verbunden; allerdings können solche Rechte durch entsprechende Rechtsgrundlagen übertragen werden.<sup>585</sup> Die bereits erwähnten Beauftragten (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesbeauftragter für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse), die ebenfalls klassische Vollzugsaufgaben wahrnehmen und aufgrund gesetzlicher Regelungen Verwaltungsakte erlassen,<sup>586</sup> sind gleichzeitig mit speziellen hoheitlichen Eingriffsbefugnissen ausgestattet.

## VI. Vertretungsbefugnisse

Manche Beauftragte erhalten Vertreterbefugnisse. So wird die Bundesregierung vom Beauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in besonderen Kontaktgremien vertreten.<sup>587</sup> In speziellen Fällen vertreten Beauftragte den Bund in gesetzlich geregelten Angelegenheiten selbst (vgl. § 37 Abs. 2 AuslSchuldAbkAG in Bezug auf den Bundesbeauftragten für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse).

Weiterhin hat der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien die Befugnis zur gerichtlichen und außergerichtlichen Vertretung der Bundesrepublik innerhalb seines Geschäftsbereiches.<sup>588</sup> Die außergerichtliche Vertretung bezieht sich primär auf die repräsentativen Tätigkeiten, also auf die Darstellung der Politik im Kultur- und Medienbereich.<sup>589</sup> Jeder Bundesminister vertritt innerhalb seines Geschäftsbereichs die Bundesrepublik Deutschland im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.<sup>590</sup> Diese Vertretungsbefugnis wird aus Art. 65 Satz 2 GG und folglich aus der Ressortverantwortung der Minister abgeleitet.<sup>591</sup> Der Beauftragte ist zwar kein Bundesminister, allerdings wurde ihm die Befugnis zur Vertretung im gerichtlichen Verfahren durch einen Organisationserlass des Bundeskanzlers übertragen, der in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 65 Satz 1 GG

<sup>584</sup> Siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 174 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 52; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 49.

<sup>585</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 4; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 7.

<sup>586</sup> Dazu: Kap. 3 A. II.

<sup>587</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-aussiedlerfragen/beauftragter-aussiedlerfragen-node.html> (zuletzt abgerufen am: 31.8.2021).

<sup>588</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 88.

<sup>589</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 88.

<sup>590</sup> *Czybulka/Thorsten*, in: *Sodan/Ziekow* (Hg.), VwGO, § 62 Rn. 52; *Kintz*, in: *Posser/Wolff* (Hg.), BeckOK-VwGO, § 62 Rn. 15; *Bier/Steinbeiß-Winkelmann*, in: *Schoch/Schneider* (Hg.), VwGO, Bd. I, § 62 Rn. 17.

<sup>591</sup> BVerwGE 14, 330 (334); siehe auch: BGH, NJW 1967, 1755.

gehandelt hat.<sup>592</sup> Er ist demnach als Vertreter im Sinne von § 62 Abs. 3 VwGO anzusehen.<sup>593</sup> Der Beauftragte handelt zudem als Vertreter im Europäischen Rat in Bezug auf kulturelle Angelegenheiten.<sup>594</sup>

Die Bundesregierung wird weiterhin vom Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und vor anderen internationalen Gremien, die für die Überwachung der Menschenrechte zuständig sind, vertreten.<sup>595</sup> Die Tätigkeit dieses Beauftragten ist primär juristischer Natur.<sup>596</sup> So führt er insbesondere die Korrespondenz mit dem Gerichtshof, hat ferner die Befugnis, an bestimmten menschenrechtlichen Übereinkommen mitzuwirken, und trägt somit zur Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene bei.<sup>597</sup>

## VII. Rechtsschutzmöglichkeiten

Es ist grundlegend für einen Rechtsstaat, dass der Bürger seine Rechte effektiv gerichtlich durchsetzen kann (Art. 19 Abs. 4 GG). Beauftragte sind eine Petitionsinstanz für die Bürger. Effektiv könnten sie insbesondere dann sein, wenn sie notfalls die Rechte der Bürger gerichtlich durchsetzen könnten. Dies gilt jedoch nicht nur für die Rechte der Bürger, sondern gleichfalls für festgestellte Missstände im Staatswesen, die die Beauftragten im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit entdecken. In Betracht kommen sowohl verwaltungsprozessuale als auch verfassungsrechtliche Rechtsschutzbefugnisse.

### 1. Verwaltungsprozessuale Klagebefugnis

Weitreichende prozessuale Befugnisse hatte der – im Jahr 2004 mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes abgeschaffte<sup>598</sup> – Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten;<sup>599</sup> diesem wurden im Jahr 1965<sup>600</sup> im damals bestehenden Asylverfahrensgesetz verwaltungsprozessuale Klagemöglichkeiten eingeräumt

<sup>592</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288.

<sup>593</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 89.

<sup>594</sup> Kritisch hierzu: *Nevermann*, in: FS Raue, S. 851 (852).

<sup>595</sup> BT-Drs. 16/10037, S. 11; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 31.

<sup>596</sup> BT-Drs. 16/10037, S. 11.

<sup>597</sup> Ausführlich zu den Aufgaben dieses Beauftragten: BT-Drs. 16/10037, S. 11 ff.; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 31.

<sup>598</sup> Hierzu: BT-Drs. 15/420, S. 65.

<sup>599</sup> Zu diesem Beauftragten: *Reichler*, VR 1979, 232 f.; siehe zur Unterscheidung des Ausländerbeauftragten vom Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten: *Grindel*, Ausländerbeauftragte, S. 121 f.

<sup>600</sup> Der Beauftragte wurde durch das Ausländergesetz vom 28. 4. 1965 eingeführt, BGBl. I, S. 353; dazu auch: *Reichler*, VR 1979, 232.

und der Beauftragte konnte demnach gegen die Entscheidung des Bundesamtes für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Rechtsmittel einlegen.<sup>601</sup> Der Beauftragte wurde vom Bundesministerium des Innern bestellt und war auch an dessen Weisungen gebunden.<sup>602</sup> Die Weisungsbefugnis bezog sich auf seine Beteiligungsbefugnis.<sup>603</sup> Er konnte jedoch eigenständig klagen und trat nicht in Vertretung der Bundesrepublik auf.<sup>604</sup> Somit war dieser Beauftragte auch als teilrechtsfähig anzusehen, da er selbst Beteiligter am Verwaltungsverfahren sein konnte.<sup>605</sup> Allerdings war die Einräumung dieser Befugnisse explizit gesetzlich niedergeschrieben und hatte einen besonderen Grund. So waren zum Zeitpunkt der Schaffung dieses Amtes die Entscheidungsträger im Asylverfahren nicht an Weisungen gebunden und durch die Einwirkungsmöglichkeiten des Beauftragten sollte eine einheitliche Entscheidungspraxis sichergestellt werden.<sup>606</sup> Mit der Aufhebung der Weisungsunabhängigkeit der Entscheider wurde sodann auch der Bundesbeauftragte obsolet.<sup>607</sup> Allerdings war seine Tätigkeit ohnehin der Kritik ausgesetzt gewesen. So wurde ihm ein Verstoß gegen die Waffengleichheit, die Rechtssicherheit und die Verhältnismäßigkeit im Asylverfahren vorgeworfen.<sup>608</sup> Kritisch war insbesondere die einseitige Ausübung der Klagebefugnis des konkreten Beauftragten; der Beauftragte hatte in der Praxis primär gegen positive Bescheide und nicht gegen Ablehnungen Einsprüche erhoben; diese Arbeitsweise wurde vom Bundesverfassungsgericht gerügt.<sup>609</sup> Ferner wurden durch die vermehrte Inanspruchnahme der Klagebefugnis die Rechtsverfahren erheblich verzögert.<sup>610</sup>

Unabhängig von der rechtlich kritischen Bewertung der Klagebefugnis ist diese dennoch als Möglichkeit dafür anzuerkennen, dass ein Beauftragter in gewissen Fällen seine Ombudsmannfunktion effektiver ausüben kann, sodass diesbezüglich in bestimmten Fällen die weitere gesetzliche Einführung solcher Klagebefugnisse zumindest denkbar wäre.<sup>611</sup> Allerdings müsste sodann durch einen begrenzten Anwendungsbereich dieser Möglichkeit der Gefahr entgegengewirkt werden, dass es vermehrt zu – grundsätzlich unzulässigen – Popularklagen von Beauftragten kommt.

<sup>601</sup> Reichler, VR 1979, 232 (233); Grindel, Ausländerbeauftragte, S. 122; Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 336; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 239.

<sup>602</sup> Reichler, VR 1979, 232; Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (400).

<sup>603</sup> BVerwGE 67, 64 (66).

<sup>604</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 88 Fn. 545.

<sup>605</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 108.

<sup>606</sup> BT-Drs. 9/875, S. 20; 10/3489, S. 7; Reichler, VR 1979, 232 (233); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 239; Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (400).

<sup>607</sup> Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (408).

<sup>608</sup> Zur Kritik: Baumert, DÖV 1988, 459 ff.

<sup>609</sup> BVerfG, NVwZ-Beil. I 2001, 28; siehe zur Rüge des Gerichts auch: Vitt/Heckmann, in: Bade/Münz (Hg.), Migrationsreport 2002, S. 237 (251).

<sup>610</sup> Baumert, DÖV 1989, 459 (464); Grindel, Ausländerbeauftragte, S. 122; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 239.

<sup>611</sup> Siehe zu einem solchen Vorschlag in Bezug auf einen mit einem Klagerecht ausgestatteten Naturschutz Ombudsmann: Schomerus, NuR 1989, 171 ff.

## 2. Parteifähigkeit im Organstreitverfahren

Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG besagen, dass im Organstreitverfahren oberste Bundesorgane, Teile dieser Organe oder andere Beteiligte, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, parteifähig sind. Oberste Bundesorgane im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG stehen hierarchisch an oberster Stelle im Staatsaufbau<sup>612</sup> und leiten ihre Kompetenzen unmittelbar aus der Verfassung ab.<sup>613</sup> Eine restriktive Auffassung ist aus historischen Gründen geboten. In der Weimarer Reichsverfassung war der Kreis der Antragsberechtigten wesentlich weiter (Art. 19 WRV), das Grundgesetz hat den Kreis der Antragsberechtigten demgegenüber bewusst beschränkt.<sup>614</sup> Es handelt sich beim Organstreitverfahren um einen „Verfassungsstreit zwischen Faktoren des Verfassungslebens“<sup>615</sup>. Verfassungsorgane sind Organisationseinheiten, deren rechtliche Stellung sowie wesentliche Befugnisse sich unmittelbar aus der Verfassung ableiten lassen und die bei der Staatsleitung mitwirken.<sup>616</sup> Es handelt sich um Organe, die von der Verfassung nicht nur erwähnt, sondern errichtet werden.<sup>617</sup> Das Bundesverfassungsgericht und die Literatur gehen gleichfalls davon aus, dass auch nur die obersten Bundesorgane als solche im Organstreitverfahren parteifähig sind, die an der politischen Staatsleitung beteiligt sind.<sup>618</sup> Zwar ist es zweifelhaft, ob oberste Bundesorgane und Verfassungsorgane tatsächlich als deckungsgleich verstanden werden können, aber auch wenn diesbezüglich eine Differenzierung vorgenommen wird,<sup>619</sup> so müssen die obersten Bundesorgane in jedem Fall in der Verfassung genannt werden, so beispielsweise die Bundesbank (Art. 88 GG) und der Bundesrechnungshof (Art. 114 Abs. 2 GG).<sup>620</sup> Die Beauftragten der Bundesregierung können jedenfalls nicht als oberste Bundes-

<sup>612</sup> *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 45; *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 204; *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1031.

<sup>613</sup> BVerfGE 143, 1 Rn. 31; *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 45.

<sup>614</sup> *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1032.

<sup>615</sup> BVerfGE 143, 1 Rn. 31.

<sup>616</sup> BVerfGE 143, 1 Rn. 31; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 344; *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 (609); *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1032; *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hg.), BVerfGG, § 31 Rn. 104; *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 7; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 77; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 45.

<sup>617</sup> BVerfGE 143, 1 Rn. 31; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 344; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 45.

<sup>618</sup> BVerfGE 143, 1 Rn. 31; *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 204; *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 102; *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1032 ff.; a.A. *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 45.

<sup>619</sup> *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 77; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 63; *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 45; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 52 ff.

<sup>620</sup> *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 45; *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 56; in Bezug auf den Bundesrechnungshof: *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 77.

organe angesehen werden. So wird lediglich der Wehrbeauftragte in der Verfassung geregelt (Art. 45b GG), allerdings ist dieser dennoch ein Organ des Bundestages und kein selbstständiges Verfassungsorgan, auch wenn er zum Schutz der Grundrechte tätig wird.<sup>621</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit oder der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien werden zwar als oberste Bundesbehörden angesehen.<sup>622</sup> Eine Einordnung als oberstes Bundesorgan im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist dennoch problematisch, da sich die Verfassung nicht explizit auf die genannten Beauftragten bezieht.

Die Beauftragten wirken allerdings in ihrer derzeitigen Ausgestaltung unterstützend bei der politischen Staatsleitung mit und ihre Rechte werden zumindest in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien genannt (vgl. § 21 GGO und § 45 Abs. 3 GGO). In Betracht kommt demnach eine Einordnung als andere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dagegen spricht jedoch der Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Vorschrift. Die Norm bezweckt primär, dass die Kompetenzverteilung zwischen den Staatsorganen eingehalten und demnach die Gewaltenteilung und das objektive Verfassungsrecht gewahrt werden.<sup>623</sup> Wenn die Beauftragten jedoch ohnehin nicht mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind, sondern lediglich unterstützend und beratend tätig werden, dann besteht nicht die Gefahr, dass die Kompetenzordnung umgangen wird. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts müssen andere Beteiligte „nach Rang und Funktion den obersten Bundesorganen gleichstehen“<sup>624</sup>. Dazu ist die rechtliche Stellung der Beauftragten jedoch noch zu schwach ausgeprägt; hier sind aber künftige Änderungen möglich, sodass sich bei einer Aufwertung der verfassungsrechtlichen Stellung der Beauftragten die Möglichkeit ergibt, dass Beauftragte vor dem Bundesverfassungsgericht Antragssteller und *vice versa* Antragsgegner werden können.<sup>625</sup>

### VIII. Unabhängigkeit als ausschlaggebendes Charakteristikum der Beauftragten

Grundsätzlich ist es ein maßgebliches Charakteristikum für die Exekutive, dass diese hierarchisch aufgebaut ist. Innerhalb dieser Hierarchie ist es aus demokratisch-rechtsstaatlichen Gründen üblich, dass die untergeordneten Stellen den übergeordneten verantwortlich sind.<sup>626</sup> Die Weisungsrechte gewährleisten die

<sup>621</sup> So auch: *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 94; siehe zur Auffassung, dass der Wehrbeauftragte bei der Ausübung seiner Schutzfunktion eine selbstständige Stellung innehat: Kap. 2 A. III. 1. c).

<sup>622</sup> Dazu: Kap. 4 A.

<sup>623</sup> *Klein*, in: Benda/Klein (Begr.), Verfassungsprozessrecht, § 28 Rn. 1032.

<sup>624</sup> BVerfGE 13, 54 (96); 27, 240 (244).

<sup>625</sup> Dazu unten: Kap. 6 A. III.

<sup>626</sup> *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 189 ff.; *Klein*, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, S. 56 ff.; *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen

sachliche demokratische Legitimation der untergeordneten Stelle.<sup>627</sup> Klare Verantwortlichkeiten wurden bereits durch die Verwaltungsreformen des 19. Jahrhunderts geschaffen: „Der Beamte war seinem Minister verantwortlich, der Minister schuldete seinem Fürsten und später dem gewählten Parlament Rechenschaft“<sup>628</sup>.

Damit die Beauftragten eigenständig agieren können, ist es jedoch einerseits erforderlich, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben keine inhaltlichen Vorgaben der Regierung erfüllen müssen; denn andernfalls handeln Beauftragte als reine *Marionetten* der Regierung. Andererseits treten die Beauftragten als Teil des Staates auf und demnach muss eine gewisse Kontrolle der Rechtmäßigkeit ihres Handelns sichergestellt werden. Die Unabhängigkeit der Beauftragten ist ein maßgebliches Charakteristikum der Rechtsfigur;<sup>629</sup> es ist jedoch fraglich, wie weitreichend diese Unabhängigkeit sein kann und darf.<sup>630</sup> Julia Kruse stellt fest, dass es für die öffentlich-rechtlichen Beauftragten kennzeichnend ist, dass sie keiner Fachaufsicht, sondern lediglich einer Rechtsaufsicht sowie einer Dienstaufsicht unterliegen.<sup>631</sup> Das Fehlen einer Fachaufsicht hat zur Konsequenz, dass das Handeln der Beauftragten keiner Zweckmäßigkeitskontrolle unterliegt.<sup>632</sup> Die meisten Beauftragten der Bundesregierung werden jedoch lediglich im Innenverhältnis auf ministerieller Ebene tätig<sup>633</sup> und treten nicht nach außen in Erscheinung, sodass die Aufsicht über Beauftragte in der Regel keine typische Staatsaufsicht ist. Zur Beurteilung der Frage, wie weitreichend die Unabhängigkeit der Beauftragten ist und ob der demokratischen Legitimation hinreichend Rechnung getragen wurde, ist eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Beauftragten notwendig.

---

Staat, S. 141 ff.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 325, 603 f.; *Isensee*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § 32 Rn. 20; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 279; *Loschelder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 3; zu den Schwächen des hierarchischen Prinzips: *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), S. 245 (262 ff.); kritisch zur dogmatischen Herleitung einer strengen hierarchischen Organisation der Exekutive: *Rinken*, KritV 1996, 282 (296 ff.); *Mehde*, DVBl. 2001, 13 (18 f.); *Möllers*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 5 Rn. 61 ff.

<sup>627</sup> BVerfGE 83, 60 (71 ff.); 93, 37 (LS 2); *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329 (358); *Rinken*, KritV 1996, 282 (293).

<sup>628</sup> *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905); siehe zur Amtshierarchie bereits: *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 126.

<sup>629</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 129.

<sup>630</sup> Hierzu auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 100; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 56 ff.

<sup>631</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 48; näher zu den Merkmalen der Fach- und Dienstaufsicht: *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 202 ff.

<sup>632</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 48.

<sup>633</sup> Siehe zur Weisungsabhängigkeit der Beauftragten der Verwaltung: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 108 f.

## 1. Beauftragte im Innenbereich der Regierung

Die Mitglieder der Regierung sind, wie sich insbesondere aus Art. 65 Satz 2 GG ergibt, an die Richtlinien des Bundeskanzlers gebunden.<sup>634</sup> Die Regierung ist zudem „dem Souverän, dem frei gewählten Parlament, verantwortlich“<sup>635</sup>. Artikel 62 GG bestimmt, dass lediglich der Bundeskanzler und die Bundesminister Mitglieder der Bundesregierung sind – nicht aber Parlamentarische Staatssekretäre oder die Bundesbeauftragten, die Beauftragten der Bundesregierung sowie die Koordinatoren.<sup>636</sup> Die Beauftragten teilen daher zumindest nicht unmittelbar deren Verantwortlichkeit.<sup>637</sup> Sie nehmen insofern eine Sonderstellung ein, als sie in der Regel unmittelbar an der Behördenspitze eingeordnet sind.<sup>638</sup> Die Parlamentarischen Staatssekretäre sind mittelbar an die Vorgaben des Art. 65 GG und somit an die Weisungen der Regierungsmitglieder gebunden, da ansonsten die Gefahr bestünde, dass eine Nebenregierung entsteht.<sup>639</sup> Die Funktion der Beauftragten ist jedoch nicht mit derjenigen der einfachgesetzlich normierten Parlamentarischen Staatssekretäre gleichzusetzen, wenngleich die Beauftragten aufgrund der Bestellung durch die Regierung zumindest mittelbar demokratisch legitimiert sind. Zwar haben auch die Beauftragten, ähnlich wie die Parlamentarischen Staatssekretäre (§ 1 Abs. 2 ParlStG<sup>640</sup>), die Aufgabe, die Regierung zu unterstützen. Jedoch werden sie für eine spezielle Aufgabe oder vielmehr zur Repräsentation eines spezifischen Sonderinteresses eingesetzt und sollen – und das ist neben der fehlenden gesetzlichen Grundlage der Beauftragten ein maßgeblicher Unterschied zu den Staatssekretären – eigenständig agieren.

Es stellt sich primär die Frage, ob Weisungsrechte der Bundesregierung oder des Bundeskanzlers beziehungsweise eines entsprechenden Ministers in Bezug auf die Beauftragten bestehen, obwohl letztere nicht als klassische Verwaltungseinheiten zu qualifizieren sind.

### a) Reichweite der Weisungsfreiheit

„Die alleinige und uneingeschränkte Weisungsbefugnis der Bundesminister gegenüber allen Angehörigen ihres Ressorts ist ein zwingendes Gebot demokratisch rechtsstaatlicher Verfassung.“<sup>641</sup>

<sup>634</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 18.

<sup>635</sup> Heitmann, NJW 1996, 904 (905).

<sup>636</sup> Siehe auch: Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 29.

<sup>637</sup> Heitmann, NJW 1996, 904 (905).

<sup>638</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 373.

<sup>639</sup> Gallois, Rechtsstellung und Aufgaben des Parlamentarischen Staatssekretärs, S. 53; Menzenbach, Die Parlamentarischen, S. 98.

<sup>640</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24. 7. 1974, BGBl. I S. 1538, das zuletzt durch Gesetz vom 17. 7. 2015, BGBl. I S. 1322, geändert worden ist.

<sup>641</sup> BVerwGE 46, 55 (LS 1).



Es gilt generell, dass ministerialfreie beziehungsweise regierungsfreie Räume im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung möglichst vermieden werden sollen.<sup>642</sup> Ein Minister kann nur dann die Verantwortung für seinen Verwaltungsbe-  
reich übernehmen, wenn er Einwirkungsmöglichkeiten auf die ihm untergeordneten  
Stellen hat.<sup>643</sup> Nach diesem Gebot müssten auch Organisationseinheiten, die dem  
Bundeskanzleramt oder einem Ressortministerium angegliedert sind, bereits aus  
demokratischen Gesichtspunkten grundsätzlich an Weisungen gebunden sein.<sup>644</sup> So  
besteht bei den Behörden eine Ein-Linien-Organisation; aus dieser folgt ein Über-  
und Unterordnungsverhältnis, aus dem sich Weisungsrechte ableiten lassen.<sup>645</sup>

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen ist gegenüber  
dem Bundesministerium der Justiz weisungsgebunden; er hat allerdings insofern  
eine besondere Stellung, als er einen ressortgebundenen Dienstposten innehat,  
der nach beamtenrechtlichen Grundsätzen übertragen wird und als Daueraufgabe  
wahrgenommen wird.<sup>646</sup> Weiterhin stehen beispielsweise der Persönliche Beauf-  
tragte des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel sowie der Beauftragte des  
Bundeskanzleramtes für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichten-  
dienstes in einem Weisungsverhältnis.<sup>647</sup> Ferner ist der Beauftragte für die Nach-  
richtendienst dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellt<sup>648</sup> und der Beauftragte  
der Bundesregierung für Kultur und Medien untersteht den Weisungen des Bun-  
deskanzlers; allerdings hat auch er eine besondere organisatorische Stellung.<sup>649</sup>  
Teilweise wird die unmittelbare Weisungsabhängigkeit hinsichtlich des Beauf-  
tragten der Bundesregierung für Kultur und Medien aufgrund der Tatsache, dass  
lediglich eine Abhängigkeit gegenüber dem Bundeskanzler und demnach kein  
klassisches Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüber einem Ministerium  
besteht, bezweifelt.<sup>650</sup> Jedoch könne der Bundeskanzler aufgrund eines Selbst-  
eintrittsrechts die Entscheidung an sich ziehen.<sup>651</sup> Ein solches Selbsteintrittsrecht

<sup>642</sup> Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 135; ausführlich zur The-  
matik: Loening, DVBl. 1954, 173 ff.; Dagoglou, Der Private in der Verwaltung als Fachmann  
und Interessenvertreter, S. 149 ff.; Fichtmüller, AöR 91 (1966), 297 ff.; Scheuner, in: FS Müller,  
S. 379 ff.; Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, S. 21 ff.;  
Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 96 ff.

<sup>643</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 319 f.; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokra-  
tischen Staat, S. 134; Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 94.

<sup>644</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 373; ebenso: Gärditz, VerfBlog,  
2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt  
abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>645</sup> Loschelder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 3.

<sup>646</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 30.

<sup>647</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 72.

<sup>648</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17. 12. 1984, BGBl. I S. 1689.

<sup>649</sup> Hense, DVBl. 2000, 376 (382); Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 256; Luy,  
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 62.

<sup>650</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 62.

<sup>651</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 62; siehe näher zu  
anderen Einflussmöglichkeiten der Regierung, die den Mangel der Weisungsbefugnis ersetzen:  
Füsslein, Ministerialfreie Verwaltung, S. 121 ff.

wäre eine wirksame Einwirkungsmöglichkeit.<sup>652</sup> Allerdings ist zu bedenken, dass ein solches Selbsteintrittsrecht ähnlich wirkt wie eine Ersatzvornahme; diese wird im Aufsichtsrecht ausschließlich dann vorgenommen, wenn bestimmte gesetzlich normierte Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. nur Art. 113 BayGO<sup>653</sup>).<sup>654</sup> Es ist vielmehr davon auszugehen, dass ein Selbsteintrittsrecht sogar ein stärkeres Eingriffsrecht ist als die Erteilung einer Weisung, die dem Beauftragten die Freiheit überlässt, in welcher Art und Weise die Weisung umgesetzt wird.<sup>655</sup> Überzeugend ist es aus hierarchischen Verhältnissen generell, eine gewisse Abhängigkeit abzuleiten; eine solche Weisungsbefugnis erlischt erst dann vollständig, wenn eine völlig unabhängige Stelle errichtet wird, bei der auch erschwerte Abberufungsmöglichkeiten bestehen.

Dennoch stellt sich die Frage, ob bei den Beauftragten Ausnahmen vom Bestehen eines strengen Weisungsverhältnisses zu machen sind. Es ist kennzeichnend für die meisten Beauftragten innerhalb der Regierung, dass sie gewisse Handlungsfreiheiten haben, damit sie ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen können.<sup>656</sup> Die Beauftragten sollen auf Missstände des Staates kritisch hinweisen.<sup>657</sup> Dies ist bei einer zu starken Abhängigkeit von der Bundesregierung nur schwer möglich. Demnach ist beispielsweise auch der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nicht weisungsgebunden.<sup>658</sup> Ferner heißt es, dass der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus „weder weisungsbefugt noch weisungsgebunden“<sup>659</sup> ist. Allerdings erlassen diese Beauftragten in der Regel auch keine Rechtsakte, die Außenwirkung entfalten.<sup>660</sup> Die Unabhängigkeit der Beauftragten, die nicht nach außen tätig werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit das Handeln nur im Innenbereich Auswirkungen entfaltet. Die Beauftragten haben im Binnenbereich keinen Einfluss auf die Staatsverwaltung, sodass die typische Problematik, die mit regierungsfreien Räumen grundsätzlich verbunden ist, nicht in

<sup>652</sup> Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, S. 51; kritisch jedoch aufgrund des Zeitverlustes: Füsslein, Ministerialfreie Verwaltung, S. 122.

<sup>653</sup> Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 8. 1998, GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I, die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. 3. 2021, GVBl. S. 74, geändert worden ist.

<sup>654</sup> Kritisch gegenüber einem Selbsteintrittsrecht in Bezug auf die Ausübung der Staatsaufsicht: Schneider, DVBl. 1950, 702 (706).

<sup>655</sup> Siehe zur Problematik des Verhältnisses des Weisungsrechts und des Selbsteintrittsrechts: Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, S. 51 f. m. w. N.

<sup>656</sup> Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10; siehe hierzu auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 129.

<sup>657</sup> Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10.

<sup>658</sup> Eichenhofer, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 2.

<sup>659</sup> Palmer, Politisches Feuilleton, Beitrag vom 30. 10. 2019, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/der-beauftragte-alibi-figur-oder-wichtige-kontrollinstanz-100.html> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>660</sup> Siehe in Bezug auf den Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration: Eichenhofer, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 2.

der gleichen Art und Weise besteht. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in Bezug auf die Unabhängigkeit der Gleichstellungsbeauftragten festgestellt, dass diese zumindest deshalb nicht zu beanstanden ist, weil die Beauftragte nicht mit Sachentscheidungsbefugnissen ausgestattet ist und sich somit lediglich argumentatorisch Geltung verschaffen kann.<sup>661</sup> Demzufolge ist es auch nicht notwendig, dass die Regierung anderweitige Korrekturmöglichkeiten (Zustimmungsvorbehalt oder die Möglichkeit zum Selbsteintritt) als Ersatz zur Weisungsfreiheit besitzt, da der tatsächliche Einfluss der Beauftragten ohnehin gering ist. Dass die Beauftragten in ihren Handlungen nicht völlig frei sind, ergibt sich auch dadurch, dass die meisten von ihnen aufgrund eines bloßen Innenakts der Bundesregierung bestellt werden und demnach jederzeit durch einen solchen wieder als *actus contrarius* abgeschafft werden könnten; es besteht also ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis. Eine solche Abberufungsmöglichkeit der Regierung erweist sich als adäquater Ersatz für die beschränkten Weisungsmöglichkeiten; allerdings muss eine solche Abberufung auf schwere Verfehlungen beschränkt sein, denn die Unabhängigkeit der Beauftragten ergäbe keinen Sinn, wenn die Regierung jederzeit die Beauftragten abberufen könnte, die Kritik an der Arbeitsweise der Regierung üben. Die Beauftragten sollen gerade auf Missstände hinweisen und auf deren Abschaffung hinwirken. Eine Abberufung seitens der Regierung allein aufgrund der Tatsache, dass die Beauftragten andere sachliche Auffassungen vertreten, wäre missbräuchlich.<sup>662</sup>

### *b) Letztverantwortung der Bundesregierung*

Die Unabhängigkeit der Beauftragten der Regierung kann dazu führen, dass Beauftragte, die für unterschiedliche Interessen eintreten, gegensätzliche Positionen vertreten, da sie sich nicht an eine einheitliche Linie der Regierung halten müssen.<sup>663</sup> Aus politischen Gründen kann es in diesen Fällen zunächst geboten sein, dass die Regierung nach außen auftritt, um gegenüber den Bürgern eine einheitliche, klare politische Linie herauszuarbeiten und Verwirrungen entgegenzutreten. Aber auch aus rechtlichen Gründen kann es erforderlich sein, dass die Bundesregierung die Verantwortung für das Handeln der unabhängig agierenden Beauftragten übernimmt. Ernst-Wolfgang Böckenförde stellte in Bezug auf die politische Verantwortlichkeit der Träger der staatlichen Herrschaftsgewalt fest:

„Wo politische Macht ausgeübt oder an politischer Machtausübung (beratend) teilgenommen wird, muß dies verantwortlich, und zwar der Volksvertretung gegenüber verantwortlich, geschehen.“<sup>664</sup>

<sup>661</sup> BVerfGE 91, 228 (244).

<sup>662</sup> Siehe auch: *Füsslein*, Ministerialfreie Verwaltung, S. 126.

<sup>663</sup> Diese Problematik wird auch im Verfassungsblog hervorgehoben: <https://verfassungsblog.de/open-call-der-auftrag-der-bundesbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 18.3.2022).

<sup>664</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 189.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte diesbezüglich auch treffend festgestellt, dass es erforderlich ist, dass „ein Staatsorgan, das eine Entscheidung zu treffen hat, dafür die Verantwortung trägt“<sup>665</sup>. Nach dem Bundesverfassungsgericht bedürfen jegliche amtliche Handlungen, die Entscheidungscharakter haben, der demokratischen Legitimation.<sup>666</sup> Die Verantwortlichkeit beinhaltet Rechenschafts- und Einstandspflichten für Fehlleistungen vor dem Parlament.<sup>667</sup> Sie bezieht sich auf eine zweckmäßige sowie effiziente, gemeinwohlorientierte Ausübung der Regierungsaufgaben.<sup>668</sup> Zwar sind Beauftragte nicht mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und agieren demnach primär intern, dennoch könnten ihr Einfluss und insbesondere ihre Beratungstätigkeit eminente faktische Wirkung haben<sup>669</sup> und somit das Handeln der Regierung oder sogar der Legislative beeinflussen, deren Rechtsakte wiederum Außenwirkung entfalten.<sup>670</sup>

#### aa) Bindungswirkung der Beratungstätigkeit

Bereits Ernst-Wolfgang Böckenförde betonte, dass die politische Beratung der Regierung das parlamentarische Regierungssystem gefährden könnte.<sup>671</sup> Grundsätzlich muss zwischen der Beratung durch Experten aufgrund besonderen Sachverständnisses als Gutachter<sup>672</sup> und der politischen Beratung<sup>673</sup> differenziert werden.<sup>674</sup> Die Regierung hat die Pflicht, fehlenden Sachverstand durch den Rat von Experten auszugleichen.<sup>675</sup> So betont der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beispielsweise, dass er kein Beratergremium, sondern einzig und allein ein unabhängiger Sachverständiger ist.<sup>676</sup> Er stellte in seinem Jahresgutachten ausdrücklich fest, dass er keine Empfehlungen, sondern lediglich verschiedene wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen erörtere – die politische Verantwortung trage ausschließlich die Bundesregierung oder das nach der

<sup>665</sup> BayVfGH n. f. Bd. IV, Teil II, 30 (47).

<sup>666</sup> BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (73); 93, 37 (68); 107, 59 (87); 135, 155 (221).

<sup>667</sup> Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 6; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 45.

<sup>668</sup> Scheuner, in: FS Müller, S. 379 (392); Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 52; ders., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 46.

<sup>669</sup> Siehe zu einer ähnlichen Problematik beim Nationalen Ethikrat: Schröder, NJW 2001, 2144 (2146).

<sup>670</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 368; eingehend in Bezug auf den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Störning, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 252 ff.

<sup>671</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 189.

<sup>672</sup> Zum Begriff des Sachverständigen: Voßkuhle, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 43 Rn. 17 ff.

<sup>673</sup> Hierzu auch: Vierhaus, NVwZ 1993, 36 (39); Mandelartz, DÖV 2008, 261 (265 f.).

<sup>674</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 191.

<sup>675</sup> Ossenbühl, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (23).

<sup>676</sup> BT-Drs. V/123, S. 5; V/1160, S. 5; V/2310, S. 5; siehe auch: v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 405 (420).

Verfassung zuständige Organ.<sup>677</sup> Diese Form der Einbeziehung von Sachverstand beschränkt sich auf die Erörterung eines speziellen Problems in einem wissenschaftlich aufgearbeiteten Gutachten und ist demnach zulässig.<sup>678</sup> Kennzeichnende Merkmale für Sachverständige sind: „Objektivität, Wissenschaftlichkeit und Distanz zum Beratungsgegenstand“<sup>679</sup>. Die Beratungstätigkeit der Beauftragten ist jedoch als weitreichender zu betrachten, da diese in Bezug auf das spezielle Sonderinteresse auf die Bundesregierung und damit auch auf die Gestaltung der Politik einwirken können. Es fehlt regelmäßig an der Distanz zum Beratungsgegenstand.

Das Bundesverfassungsgericht geht jedoch generell davon aus, dass lediglich vorbereitende und beratende Tätigkeiten nicht notwendigerweise demokratisch legitimiert sein müssen.<sup>680</sup> Die Entscheidungsfindung der Bundesregierung sollte aber nicht bloß durch die Hintertür erfolgen.<sup>681</sup> Hinsichtlich des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wird in der Literatur geltend gemacht, dass das Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) beeinträchtigt sein könnte, da der Bundesminister nur dann die Verantwortung für seinen Geschäftsbereich übernehmen kann, wenn er nicht durch eine vorherige Überwachung und Beratung in seiner Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt wird.<sup>682</sup> Verfassungsrechtlich unzulässig ist die Beratungstätigkeit jedenfalls dann, wenn sich ein Verfassungsorgan – ohne eigenständige Prüfung – einer Bewertung eines Ratgebers fügen würde.<sup>683</sup> Entscheidend ist demnach verfassungsrechtlich primär, dass die Bundesregierung, die auch gegenüber dem Bundestag verantwortlich ist, die Letztverantwortung für die zu treffenden Entscheidungen trägt.<sup>684</sup> In Bezug auf die Beratungstätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist beispielsweise zu statuieren, dass dessen Tätigkeit nicht unzulässigerweise das Handeln der Exekutive beeinträchtigt; die Entscheidung über die Umsetzung bestimmter Maßnahmen trifft weiterhin die Regierung, der jeweilige Bundesminister beziehungsweise der Bundestag.<sup>685</sup> Der Beauftragte hat keine Durchsetzungsrechte.<sup>686</sup> Ein faktischer Einfluss ist nicht

<sup>677</sup> BT-Drs. V/3550, S. VI.

<sup>678</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 191; näher zur Beratung durch die Wissenschaft und pluralistisch besetzten Gremien: Vierhaus, NVwZ 1993, 36 (37 f.).

<sup>679</sup> Voßkuhle, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 43 Rn. 17.

<sup>680</sup> BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (74).

<sup>681</sup> Kritisch auch: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 189 ff.

<sup>682</sup> Klein, DÖV 1961, 805 (809).

<sup>683</sup> Knöpfle, BayVBl 1967, 401 (405); näher zur Problematik: Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 370 f.; ausführlich zu den Rechtsfragen der Regierungsberatung: Mandelartz, DÖV 2008, 261 ff.

<sup>684</sup> Kunig/Rublack, Jura 1990, 1 (8); Vierhaus, NVwZ 1993, 36 (39); Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 374; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 156; Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 118; Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10.

<sup>685</sup> Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (515); Treuner, DVBl. 1992, 421 (425).

<sup>686</sup> Franz, DÖV 2008, 1042 (1043); Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773.

ausreichend, da die Regierung vielerlei Außeneinflüssen, insbesondere durch die Bevölkerung, ausgesetzt ist. Generell ist es jedoch problematisch, dass die Grenzen zwischen einer rechtlichen und einer faktischen Bindungswirkung von Beratungstätigkeiten fließend sind.<sup>687</sup> In diesem Zusammenhang wäre insbesondere mehr Transparenz zu fordern.

### bb) Outsourcing von Regierungsaufgaben

Klaus Ferdinand Gärditz verweist zutreffend darauf, dass die Gefahr entstehen könnte, dass die Bundesregierung „funktionales Outsourcing“<sup>688</sup> betreibt und beispielsweise Äußerungen in der Öffentlichkeit durch Beauftragte tätigen lässt, die sie selbst aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht äußern könnte.<sup>689</sup> Mit der Ernennung von Beauftragten wird zumindest der Anschein erweckt, dass sich die Regierung ihrer Verantwortung für eine spezielle Aufgabe zu entziehen versucht, indem diese Aufgabe an eine andere Organisationseinheit übertragen wird.<sup>690</sup> Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass die Regierung solche Aufgaben, die von einer gewissen politischen Tragweite und Bedeutung sind, nicht an eine unabhängige Stelle überantworten darf.<sup>691</sup> Die selbstständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung stellt ein maßgebliches Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassung dar.<sup>692</sup> Der Bayerische Gesetzesentwurf zum Beauftragtenwesen betont demnach auch: Die Beauftragten dürfen „keine unabhängige Stellung erhalten, die sie neben den jeweiligen Staatsministern ausüben dürften oder aus der heraus sie eine eigene Politik betreiben könnten“<sup>693</sup>. Wenn das Handeln der Beauftragten erheblichen Einfluss entfaltet, sodass die eigenständige Prüfung durch die Bundesregierung nur noch marginal ist, so muss die Regierung die parlamentarische Verantwortung aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen übernehmen.<sup>694</sup> Weiterhin hat die Bundesregierung die Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten zu übernehmen, wenn öffentlichkeitsbezogene Äußerungen der Beauftragten tatsächlich aufgrund ihrer Reichweite einen Grundrechtseingriff darstellen. Würde die Übernahme einer solchen Verantwortung aufgrund der Unabhängigkeit abgelehnt werden, dann bedarf die Errichtung von Beauftragten zwingend eines Gesetzes. Insofern wäre zwar die

<sup>687</sup> Vierhaus, NVwZ 1993, 36 (39); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 156.

<sup>688</sup> Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>689</sup> Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>690</sup> Ähnlich bereits: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 156.

<sup>691</sup> BVerfGE 9, 268 (282).

<sup>692</sup> BVerfGE 9, 268 (281).

<sup>693</sup> Bay LT-Drs. 18/17, S. 5; siehe auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 102.

<sup>694</sup> So auch: Busse, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10; Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

Einführung einer Unabhängigkeit denkbar, allerdings muss das demokratische Defizit, dass durch eine solche Unabhängigkeit entstehen würde, sodann durch eine verstärkte parlamentarische Kontrolle ausgeglichen werden. Es müssten also beispielsweise Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag gesetzlich festgelegt werden, so wie dies beim Beauftragten der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge erfolgt ist (vgl. § 94 Abs. 2 AufenthG).

### cc) Parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung als Kollegium

Es wurde festgestellt, dass es verfassungsrechtlich erforderlich sein kann, dass die Bundesregierung die Verantwortung für das Handeln der Beauftragten trägt – insbesondere dann, wenn kein Gesetz über die Tätigkeit der Beauftragten vorhanden ist. Werden die Beauftragten vom Bundeskanzler oder von einem Bundesminister ernannt, so müssen letztere die Verantwortung für das Handeln der Beauftragten übernehmen. Wenn die Beauftragten hingegen durch einen Kabinettsbeschluss ernannt werden, so wäre es gleichfalls sachgerecht, dass die Regierung als Kollegialorgan verantwortlich gemacht werden kann. Allerdings ist in Art. 65 Satz 1 und Satz 2 GG nur von der Verantwortung des Bundeskanzlers und der Bundesminister die Rede, nicht jedoch von einer Verantwortung der gesamten Bundesregierung. Nach Teilen der Literatur ist die parlamentarische Verantwortlichkeit lediglich eine individuelle Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, nicht hingegen der Bundesregierung.<sup>695</sup> Dies führt dazu, dass zwischen der Entscheidungszuständigkeit und der Verantwortlichkeit zu differenzieren wäre.<sup>696</sup>

Indes ist jedoch zu beachten, dass sich die Verantwortlichkeit der Regierung nicht explizit aus der Verfassung ergeben muss, sondern auch aus einer entsprechenden Interpretation der Verfassung abgeleitet werden kann.<sup>697</sup> So wird beispielsweise in Bezug auf den Haushalt in Art. 114 Abs. 1 GG von der Entlastung der Bundesregierung gesprochen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts hat die Bundesregierung dafür zu sorgen, dass das Budgetrecht des Parlaments gewahrt bleibt.<sup>698</sup> Dies verdeutlicht, dass die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag in gewissen Bereichen verantwortlich sein kann.<sup>699</sup> Ferner hat die

<sup>695</sup> Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 7; Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 65 Rn. 12; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 35.

<sup>696</sup> Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 55; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 41.

<sup>697</sup> Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 49.

<sup>698</sup> BVerfGE 45, 1 (48 f.); vgl. auch: Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 312 f.

<sup>699</sup> So auch: Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 312 f.; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 46; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 38, 41; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 49; ders., in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 55.



Erwähnung der Verantwortlichkeit in der Norm des Art. 65 Satz 1 und 2 GG nur deklaratorische Wirkung.<sup>700</sup> Die persönliche Zurechenbarkeit ist keine zwingende Voraussetzung für die Verantwortlichkeit, denn ansonsten könnte es zu Verantwortungslücken kommen.<sup>701</sup> Demnach hat die Regierung dafür Sorge zu tragen, dass die Staatstätigkeit einer bestimmten Richtlinie entspricht,<sup>702</sup> und folglich für die Einhaltung dieser Vorgaben durch die Beauftragten der Bundesregierung zu sorgen.

Sollten die Beauftragten mit Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit von der generellen politischen Linie der Bundesregierung abweichen, so kann es politisch notwendig werden, dass die Bundesregierung gegenüber der Öffentlichkeit eine Regierungserklärung abgibt, um sich einerseits von der Äußerung des Beauftragten abzugrenzen und andererseits ihre Haltung zu einem Sachgebiet zu verdeutlichen. Dies gilt auch, wenn zwei differente Beauftragte divergierende Auffassungen zu einem Thema vertreten. Insofern ist von Belang: Die Unabhängigkeit muss den Beauftragten einen gewissen Handlungsspielraum einräumen; da Beauftragte jedoch nicht gesetzlich geregelt sind, hat die Regierung im Außenverhältnis ihre politische Linie deutlich zu machen und für die Handlungen der Beauftragten die Verantwortung zu übernehmen. Der Bundestag kann sodann juristisch gegebenenfalls im Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) gegen die Bundesregierung vorgehen, sollte diesbezüglich ein Fehlverhalten der Beauftragten oder eine Kompetenzüberschreitung gegeben sein. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Bundesregierung versucht, die parlamentarische Kontrolle zu umgehen, indem sie Aufgaben durch die Beauftragten erledigen lässt. Ein Vorgehen unmittelbar gegen die Beauftragten kommt ausschließlich bei einer Aufwertung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung in Betracht; solange Beauftragte hingegen lediglich intern von Belang sind und rechtlich nicht in Erscheinung treten, können sie nur intern gegebenenfalls durch Abberufung sanktioniert werden.

## 2. Auswirkungen der richterlichen Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Artikel 114 Abs. 2 Satz 1 GG verleiht den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes die richterliche Unabhängigkeit. In Bezug auf letztere heißt es in Art. 97 Abs. 1 GG: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen“. Die Verfassung differenziert ferner zwischen sachlicher (Art. 97 Abs. 1 GG) und persönlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 2 GG). Sachliche Unabhängigkeit bedeutet, dass nur eine Bindung an das Gesetz besteht; die persönliche Unabhängigkeit meint den

---

<sup>700</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 41.

<sup>701</sup> *Badura*, ZParl 11 (1980), 573 (581); *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 57; eingehend zum Umfang der Verantwortlichkeit: *Mehde*, DVBl. 2001, 13 (15 ff.).

<sup>702</sup> So bereits: *Kaufmann*, VVDStRL 9 (1952), S. 1 (7).

Schutz des Status beispielsweise vor Versetzungen oder Entlassungen.<sup>703</sup> Diese Unabhängigkeit bedeutet nicht, dass die Mitglieder des Bundesrechnungshofes im Bereich der Judikative tätig werden,<sup>704</sup> sondern lediglich, dass sie „wie ein unbeteiligter Dritter, wie ein Richter, an den zu prüfenden Vorgang herantreten“<sup>705</sup> sollen. Im Ergebnis heißt dies, dass der Bundesrechnungshof inhaltlich weitestgehend frei in der Art und Weise der Ausübung seiner Tätigkeit ist. Allerdings stellt das Gesetz die Grenze dar, sodass nicht von gesetzesfreien oder rechtsfreien Räumen gesprochen werden kann. Gesetz im Sinne von Art. 97 Abs. 1 GG meint jeden Außenrechtssatz, demnach besteht grundsätzlich keine Bindung an Verwaltungsvorschriften, da diese der inhaltlichen Weisungsfreiheit zuwiderlaufen.<sup>706</sup>

Der ministerialfreie Raum ist in diesem Fall notwendig, damit die Kontrolltätigkeit über die Finanzen der Staatsgewalt effektiv und unbeeinflusst ausgeübt werden kann.<sup>707</sup> Nach der einfachgesetzlichen Regelung (§ 3 Abs. 1 BRHG) zählt zu den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes auch dessen Präsident; allerdings kann die einfachgesetzliche Vorschrift nicht Maßstab für die Beurteilung der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit sein.<sup>708</sup> Zwar sind die Funktion des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und die Institution des Bundesrechnungshofes nicht identisch, allerdings bleibt der Präsident des Bundesrechnungshofes auch in seiner Funktion als Beauftragter weiterhin Mitglied des Bundesrechnungshofes. Er wird durch Kabinettsbeschluss bezüglich seiner Beratungsfunktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt.<sup>709</sup> Demgegenüber stellt sich die Frage, ob er auch in dieser Funktion der Unabhängigkeit unterliegt<sup>710</sup> oder seine verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit vielmehr auf die nachträgliche Finanzkontrolle und Prüfungstätigkeit beschränkt ist.

<sup>703</sup> *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 423; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 54; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 97 Rn. 18; *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 97 Rn. 4 ff.; *Detterbeck*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 97 Rn. 11 ff.; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 97 Rn. 3; siehe auch: *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 97 Rn. 81, der darauf hinweist, dass Art. 97 Abs. 1 GG auch die Bereiche der persönlichen Unabhängigkeit schützt, die durch die spezielle Regelung des Art. 97 Abs. 2 GG nicht geschützt werden.

<sup>704</sup> Siehe: *Korte*, JZ 1956, 684 (686); *Bettermann*, DÖV 1959, 761 (767); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 423.

<sup>705</sup> *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 423 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>706</sup> BVerfGE 78, 214 (227); *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 97 Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 97 Rn. 26; *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 97 Rn. 24 f.

<sup>707</sup> *Korte*, JZ 1956, 684 (685); *Klein*, DÖV 1961, 805 (808).

<sup>708</sup> *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 35; siehe zur Norm: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 16, der davon spricht, dass die einfachrechtliche Umsetzung unzureichend ist.

<sup>709</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (22); *ders.*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 442.

<sup>710</sup> Ablehnend: *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, S. 27.

### a) Ausstrahlungswirkung

Aus dem Wortlaut des Art. 114 Abs. 2 GG wird nicht explizit ersichtlich, ob die Weisungsfreiheit der Mitglieder des Bundesrechnungshofes unabhängig von den konkret erfüllten Aufgaben besteht. Jedenfalls steht die Unabhängigkeit in einem engen Zusammenhang mit der verfassungsrechtlich normierten Prüftätigkeit.<sup>711</sup> Die verfassungsrechtliche Vorschrift regelt allerdings nicht explizit die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes oder des Beauftragten.<sup>712</sup> Aufgrund des Schutzzwecks der Norm ist es jedoch geboten, alle Tätigkeiten, die der Finanzkontrolle dienen, der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit zu unterstellen.<sup>713</sup> Würde nur die Tätigkeit der nachträglichen Finanzkontrolle von der Unabhängigkeit umfasst, hätte dies zur Konsequenz, dass die Beratungstätigkeit, die darauf abzielt, Vorschläge für künftige Tätigkeiten zu unterbreiten, nicht der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit unterfällt.<sup>714</sup> Allerdings können die vorhergehende Beratungstätigkeit des Bundesbeauftragten und die nachträgliche Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes eng miteinander verflochten sein, insbesondere dann, wenn der Prüfungsgegenstand der Beratung und der nachträglichen Finanzkontrolle der gleiche ist und es um die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme geht.<sup>715</sup> Dieser enge Zusammenhang kann trotz der Unterschiede der Beratungstätigkeit von Bundesrechnungshof und Bundesbeauftragten bestehen, da auch letzterer eine Wirtschaftlichkeitsprüfung für seine Beratungstätigkeit durchzuführen hat, um überhaupt alternative, wirtschaftlichere Maßnahmen vorschlagen zu können.

Insofern besteht die Gefahr, dass der Präsident des Bundesrechnungshofes durch die Ausübung eines regierungsnahen Amtes in seiner verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.<sup>716</sup> Demnach muss die richterliche Un-

<sup>711</sup> BGH, NJW 1991, 1103 (1104); BT-Drs. 10/3323, S. 9; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 422; *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 114 Rn. 155.

<sup>712</sup> *Stern*, DÖV 1990, 261 (262); *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 120; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 14; *Nebel*, in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § 114 Rn. 20, 28; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 21; differenzierend zwischen der verfassungsrechtlich normierten Beratungsaufgabe und der einfachgesetzlich begründeten Beratungsaufgabe: *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 114 Rn. 268 ff.; anders auch: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 172 ff., der davon ausgeht, dass die Prüfung der „Wirtschaftlichkeit“ auch die Beratung umfasse.

<sup>713</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (37); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 111.

<sup>714</sup> *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 11 (37).

<sup>715</sup> So auch: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 172 ff.; siehe auch zum engen Zusammenhang von Prüfung und Beratung: *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 171 ff.; *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 56 Rn. 41; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 97.

<sup>716</sup> Siehe diesbezüglich zu den Bedenken des ersten Präsidenten des Bundesrechnungshofes: *Ullmann*, Kontrolle und Beratung, S. 392; *Mähring*, in: Scheller (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Art. 114 GG Rn. 212.

abhängigkeit nach Art. 114 Abs. 2 GG Auswirkungen auf seine Beratungstätigkeit haben.<sup>717</sup> Dass der Bundesbeauftragte nicht als Kollegialorgan, sondern im monokratischen Organisationsaufbau tätig wird, ist verfassungsrechtlich betrachtet unschädlich, solange die Weisungsfreiheit gewährleistet ist.<sup>718</sup>

### *b) Spannungsverhältnis zur Bindungswirkung der Richtlinien*

Die Beratung des Beauftragten richtet sich nach den Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, was seiner Weisungsfreiheit entgegenstehen könnte.<sup>719</sup> Nummer 2 der Richtlinien besagt allerdings, dass der Beauftragte seine Aufgaben nach eigenem Ermessen wahrnimmt. Zwar sind vereinzelt Zustimmungserfordernisse der Bundesregierung oder anderer Organe normiert, allerdings tragen diese der Tatsache Rechnung, dass andernfalls unzulässigerweise in Kompetenzen anderer Verwaltungsträger eingegriffen würde. Nach Nr. 3 der Richtlinien kann der Beauftragte auf Anregung oder auf eigene Initiative tätig werden; eine Verpflichtung zur Beratung ist damit nicht verbunden. Die Unabhängigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes bleibt somit im Kern gewährleistet.

Nicht mit der Unabhängigkeit im Einklang standen aber die Richtlinien für den Beauftragten aus dem Jahr 1952<sup>720</sup> und dem Jahr 1965<sup>721</sup>, da nach diesen die Regierung den Beauftragten zur Beratung verpflichten konnte.<sup>722</sup> Bei einer solchen Verpflichtung besteht die Gefahr, dass der Präsident des Bundesrechnungshofes durch gezielt ausgewählte Aufträge in eine bestimmte politische Richtung gelenkt wird.<sup>723</sup>

<sup>717</sup> Im Ergebnis auch: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 41; a. A.: *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, S. 27.

<sup>718</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 252.

<sup>719</sup> Siehe: *Dammann*, in: Simitis (Hg.), BDSG, § 22 Rn. 17; *Hillgruber*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 97 Rn. 75.

<sup>720</sup> Bekanntmachung über den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 30. 6. 1952, BAnz Nr. 128 vom 5. 7. 1952, S. 1.

<sup>721</sup> Bekanntmachung über den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 7. 4. 1965, BAnz Nr. 72 vom 14. 4. 1965, S. 1.

<sup>722</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 250f.; siehe auch: *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 207f.; *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 39; *Reus/Mühlhausen*, VR 2011, 8 (9); *Niekamp*, DÖV 2004, 739 (741).

<sup>723</sup> Siehe: *Müller*, DVBl. 1994, 1276 (1279); *Niekamp*, DÖV 2004, 739 (742).

### 3. Neue Entwicklung: völlige Unabhängigkeit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist gegenwärtig völlig unabhängig<sup>724</sup> (vgl. § 10 Abs. 1 BDSG). Der Auslöser für die Einführung der vollständigen Unabhängigkeit war ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union aus dem Jahr 2010, in dem das Gericht entschieden hatte, dass die bestehenden Aufsichtsformen mit der unionsrechtlich geforderten Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren seien.<sup>725</sup> Der Europäische Gerichtshof interpretiert in ständiger Rechtsprechung die unionsrechtliche Vorgabe der völligen Unabhängigkeit dahingehend, dass die für den Schutz personenbezogener Daten zuständige Kontrollstelle bei der Ausführung ihrer Aufgaben jeglicher äußeren Einflussnahme entzogen sein muss.<sup>726</sup> Die nationale Vorschrift setzt die Vorgaben von Art. 42 II-Richtlinie um; im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung ist unmittelbar auf Art. 52 Abs. 1 und 2 DSGVO abzustellen.<sup>727</sup> Die gesetzlich normierte Unabhängigkeit ist dahingehend zu verstehen, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit keiner Dienst- oder Rechtsaufsicht unterliegt; ferner ist jegliche direkte und indirekte Einflussnahme ausgeschlossen.<sup>728</sup> Zuvor unterlag der Beauftragte zwar keiner Fachaufsicht, jedoch der Rechtsaufsicht.<sup>729</sup> Es besteht allerdings keine verfassungsrechtliche Regelung, die seine Unabhängigkeit näher konkretisieren würde; dies ist ein Unterschied zu den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG). Das Grundgesetz sieht zudem eine weitere unabhängige öffentliche Stelle vor: die Europäische Zentralbank, die primär für die Sicherung der Preisstabilität zuständig ist (vgl. Art. 88 Satz 2 GG). Diese verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit meint, dass die Europäische Zentralbank bei geldpolitischen Entscheidungen nicht von den Weisungen oder Einflüssen anderer politischer Organe abhängig

<sup>724</sup> Kritisch zur Unbestimmtheit des Begriffs der vollständigen Unabhängigkeit: *Frenzel*, DÖV 2010, 925 (927 f.).

<sup>725</sup> EuGH, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125 Rn. 56 – Kommission/Deutschland; befürwortend: *Roßnagel*, EuZW 2010, 299 ff.; kritisch: *Bull*, EuZW 2010, 488 ff.; zur Problematik, ob der nationale Gesetzgeber die Vorgaben des Urteils hinreichend umgesetzt hat: *Thomé*, VuR 2015, 130 ff.

<sup>726</sup> EuGH, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125 Rn. 19 – Kommission/Deutschland; EuGH, C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631 Rn. 41 – Kommission/Österreich; EuGH, C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237 Rn. 51 – Kommission/Ungarn.

<sup>727</sup> *Thiel*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 10 Rn. 2; *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 2.

<sup>728</sup> *Roßnagel*, ZD 2015, 106 (108); *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 10 BDSG Rn. 2; *Thiel*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 10 Rn. 4; *Hullen/Krohm*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 4; v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 14 f.; siehe auch in Bezug auf Art. 52 DSGVO: *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 3; *Kugelman*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 36 f.

<sup>729</sup> Zur früheren Rechtslage: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 347; *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 167 ff.

ist.<sup>730</sup> Die Bank unterliegt – zumindest nach überwiegender Auffassung in der Literatur – weder einer Rechts- noch einer Fachaufsicht.<sup>731</sup> In dieser Konstellation hat das Bundesverfassungsgericht einen besonderen Grund für die Unabhängigkeit anerkannt. Die Europäische Zentralbank wurde von der parlamentarischen Verantwortlichkeit gelöst, „um das Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen“<sup>732</sup>.

In gewissen Fällen sind Ausnahmen von der „strenge[n] Hierarchiedoktrin“<sup>733</sup> zuzulassen;<sup>734</sup> dies muss insbesondere dann gelten, wenn der Schutz der Grundrechte (insbesondere der Menschenwürde) die Errichtung einer unabhängigen Stelle notwendig macht. Thomas Groß hat in einem rechtsvergleichenden Überblick sogar ausdrücklich aufgezeigt, dass unabhängige Behörden in anderen Staaten üblich sind.<sup>735</sup> Gleichwohl wäre es dann notwendig, eine parlamentarische Kontrolle auf eine andere Art und Weise zu ermöglichen. Eine weitreichende Unabhängigkeit des Beauftragten wurde jedoch in der Literatur aufgrund des Demokratieprinzips und des damit zusammenhängenden Verbots ministerialfreier Räume stets kritisch betrachtet; insbesondere da der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auch gegenüber Privaten mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet ist.<sup>736</sup> So verwies Walter Rudolf bereits im Vorfeld darauf, dass es für die Zulässigkeit der Einführung einer völligen Unabhängigkeit entscheidend sei, ob darunter lediglich die Unabhängigkeit von den zu Kontrollierenden zu verstehen sei und nicht diejenige von den staatlichen Aufsichtsbehörden.<sup>737</sup> Zwar gilt der Anwendungsvorrang des Unionsrechts, jedoch unterliegt dieser im Hinblick auf den

<sup>730</sup> *Kämmerer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 88 Rn. 51; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 88 Rn. 99 f.; *Remmert*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 88 Rn. 24; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 88 Rn. 50; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 88 Rn. 35; *Blanke/Pilz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 88 Rn. 51.

<sup>731</sup> *Kämmerer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 88 Rn. 54; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 88 Rn. 64; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 88 Rn. 39; siehe zur Übertragung dieser Unabhängigkeit auf die Bundesbank: *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 88 Rn. 76 ff. m. w. N. nach a. A. unterliegt die Bundesbank jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen der Rechtsaufsicht: *Breuer*, VVDStRL 44 (1986), S. 211 (239); als äußerst problematisch wird die Unabhängigkeit bei Maßnahmen der Bankenaufsicht betrachtet, siehe dazu: *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 88 Rn. 102 m. w. N.

<sup>732</sup> BVerfGE 89, 155 (208) unter Bezugnahme auf: BT-Drs. 2/2781, S. 24 f.

<sup>733</sup> *Möllers*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 5 Rn. 63; kritisch zum strengen Hierarchieverständnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: *Rinken*, KritV 1996, 282 (298 ff.).

<sup>734</sup> Zu den Möglichkeiten der Rechtfertigung: *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329 (374 ff.); *Loschelder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 107 Rn. 22; *Möllers*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 5 Rn. 63; eingehend zur Rechtfertigung der Unabhängigkeit von Regulierungsagenturen: *Trute*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 9 Rn. 108.

<sup>735</sup> *Groß*, JZ 2012, 1087 (1090 ff.).

<sup>736</sup> *Frenzel*, DÖV 2010, 925 (929 f.); *Bull*, EuZW 2010, 488 (489 ff.); *Masing*, NJW 2012, 2305 (2311); zusammenfassend: *Hullen/Krohm*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 5.

<sup>737</sup> *Rudolf*, in: FS Stern, S. 1347 (1362 f.).



Identitätskern des deutschen Grundgesetzes Grenzen (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG).<sup>738</sup> Insofern gilt: Für Richter ist diese Unabhängigkeit typisch, für Verwaltungsbehörden grundsätzlich nicht.<sup>739</sup>

Wolfgang Philipp betont, dass die Einführung einer solchen unabhängigen Behörde einer Grundgesetzänderung bedürfe, die jedoch bereits aufgrund von Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht unproblematisch sei.<sup>740</sup> Christoph Ohler ist der Ansicht, dass zwar in der Regel für die Schaffung einer solchen Behörde eine verfassungsrechtliche Ermächtigung gegeben sein sollte; in Ausnahmefällen könnte jedoch auf eine solche verzichtet werden.<sup>741</sup> Allerdings verlangt die Verfassungsmäßigkeit einer vollständigen Weisungsunabhängigkeit einen gewichtigen Grund im konkreten Einzelfall.<sup>742</sup> Eine solche Unabhängigkeit muss jedenfalls auf einen eingeschränkten Bereich der Exekutive begrenzt bleiben, um die Gefahr einer Nebenverwaltung oder der Bildung einer vierten Gewalt zu vermeiden<sup>743</sup> – andernfalls wäre neben dem Demokratieprinzip der Gewaltenteilungsgrundsatz und demnach das Rechtsstaatsprinzip betroffen. In diesem Zusammenhang wird im Schrifttum davon gesprochen, dass die sogenannte Einheit der Verwaltung<sup>744</sup> gefährdet sei.<sup>745</sup> So verlange der Grundsatz der Einheit der Verwaltung, dass Verwaltungsaufgaben nicht von unzureichend kontrollierbaren Sonderbehörden wahrgenommen werden sollen.<sup>746</sup> Vielmehr solle das Verwaltungshandeln einer Staatsgewalt zurechenbar sein.<sup>747</sup> Das Rechtsstaatsprinzip verlangt einen klaren Verwaltungsaufbau;<sup>748</sup> öffentliche Aufgaben werden grundsätzlich von einheitlich strukturierten Trägern öffentlicher Gewalt wahrgenommen.<sup>749</sup> Die Schaffung von unabhängigen Beauftragten, die mit klassischen Verwaltungsaufgaben betraut werden, könnte demnach zu einer Verwischung der etablierten Zu-

<sup>738</sup> v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 10.

<sup>739</sup> Philipp, NVwZ 2006, 1235 (1236).

<sup>740</sup> Philipp, NVwZ 2006, 1235 (1237).

<sup>741</sup> Ohler, AöR 131 (2006), 336 (373).

<sup>742</sup> BVerfGE 9, 268 (282); Fichtmüller, AöR 91 (1966), 297 (354); Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 170; Ohler, AöR 131 (2006), 336 (373); Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 59; Bull, EuZW 2010, 488 (490); Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 6 Rn. 31.

<sup>743</sup> Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 6 Rn. 31.

<sup>744</sup> Näher zur Einheit der Verwaltung: Sachs, NJW 1987, 2338 ff.; Oldiges, NVwZ 1987, 737 ff.; Bryde, VVDStRL 46 (1988), S. 181 ff.; Haverkate, VVDStRL 46 (1988), S. 217 ff.

<sup>745</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 211 ff.; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (26); Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 388 ff.; Lecheler, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (25); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 109 ff.; Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 60.

<sup>746</sup> Dazu: Sachs, NJW 1987, 2338 (2339) m. w. N.

<sup>747</sup> Bryde, VVDStRL 46 (1988), S. 181 (212).

<sup>748</sup> Lecheler, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (21).

<sup>749</sup> Haverkate, VVDStRL 46, S. 217 (254); Oldiges, NVwZ 1987, 737 (740 f.); Püttner, Verwaltungslehre, § 7 Rn. 50; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 109.



ständigkeitsverteilung im Bereich der Verwaltung führen.<sup>750</sup> Auch wenn unionsrechtlich weisungsunabhängige Regulierungsbehörden gefordert werden,<sup>751</sup> als Beispiel sei hier nur das bahnbrechende Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Bundesnetzagentur genannt<sup>752</sup> und auch infolge des Wirecard-Skandals diskutiert wird, ob die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit einer weitreichenden Unabhängigkeit ausgestattet werden soll<sup>753</sup>. So ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Judikat zur Bankenunion die Unabhängigkeit nur dann gebilligt hat, wenn (1) diesbezüglich ein gesonderter Rechtfertigungsgrund besteht und (2) die Unabhängigkeit durch die Schaffung von Kontrollrechten für das Europäische Parlament und den Deutschen Bundestag oder Rechenschaftspflichten kompensiert wird.<sup>754</sup> Allerdings kann bereits das Urteil dahingehend kritisiert werden, dass es die nationalen Grenzen des Demokratieprinzips, die nicht deckungsgleich zum unionsrechtlichen Demokratieprinzip sind, nicht hinreichend würdigt.<sup>755</sup> Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Grundsatz der repräsentativen Demokratie, der in Art. 10 EUV<sup>756</sup> normiert ist, geringere Anforderungen an die sachlich-inhaltliche Legitimation jeglichen Verwaltungshandelns stellt.<sup>757</sup> Die Etablierung der unionsrechtlich geforderten Unabhängigkeit hat zur Konsequenz, dass die Bundesrepublik für unionsrechtswidriges Verhalten der unabhängigen nationalen Behörden letztlich nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, da sie keine Möglichkeit der Einflussnahme hat und auch aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben die Unabhängigkeit nicht entziehen kann.<sup>758</sup> Jedenfalls bleibt es beim Grundsatz, dass die Unabhängigkeit einer gesonderten Rechtfertigung bedarf und Kompensationsmöglichkeiten für die fehlende Aufsicht geschaffen werden müssen.

<sup>750</sup> Heitmann, NJW 1996, 904 (905); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 278.

<sup>751</sup> Dazu: Ludwigs, in: FS Schmidt-Preuß, S. 689 (691 ff.); Gundel, EWS 2017, 301 ff.; Kreuter-Kirchhof, NVwZ 2021, 589 ff.

<sup>752</sup> EuGH, C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662 Rn. 126 ff.; zur Vereinbarkeit der Unabhängigkeit mit dem Demokratieprinzip: Ludwigs, N&R-Beil. 2/2021, 1 (19 f.); Di Fabio, EnWZ 2022, 291 (294 ff.); Hammen, WM 2023, 1 (2 ff.).

<sup>753</sup> Eingehend dazu: Hammen, WM 2023, 1 ff.

<sup>754</sup> BVerfGE 151, 202 Rn. 134; präzise zur Möglichkeit der Rechtfertigung der Weisungsfreiheit bereits: Ludwigs, Die Verwaltung 44 (2011), 41 (54 ff.); Groß, JZ 2012, 1087 (1090 ff.); Möllers, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 5 Rn. 63.

<sup>755</sup> Kritisch: Gärditz, in: Stern/Sodan/Möstl (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. I, § 11 Rn. 69; siehe zum europäischen Verständnis des Demokratieprinzips: Gärditz, AöR 135 (2010), 251 (276 ff.); Durner, VVDStRL 70 (2011), 398 (436 ff.); Groß, JZ 2012, 1087 (1089 ff.); Hammen, WM 2023, 1 (3).

<sup>756</sup> Vertrag über die Europäische Union idF des Vertrags von Lissabon vom 13. 12. 2007, ABl. C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 C 111 S. 56, ABl. 2009 C 290 S. 1, ABl. 2011 C 378 S. 3, ABl. 2010 C 83 S. 13, ABl. 2012 C 326 S. 13, ABl. 2016 C 202 S. 13, Celex-Nr. 1 1992 M. Zuletzt geändert durch Art. 13, 14 Abs. 1 EU-Beitrittsakte 2013 vom 9. 12. 2011, ABl. 2012 L 112 S. 21.

<sup>757</sup> Hammen, WM 2023, 1 (3).

<sup>758</sup> Hammen, WM 2023, 1 (8).

a) *Der Beauftragte als ‚Hüter der Grundrechte und Grundfreiheiten‘*

Als Grund, der die weitreichende Unabhängigkeit rechtfertigen kann, ist zunächst an die besondere Grundrechtsrelevanz des Beauftragten zu denken. Das Bundesverfassungsgericht betonte im Jahr 1965, dass ein unabhängiger Datenschutzbeauftragter aufgrund der „bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten“<sup>759</sup> besonders bedeutsam für einen wirksamen Grundrechtsschutz ist.<sup>760</sup> Die Bedeutung des Beauftragten für die Grundrechte hob sodann auch der Europäische Gerichtshof hervor, indem er pointiert formulierte, dass die Datenschutzbeauftragten als „Hüter dieser Grundrechte und Grundfreiheiten“<sup>761</sup> agieren. Weiterhin wird im Schrifttum betont, dass die Unabhängigkeit grundrechtlich geboten sei.<sup>762</sup> So wird durch die Etablierung des unabhängigen Beauftragten der Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren gewährleistet (vgl. auch Art. 8 Abs. 3 GRCh).<sup>763</sup> Im Anwendungsbereich des Unionsrechts ist die Unabhängigkeit zudem aufgrund von Art. 16 Abs. 2 AEUV notwendig.<sup>764</sup>

Bedenklich hinsichtlich des umfassenden Grundrechtsschutzes ist demgegenüber, dass der Beauftragte nicht nur für den Datenschutz, sondern zugleich für die Informationsfreiheit zuständig ist. Da sich der Schutz der informationellen Selbstbestimmung und das Recht auf Zugang zu Informationen widersprechen können, wird die Personalunion in der Literatur zuweilen kritisch betrachtet.<sup>765</sup> Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass gerade tiefgreifende Kenntnisse in Bezug auf die Bedeutung des Datenschutzes dem Beauftragten bei der Erfüllung seiner Informationsfunktion nutzen können.<sup>766</sup> So weiß der Beauftragte um die grundrechtlichen Grenzen, denen das Recht auf Informationsfreiheit unterliegt, und kann im Einzelfall eine Abwägung zwischen den beiden Rechten vornehmen (Konkordanz);<sup>767</sup> auf der anderen Seite kann das Recht auf Informationsfreiheit Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht Betroffener rechtfertigen.<sup>768</sup>

Auch wenn die besondere grundrechtliche Bedeutung des Beauftragten unzweifelhaft gegeben ist, so kann demgegenüber die Frage gestellt werden, ob der Beauftragte überhaupt in der Lage ist, für einen solchen effektiven Schutz zu sorgen.

<sup>759</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>760</sup> BVerfGE 65, 1 (46); 125, 260 (327).

<sup>761</sup> EuGH, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125 Rn. 23 – Kommission/Deutschland.

<sup>762</sup> *Petri/Tinnefeld*, MMR 2010, 157 (161); siehe auch: *Roßnagel*, ZD 2015, 106 (111); *Schild*, DuD 2010, 549 (553); *Kugelman*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 15.

<sup>763</sup> *Kugelman*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 14.

<sup>764</sup> *Kugelman*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 16.

<sup>765</sup> *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1287); *Bräutigam*, DVBl. 2006, 950 (956); *Ibler*, in: FS Brohm, S. 405 (416); *Rossi*, IFG, § 12 Rn. 34.

<sup>766</sup> *Brink*, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 18.

<sup>767</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 17; *Schrader*, ZUR 2005, 568 (572); *Brink*, in: ders./Polenz/Blatt (Hg.), IFG, § 12 Rn. 18.

<sup>768</sup> *Gusy*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 23 Rn. 110.

In diesem Zusammenhang sei nur darauf hingewiesen, dass viele Bürger oftmals leichtsinnig ihre Daten preisgeben. So stellt Michael Kloepper fest:

„Die Aufgabe des Datenschutzes mutet angesichts der Sorglosigkeit der Bürger im Umgang mit ihren Daten in mancherlei Hinsicht schon etwas anachronistisch an.“<sup>769</sup>

Inwieweit der mündige Bürger des Schutzes eines Beauftragten bedarf, kann infrage gestellt werden; allerdings wird die verfassungsrechtliche Bedeutung des Beauftragten aufgrund der neuen technischen Möglichkeiten, mit denen die *Ausspähung* der Bürger wesentlich leichter wird, dennoch auch künftig mit fortschreitender Digitalisierung zunehmen.

### *b) Verstärkte demokratische Legitimation und Kontrolle*

Als Rechtfertigung lässt sich zudem das Argument anbringen, dass bei diesem Beauftragten aufgrund der Wahl durch das Parlament eine verstärkte personell-demokratische Legitimation gegeben ist.<sup>770</sup> Für die Wahl fordert das Bundesdatenschutzgesetz eine absolute Mehrheit (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Demnach liegt eine einfachgesetzliche Abweichung vom Mehrheitserfordernis nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG vor. Dass die Wahl des Beauftragten nicht durch die Geschäftsordnung geregelt wird, kann bereits damit begründet werden, dass die Bundesregierung ein Vorschlagsrecht hat und somit das Parlament nicht vollständig autonom entscheidet. Ferner handelt es sich beim Beauftragten nicht um ein Hilfsorgan des Parlaments, sondern um ein Organ der Exekutive, sodass eine gesetzliche Regelung und nicht bloß eine interne Parlamentsregelung notwendig ist. Zwar könnten erschwerte Voraussetzungen in Bezug auf das Mehrheitserfordernis dazu führen, dass die Entscheidungsfindung verzögert wird, allerdings wird demgegenüber auch ein erhöhtes Maß an demokratischer Legitimation sichergestellt.<sup>771</sup> In Bezug auf die herausragende Bedeutung des Beauftragten für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und die Tatsache, dass die Digitalisierung und damit auch der Datenschutz in der Gesellschaft eine immer größere Rolle spielen, könnte es der Zeitgeist rechtfertigen, für seine Wahl sogar eine qualifizierte Mehrheit zu statuieren.

Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation besagt hingegen, dass die Ausübung der Staatsgewalt inhaltlich auf das Volk zurückzuführen sein muss.<sup>772</sup>

<sup>769</sup> Kloepper, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 283.

<sup>770</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 171; Kugelman, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 12.

<sup>771</sup> Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 11 BDSG Rn. 1; Grittmann, in: Taeger/Gabel (Hg.), DSGVO/BDSG/TTDSG, § 11 BDSG Rn. 6; Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 11 Rn. 1; Hullen/Krohm, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 5; Weichert, in: Däubler u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 3.

<sup>772</sup> BVerfGE 83, 60 (71 f.); 93, 37 (67); 107, 59 (87 f.); 130, 76 (124); 136, 194 Rn. 168; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 24 Rn. 21; Schliesky, Souveränität

Zur Gewährleistung dieser Legitimation bestehen Berichtspflichten; so ist der Beauftragte verpflichtet, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung einen Tätigkeitsbericht zukommen zu lassen und diesen der Öffentlichkeit, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Datenschutzausschuss zugänglich zu machen (vgl. § 15 Satz 2 BDSG, Art. 59 Satz 2 und 3 DSGVO). Demnach findet zumindest in gewissem Maße eine demokratische Überprüfung statt.<sup>773</sup> Ferner unterliegen die Entscheidungen des Beauftragten der gerichtlichen Kontrolle.<sup>774</sup> Er bleibt zudem weiterhin in gewissem Maße von der Exekutive abhängig, da die Bundesregierung in Bezug auf den konkreten Amtsinhaber das alleinige Vorschlagsrecht hat (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG).<sup>775</sup>

Nicht geregelt ist hingegen, ob der Amtsinhaber durch das Parlament als *actus contrarius* zu seiner Wahl wieder abberufen werden kann; es ist lediglich eine Amtsenthebung durch den Bundespräsidenten auf Antrag des Präsidenten des Bundestages gesetzlich vorgesehen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass eine schwere Verfehlung begangen wurde oder der Beauftragte seine Aufgaben nicht mehr erfüllt (§ 12 Abs. 2 Satz 3 BDSG).<sup>776</sup> Der Begriff schwere Verfehlung ist unionsrechtlich geprägt (Art. 53 Abs. 4 DSGVO). Ein Mehrheitsbeschluss des Bundestages oder eine Zustimmung der Bundesregierung ist demgegenüber nicht vorgesehen.<sup>777</sup> Kai von Lewinski weist darauf hin, dass die Erweiterung der Ingerenzmöglichkeiten des Bundestages im Hinblick auf seine vollständige Unabhängigkeit und die damit verbundene Notwendigkeit einer verstärkten demokratischen Legitimation in Betracht zu ziehen ist.<sup>778</sup> Beim Wehrbeauftragten erfolgt eine solche Abberufung durch Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (§ 15 Abs. 4 WBeauftrG). Problematisch wäre dann allerdings, dass das Parlament sodann die Macht hätte, den Beauftragten, wenn er unbequeme Entscheidungen trifft, wieder abzuberufen; dies käme einer inhaltlichen Kontrolle durch die Hintertür gleich. Somit sind materielle Kriterien für die Abberufung (beispielsweise

---

und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 295; Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (357); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 II Rn. 124; eingehend dazu: Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 270 ff., der die Bezeichnung „materielle demokratische Legitimation“ verwendet.

<sup>773</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 367; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 101; Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 15 BDSG Rn. 4; v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 15 BDSG Rn. 4; Buchmann, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 59 DSGVO Rn. 10.

<sup>774</sup> Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 10 Rn. 4; Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 10 BDSG Rn. 3; Kugelman, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 12.

<sup>775</sup> Siehe in Bezug auf die Vorgängerregelungen, die eine noch stärkere Abhängigkeit von der Exekutive zur Konsequenz hatten: Thomé, VuR 2015, 130 (130 f.).

<sup>776</sup> v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 10 BDSG Rn. 17.

<sup>777</sup> Meltzian, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 12 BDSG Rn. 3.

<sup>778</sup> v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 37; siehe auch in Bezug auf die Landesdatenschutzbeauftragten: Groß, DuD 2002, 684 (687); kritisch jedoch: Wippermann, DÖV 1994, 929 (938 f.).

missbräuchliche Amtsführung oder Nichterfüllung seiner Aufgaben) weiterhin zu verlangen.

### *c) Stellungnahme*

Die weitreichende Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – die nicht verfassungsrechtlich normiert ist – stellt einen Fremdkörper in der deutschen Rechtsordnung dar. Eine solche Erweiterung sollte im deutschen Rechtsstaat nur dann erfolgen, wenn dies zwingend notwendig ist, um einen wirksamen Datenschutz sicherzustellen. In der Hinsicht ist stets zu prüfen, ob die Unabhängigkeit nicht bereits hinreichend durch die fehlende Fachaufsicht gewährleistet werden kann. Weiterhin besitzt der Bundestag – trotz der Berichtspflichten gegenüber dem Parlament – keine Möglichkeit, abweichende datenschutzrechtliche Vorstellungen gegenüber dem Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit durchzusetzen.<sup>779</sup>

Der besagte Bundesbeauftragte vermag zwar aufgrund seiner hohen Bedeutung für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) eine besondere grundrechtsdienende Funktion haben; allerdings sollte dennoch eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung der völligen Unabhängigkeit erfolgen, wie es beispielsweise beim Bundesrechnungshof in Art. 114 Abs. 2 GG geregelt ist, auch wenn weiterhin eine gerichtliche Kontrolle möglich ist und eine Absetzung des Beauftragten bei einer gravierenden Pflichtverletzung in Betracht kommt (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 3 BDSG). Denn der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann aufgrund seiner starken Stellung (umfassende Kontrolltätigkeit, Petitionsfunktion, Zusammenarbeit mit Parlament und Regierung, Unabhängigkeit, Schutzfunktion für die Grundrechte, weitreichende Abhilfebefugnisse) zumindest als gesondertes Exekutivorgan mit enger eigenständiger Verbindung zum Parlament angesehen werden.<sup>780</sup> Dieser Tatsache sollte durch eine Verfassungsänderung Rechnung getragen werden.

## **4. Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen**

Die Konstellation „keine Fachaufsicht, jedoch Rechts- und Dienstaufsicht“ ergab sich aus § 35 Abs. 5 StUG a. F. für den Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen. Die Ausübung einer rechtsaufsichtlichen Weisung bedurfte eines Kabinettsbeschlusses.<sup>781</sup> Seine Unabhängigkeit wurde jedoch dadurch gestärkt, dass eine Entlassung vor Ablauf der Amtszeit nur dann möglich war, wenn der Beauftragte

<sup>779</sup> Siehe auch bereits in Bezug auf die vorherige Rechtslage: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 172.

<sup>780</sup> Siehe bereits oben: Kap. 2 E. II.

<sup>781</sup> *Schmidt/Dörr*, StUG, § 35 Rn. 5; *Stoltenberg/Bossack*, StUG, § 35 Rn. 5.

es verlangte oder die Bundesregierung es vorschlug, wenn Gründe vorlagen, die bei einem Richter auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen (§ 36 Abs. 1 Satz 3 StUG a. F.).<sup>782</sup>

Die Rechtfertigung der Unabhängigkeit des Beauftragten für die Stasi-Unterlagen wurde gleichfalls damit begründet, dass die fehlende exekutive Aufsicht durch den Zugriff des Parlaments auf die Behörde ausgeglichen wird.<sup>783</sup> Die personelle demokratische Legitimation war – aufgrund der Wahl durch die Volksvertretung – beim Beauftragten ebenfalls stärker gegeben als bei anderen Verwaltungseinheiten (§ 35 Abs. 2 Satz 1 StUG a. F.). Zudem bestanden Berichtspflichten gegenüber dem Parlament (§ 37 Abs. 3 StUG a. F.). Weiterhin wurde im Schrifttum auf die besondere historische Bedeutung und die hohe Sensibilität der Stasi-Unterlagen<sup>784</sup> sowie auf die Schutzfunktion der Grundrechte<sup>785</sup> verwiesen. Der Beauftragte war für die Verwahrung der Stasi-Unterlagen, aber auch für die Gewährung von Einsicht in diese zuständig (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 3, 4 StUG a. F.). Es geht dabei um Unterlagen, bei denen ein besonderes „Spannungsfeld von Sperrinteressen zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sowie legitimen Interessen am privaten und öffentlichen Zugang“<sup>786</sup> bestand.<sup>787</sup> Demnach hatte der Beauftragte bei der Erfüllung seiner Aufgaben stets eine Abwägung vorzunehmen und folglich eine bedeutende Funktion für den Schutz der Grundrechte.

Zudem durfte die Bundesregierung dem Bundesbeauftragten zwar keine Weisungen erteilen, wenn letzterer einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum hatte und es um Fragen der Zweckmäßigkeit ging.<sup>788</sup> Allerdings wurden die Anforderungen, die ein Antrag auf Erteilung von Auskünften oder Einsicht in Unterlagen erfüllen musste, im Stasi-Unterlagen-Gesetz detailliert vorgegeben; demnach hielt sich dessen Beurteilungsspielraum ohnehin in Grenzen.<sup>789</sup> Im Übrigen war der Beauftragte im Gegensatz zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nicht völlig unabhängig. So führte die Tatsache, dass er keiner Fachaufsicht unterlag, zwar grundsätzlich zur Problematik, dass die gerichtliche

<sup>782</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 12.

<sup>783</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 128; *Kus*, Erweiterte Unabhängigkeit im atomrechtlichen Gesetzesvollzug, S. 144; *Trute*, JZ 1992, 1043 (1046 f.); *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 12; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 242.

<sup>784</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 127; *Kus*, Erweiterte Unabhängigkeit im atomrechtlichen Gesetzesvollzug, S. 144; *Pietrzkiewicz/Burth*, in: Geiger/Klinghardt (Begr.), StUG, § 35 Rn. 1; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 12.

<sup>785</sup> *Trute*, JZ 1992, 1043 (1047).

<sup>786</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 12.

<sup>787</sup> Eingehend zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht als Grenze der Aufarbeitung: *Drohla*, Aufarbeitung versus Allgemeines Persönlichkeitsrecht, S. 239 ff.; ausführlich zu den verschiedenen Ansprüchen auf Zugang zu den Akten und die damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Erwägungen: *Rein*, Zugang zu Stasi-Unterlagen und Persönlichkeitsrecht, S. 42 ff.

<sup>788</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 243.

<sup>789</sup> Dazu auch: *Günther*, NJ 1997, 627 (629).

Kontrolle über die Tätigkeit des Beauftragten eingeschränkt war.<sup>790</sup> Das Gericht war dennoch befugt zu überprüfen, ob der Bundesbeauftragte die gesetzlichen Voraussetzungen, die für die Herausgabe von Unterlagen vorliegen müssen, richtig angewendet hatte.<sup>791</sup>

## 5. Unabhängigkeit der Beauftragten als bloßer Schein?

Die Unabhängigkeit der Beauftragten ist notwendig, damit diese ihre Aufgaben effektiv erfüllen können; dies gilt insbesondere für ihre Kontroll- und Beratungsfunktion. Die Freiheit von jeglicher Einflussnahme soll eine objektive Beratung und Kontrolle des Staatshandelns ermöglichen. Letztlich ist es eine Aufgabe der Beauftragten, Missstände im Staat, die sich bezogen auf ihr spezielles Sachgebiet ergeben, zu beseitigen. Entsprechend ist es zwingend notwendig, dass die Beauftragten kritisch gegenüber dem Handeln der Staatsregierung sind und nicht nur wohlwollende *Marionetten* der Verfassungsorgane darstellen.

Auf der anderen Seite sind Beauftragte zwar nicht zum blinden Gehorsam verpflichtet, sie haben jedoch innerhalb ihres Handlungsspielraums zumindest dann Loyalitätspflichten zu wahren, wenn sie bei der Bundesregierung angesiedelt sind.<sup>792</sup> Die Unabhängigkeit und die Objektivität der Beauftragten können gleichfalls partiell kritisch betrachtet werden. So bestimmt die Bundesregierung über die Personalie der Beauftragten und letztere sind aufgrund des Sachgebiets, für das sie eingesetzt wurden, gewissermaßen parteiliche Interessenvertreter und nicht Diener des Allgemeinwohls. Ferner sind viele Beauftragte zugleich als Abgeordnete oder in einer anderen Funktion tätig, sodass sich die Frage stellt, ob Interessenkonflikte entstehen können. Dies ist im Folgenden näher zu untersuchen.

### a) Personalentscheidung durch die Bundesregierung

Beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit besteht ein alleiniges Vorschlagsrecht der Bundesregierung (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Der Beauftragte soll allerdings gerade die Ministerialverwaltung unabhängig kontrollieren; es wird dadurch faktisch bereits im Vorfeld verhindert, dass Personen,

<sup>790</sup> Zum Justizschutz gegen Entscheidungen des Beauftragten: *Günther*, NJ 1997, 627 (632 f.).

<sup>791</sup> Siehe beispielsweise zur Herausgabe von Stasi-Unterlagen über Altbundeskanzler Kohl, zunächst in Bezug auf die Rechtslage vor dem 2. 9. 2002: BVerwGE 116, 104 ff.; VG Berlin, NJW 2001, 2987 ff.; kritisch dazu: *Kirste*, JuS 2003, 336 ff.; siehe sodann zur Beurteilung nach der Änderung des StUG (BGBl. 2002 I, S. 3446): BVerwGE 121, 115 ff.; VG Berlin, NJW 2004, 457 ff.; siehe dazu: *Drohla*, NJW 2004, 418 ff.; eingehend zur gesamten rechtlichen Problematik auch: *Bonitz*, Persönlichkeitsrechtsschutz im Stasi-Unterlagen-Gesetz, S. 77 ff.; *Drohla*, Aufarbeitung versus Allgemeines Persönlichkeitsrecht, S. 26 ff.

<sup>792</sup> *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 118.



die nicht mit der Bundesregierung im Einklang stehen, gewählt werden können.<sup>793</sup> Eine rechtswidrige Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Beauftragten aufgrund der Personalentscheidung durch die Bundesregierung ist jedoch noch nicht gegeben.<sup>794</sup> So ist nach Art. 53 Abs. 1 DSGVO und Art. 43 Abs. 1 JI-Richtlinie eine Ernennung auch ausschließlich durch die Regierung möglich, sodass die nationale Regelung europarechtskonform ist.<sup>795</sup> Der Beauftragte kann zudem weiterhin weisungsfrei agieren. Es handelt sich in diesem Falle vielmehr um ein politisches Problem, dass jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit führt. Es steht generell mit der Verfassung im Einklang, dass die Bundesregierung das Recht zur Staatsleitung hat (Art. 65 GG), dazu gehört auch ein Mitbestimmungsrecht bei wichtigen Personalien. Im Übrigen wird der Beauftragte durch die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages gewählt (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG), sodass er grundsätzlich von den regierungstragenden Fraktionen bestimmt wird<sup>796</sup> – hier wäre jedoch eine Änderung dahingehend möglich, dass seine Wahl durch eine qualifizierte Mehrheit erfolgt. Die Anregung von Sarah Thomé, dass der Beauftragte aufgrund eines „Vorschlag[s] der Fraktionen des Bundestags oder anhand einer Liste gewählt“<sup>797</sup> wird, würde jedenfalls zu einer Stärkung der Unabhängigkeit führen.

Auch bei den anderen Beauftragten der Regierung, die durch Kabinettsbeschluss ernannt wurden, übt die Bundesregierung allein aufgrund der Bestellung der konkreten Person einen erheblichen Einfluss aus. Beauftragte, die bei der Bundesregierung ressortieren, haben bei ihrer Aufgabenwahrnehmung gewisse Loyalitätspflichten.<sup>798</sup> Generell könnte bereits durch die Personalentscheidung der Bundesregierung oder durch ein einzelnes Mitglied der Bundesregierung zumindest der Verdacht entstehen, dass in Bezug auf die betreffende Person nicht fachliche, sondern parteipolitische Erwägungen im Vordergrund stehen.<sup>799</sup> Die Bundesregierung wird eher geneigt sein, eine Persönlichkeit als Beauftragten zu ernennen, die mit der politischen Linie der Bundesregierung übereinstimmt. Eine solche Abhängigkeit ist jedoch in einem „Parteienstaat“<sup>800</sup> unvermeidlich.<sup>801</sup> Eine zumindest ähn-

<sup>793</sup> Thomé, VuR 2015, 130 (130 f.); Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 11 Rn. 4; Körfner, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 2; Weichert, in: Däubler u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 3.

<sup>794</sup> Körfner, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 2; siehe in Bezug auf die ähnliche Problematik beim Bundesrechnungshof: Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 114 Rn. 116 m. w. N.

<sup>795</sup> So auch: v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 6.

<sup>796</sup> Siehe zur Problematik in Bezug auf den Wehrbeauftragten: Kap. 2 A. III. 1. a).

<sup>797</sup> Thomé, VuR 2015, 130 (133).

<sup>798</sup> Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 118.

<sup>799</sup> Siehe in Bezug auf die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung die Bedenken der Opposition: Schuberl, BayLT-PlPr. 18/5, S. 182.

<sup>800</sup> Der Begriff „Parteienstaat“ wurde von Gerhard Leibholz geprägt: Leibholz, DVBl. 1951, 1; das Bundesverfassungsgericht hat diesen Begriff sodann übernommen: BVerfGE 1, 208 (224); zur Unterscheidung von Parteienstaat und Parteiendemokratie: v. Arnim, DVBl. 2016, 1213 ff.

<sup>801</sup> Siehe auch bezüglich der Wahl der Bundesrichter: Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 95 Rn. 41.

liche Problematik besteht bei der Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts. Die oftmals politische Ausrichtung der Richter kann kritisch betrachtet werden.<sup>802</sup> Vermieden werden könnte diese Problematik, indem für mehr Transparenz bei der expliziten Ernennung der Beauftragten gesorgt würde. Dies könnte zum einen durch die Publikation entsprechender Kriterien für die Auswahl der Beauftragten auf der Internetseite der Regierung erfolgen; in diesem Kontext könnten sodann auch die Gründe für die Berufung einer bestimmten Person genannt werden.<sup>803</sup> Zum anderen könnte der Gesetzgeber tätig werden und eine gesetzliche Regelung hinsichtlich der fachlichen Voraussetzungen der Beauftragten schaffen. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass die Beauftragten durch das Volk oder den Bundestag gewählt oder bestätigt werden.<sup>804</sup>

### b) Interessenvertreter

Die Beauftragten gerieren sich – im Gegensatz zu den Vertretern des öffentlichen Interesses bei den Verwaltungsgerichten (vgl. § 35 f. VwGO)<sup>805</sup> – nicht allgemein als Vertreter öffentlicher Interessen, sondern fördern vielmehr ein spezielles Individualinteresse.<sup>806</sup> Michael Kloepfer betont, dass Beauftragte eine „thematische Lobbyfunktion“<sup>807</sup> haben, es handelt sich um eine Form der „parteilichen Interessenwahrnehmung“<sup>808</sup>. Lediglich der mittlerweile abgeschaffte Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten, der sich an Verfahren vor Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligen konnte, hatte eine ähnliche Stellung wie ein Vertreter öffentlicher Interessen.<sup>809</sup> Durch diese spezielle Interessenwahrnehmung besteht die Gefahr, dass es zu „einem Lobbyismus in staatlichen Entscheidungsprozessen“<sup>810</sup> kommt.<sup>811</sup> Bei einer einseitigen Wahrnehmung von Interessen können zudem verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf staatliche Neutralitäts- und

<sup>802</sup> Eingehend dazu: Wesselmann, JöR N. F. 67 (2019), 301 ff.; Duden, JuS 2019, 859 ff.

<sup>803</sup> Siehe auch die Vorschläge in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 3.

<sup>804</sup> Hierzu: Kap. 6 B.

<sup>805</sup> Hierzu nur: Noack, DVBl. 1957, 452 ff.; Lotz, DÖV 1978, 745 ff.; Schmidt-Jortzig, DÖV 1978, 913 f.; Guckelberger, in: Sodan/Ziekow (Hg.), VwGO, § 35 Rn. 1 ff. m. w. N.

<sup>806</sup> Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18); Bryde, VVDStRL 46 (1988), S. 181 (196); Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 70; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 158; siehe in Bezug auf die Beauftragten innerhalb der Verwaltung: Ruffert, DÖV 1998, 897 (903).

<sup>807</sup> Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 241; ders., Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

<sup>808</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 56.

<sup>809</sup> BVerwG, NVwZ 1983, 413; Reichler, VR 1979, 232; Grindel, Ausländerbeauftragte, S. 122; Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (400).

<sup>810</sup> Mandelartz, LKRZ 2010, 441 (445).

<sup>811</sup> Dazu auch: Mast, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10. 9. 2022).

Gemeinwohlverpflichtungen entstehen.<sup>812</sup> Andererseits sind die Interessen, die der Beauftragte sodann vertritt, von verfassungs- beziehungsweise grundrechtlicher Relevanz. Demnach ist ein notwendiger Gemeinwohlbezug gegeben. Die Beauftragten wirken primär lediglich beratend auf die Regierung ein; diese trifft die Letztentscheidung. Demnach ist auch hinreichend sichergestellt, dass das Anliegen des Beauftragten von einer weiteren Person objektiv betrachtet wird und somit keine zu einseitig verbindlichen staatlichen Entscheidungen getroffen werden. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit haben die Beauftragten als Teil der Staatsgewalt das Neutralitätsgebot zu wahren.

In einer Demokratie ist es üblich, dass verschiedene Interessengruppen versuchen, auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Es gilt: Beauftragte sind bereits aufgrund ihrer besonderen Funktion nicht unabhängig gegenüber jeglichen Interessen. Dennoch muss trotz dieser Loyalität der Beauftragten gegenüber ihrer Zielgruppe davon ausgegangen werden, dass sich ihre Tätigkeit im Rahmen des Legitimen bewegt.<sup>813</sup>

### c) Doppelfunktion der Beauftragten

Häufig nehmen die Beauftragten der Bundesregierung gleichzeitig andere Aufgaben wahr, wie etwa als Staatssekretäre, Abgeordnete, Minister oder Abteilungsleiter.<sup>814</sup> Ferner gibt es Beauftragte, die zugleich ein Amt als Staatssekretär bekleiden, beispielsweise der Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes. Diese zusätzliche Ernennung als Staatssekretär ist jedoch eine politische Entscheidung, die sich insbesondere nach der Bedeutung des Amtes richtet; ferner ist eine solche ergänzende Berufung bei Mitgliedern des Bundestages nicht möglich.<sup>815</sup> Mitglieder des Bundeskabinetts sind Beauftragte hingegen nur, wenn sie gleichzeitig Mitglieder der Bundesregierung sind.<sup>816</sup> Für den gesetzlich normierten Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration ergibt sich die Zulässigkeit einer solchen Doppelfunktion aus § 92 Abs. 2 AufenthG.

Die Behauptung, dass Beauftragte lediglich „Versorgungsposten“<sup>817</sup> für Politiker darstellen, ist grundsätzlich als zu weitgehend zu erachten, da zum einen nicht alle Beauftragten gleichzeitig politische Ämter innehaben und zum anderen ihre Auf-

<sup>812</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 215 ff.; Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (27 f.); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 158 f.; Mandelartz, LKRZ 2010, 441 (445).

<sup>813</sup> Zur Problematik auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 159.

<sup>814</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 4; Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021); Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

<sup>815</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 5.

<sup>816</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 7.

<sup>817</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 162; siehe ähnlich bereits: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 195.

gaben zumindest in Teilen von höchster gesellschaftlicher Relevanz sind. Dennoch sind viele Beauftragte zugleich Mitglieder des Bundestages. Der Vorteil an der Einsetzung eines Abgeordneten als Beauftragter ist, dass dieser politischen Einfluss ausüben kann.<sup>818</sup> Allerdings sind die unterschiedlichen Funktionen grundsätzlich streng voneinander zu trennen.<sup>819</sup> Beauftragte nehmen gubernative Aufgaben wahr, während Abgeordnete als Teil der Legislative anzusehen sind. Demnach erfordert bereits der Grundsatz der Gewaltenteilung eine strikte Trennung der beiden Positionen. Die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats neben dem Amt als Beauftragter ist nicht generell untersagt (Inkompatibilität). Problematisch ist hingegen, dass bei den Beauftragten, die zugleich Abgeordnete sind, Zweifel an der gewünschten Überparteilichkeit und damit an ihrer Unabhängigkeit entstehen können. Allerdings führt diese politische Abhängigkeit grundsätzlich nicht dazu, dass die Einsetzung der Beauftragten rechtlich unzulässig wäre. Die Unabhängigkeit der Beauftragten ist kein verfassungsrechtliches Postulat, wie dies bei den Abgeordneten der Fall ist (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Dementsprechend können Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit der Beauftragten auch nicht unmittelbar verfassungswidrig sein. Eine Personalunion gefährdet allerdings die gewünschte unabhängige Repräsentation nach außen; insbesondere da innerhalb der Bevölkerung oftmals nicht zwischen dem Mandat einerseits und dem Amt als Beauftragter andererseits hinreichend unterschieden wird. Die Reputation des Beauftragten könnte durch eine solche Doppeltätigkeit gefährdet werden. Nur wenn ein Politiker ernannt wird, der aufgrund seines neutralen Auftretens „gewissermaßen über den Parteien steht“<sup>820</sup>, kann der Verdacht, dass eine Abhängigkeit von parteilichen Interessen besteht, entkräftet werden. Demnach wäre zumindest an eine zahlenmäßige Begrenzung der Berufung von Abgeordneten als Beauftragte zu denken.

Die Zugleichfunktion und die Tatsache, dass manche Beauftragte nur nebenberuflich als Beauftragte tätig sind,<sup>821</sup> zeigen, dass es in Bezug auf die Beauftragten kein allgemeines Verbot gibt, zugleich ein anderes Metier auszuüben, wie es bei der Bundesregierung der Fall ist (vgl. Art. 66 GG). Beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist jedoch die Unvereinbarkeit der Ausübung weiterer entgeltlicher oder unentgeltlicher Tätigkeiten mit dem Amt des Beauftragten speziell gesetzlich festgelegt (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 BDSG, Art. 52 Abs. 3 DSGVO). Der Beauftragte darf sodann nicht der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder des Landes angehören (§ 13 Abs. 1 Satz 2 BDSG). Durch dieses Verbot sollen Interessenkollisionen vermieden und es soll verhindert werden, dass die konkrete Amtsausführung durch weitere Tätigkeiten beeinträchtigt wird.<sup>822</sup> Diese Regelungen sind auch unerlässlich, da der Beauf-

<sup>818</sup> *Holthoff*, in: FS Schmid, S. 424 (430).

<sup>819</sup> *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 6.

<sup>820</sup> *Holthoff*, in: FS Schmid, S. 424 (430).

<sup>821</sup> Siehe auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 98 f.

<sup>822</sup> *Meltzian*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § 13 BDSG Rn. 1; v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 13 BDSG Rn. 3.

tragte völlig unabhängig sein soll (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG) und diese besondere Unabhängigkeit entsprechend abgesichert werden muss.<sup>823</sup>

Im bayerischen Beauftragtengesetz wurde demgegenüber geregelt, dass berufliche oder gewerbliche Tätigkeiten, die neben der Beauftragung wahrgenommen werden, offenzulegen sind (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 2 BayBeauftrG). Eine solche allgemeine Transparenzregelung wäre auch auf Bundesebene zu begrüßen, denn damit kann durch die Öffentlichkeit überprüft werden, inwieweit die Beauftragten durch andere Beschäftigungen beeinflusst sind, die die grundsätzlich gebotene Unabhängigkeit infrage stellen könnten. In Bezug auf die Abgeordneten, die nicht der Staatsregierung angehören, wird klargestellt, dass diese ausschließlich nach Maßgabe dieses Gesetzes und lediglich sieben Personen zu Beauftragten der Staatsregierung ernannt werden können (Art. 1 Abs. 4 Satz 1 und 2 BayBeauftrG). Eine Berufung von Beauftragten kommt zwar aufgrund spezieller Gesetze in Betracht, bei Abgeordneten darf die Höchstzahl jedoch nicht umgangen werden (Art. 1 Abs. 4 Satz 2 und 3 BayBeauftrG).

### C. Dauer des Beauftragtenstatus

Die traditionellen Behörden sind dauerhafte und beständige Organisationen. Jean Bodin stellte fest, dass für die Kommissare der zeitliche Einsatz und die temporäre Tätigkeit ein charakteristisches Merkmal darstellten.<sup>824</sup> Die Beauftragten bieten sich an, um zu überprüfen, ob sich die Aufgabenwahrnehmung bewährt, bevor sodann feste Behördenstrukturen etabliert werden. Demnach besteht auch weiterhin die Vorstellung, dass Beauftragte „keine Dauer-, sondern lediglich Zeit- oder Gelegenheitsbeauftragte“<sup>825</sup> seien. Die beschränkte Amtsdauer ist offensichtlich, wenn Beauftragte zur Bewältigung einer kurzfristigen Krise eingesetzt werden.<sup>826</sup> So kann der Wegfall eines bestimmten Bedürfnisses auch zum Wegfall des Beauftragten führen. Bei der heutigen Form der Beauftragten variiert jedoch die Dauer der Einsetzung,<sup>827</sup> sodass sich die Beauftragten oftmals nicht mehr durch ihre temporäre Tätigkeit charakterisieren lassen.<sup>828</sup>

Maßgeblich ist jedoch, dass zum einen die Dauer des Amtes des Beauftragten von der Aufgabe abhängt und zum anderen eine Differenzierung zwischen dem Amt des Beauftragten und dem konkreten Amtsinhaber vorzunehmen ist. In Be-

<sup>823</sup> Vgl. *Kugelmann*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 52 DSGVO Rn. 38; *Hullen/Krohmin*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, § 13 BDSG Rn. 4.

<sup>824</sup> Siehe hierzu bereits oben: Kap. 1 B. I. 2.

<sup>825</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 143.

<sup>826</sup> So auch: *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 166.

<sup>827</sup> Siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 143 ff.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 125 ff.

<sup>828</sup> So auch: *Haake*, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

zug auf die Errichtung des Amtes ist die Rechtsgrundlage maßgeblich für den zeitlichen Bestand.<sup>829</sup>

## I. Grundsatz der Diskontinuität

Die Amtszeit der Regierungsbeauftragten kann mit der Amtszeit der amtierenden Regierung zusammenhängen.<sup>830</sup> Wenn die Beauftragten durch eine Organisationsentscheidung der Bundesregierung ernannt werden, dann stellt dieser Organisationsakt bloßes Innenrecht dar und kann demnach ihre Nachfolge nicht binden.<sup>831</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch bezüglich der Geschäftsordnung der Bundesregierung entschieden, dass diese nicht dem Grundsatz der Diskontinuität unterliegt, da die Bundesregierung die Geschäftsordnung jederzeit ändern kann (Art. 65 Satz 4 GG).<sup>832</sup> Jedenfalls kann zumindest davon ausgegangen werden, dass die Bundesregierung stillschweigend die alte Geschäftsordnung übernimmt und der Bundespräsident sie konkludent genehmigt.<sup>833</sup> Die gleichen Grundsätze können auf die Organisationsentscheidungen der Bundesregierung übertragen werden; folglich bleiben bereits getroffene Organisationsentscheidungen der Bundesregierung auch nach deren Auflösung bestehen.<sup>834</sup> Die neue Regierung genehmigt zumindest konkludent die vorherigen Organisationsentscheidungen hinsichtlich der Beauftragten.

Im Übrigen kann die neue Regierung durch einen erneuten Organisationserlass die gefassten Entscheidungen der alten Bundesregierung stets rückgängig machen. Gleiches gilt für die Organisationsentscheidungen des Bundeskanzlers, diese bleiben nach einem Regierungswechsel fortbestehen – allerdings können sie jederzeit vom Bundeskanzler selbst ausdrücklich oder konkludent geändert werden.<sup>835</sup> Die Beauftragten, die nur durch eine Organisationsentscheidung ernannt wurden, weisen keine Beständigkeit in ihrer Rechtsstellung auf; es besteht keine Verpflichtung,

<sup>829</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 50.

<sup>830</sup> So: Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 5; dazu auch: Mast, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10. 9. 2022).

<sup>831</sup> BVerfGE 91, 148 (167); *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 49.

<sup>832</sup> BVerfGE 91, 148 (167); zustimmend: *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 49; *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 39; *Küster*, in: Wolff (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 7; *Mager/Holzner*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 65 Rn. 57; *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 41; kritisch hingegen: *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 111; *Müller-Franken/Uhle*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 59; *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 20.

<sup>833</sup> BVerwGE 89, 121 (125); *Detterbeck*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 66 Rn. 56; a. A. jedoch: *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 (626).

<sup>834</sup> So auch: *Busse*, DÖV 1999, 313 (313 f.); *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 51; *Küster*, in: Wolff (Hg.), GG, Vorb. Art. 62 Rn. 7.

<sup>835</sup> *Lehngruth*, DVBl. 1985, 1359 (1362); *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 50.

sie erneut zu berufen, und demnach kann kein Vertrauen des Bürgers darauf begründet werden, dass die Regierung für seine speziellen Belange einen gesonderten Beauftragten bestellt. Etwas anderes gilt für die Beauftragten, die aufgrund eines Gesetzes ernannt werden müssen.

## II. Abhängigkeit der Dauer von der konkreten Aufgabe

Entscheidend für die derzeitigen Beauftragten ist, dass ihre Amtsdauer mit der Aufgabenwahrnehmung verbunden ist.<sup>836</sup> Beispielsweise gibt es Beauftragte, deren Amt mit Erledigung der geschaffenen Aufgabe wegfällt. So endet das Amt des Bundesbeauftragten für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse, sobald die Bereinigung von Wertpapieren, die auf Fremdwährungen lauten, abgeschlossen ist.<sup>837</sup> Ferner ist davon auszugehen, dass manche Beauftragte durch zeitliche und gesellschaftliche Veränderungen überflüssig werden. Damit stellt sich die Frage, ob ein Beauftragter der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit dann nicht mehr notwendig ist, wenn die Anzahl religiöser Konflikte zurückgeht und die Religionsfreiheit weltweit anerkannt wird, sodass die Schutzbedürftigkeit von religiösen Minderheiten wegfällt – wobei anzumerken ist, dass angesichts der weltweit zahlreichen Konfliktgebiete dieser Zustand voraussichtlich nicht in naher Zukunft eintritt.

Des Weiteren bestehen Beauftragte, deren Aufgaben dauerhaft angelegt sind<sup>838</sup>. Meistens ist dies der Fall bei Anliegen, die von grundsätzlichem gesellschaftlichem Interesse sind.<sup>839</sup> So ist zu differenzieren zwischen Zeitbeauftragten und Dauerbeauftragten.<sup>840</sup> Julia Kruse nennt ferner die Gruppe der unechten Zeitbeauftragten.<sup>841</sup> Dies sind Beauftragte, die zwar grundsätzlich mit einer temporären Aufgabe betraut wurden, allerdings trotz der Verwirklichung der Aufgabe weiterhin tätig blieben, genauer gesagt in diesem Bereich neue Aufgaben suchten, die auch zukünftig von Relevanz sind, und sich damit zu einem dauerhaften Amt entwickeln.<sup>842</sup> Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die beschränkte Dauer der Aufgabe kein charakteristisches Merkmal für Beauftragte ist. In Bezug auf die Verwaltungsbeauftragten finden sich teilweise Forderungen nach einer Befristung der Dauer des

<sup>836</sup> In Bezug auf die Dauer der Aufgabe der tabellarische Überblick bei: BT-Drs 19/2270, S. 13 ff.; zu diesem Zusammenhang auch: Mast, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10.9.2022).

<sup>837</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 26; siehe zu den mittlerweile abgeschafften Beauftragten auch der Überblick bei: BT-Drs. 19/2270, S. 12.

<sup>838</sup> Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 5.

<sup>839</sup> Geiger, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 166.

<sup>840</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 142 f.; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 125.

<sup>841</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 127.

<sup>842</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 127.



Tätigwerdens von Beauftragten.<sup>843</sup> Allerdings kann nicht bei jedem Beauftragten vorhergesagt werden, wie lange die gesonderten Aufgaben, für die er eingesetzt wurde, bestehen. Ein fiktives Beispiel wäre der Fall, dass die Bundesregierung einen Beauftragten für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie ernennt; in diesem Fall wären der Verlauf der Pandemie und die damit verbundenen Folgen zeitlich nicht absehbar. Denn selbst wenn die Pandemie durch einen Impfstoff eingedämmt werden kann, werden die wirtschaftlichen und sozialen Folgen wahrscheinlich noch Jahre später spürbar sein. Es kommt jedoch in Betracht, dass die Bundesregierung dazu veranlasst wird, die Erforderlichkeit der Beauftragten anhand ihrer Aufgaben stets gewissenhaft zu überprüfen. Damit die Organisationsgewalt der Exekutive hinreichend gewahrt wird, lässt sich dies gleichfalls durch eine Reduktion der Anzahl der Beauftragten erreichen, sodass die Bundesregierung bei der Einsetzung neuer Beauftragter limitiert ist und demnach eine gewissenhafte Prüfung der Ernennung und der Abschaffung der Beauftragtenposten vorzunehmen hat.

### III. Differenzierung zwischen Amt und Amtsinhaber

In Bezug auf die Dauer ist zwischen einem Amt als solchem und dem jeweiligen Amtsinhaber zu differenzieren.<sup>844</sup> Das öffentliche Amt im organisatorischen Sinne beschreibt grundsätzlich „einen von der individuellen Person des Amtswalters unabhängigen, rechtlich institutionalisierten Inbegriff von Wahrnehmungszuständigkeiten“<sup>845</sup>.

Das dauerhafte Amt des Beauftragten kann in regelmäßigen Abständen personell neu besetzt werden.<sup>846</sup> So wird gewährleistet, dass das Amt mit seinen konkreten Befugnissen fortbesteht, auch wenn die natürliche Person das Amt nicht mehr wahrnehmen kann. Die Amtszeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist beispielsweise in § 11 Abs. 3 BDSG geregelt. Demnach beträgt diese fünf Jahre, eine einmalige Wiederwahl ist jedoch zulässig. Das Amt beginnt mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde und endet mit dem Ablauf der Amtszeit oder mit dem Rücktritt (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 2 BDSG). Eine Enthebung aus dem Amt ist jedoch möglich, wenn der Beauftragte eine schwere Verfehlung begangen hat oder die Voraussetzungen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht mehr erfüllt (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 3 BDSG). Etwas unscharf ist die Regelung in § 92 Abs. 4 AufenthG. Hier heißt es: „Das Amt endet, außer im

<sup>843</sup> *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (30); *Püttner*, Verwaltungslehre, § 10 Rn. 54.

<sup>844</sup> *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 166; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 50; allgemein diesbezüglich: *Depenheuer*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *HStR*, Bd. III, § 36 Rn. 59; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 38.

<sup>845</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 22.

<sup>846</sup> *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 166.

Falle der Entlassung, mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages“. Die Entlassung bezieht sich auf den Amtsinhaber. Demzufolge ist eine kommissarische Ausübung der Beauftragtenposition durch Kabinettsbeschluss aufgrund einer analogen Anwendung des Art. 69 Abs. 3 GG möglich.<sup>847</sup> Das Ende des Amtes meint in den beschriebenen Fällen, dass sodann eine personelle Neubesetzung des Amtes erfolgt.<sup>848</sup> Eine vollständige Abschaffung der genannten Beauftragten müsste durch eine Gesetzesänderung erfolgen, zumindest wenn die Ernennung einer Person als Beauftragter – wie beim Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (vgl. § 92 Abs. 1 AufenthG „die Bundesregierung bestellt“) oder auch beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 BDSG „der Deutsche Bundestag wählt“) – gesetzlich verbindlich vorgeschrieben ist.<sup>849</sup>

## D. Qualifikationen des Amtsinhabers

Für die Ausübung des Amtes als Beauftragter sollten sowohl soziale als auch gewisse fachliche Kompetenzen notwendig sein.<sup>850</sup> Teilweise werden die fachlichen Qualifikationen des Amtsinhabers gesetzlich geregelt, so beispielsweise beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 3, 4 und 5 BDSG). Demnach muss der Beauftragte mindestens bei seiner Wahl das 35. Lebensjahr vollendet haben (§ 11 Abs. 2 Satz 3 BDSG), zudem muss er zur Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Ausübung seiner Befugnisse über die erforderliche Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten verfügen (§ 11 Abs. 2 Satz 4 BDSG), weiterhin wird verlangt, dass er einschlägige Berufserfahrung vorzuweisen und die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst erworben haben muss (§ 11 Abs. 2 Satz 5 BDSG). Nach Art. 53 DSGVO müssen die Mitgliedstaaten außerdem sicherstellen, dass der Beauftragte durch ein transparentes Verfahren ernannt wird.<sup>851</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird durch den Deutschen Bundestag für fünf Jahre gewählt (§ 11 Abs. 1 und 3 BDSG). Es trifft also der Bundestag die primäre Entscheidung über die Personalie, während die Ernennung durch den Bundespräsidenten einen formalen

<sup>847</sup> *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 5; *Clodius*, in: Hofmann (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 6.

<sup>848</sup> Siehe auch: *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 166 Fn. 800.

<sup>849</sup> So in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 1, 5; *Clodius*, in: Hofmann (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 3; zur Differenzierung von „Pflichtbeauftragten“ und „Ermessensbeauftragten“: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 87.

<sup>850</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 123.

<sup>851</sup> Eingehend zu den europarechtlichen Rahmenbedingungen: *Hullen*, in: Plath (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. 53 DSGVO Rn. 1 ff.

Akt darstellt.<sup>852</sup> Bei Personalentscheidungen sollte stets eine Berücksichtigung von Eignung, Fähigkeit und fachlicher Leistung erfolgen, dementsprechend können die Abgeordneten nicht gänzlich frei nach politischen Präferenzen über den Beauftragten bestimmen. Es handelt sich bei der Wahl nicht um eine klassische Wahl, sondern die Zustimmung ist „Teil eines leistungsgesteuerten Ausleseverfahrens“<sup>853</sup>. Es liegt durch die Vorgabe der Qualifikationsmerkmale keine wesentliche Fremdbestimmung der Abgeordneten vor; da die Abgeordneten weiterhin einer Person als möglichem Beauftragten die Stimme versagen können, ist diesbezüglich das freie Mandat zumindest nicht in seinem Kernbereich betroffen. Es ist somit kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip oder das freie Mandat (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) anzunehmen, wenn Abgeordnete die Entscheidung anhand gewisser Qualifikationsmerkmale treffen müssen.<sup>854</sup>

In Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration findet sich in der Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz vom 7. Februar 2003 die Auffassung, dass es sich nach der Formulierung beim Beauftragten um eine Frau handeln müsse, die allerdings die männliche Amtsbezeichnung tragen dürfe.<sup>855</sup> Diese These muss sich jedoch auf die alte Abfassung des § 91a AuslG<sup>856</sup> beziehen haben; das besagte Gesetz ist am 1. Januar 2005 außer Kraft getreten und wurde durch das Aufenthaltsgesetz ersetzt.<sup>857</sup> Die ehemalige Fassung war jedenfalls mit dem Gleichberechtigungsgebot und dem Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) nicht vereinbar; ein sachlicher Grund, der eine solche Diskriminierung rechtfertigen würde, ist nicht ersichtlich.<sup>858</sup> Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Ausübung des Amtes von einer Person jedweden Geschlechts erfüllt werden kann. Der Wortlaut des § 92 Abs. 1 AufenthG enthält eine geschlechtsneutrale Formulierung.<sup>859</sup>

Soweit ein Kabinettsbeschluss für die Ernennung des Beauftragten notwendig ist, trifft die Bundesregierung die Entscheidung darüber, welche Persönlichkeit zum Beauftragten ernannt werden soll, anhand einer Überprüfung der Werdegänge der in Betracht kommenden Personen.<sup>860</sup> Eine öffentlich-rechtliche Stellenausschreibung erfolgt jedoch nicht; dies wäre allerdings ebenso rechtspolitisch zu begrüßen.<sup>861</sup>

<sup>852</sup> Siehe in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 42.

<sup>853</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 44.

<sup>854</sup> So auch in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 43.

<sup>855</sup> BT-Drs. 15/420, S. 98.

<sup>856</sup> Ausländergesetz vom 9. 7. 1990, BGBl. I S. 1354, 1356, das zuletzt durch Gesetz vom 23. 7. 2004, BGBl. I S. 1842, 1854 geändert worden ist.

<sup>857</sup> Zuwanderungsgesetz vom 30. 7. 2004, BGBl. I S. 1950, 2010.

<sup>858</sup> Siehe auch: *Hailbronner*, in: ders. (Hg.), AuslR, § 92–94 AufenthG Rn. 13.

<sup>859</sup> *Hailbronner*, in: ders. (Hg.), AuslR, § 92–94 AufenthG Rn. 13.

<sup>860</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 4.

<sup>861</sup> Siehe in Bezug auf den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit: v. *Lewinski*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, § 11 BDSG Rn. 3.

wie eine bekannt gegebene Begründung der Regierung, weshalb eine konkrete Person als Beauftragter ausgewählt wurde (Veröffentlichung der Qualifikationen).

## E. Öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis

Grundsätzlich sind privatrechtliche vertragliche Beziehungen zwischen Beauftragten und Hoheitsträgern denkbar; so erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass die nähere Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses durch Vertrag geregelt werden kann.<sup>862</sup> Allerdings wird das bei den Beauftragten, die von der Bundesregierung berufen werden, in der Regel zu verneinen sein, da durch die Einbindung in die ministerielle Ebene ein besonderer öffentlicher Bezug besteht.

Ein Blick auf das Beauftragtengesetz in Bayern zeigt, dass die Beauftragten der Staatsregierung des Freistaates als öffentliche Stellen im Sinne des Bayerischen Datenschutzgesetzes angesehen werden und als Amtsträger zur Verschwiegenheit verpflichtet sind (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayBeauftrG). Gänzlich anders kann die Ausgestaltung des Amtsverhältnisses der Beauftragten der Bundesregierung nicht sein; demnach ist die Rechtsbeziehung des Beauftragten zum Hoheitsträger primär öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Demzufolge kommt in Betracht, dass Beauftragte entweder in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis oder in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen.<sup>863</sup>

## I. Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis

Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes<sup>864</sup> zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen – also primär an Beamte<sup>865</sup>. Diese sind Bedienstete, die gegenüber dem Staat oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Dienstherrnfähigkeit gewisse Gehorsamspflichten erfüllen müssen.<sup>866</sup> Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz wird beispielsweise nach beamtenrechtlichen Grundsätzen übertragen.<sup>867</sup>

<sup>862</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 92 f.

<sup>863</sup> Dazu bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 91 f.

<sup>864</sup> Zum Rechtsbegriff des öffentlichen Diensts: *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 110 Rn. 1 ff.

<sup>865</sup> BVerfGE 3, 162 (168); *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 110 Rn. 2; *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 33 Rn. 58; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 33 Rn. 160; *Battis*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 33 Rn. 45; *Jachmann-Michel/Kaiser*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 33 Rn. 30; *Bickenbach*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 33 Rn. 95.

<sup>866</sup> Eingehend dazu: *Isensee*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § 32 Rn. 65.

<sup>867</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 30.

Die meisten Beauftragten haben jedoch keinen klassischen Beamtenstatus, sondern eine besondere Stellung, die ihre politische Funktion verdeutlichen soll.<sup>868</sup> Es ist allerdings grundsätzlich rechtlich zulässig, öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse außerhalb eines Beamtenverhältnisses zu begründen.<sup>869</sup> Der Wortlaut des Art. 33 Abs. 4 GG besagt nur, dass hoheitsrechtliche Befugnisse „in der Regel“ Beamten zu übertragen sind. Dies ergibt sich zudem aus der Vorschrift des Art. 96 Abs. 4 GG, der eine allgemeine Formulierung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses enthält und demnach zeigt, dass auch dienstrechtliche Sonderverhältnisse außerhalb eines Beamtenverhältnisses abgeschlossen werden können.<sup>870</sup> Im Übrigen haben die meisten Beauftragten keine klassischen hoheitlichen Befugnisse.<sup>871</sup> Als politische Beamte können Beauftragte ebenfalls nicht eingeordnet werden, denn erstere bekleiden ein Amt, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG<sup>872</sup>); eine solche Abhängigkeit widerspricht jedoch der Unabhängigkeit der Beauftragten.

## II. Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis

Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen, die sich aufgrund ihrer Eigenart nicht in den allgemeinen Verwaltungsaufbau eingliedern lassen, werden grundsätzlich als gesonderte öffentlich-rechtliche Amtsverhältnisse ausgestaltet – dies ist insbesondere bei solchen Amtswaltern der Fall, die eine besondere Aufgabe wahrnehmen.<sup>873</sup> Es handelt sich um ein „Amtsverhältnis sui generis“<sup>874</sup>. Bei den Gesetzesbeauftragten wird das Amtsverhältnis teilweise explizit gesetzlich geregelt. So bestimmt § 12 Abs. 1 BDSG, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund steht. Weiterhin wurde das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen in § 35 Abs. 5 Satz 1 StUG a. F. gesetzlich geregelt. In Bezug auf den Beauftragten für Migration und Flüchtlinge wird das Amtsver-

<sup>868</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 91; siehe für den Datenschutzbeauftragten: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 33.

<sup>869</sup> BVerfGE 39, 334 (372); BVerwGE 49, 137; *Stober*, Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung, S. 77; *Benkler*, Die Rechtsverhältnisse der freiwillig tätigen Funktionsträger im staatlichen Funktionsbereich „Verwaltung“, S. 13 ff.; *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 33; *Reich*, BeamStG, § 3 Rn. 7.

<sup>870</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 34; vgl. auch: *Jachmann-Michel*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 96 Rn. 45; *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 96 Rn. 18.

<sup>871</sup> Siehe bereits oben: Kap. 3 B. V.

<sup>872</sup> Beamtenstatusgesetz vom 17.6.2008, BGBl. I S. 1010, das zuletzt durch Gesetz vom 28.6.2021, BGBl. I S. 2250, geändert worden ist.

<sup>873</sup> *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 110 Rn. 2.

<sup>874</sup> *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 62 Rn. 13.

hältnis hingegen nicht näher konkretisiert, es handelt sich um ein Ehrenamt.<sup>875</sup> Allerdings ergibt sich beispielsweise aus der Errichtung bei einer obersten Bundesbehörde, dass ein öffentliches Ehrenamt vorliegt (vgl. § 92 Abs. 2 Satz 1 AufenthG).

Julia Kruse betont, dass zumindest der Status von Beauftragten dem von Ministern, die gemäß § 1 BminG<sup>876</sup> in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen, angenähert ist.<sup>877</sup> Auch die Parlamentarischen Staatssekretäre stehen in einem solchen Amtsverhältnis (vgl. § 1 Abs. 3 ParlStG). Es kann insoweit eine Parallele gezogen werden, als sowohl die Beauftragten als auch die Parlamentarischen Staatssekretäre unterstützend für die Bundesregierung tätig werden (vgl. für die Parlamentarischen Staatssekretäre die Regelung in § 1 Abs. 2 ParlStG). Es ist überzeugend, dass die Beauftragten, die ebenfalls nicht in die herkömmliche Verwaltungsstruktur eingegliedert sind, sondern bei den Ministerien ressortieren, ein gesondertes öffentliches Amt bekleiden. Die meisten Beauftragten stehen folglich in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, das auch der unabhängigen Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten gerecht wird.<sup>878</sup>

## F. Kostenkriterium

Setzt der Staat einen Beauftragten ein, so sind damit naturgemäß Kosten verbunden, die sich negativ auf den öffentlichen Haushalt auswirken. Der Begriff Beauftragter stellt eine „personalisierende [...] Bezeichnung“<sup>879</sup> dar und lässt zunächst die Schlussfolgerung zu, dass er eine einzelne natürliche Person beschreibt, der die direkte Aufgabenerledigung übertragen wurde.<sup>880</sup> Julia Kruse spricht davon, dass beim sogenannten „monistischen Modell“<sup>881</sup> der Beauftragte primär als Einzelperson zu betrachten sei.<sup>882</sup> Bei einer solchen Konstellation bedarf er auch keiner komplexen förmlichen Organisation.<sup>883</sup> Hinter dem Beauftragten verbirgt sich jedoch nicht nur eine einzelne Person, sondern eine öffentlich-rechtliche Organisationseinheit.<sup>884</sup>

<sup>875</sup> *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 2; *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 4.

<sup>876</sup> Bundesministergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.1971, BGBl. I S. 1166, das zuletzt durch Verordnung vom 19.6.2020, BGBl. I S. 1328, geändert worden ist.

<sup>877</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 92.

<sup>878</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 91 f.; teilweise wird auch von einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis eigener Art gesprochen: *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 33.

<sup>879</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 84.

<sup>880</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 103.

<sup>881</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 103; siehe zur monokratischen Organisation auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 139 f.

<sup>882</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 103.

<sup>883</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 103.

<sup>884</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 72 ff.

Unabhängig davon, ob die Beauftragten nun als „Ein-Mann-Einheiten“<sup>885</sup> oder als körperschaftliche Organisation betrachtet werden, müssen die Beauftragten des Bundes als organisierte Einheit mit den zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mitteln ausgestattet werden.<sup>886</sup> Demnach stellt sich auch die Frage nach den Kosten der Beauftragten.<sup>887</sup> Dies betrifft zum einen deren Vergütung sowie zum anderen die Zuweisung weiterer personeller und sachlicher Mittel.

## I. Besoldung der Beauftragten

Helmut Lecheler betonte, dass mit der Einrichtung eines besonderen Amtes des Beauftragten, das mit einer gewissen Unabhängigkeit und einer starken persönlichen Stellung ausgestattet wird, zugleich auch eine adäquate Bezahlung einhergehen muss.<sup>888</sup> In Bezug auf die Besoldung unterscheiden sich die einzelnen Beauftragten und reichen von der Ebene der Ministerialdirigenten oder eines außertariflich Beschäftigten entsprechender Ebene bis zu amtierenden Ministerpräsidenten.<sup>889</sup> Eine ausdrückliche Einordnung der Beauftragten in eine Besoldungsgruppe besteht nicht.<sup>890</sup> So erhalten manche Bundesbeauftragte eine B-Besoldung<sup>891</sup>; dies ergibt sich beispielsweise für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aus § 12 Abs. 4 Satz 1 BDSG.

Viele Beauftragte der Bundesregierung üben jedoch zugleich eine andere Funktion aus (beispielsweise als Bundesminister oder Parlamentarischer Staatssekretär) und erhalten somit bereits Amtsbezüge für ihre Primärfunktion. Für sie entstehen dann keine zusätzlichen Personalkosten für die Tätigkeit als Beauftragter.<sup>892</sup> Allerdings erhalten diese Beauftragte, die ein Ehrenamt ausüben, dennoch Mittel für besondere Aufwendungen (Reisekosten, Informationsmaßnahmen).<sup>893</sup> Ferner erhalten manche Beauftragte (Bundeswahlbeauftragte der Bundesregierung für die Sozialversicherungswahlen, Beauftragte der Bundesregierung für Drogenfragen, Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten, Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderhei-

<sup>885</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 82.

<sup>886</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 148 f.

<sup>887</sup> Die Kosten von Beauftragten wurden in Bayern stark kritisiert, dabei wurde auch davon gesprochen, dass es sich bei den Beauftragten um „Geldverschwendung“ handelt: *Muthmann*, BayLT-PIPr. 18/5, S. 189.

<sup>888</sup> *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, S. 13 (30).

<sup>889</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 1.

<sup>890</sup> Zum Fehlen einer fundierten Untersuchung über die Kosten von Beauftragten auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 149.

<sup>891</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 150.

<sup>892</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 5.

<sup>893</sup> Siehe in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten auch: *Regenspurger*, Behindertenrecht 1984, 1 (2).



ten, Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland, Koordinator der Bundesregierung für Luft- und Raumfahrt, Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft, Beauftragter der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit) eine zusätzliche jährliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 4.000–43.000 €. <sup>894</sup> Demnach kann der Bemerkung, dass Beauftragte ein hoch dotiertes Amt ausüben, <sup>895</sup> nicht vollumfänglich zugestimmt werden. <sup>896</sup>

## II. Personal- und Sachmittel

Das Amt des Beauftragten ist insoweit rechtlich abgesichert, als die benötigten Planstellen und die Sachmittel durch die Verabschiedung des Haushaltsplans eine formell-rechtliche Grundlage haben. <sup>897</sup> Klaus Ferdinand Gärditz kritisiert, dass die Zuweisung von Haushaltsmitteln personell sowie besoldungstechnisch mit ministeriellen Unterabteilungen vergleichbar sei. <sup>898</sup> Dies ist dahingehend problematisch, dass so die Regierung durch die Ernennung von Beauftragten den Ministerialbereich weiter aufbläht <sup>899</sup> und Personen, die nicht in der gleichen Weise demokratisch legitimiert wurden, eine ministerähnliche Ausstattung erhalten. Diese Vorgehensweise kann den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konterkarieren. Zudem mangelt es insbesondere bei den nicht gesetzlich normierten Beauftragten an Transparenz hinsichtlich der finanziellen Ausstattung. In Bezug auf die Zuweisung der Haushaltsmittel ist festzustellen, dass manche Beauftragte die personellen und materiellen Ressourcen des entsprechenden Ministeriums nutzen, sodass diesbezüglich keine gesonderten Kosten entstehen. So verfügt beispielsweise der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nicht über eigene Mitarbeiter oder Haushaltsmittel, sondern verwendet die Ressourcen des Bundesrechnungshofes. <sup>900</sup>

Dennoch gibt es Beauftragte, die öffentliche Mittel für Personal oder Sachmittel erhalten, die sodann im Haushaltsplan näher konkretisiert werden. Aus den

<sup>894</sup> Siehe auch die tabellarische Übersicht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/655250/74130d52142f824a08598b84d3d86b78/WD-3-098-19-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>895</sup> So: *Groschupf*, JöR 28 N. F. (1979), 381 (413) in Bezug auf Niedersachsen; kritisch in Bezug auf die Kosten des Beauftragten auch: *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>896</sup> Siehe auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 149; *Luy*, VerfBlog, 2022/5/30, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022).

<sup>897</sup> *Gärditz*, VerfBlog 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021).

<sup>898</sup> So: *Gärditz*, VerfBlog 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021); siehe zur konkreten Auflistung der Haushaltsmittel: BT-Drs. 19/2270, S. 13 ff.

<sup>899</sup> Zur Problematik bereits: *Mandelartz*, LKRZ 2010, 441 ff.

<sup>900</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 246; *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1044).

Einzelplänen des Haushaltsplans lassen sich die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben des Bundeskanzleramtes sowie der jeweiligen Ressorts und einzelner Verwaltungszweige entnehmen; diese sind eingeteilt in Kapitel und Titel.<sup>901</sup> Die Kosten für einzelne Beauftragte sind zumindest in Teilen in den entsprechenden Einzelplänen zu finden. Allerdings ist festzustellen, dass in Bezug auf die einzelnen Beauftragten erhebliche Unterschiede bestehen; so werden mit manchen Haushaltsmitteln nur die entsprechenden Personalkosten der Beauftragten gedeckt, während andere über weitere eigene Haushaltsmittel verfügen.<sup>902</sup> Die Unterschiede in Bezug auf die Haushaltsmittel und die damit verbundenen Kosten der Beauftragten sollen anhand folgender Beispiele verdeutlicht werden:

- Im Einzelplan 04 werden in Kapitel 0431 explizit die Mittel des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration aufgelistet; die Gesamtausgaben für 2020 beliefen sich auf 37.947 €, die Verpflichtungsermächtigung im Haushalt 2020 betrug 29.000 €. <sup>903</sup> Dieser Beauftragte verfügt also über eigene Haushaltsmittel. Ferner ergibt sich aus einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass dem Beauftragten im Haushaltsplan 2018 48 Planstellen zugewiesen waren.<sup>904</sup>
- Im Einzelplan 06 finden sich hingegen lediglich in Kapitel 0611, Titel 529 01, nähere Angaben über die sächlichen Verwaltungsausgaben in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten (2.600 €), den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (2.600 €) sowie den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus (2.600 €).<sup>905</sup> Hinsichtlich des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland ist festzustellen, dass der Bundeshaushalt 2018 noch keine Stellen für den Antisemitismusbeauftragten vorgesehen hatte, der Beauftragte jedoch die verschiedenen Kompetenzen der Abteilungen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat nutzen konnte.<sup>906</sup> Nach entsprechender Kritik wurde allerdings seine personelle Ausstattung auf elf Mitarbeiter erhöht.<sup>907</sup>

<sup>901</sup> *Siekman*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 110 Rn. 32; siehe zur Gliederung des Haushaltsplans auch: *Hillgruber/Driien*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 110 Rn. 19 ff.

<sup>902</sup> Siehe nur die Übersichtstabelle bei: BT-Drs. 19/2270, S. 13–34.

<sup>903</sup> Siehe: Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 04, S. 20, abrufbar unter: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/Epl\\_Gesamt\\_mit\\_HG\\_und\\_Vorspann.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>904</sup> BT-Drs. 19/2808, S. 2.

<sup>905</sup> Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 06, S. 111, abrufbar unter: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/Epl\\_Gesamt\\_mit\\_HG\\_und\\_Vorspann.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>906</sup> BT-Drs. 19/2808, S. 3.

<sup>907</sup> *Meisner*, Der Tagesspiegel Online vom 25.6.2018, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesregierung-lenkt-ein-antisemitismus-beauftragter-klein-bekommt-elf-mitarbeiter/22731834.html> (zuletzt abgerufen am: 9. 9. 2021).

- Eine detaillierte Auflistung der Ausgaben sämtlicher Beauftragter lässt sich dem Haushaltsplan nicht entnehmen. Vereinzelt wurde eine Aufwandsentschädigung in den Einzelplänen festgesetzt, so für den Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten (monatlich 2.583,33 €).<sup>908</sup>
- Im Übrigen ist festzustellen, dass in den Einzelplänen der Ministerien und des Bundeskanzleramtes teilweise explizite Dienstaufwandsentschädigungen oder erforderliche Mittel für Projekte der Beauftragten ausgewiesen sind.<sup>909</sup> Die Beauftragten werden also mit finanziellen Mitteln ausgestattet und zumindest einige verfügen auch über eigene Haushaltsmittel. Eine genaue Analyse des Haushaltsplanes in Bezug auf Beauftragte ist hingegen schwierig, da nicht für alle ein eigenständiges Kapitel im Einzelplan ausgewiesen ist, das alle Kosten auflistet.<sup>910</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass keine einheitliche Feststellung über den Kostenaufwand und die zugewiesenen Haushaltsmittel für die Beauftragten getroffen werden kann. Vielmehr unterscheiden sich diese naturgemäß nach dem Umfang der entsprechenden Aufgaben.<sup>911</sup> Die haushaltsrechtliche Berücksichtigung von Beauftragten ist im Laufe der Zeit gewachsen. Exemplarisch lässt sich dies am Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle darlegen. Diesem wurden vermutlich aus Haushaltsgründen zunächst nur zwei Referate zugeteilt, die später auf vier erweitert wurden.<sup>912</sup> Generell ist also festzustellen, dass es Beauftragte gibt, die mit geringen Mitteln ausgestattet sind, und andere, deren Einsetzung mit höheren Personal- und Sachmitteln verbunden ist. Letztlich resultiert aus der Einsetzung von Beauftragten ein nicht unerheblicher Kostenaufwand.<sup>913</sup> Selbst für die Beauftragten, die rein ehrenamtlich tätig sind, können Mehrkosten hinsichtlich der speziellen Aufgabenwahrnehmung entstehen.<sup>914</sup>

<sup>908</sup> Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 06, S. 123, 260; abrufbar unter: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/Epl\\_Gesamt\\_mit\\_HG\\_und\\_Vorspann.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>909</sup> Siehe den tabellarischen Überblick: BT-Drs. 19/2270, S. 13 ff.

<sup>910</sup> Zu dieser Problematik bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 149; siehe zu einer entsprechenden Kostenanalyse der Beauftragten auch: *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 57 ff.

<sup>911</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 149.

<sup>912</sup> *Steinberg*, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 100.

<sup>913</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (425).

<sup>914</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 150.

### III. Einfluss der Beauftragten auf die Vergabe von Haushaltsmitteln

Eine besondere Stellung im Haushaltsplan hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Seine Ausgaben werden im Einzelplan 21 explizit geregelt.<sup>915</sup> Er hat aufgrund seiner Unabhängigkeit (vgl. § 10 BDSG) bereits die Entscheidungsbefugnis über die Mittelverwendung und kann teilweise eine eigenständige Haushaltsplanung vornehmen.<sup>916</sup> Auch der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Zuweisung von Haushaltsmitteln an entsprechende andere Verwaltungsstellen.<sup>917</sup>

Problematisch könnte in verfassungsrechtlicher Hinsicht insbesondere die Frage sein, ob diese Tätigkeit die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) berührt.<sup>918</sup> Allerdings trifft der Gesetzgeber weiterhin die letztverbindliche Entscheidung, was seiner besonderen „Kontroll- und Legitimationsfunktion“<sup>919</sup> entspricht. Ein faktischer Einfluss allein kann diesbezüglich noch keine Verfassungswidrigkeit begründen. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre jedoch gegenwärtig ein eigenes Haushaltsvorlagerecht des Beauftragten<sup>920</sup>; initiativberechtigt ist lediglich die Bundesregierung<sup>921</sup>. Dies ergibt sich zwar nicht explizit aus dem Wortlaut des Art. 110 Abs. 3 GG, folgt jedoch aus dem Zuleitungserfordernis zum Bundesrat, das sich gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG auf Vorlagen der Bundesregierung bezieht.<sup>922</sup>

### IV. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Nach § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO ist bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Weiterhin sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen

<sup>915</sup> Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 21, S. 2 ff.; abrufbar unter: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/Epl\\_Gesamt\\_mit\\_HG\\_und\\_Vorspann.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>916</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 30; siehe zu den Grenzen der Finanzkontrolle auch: BT-Drs. 18/11325, S. 84; Thiel, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § 10 Rn. 6.

<sup>917</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 145–147.

<sup>918</sup> Zu weiteren verfassungsrechtlichen Problemen allerdings noch in Bezug auf die Vorgängerregelungen im BDSG: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 30.

<sup>919</sup> BVerfGE 79, 311 (344); siehe auch: Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 110 Rn. 36.

<sup>920</sup> Zum Vorschlag: Tinnefeld/Ehmann, CR 1989, 637 (642); kritisch diesbezüglich: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 30.

<sup>921</sup> BVerfGE 45, 1 (46); 70, 324 (357); Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 1211 f.; Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 266; Isensee, JZ 2005, 971 (975 f.); Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 110 Rn. 34; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 110 Rn. 158; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 110 Rn. 96 ff.

<sup>922</sup> BVerfGE 45, 1 (46); Heun, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 110 Rn. 34.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO). Demnach enthalten die besagten einfachgesetzlichen Normen eine Pflicht zur Wirtschaftlichkeit<sup>923</sup> für sämtliche staatliche Tätigkeiten, die mit finanziellem Aufwand verbunden sind.<sup>924</sup> Die Wirtschaftlichkeit besagt, dass mit einem minimalen Kostenaufwand das bestmögliche Ergebnis erreicht werden sollte.<sup>925</sup> Sie bezweckt Effizienz<sup>926</sup> und Sparsamkeit,<sup>927</sup> wobei erstere eine möglichst ressourcenschonende Aufgabenwahrnehmung meint.<sup>928</sup> Zusammenfassend lässt sich aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften das Rechtsprinzip entnehmen, dass „öffentliche Gelder bei der Haushaltswirtschaft nicht zu verschwenden“<sup>929</sup> sind. Es gibt darüber hinausgehend zwar keine allgemeine verfassungsrechtliche Garantie, durch die eine möglichst effiziente beziehungsweise wirtschaftliche Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben und eine effiziente Organisation des Staates gewährleistet werden müssen.<sup>930</sup> Die Funktionsfähigkeit des Staates kann jedoch nur sichergestellt werden, wenn ein effizienter Ressourceneinsatz erfolgt.<sup>931</sup> Darüber hinaus kommt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in allgemeinen verfassungsrechtli-

<sup>923</sup> Näher zum Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips: v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 19 ff.; zur Differenzierung zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Püttner, Verwaltungslehre, § 14 Rn. 1.

<sup>924</sup> Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 7 Rn. 29; v. Lewinski/Burbat, BHO, § 7 Rn. 18; auch die Regierungsberatung wird am Maßstab der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Abs. 1 BHO gemessen: Mandelartz, DÖV 2008, 261 (265).

<sup>925</sup> Treuner, DVBl. 1992, 421 (423); Gumboldt, NVwZ 2005, 36 (41 f.); v. Lewinski/Burbat, BHO, § 7 Rn. 5; Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 7 Rn. 6; eingehend zur Interpretation der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Büch, Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, S. 3 ff.

<sup>926</sup> Inwiefern Effizienz als allgemeines Rechtsprinzip angesehen werden kann, wird diskutiert: Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 5 ff.; Häberle, AöR 98 (1973), 625 ff.; Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 11 ff.; Eidenmüller, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 463 ff.; teilweise wird auch zwischen der ökonomischen und der politischen Effizienz differenziert: v. Pfuhlstein, in: FS Schäfer, S. 375 (394); zur Berücksichtigung außerökonomischer Erwägungen: v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 47; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 110 Rn. 212.

<sup>927</sup> Gumboldt, NVwZ 2005, 36 (42); das Sparsamkeitsprinzip wird auch als „eine Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsprinzips“ angesehen, so: Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 7 Rn. 7 m. w. N.; zur Differenzierung zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Püttner, Verwaltungslehre, § 14 Rn. 1.

<sup>928</sup> Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 11 (16 ff.).

<sup>929</sup> Eidenmüller, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 465.

<sup>930</sup> Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 25; Häberle, AöR 98 (1973), 625 (629 f.); Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 11 (20 f.); teilweise wird der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz jedoch als „verfassungsrechtlich radiziertes Rechtsprinzip“ angesehen, so: Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 110 Rn. 207.

<sup>931</sup> Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 11 (21).

chen Wertungen zum Ausdruck,<sup>932</sup> wie der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG<sup>933</sup> sowie dem gemeinwohlorientierten Handeln des Staates<sup>934</sup>. Ferner wird der Kontrollmaßstab des Bundesrechnungshofes nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG dahingehend interpretiert, dass dieser die Exekutive zum wirtschaftlichen Verhalten verpflichtete.<sup>935</sup>

Demnach muss bei der Einsetzung der Beauftragten auf die Kosten geachtet werden. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist jedoch nicht rigoros anzuwenden, denn auch die bestmögliche Aufgabenerfüllung kann sich aus der Gemeinwohlorientierung des Staates ergeben; nur wenn sich die gewählte Aufgabenerfüllung als unverhältnismäßig erweist, ist davon auszugehen, dass die Grenzen überschritten wurden.<sup>936</sup> So können andere Ziele mit Verfassungsrang, beispielsweise die Sicherung der Gerechtigkeit oder die politische Integration der Wirtschaftlichkeit, vorgehen.<sup>937</sup> In diesem Sinne sind die Zwecke zu berücksichtigen, die mit der Einsetzung von Beauftragten verfolgt werden, und ins Verhältnis zu den Kosten zu setzen.

## 1. Mehraufwand durch Beauftragte

Inwiefern durch die Beauftragten Mehrkosten im Vergleich zu einer anderen Erfüllung der Aufgaben anfallen, wäre durch eine Vergleichsberechnung zu bestimmen; dies wäre als komplex zu werten, da verschiedene Möglichkeiten einer anderweitigen Aufgabenerfüllung bestehen, beispielsweise die Besorgung der Aufgabe durch Parlamentarische Staatssekretäre oder durch herkömmliche Verwaltungsbehörden.<sup>938</sup> Bei der Beurteilung der Kosten der Beauftragten ist es bereits problematisch, dass diese nicht stets einzeln im Haushaltsplan ausgewiesen werden.<sup>939</sup> Es ist jedoch davon auszugehen, dass durch die Tätigkeit von Beauftragten

<sup>932</sup> Dazu grundlegend: v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 71 ff. m. w. N.; zusammenfassend auch: Siekmann, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 110 Rn. 68 f.

<sup>933</sup> Dazu: v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 72 f.; zur Problematik, ob aufgrund von Art. 14 GG eine gesetzliche Normierung des Wirtschaftlichkeitsgebots zwingend geboten ist: Halbig/Antoni, EnWZ 2018, 259 (261 f.).

<sup>934</sup> v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 75 f.; Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 7 Rn. 9; ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 110 Rn. 208; Kube, DÖV 2000, 810 (816).

<sup>935</sup> Grupp, DVBl. 1994, 140 (146); Vogel, in: FS Ipsen, S. 539 (548 f.); Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 1208; Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 1 (21); Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, S. 348; kritisch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 114 Rn. 111 m. w. N.

<sup>936</sup> Siehe auch: Vogel, in: FS Ipsen, S. 539 (548); Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 436 f.; demnach geht die Literatur davon aus, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ein spezielles Verhältnismäßigkeitsprinzip in finanzrechtlicher Hinsicht darstellt: Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (515); Gröpl, in: ders. (Hg.), BHO, § 7 Rn. 12.

<sup>937</sup> v. Pfullstein, in: FS Schäfer, S. 375 (394).

<sup>938</sup> Siehe bereits: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 150.

<sup>939</sup> Zur Problematik bereits: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 149.

aufgrund des erhöhten organisatorischen Aufwands im Ergebnis mehr Kosten verursacht werden können.<sup>940</sup> Demnach können die Beauftragten generell nicht als besonders ressourcenschonend angesehen werden; denn kostengünstiger wäre es, die Aufgabe an eine bereits etablierte Behörde zu übertragen. Ferner kann durch Beauftragte dahingehend Mehraufwand verursacht werden, dass bei der Betroffenheit mehrerer Ressorts diese ihre Tätigkeit sowohl untereinander als auch mit den betroffenen Beauftragten absprechen müssen.<sup>941</sup> Dementsprechend besteht die Auffassung, dass durch die Beauftragten tatsächlich „die Leitungsbereiche aufgebläht und die Organisation durch Beauftragte, Stabsstellen und Koordinatoren aufgesplittet wird“<sup>942</sup>. Folglich wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Beauftragten eher das Gegenteil von Effizienz und Effektivität bewirkt, nämlich im Ergebnis zu mehr Verwaltungsaufwand führt.<sup>943</sup>

Dennoch wäre eine Sichtweise, die lediglich auf die erhöhten Kosten und den organisatorischen Mehraufwand durch Beauftragte abstellt, zu kurz gegriffen; es würde nicht hinreichend berücksichtigt, dass durch die Tätigkeit der Beauftragten anderweitig Einsparungen erzielt werden könnten, beispielsweise gerade durch die Entlastung der traditionellen Behördenstrukturen.<sup>944</sup> Weiterhin zeichnen sich die Beauftragten durch die Unabhängigkeit aus, sodass sie aufgrund ihrer Entscheidungsfreiheit als besser geeignete Organisationsform betrachtet werden können. Zudem können manche Beauftragte durch ihre Tätigkeit zu mehr Wirtschaftlichkeit beitragen.

## 2. Bessere Aufgabenwahrnehmung durch Beauftragte?

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat das Ziel, für mehr Wirtschaftlichkeit innerhalb der Verwaltung zu sorgen.<sup>945</sup> Der Terminus der Wirtschaftlichkeit entspricht dem Begriff des § 7 BHO und beinhaltet auch die Sparsamkeit.<sup>946</sup> Das Ziel des Beauftragten ist es, „Rationalisierung, Vereinfachung

<sup>940</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 401; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 151; siehe auch zur Einschätzung der Kosten der Institution des Ombudsmann: *Franke*, Ein Ombudsmann für Deutschland?, S. 160 f.; *Seibert*, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 140 ff.

<sup>941</sup> *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>942</sup> *Mandelartz*, LKRZ 2010, 441 (445); ähnlich auch bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 155.

<sup>943</sup> *Mandelartz*, LKRZ 2010, 441 (444).

<sup>944</sup> Ähnlich in Bezug auf die Institution eines Ombudsmanns: *Franke*, Ein Ombudsmann für Deutschland?, S. 160 f.

<sup>945</sup> *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 58; eingehend dazu auch: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 375 (392 ff.); *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (423).

<sup>946</sup> *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1043); *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A. Rn. 773; näher zum Verhältnis der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: v. *Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 49 f. m. w. N.



und Verbilligung der öffentlichen Verwaltung“<sup>947</sup> sicherzustellen. Der Beauftragte agiert als „behördeninterne Unternehmensberatung“<sup>948</sup>. Es besteht die Erwartung, dass er als einzelne Person eher in der Lage sein sollte, zu einer kosteneffizienteren Verwaltung beizutragen als der herkömmliche Behördenapparat.<sup>949</sup> Zwar wird der Beauftragte nicht primär im politischen Bereich der Entscheidungsfindung tätig,<sup>950</sup> allerdings muss er bei seiner Beratungstätigkeit häufig politische Aspekte berücksichtigen; dies kann zu Konflikten führen, da eine Maßnahmenbewertung gleichzeitig eine Bewertung von politischen Programmen beinhalten kann.<sup>951</sup> Aus diesem Grund bietet sich jedoch gerade ein unabhängiger Beauftragter an. In Bezug auf den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung betonte der ehemalige Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses, Bernhard Friedmann, dass sich dessen Tätigkeit bewährt habe (als Beleg dafür verweist er beispielsweise auf die gutachterlichen Stellungnahmen zur Organisation der Deutschen Bibliothek, zur gleitenden Arbeitszeit bei Bundesbehörden, zu Einsparungsmöglichkeiten bei den Ausbaustrecken der Deutschen Bahn sowie zur Beschaffung von EDV-Anlagen und anderen Bürogeräten).<sup>952</sup> Des Weiteren ist der Beauftragte für Fragen des IT-Einsatzes in der Bundesverwaltung dafür zuständig, dass der dortige IT-Einsatz möglichst effizient ausgestaltet wird.<sup>953</sup> Demnach gibt es Beauftragte, die selbst durch ihr Tätigwerden zu mehr Wirtschaftlichkeit beitragen. Deren Tätigkeit kann grundsätzlich als wirtschaftlich angesehen werden, auch wenn durch sie gleichzeitig Kosten verursacht werden. Hier entfalten die Beauftragten einen wirtschaftlichen Nutzen.

Es lässt sich feststellen, dass Beauftragte dann eine effiziente Form der Aufgabenwahrnehmung darstellen können, wenn sie ein besonderes Maß an Fachwissen und Professionalität in einem speziellen Bereich mitbringen.<sup>954</sup> Allerdings ist bei jeder Aufgabe, die an einen Beauftragten übertragen wird, zu hinterfragen, ob es tatsächlich aufgrund des Sinngehalts oder der Komplexität des bestimmten Themenbereichs einer solchen gesonderten Person bedarf – dies wird nicht bei allen Beauftragten der Fall sein. Beim Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus kann zum Exempel festgestellt werden, dass seine Aufgabe aus historischen Erwägungen von besonderer Bedeutung und für diese Tätigkeit zwingend eine Person notwendig ist, die über die gebotenen Kenntnisse der jüdischen Kultur verfügt und sich mit den Gefahren von Fremdenfeindlichkeit und den Wurzeln des Antisemitismus auskennt. Folg-

<sup>947</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 375 (393).

<sup>948</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 246.

<sup>949</sup> Siehe nur: *Bertram*, BT-PIPr. 1/96, S. 3533.

<sup>950</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 375 (394).

<sup>951</sup> *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (423).

<sup>952</sup> *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 157 (168); grundsätzlich auch positiv zur Effizienz des Beauftragten: *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1048).

<sup>953</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragter-informationstechnik/beauftragter-informationstechnik-node.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>954</sup> *Püttner*, in: FS König, S. 231 (234).

lich ist dessen Betätigung als erforderlich zu betrachten; demnach können allein Kostenerwägungen der Etablierung dieser Organisationsfigur nicht entgegenstehen. Inwiefern zudem ein Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung (dieser Beauftragte wurde in der 19. Wahlperiode ernannt, in der 20. Wahlperiode ist hingegen keine erneute Berufung erfolgt) obligat ist, ist im Einzelfall zu überprüfen. Insofern ist zu untersuchen, ob sich dessen Tätigkeit tatsächlich spürbar ausgewirkt hat und welche Kosten für seine Arbeit angefallen sind. Eine fachkundige Rechtsetzung kann gleichfalls durch eine Beratung im Einzelfall durch Fachpersonen erreicht und eine Entbürokratisierung durch eine kluge Gesetzgebung bewirkt werden.

Im Ergebnis ist festzustellen: Insbesondere im Hinblick auf einen sparsamen Einsatz von öffentlichen Mitteln ist eine Reduzierung der Beauftragten auf das notwendige Maß erforderlich. Wenngleich nicht für alle Beauftragten zusätzliche Personalkosten anfallen, verursachen diese Mehraufwendungen;<sup>955</sup> demnach sollte geprüft werden, inwiefern die Einsetzung von Beauftragten notwendig ist, um das anzustrebende Ziel zu erreichen. Es wäre in diesem Kontext zu berücksichtigen, ob die Aufgabe nicht durch eine andere Institution kostengünstiger und gleich wirksam erfüllt werden kann.<sup>956</sup>

## G. Beschränkte Wirkungsmacht der Beauftragten

In den parlamentarischen Erörterungen zur Einführung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (27. Oktober 1950) äußerten einige Abgeordnete Bedenken, dass sich der Beauftragte zu einem „Spardiktator“<sup>957</sup> entwickeln könnte.<sup>958</sup> Im Jahr 1958 kam es zudem zu einem erheblichen Konflikt des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit (Guido Hertel) mit der Bundesregierung;<sup>959</sup> nachdem Hertel die Ausgabenpolitik der Bundesregierung kritisiert und von seinen Mitwirkungsrechten bei den Gesetzesvorhaben öfters Gebrauch gemacht hatte, warf ihm die Regierung vor, dass er seine Kompetenzen überschreiten würde.<sup>960</sup> Freilich kann von einer gefährlichen Machtüberschreitung jedoch keine Rede sein, weil der Beauftragte keine eigenständigen Entscheidungs- oder Gesetzgebungsbefugnisse, sondern lediglich eine Beratungsfunktion innehatte. Die Gefahr, dass die Beauftragten als zu mächtig angesehen werden könnten,

<sup>955</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 401; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 150 f.

<sup>956</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 401.

<sup>957</sup> *Blank*, BT-PIPr. 1/96, S. 3531.

<sup>958</sup> Zu den Beratungen: BT-PIPr. 1/96, S. 3527 ff.; dazu auch: *Treuner*, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 1 (3 f.).

<sup>959</sup> Eingehend dazu: *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 109 ff.

<sup>960</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 280.

wird aufgrund der beschränkten Befugnisse nicht gegeben sein – im Gegenteil, das Kernproblem der Beauftragten besteht vielmehr gerade in der Frage, ob sie überhaupt hinreichende rechtliche Befugnisse besitzen, um ihre Aufgaben effektiv erfüllen zu können<sup>961</sup> oder ein bloßes „Feigenblatt“<sup>962</sup> darstellen. Beauftragte können unmittelbar nur dann eine Veränderung bewirken, wenn sie verbindliche Entscheidungen treffen können; andernfalls sind sie von der Akzeptanz anderer Entscheidungsträger abhängig.<sup>963</sup> Denn wenn der Beauftragte nicht mit Anordnung oder Zwang wirken kann, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, Missstände festzustellen und moralisch auf die zuständigen Behörden einzuwirken.<sup>964</sup> Die Einflussnahme der Beauftragten ist in erster Linie auf das Innenverhältnis beschränkt, wenngleich sie durch ihre repräsentative Tätigkeit kein bloßes Schattendasein führen. Dem gegenüber stehen die Gesetzesbeauftragten, die zumindest teilweise mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind; allerdings sind diese im Vergleich zu den Beauftragten der Bundesregierung, die durch einen bloßen Organisationserlass ernannt wurden, in der Minderzahl.

Demnach ist die Feststellung zu treffen: Rechtlich-verbindlichen Einfluss haben die meisten Beauftragten nicht. Primär die Beauftragten, deren Befugnisse sich nicht direkt aus einem Gesetz ergeben, sind mit bloßen Beratungs-, Informations- und Berichtsbefugnissen ausgestattet und haben entsprechende Beteiligungsrechte.<sup>965</sup> Auf den offiziellen Internetauftritten der Beauftragten werden häufig nur deren Aufgaben und vereinzelte Rechte verallgemeinernd umschrieben, jedoch keine konkreten Befugnisse genannt. Beauftragte haben demnach primär eine „koordinative, repräsentative und informierende Funktion“<sup>966</sup>.

Allerdings können sie auf andere Art und Weise Veränderungen bewirken. So können die Gutachten und Tätigkeitsberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als „wichtigste Erkenntnisquelle und als gleichsam authentische Interpretation des geltenden Rechts“<sup>967</sup> aufgefasst werden. Das Gleiche gilt für die Tätigkeitsberichte der anderen Beauftragten; diese können der Regierung die bestehenden Schwachstellen in der Bundesrepublik aufzeigen und somit Reformen anstoßen.<sup>968</sup> Dies kann gleichfalls durch Rücktritt oder das Androhen eines Rücktritts geschehen. Als Beispiel für eine solche Androhung sei auf die ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Integration der ausländi-

<sup>961</sup> Kritisch in Bezug auf die Verwaltungsbeauftragten: *Thieme*, DÖV 1995, 329 f.

<sup>962</sup> So in Bezug auf die Verwaltungsbeauftragten: *Staak*, StGB 1989, 335; allgemein in Bezug auf öffentlich-rechtliche Beauftragte: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 161.

<sup>963</sup> *Lukaßen*, Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, S. 240.

<sup>964</sup> *Lukaßen*, Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, S. 231.

<sup>965</sup> Ähnlich bereits: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 239.

<sup>966</sup> *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 266.

<sup>967</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 17.

<sup>968</sup> So im Ergebnis auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 53.

schen Arbeitnehmer und ihrer Familien Liselotte Funcke verwiesen, die die Ausländerpolitik der Bundesregierung sowie die mangelnde Bereitschaft zu Änderungen zugunsten der Ausländer kritisierte; im Jahr 1991 erklärte sie sodann ihren Rücktritt.<sup>969</sup> In ihrem letzten Bericht kritisierte sie die unzureichende Ausgestaltung ihres Amtes zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere die mangelnden Befugnisse;<sup>970</sup> die Kritik führte sodann im Jahr 1997 zur gesetzlichen Verankerung des Amtes<sup>971</sup> und mit der gesetzlichen Normierung ging eine erhebliche Aufwertung des Amtes einher.<sup>972</sup> Nachdem ferner der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 1958 die Bundesregierung in der Öffentlichkeit kritisiert hatte, überprüfte die Regierung, ob er noch beibehalten werden konnte.<sup>973</sup> Die Abschaffung eines solchen Amtes hätte aber zweifellos dazu geführt, dass sich die Bundesregierung seitens der Öffentlichkeit und der Opposition mit dem Vorwurf, sie wolle lediglich einen berechtigten Kritiker beseitigen, hätte auseinandersetzen müssen.<sup>974</sup>

Dieser Konflikt zeigt, dass Beauftragte „zur Munition im politischen Tageskampf“<sup>975</sup> werden können. Die genannten Handlungen bewirken mediale Aufmerksamkeit.<sup>976</sup> Worte können einen nicht zu unterschätzenden Einfluss ausüben, insbesondere wenn sie von Persönlichkeiten ausgesprochen werden, die mit staatlicher Autorität ausgestattet sind. Somit können Beauftragte die Gesellschaft bestenfalls positiv beeinflussen und demnach Veränderungen bewirken. Es muss schließlich festgestellt werden, dass auch Symbolpolitik eine Berechtigung haben kann – allein aufgrund des faktischen Einflusses auf die Gesellschaft. Als Beispiel ist der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus zu nennen. Deutschland trägt in diesem Bereich aufgrund der Shoah eine besondere historische Verantwortung. Dieser Verantwortung kann mit der Bestellung eines Beauftragten Ausdruck verliehen werden. Folglich können Beauftragte zwar aufgrund der beschränkten Befugnisse nicht als revolutionäre Rechtsfigur bezeichnet werden, die alle Missstände im Staat und in der Gesellschaft beseitigt, aber aufgrund des faktischen Einflusses sind sie auch keine bloßen *Papiertiger*.

<sup>969</sup> Die Rücktrittserklärung wurde abgedruckt in: ZAR 1991, 106; *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 2.

<sup>970</sup> *Funcke*, ZAR 1991, 104.

<sup>971</sup> Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 29. 10. 1997, BGBl. I S. 2584; siehe auch den entsprechenden Gesetzentwurf: BT-Drs. 13/4938, S. 7.

<sup>972</sup> *Hailbronner*, in: ders. (Hg.), AuslR, § 92–94 AufenthG Rn. 2; *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 1.1.

<sup>973</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 124 ff.

<sup>974</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 280.

<sup>975</sup> *Störing*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 280.

<sup>976</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 106; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 53.

## Kapitel 4

### Beauftragte als organisatorisch verselbstständigte Handlungseinheit

Die Entwicklung des Beauftragtenwesens hat gezeigt, dass Beauftragte eine zunehmende Institutionalisierung erfahren haben. Der historische Vorgänger des Beauftragten, der Kommissar, wurde als maßgeblicher Ausgangspunkt für die Entstehung von Behörden angesehen.<sup>1</sup> Dies zeigt, dass ein Unterschied zwischen der Organisationsform der Beauftragten und derjenigen von klassischen Behörden bestehen muss. In der Literatur wird betont, dass die Einsetzung von Beauftragten die Möglichkeit eröffnet, von den traditionellen Organisationsstrukturen abzuweichen und dadurch mehr Flexibilität zu erreichen.<sup>2</sup> Dennoch scheiden sich an der Organisationsfigur des Beauftragten die Geister. Beauftragte werden häufig als „Fremdkörper“<sup>3</sup> charakterisiert; der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat demgegenüber „den Status eines unmittelbar für den Bund handelnden Organs“<sup>4</sup>. Konkretisierend wird darauf abgestellt, dass die Beauftragten, die mit „außenwirksamen Befugnissen“<sup>5</sup> ausgestattet sind, Organqualität haben.<sup>6</sup> Weiterhin werden sie als „typischerweise organisatorisch verselbstständigte Einheit definiert, der bestimmte thematisch eingegrenzte Funktionen übertragen werden“<sup>7</sup>. Zudem wird die Gefahr gesehen, dass mit jedem Beauftragten verselbstständigte Verwaltungsträger entstehen könnten.<sup>8</sup> Demgegenüber findet sich jedoch auch die Feststellung, dass die Beauftragten aufgrund der fehlenden Organeigenschaft als Amtswalter der Bundesregierung anzusehen sind.<sup>9</sup>

Bei verselbstständigten Verwaltungsträgern handelt es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts, also Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie haushaltsmäßig sowie rechtlich selbstständig

---

<sup>1</sup> Siehe bereits die Ausführung oben: Kap. 1 B. II.

<sup>2</sup> So auch: *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 1.

<sup>3</sup> *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>4</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 27.

<sup>5</sup> *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 172.

<sup>6</sup> *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 167; siehe auch *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 27 in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz.

<sup>7</sup> *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 7; ähnlich auch: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 4.

<sup>8</sup> *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905).

<sup>9</sup> So: *Gärditz*, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6.4.2021).

sind; das bedeutet, sie können Träger von Rechten und Pflichten sein und verfügen über eigene Personal- sowie Sachmittel.<sup>10</sup> Es handelt sich hierbei um die Errichtung mittelbarer Staatsverwaltung; eine solche Form ist jedoch bei den Beauftragten der Bundesregierung und den Bundesbeauftragten nicht gegeben.<sup>11</sup> Allerdings wird in der Literatur betont, dass bereits bestimmte organisatorische Ausgliederungen aus dem hierarchischen Ministerialsystem eine Form der Verselbstständigung darstellen können.<sup>12</sup> Es ist festzustellen, dass die meisten Beauftragten einem Ministerium zugeordnet sind, allerdings haben sie aufgrund ihrer Unabhängigkeit eine besondere Stellung. Weiterhin gibt es Beauftragte, die eine oberste Bundesbehörde oder eine Bundesoberbehörde darstellen. Im Folgenden wird auf die unterschiedliche organisatorische Ausgestaltung des Beauftragten eingegangen.

## A. Beauftragte als oberste Bundesbehörde

An der Spitze der Bundesverwaltung stehen die obersten Bundesbehörden, die keiner anderen Behörde nachgeordnet sind.<sup>13</sup> Zu diesen zählen neben den Ministerien auch der Vorstand der Deutschen Bundesbank (§ 29 Abs. 1 S. 1 BBankG<sup>14</sup>) und der Bundesrechnungshof (§ 1 S. 1 BRHG). Die Organisation der Spitze der Verwaltung wird durch spezielle rechtliche Regelungen bestimmt, beispielsweise durch Art. 62 ff. GG, Art. 88 GG und Art. 114 GG.<sup>15</sup> Folglich gehören die obersten Bundesbehörden grundsätzlich nicht zu den klassischen Verwaltungsbehörden im engeren Sinne, sondern zum Ministerialbereich und konsequenterweise zum Bereich der Regierungsorganisation. Dies widerspricht zwar der Bezeichnung als oberste Bundesbehörde, lässt sich jedoch damit begründen, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit nicht im Verwaltungshandeln, sondern in der Unterstützung der Regierung liegt.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 8; Erbuth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 2 f.; eingehend zu den Merkmalen der Verwaltungsträger: Sasse, VR 2013, 237 ff.

<sup>11</sup> Siehe in Bezug auf die Verwaltungsbeauftragten: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 107 f.

<sup>12</sup> Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 246.

<sup>13</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22 Rn. 37; Deterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 213; eingehend zu den obersten Bundesbehörden: Köttgen, DÖV 1954, 4 ff.; Köble, DÖV 1969, 25 ff.; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 86 Rn. 24; explizit zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Roßnagel, ZD 2015, 106 (108).

<sup>14</sup> Gesetz über die Deutsche Bundesbank in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 10. 1992, BGBl. I S. 1782, das zuletzt durch Gesetz vom 28. 6. 2021, BGBl. I S. 2250, geändert worden ist.

<sup>15</sup> Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 33.

<sup>16</sup> Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 239 f.; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 86 Rn. 159.

Wenn Beauftragte als oberste Bundesbehörde errichtet werden, dann entstehen ausgegliederte Organisationseinheiten. Das bedeutet, dass keine räumlich-organisatorische Einbindung in ein Ressort besteht; die ursprüngliche Einbindung in eine oberste Bundesbehörde wurde gelöst und die Organisationseinheit verfügt über eigene Personal- und Sachmittel.<sup>17</sup> Die ausgegliederten Organisationseinheiten sind bezüglich der Struktur mit verselbstständigten Verwaltungseinheiten vergleichbar, bei denen eine Aufgabenübertragung an eine Organisationseinheit erfolgt, die mit eigenen Mitteln ausgestattet und rechtlich selbstständig ist.<sup>18</sup> Eine solche Ausgliederung wurde beispielsweise beim Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit vorgenommen, der vor seiner gesetzlichen Etablierung als selbstständige oberste Bundesbehörde (§ 8 BDSG) beim Bundesminister des Innern eingerichtet war.<sup>19</sup> Auch der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat eine besondere Stellung und wird in der Literatur als „atypische Erscheinungsform innerhalb der Bundesexekutive“<sup>20</sup> betrachtet. Auch wenn er eine gewisse räumliche Verbindung zum Bundeskanzleramt hat, ist er dennoch weitestgehend selbstständig.<sup>21</sup> Dieser Beauftragte wird bereits als „quasi eigenständiges Ministerium“<sup>22</sup> im Bundeskanzleramt angesehen.

## I. Notwendigkeit eines Verfassungsbezugs

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien<sup>23</sup> werden zwar einfachgesetzlich als oberste Bundesbehörde bezeichnet (vgl. § 8 BDSG in Bezug auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und § 3 Abs. 2 KGSG als ein gesetzliches Beispiel für den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien). Allerdings wird in der Literatur nicht einheitlich

<sup>17</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 107.

<sup>18</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 107; näher zum Ausgliederungsproblem auch: Püttner, Verwaltungslehre, § 7 Rn. 63 ff.; zur organisatorisch verselbstständigten Erledigung öffentlicher Aufgaben: Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 5 ff.

<sup>19</sup> Siehe zur vorherigen organisatorischen Ausgestaltung: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 23 ff.

<sup>20</sup> Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 257.

<sup>21</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 75.

<sup>22</sup> Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 240.

<sup>23</sup> Einordnung als oberste Bundesbehörde in der Bekanntmachung der Bezeichnung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 9. 12. 2003, BGBl. I S. 2543; für eine Einordnung als oberste Bundesbehörde in der Literatur: Busse, DÖV 1999, 313 (315); ders., Der Staat 45 (2006), 245 (263 f.); Endreß, Die Kulturpolitik des Bundes, S. 133; Klein, Kulturpolitik, S. 127 f.; Nevermann, in: FS Raue, S. 851; Ronellenfitsch, in: Bader/Ronellenfitsch (Hg.), BeckOK-VwVfG, § 1 Rn. 44; Stettner, in: FS Häberle, S. 681 (682); kritisch zu dieser Einordnung: Luy, Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 106 ff.; Lenski, Öffentliches Kulturrecht, S. 121 Fn. 239.



bewertet, ab wann eine Behörde als eine solche oberste Bundesbehörde qualifiziert werden kann; so wird neben den Ministerien das Bundeskanzleramt<sup>24</sup>, die Eigenverwaltung der anderen Verfassungsorgane (Bundtags- und Bundesratsverwaltung sowie die Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts),<sup>25</sup> aber teilweise auch die dem Bundeskanzler unmittelbar zugeordneten Organisationseinheiten<sup>26</sup> als oberste Bundesbehörde eingeordnet. Nach der restriktiven Auffassung werden zu den obersten Behörden nur die Bundesministerien und aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung ebenfalls der Bundesrechnungshof (Art. 114 GG) und der Vorstand der Bundesbank (Art. 88 GG) gezählt.<sup>27</sup> Die weitergehenden Ansichten sind als problematisch zu werten, denn „Spitzenbehörden“<sup>28</sup> werden in der Regel durch die Verfassung vorgegeben.<sup>29</sup> Demnach ist für eine Erweiterung eine Verfassungsänderung notwendig.<sup>30</sup>

Bereits die ausdrückliche gesetzliche Einordnung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als oberste Bundesbehörde ist kritisch zu betrachten.<sup>31</sup> Zu berücksichtigen ist bei diesem Beauftragten jedoch die Schutzfunktion der Grundrechte. In seinem Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Bestellung von Datenschutzbeauftragten von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist.<sup>32</sup> Aus dieser Gewichtigkeit wird „ein ungeschriebener Verfassungsrang des ‚zugehörigen‘ staatlichen Schutzorgans abgeleitet“<sup>33</sup>. Unabhängig davon, ob dieser Aussage zuzustimmen ist, ist zumindest eine besondere Signifikanz des Beauftragten für die Grundrechte unstreitig gegeben. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Digitalisierung geht Michael Klopfer bereits davon aus, dass der Beauftragte künftig einen wesentlichen Anteil an der Staatsleitung haben könnte,<sup>34</sup> sodass hier eine Einordnung als oberste Bundesbehörde gerechtfertigt ist.

<sup>24</sup> Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 10 Rn. 109; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, § 85 Rn. 12; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 251; König, Operative Regierung, S. 241.

<sup>25</sup> Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 10 Rn. 109; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, § 85 Rn. 12.

<sup>26</sup> Busse, DÖV 1999, 312 (315).

<sup>27</sup> Köttgen, DÖV 1954, 5 (6); ders., JöR N. F. 3 (1954), 67 (107); ders., JöR N. F. 11 (1962), 173 (258 f.); Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 87; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22 Rn. 36.

<sup>28</sup> So auch: Köttgen, JöR N. F. 11 (1962), 173 (258 f.); Loening, DVBl. 1954, 173 (176).

<sup>29</sup> Ähnlich auch: Bischoff, ZRP 1999, 240 (243), der davon spricht, dass den obersten Bundesbehörden Verfassungsrang zukommt.

<sup>30</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 27; a.A.: Roßnagel, ZD 2015, 106 (108).

<sup>31</sup> Ablehnend bereits: Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 27 f.

<sup>32</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>33</sup> Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 18.

<sup>34</sup> Klopfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 63.

Insbesondere in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ist zu bedenken, dass dieser zwar über ein „eigenes verwaltungsorganisatorisches Grundgerüst“<sup>35</sup> verfügt,<sup>36</sup> er aber dennoch an Weisungen des Bundeskanzlers gebunden ist, was gegen eine Stellung als oberste Bundesbehörde spricht.<sup>37</sup> Der Haushaltsplan des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien wird eigenständig beraten,<sup>38</sup> der Beauftragte wird jedoch – im Gegensatz zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – nicht eigenständig im Haushaltsplan, sondern lediglich als Kapitel im Einzelplan 04 ausgewiesen.<sup>39</sup> Für die oberste Bundesbehörde ist die Ausweisung in einem eigenen Einzelplan charakteristisch.<sup>40</sup> Zwar kann der Beauftragte insbesondere für die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) sowie die Pressefreiheit und die Freiheit der Rundfunk- und Filmberichterstattung (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) von verfassungsrechtlicher Bedeutung sein; allerdings spricht seine Unterordnung gegen eine selbstständige Stellung.

## **II. Vermeidung einer ausufernden Errichtung von obersten Bundesbehörden**

Wenn zu viele oberste Bundesbehörden Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Bundesregierung oder des Bundestages nehmen und gesonderte Interessen in den Fokus rücken, könnte dies zudem trotz der vorhandenen positiven Aspekte zu erheblichen Verzögerungen führen und sich demnach negativ auf die Arbeitsfähigkeit der anderen Verfassungsorgane auswirken.<sup>41</sup> Des Weiteren sprechen Kostenaspekte gegen eine solche Ausdehnung, da oberste Bundesbehörden im Haushaltsplan zu berücksichtigen sind. So ist grundsätzlich die Ausgestaltung als verselbstständigte Behörde mit mehr Kostenaufwand verbunden, als dies bei einer bloßen Anbindung an ein Ministerium der Fall ist. Weiterhin müsste aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen dann zumindest die parlamentarische Kontrolle der obersten Bundesbehörden sichergestellt werden. Insbesondere weil die oberste Bundesbehörde sodann nicht durch einen Minister, sondern durch

<sup>35</sup> Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 15.

<sup>36</sup> Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 15; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 109.

<sup>37</sup> Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 15; Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 256; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 110.

<sup>38</sup> Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 240.

<sup>39</sup> Bischoff, ZRP 1999, 240 (243); Hense, DVBl. 2000, 376 (382); Pabel, Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, S. 15 Fn. 40; Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 256; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 109.

<sup>40</sup> Köttgen, JöR N. F. 11 (1962), 173 (257); Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 87.

<sup>41</sup> Siehe bereits zur Notwendigkeit die Anzahl der Ministerien zu begrenzen: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 196; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 284.

einen Beauftragten geleitet wird, der lediglich mittelbar demokratisch legitimiert ist, muss diese Unabhängigkeit sachlich gerechtfertigt sein.<sup>42</sup>

Demnach sollte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit einer der wenigen Beauftragten bleiben, denen eine solche Stellung gewährt wird; dies lässt sich im Ergebnis mit seiner besonderen verfassungsrechtlichen Schutzfunktion (Schutz des Rechts der informationellen Selbstbestimmung) begründen. Eine verfassungsrechtliche Normierung dieses Beauftragten wäre jedoch zu begrüßen.<sup>43</sup> Eine Aufwertung der anderen Beauftragten ist hingegen weder notwendig noch zu empfehlen. Andernfalls erhielten die Beauftragten eine einem Ministerium ähnliche Stellung – sie sollen jedoch überwiegend unterstützend für die Regierung und nicht auf gleichem Range tätig werden.

## B. Beauftragte als Bundesoberbehörde

Der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen hatte zumindest nach der ehemaligen gesetzlichen Regelung in § 35 Abs. 1 Satz 1 StUG a. F. die Stellung einer Bundesoberbehörde und war dem Geschäftsbereich der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde zugeordnet, also dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Die Bezeichnung des Beauftragten wurde sowohl für die Behörde als auch für deren Leiter verwendet; der Begriff steht demnach für die Behörde sowohl im Sinne eines institutionellen als auch eines personellen Behördenbegriffs.<sup>44</sup> Die Wahl dieser Organisationsform lässt sich damit begründen, dass für die Aufgaben des Beauftragten – die Verwaltung der Stasi-Unterlagen – erhebliche personelle Ressourcen benötigt wurden<sup>45</sup>; ferner war er mit klassischen Verwaltungsaufgaben betraut<sup>46</sup>. Im Volksmund wurde der Beauftragte auch als *Gauck-Behörde* bezeichnet.<sup>47</sup> Die Errichtung einer solchen Behörde erfolgt nach der speziellen Regelung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 GG erfüllt waren, da der Bund kraft Natur der Sache eine Gesetzgebungskompetenz für die Stasi-Akten besitzt und der besagte Beauftragte eine selbstständige Oberbehörde darstellte.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Zur Rechtfertigung der Unabhängigkeit bereits: Kap. 3 B. VIII. 3.; zu den Möglichkeiten der Rechtfertigung von Legitimationsmängeln: *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329 (376); *Ludwigs*, Die Verwaltung 44 (2011), 41 (54 ff.); *Groß*, JZ 2012, 1087 (1090 ff.); *Möllers*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 5 Rn. 63.

<sup>43</sup> Näher hierzu unten: Kap. 6 E. I.

<sup>44</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 241.

<sup>45</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 353.

<sup>46</sup> Dazu: Kap. 3 A. II.

<sup>47</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 15 Rn. 353.

<sup>48</sup> BT-Drs. 12/723, S. 26; *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 190; *Weberling*, StUG, § 35 Rn. 3; *Pietrkiewicz/Burth*, in: Geiger/Klinghardt (Begr.), StUG, § 35 Rn. 2; *Engel/Janssen/Maaßen*, in: Krüper (Hg.), StUG, § 35 Rn. 619.

Die Einordnung als Bundesoberbehörde ist jedoch – wenn die Charakteristika einer solchen betrachtet werden – als nicht unproblematisch anzusehen. Grundsätzlich zeichnet sich eine Bundesoberbehörde durch folgende Merkmale aus: Sie ist organisatorisch verselbstständigt, einem Ministerium nachgeordnet, für das gesamte Bundesgebiet<sup>49</sup> zuständig, hat einen eigenständigen Aufgabenbereich, ist in das hierarchische Ministerialsystem eingegliedert und untersteht einer Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht.<sup>50</sup> Die Formulierung „selbstständige Bundesoberbehörde“ in Art. 87 Abs. 3 GG meint die organisatorische Selbstständigkeit.<sup>51</sup> Der Beauftragte war in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen; er unterstand keiner Fachaufsicht (vgl. § 35 Abs. 5 Satz 2 StUG a. F.). Zumindest eine Literaturmeinung besagt, dass, wenn eine selbstständige Bundesoberbehörde ausnahmsweise von Weisungen freigestellt werden soll, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht als verfassungsrechtliche Grundlage für die Errichtung herangezogen werden kann.<sup>52</sup> Ferner ist die Wahl eines Exekutivorgans durch das Parlament aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht unproblematisch.<sup>53</sup> Die Rechtfertigung dieser Besonderheiten wurde auf historische Erwägungen gestützt: Das öffentliche Interesse an den brisanten Stasi-Akten sei so groß gewesen, dass die Stelle, die die Unterlagen verwaltet, ebenfalls eine besondere, selbstständige Stellung haben müsse und keine normale Verwaltungsbehörde sein könne.<sup>54</sup>

Im Ergebnis lässt sich feststellen: Der Beauftragte erfüllte klassische Attribute einer Verwaltungsbehörde; aufgrund seiner Unabhängigkeit – die grundsätzlich die prägende Eigenheit der meisten Beauftragten ist – stellte er dennoch zumindest eine besondere Bundesoberbehörde dar. Als gewöhnliche Verwaltungsbehörden sind demnach auch die Beauftragten, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, nicht gänzlich anzusehen. Zudem können die meisten Beauftragten nicht als Bundesoberbehörde im Sinne von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet werden, da der Bund dafür eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz haben müsste.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Einschränkung: *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 136 Rn. 90.

<sup>50</sup> *Köttgen*, JöR N. F. 11 (1962), 173 (266); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 828; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 136 Rn. 90; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22 Rn. 37; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 249 ff.; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 97.

<sup>51</sup> *Köttgen*, JöR N. F. 11 (1962), 173 (269); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 828; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § 136 Rn. 91; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 130; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 253; *Sachs*, in: ders. (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 66; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 87 Rn. 97.

<sup>52</sup> *Rump*, Die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden, S. 22; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 254; *Jestaedt*, in: Umbach/Clemens (Hg.), GG, Bd. II, Art. 87 Rn. 102; kritisch diesbezüglich auch: *Philipp*, NVwZ 2006, 1235 (1237).

<sup>53</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 241 f.

<sup>54</sup> *Engel*, Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, S. 127.

<sup>55</sup> Kritisch in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 209.

## C. Beauftragte als Sonderbehörden

Zwar kann nicht zwingend aus der Aufgabenstellung eine Schlussfolgerung auf eine bestimmte Organisationsfigur gezogen werden;<sup>56</sup> allerdings können die Aufgaben der entscheidende Ausgangspunkt für die Annahme einer konkreten Organisationseinheit sein. Diese These lässt sich darauf stützen, dass auch der funktionelle Behördenbegriff gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG maßgeblich auf die Aufgabenwahrnehmung Bezug nimmt. Demzufolge steht die umfangreiche gubernative und interne Tätigkeit der meisten Beauftragten einer Einordnung als Behörde im funktionellen Sinne entgegen. Sollten die Beauftragten hingegen eigenständige Organe des Verfassungsorgans der Bundesregierung sein, so sind sie Behörde im organisatorischen Sinne.<sup>57</sup> Das Bundesverfassungsgericht definiert eine Behörde als

„eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“<sup>58</sup>

Die Beauftragten sind innerhalb der Ministerialverwaltung angegliedert, allerdings sind sie unabhängig vom jeweiligen Ressort, sodass auch die Voraussetzung, dass sie in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnet sind, nur bedingt als gegeben angenommen werden kann. Julia Kruse charakterisiert demnach Beauftragte als Sonderbehörden, die sich gerade durch die besondere Aufgabenwahrnehmung und die fehlende hierarchische Einordnung in den klassischen Verwaltungsaufbau auszeichnen.<sup>59</sup> Der Beauftragte unterscheidet sich im Hinblick auf die von ihm wahrgenommenen „Multi-Service-Aufgaben“<sup>60</sup> und die besondere Verbindung von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit von den klassischen Behörden. Die hier im Fokus stehenden Beauftragten können allenfalls als eigene organisatorische Einheit im Bereich der Regierung betrachtet, jedoch nicht als selbstständige Organe qualifiziert werden.<sup>61</sup> Ausnahmen können nur für die Beauftragten gelten, die ebenfalls mit Verwaltungsaufgaben betraut werden und somit als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG eingeordnet werden können.

Die Beauftragten sollten auch künftig nicht stärker institutionalisiert werden, als das bereits der Fall ist. Die Errichtung der Beauftragten als Behörde würde dazu führen, dass der Fokus zu sehr auf die verwaltende Tätigkeit der Beauftragten gelegt

<sup>56</sup> Siehe: *Becker*, Die Verwaltung 9 (1976), 273 (274); *Püttner*, Verwaltungslehre, § 7 Rn. 1; *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 151.

<sup>57</sup> Siehe: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 85; dazu auch: *Ronellenfisch*, in: *Bader/Ronellenfisch* (Hg.), BeckOK-VwVfG, § 1 Rn. 65 f.

<sup>58</sup> BVerfGE 10, 20 (48).

<sup>59</sup> So: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 277.

<sup>60</sup> *Geiger*, Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, S. 172.

<sup>61</sup> Siehe auch *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 115, die den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als „fremde Organisationsform“ bezeichnet.

und die entscheidende gubernative Tätigkeit in den Hintergrund gerückt würde.<sup>62</sup> Weiterhin würde eine weitergehende Institutionalisierung von Beauftragten dazu führen, dass die persönliche Aufgabenwahrnehmung verloren ginge. Im Übrigen besteht der maßgebliche Vorteil der Beauftragten darin, dass sie nur für eine vorübergehende Aufgabe eingesetzt werden können, ohne dass Behördenstrukturen errichtet werden müssen, die mit einem höheren organisatorischen Aufwand verbunden sind.

### **D. Beauftragte als angegliederte organisatorische Handlungseinheit**

Neben Behörden und Organen bestehen gleichfalls andere organisatorische Einheiten. Als eigene organisatorische Handlungseinheit kann lediglich „eine Zusammenfassung von Aufgaben, Befugnissen und Personen“<sup>63</sup> bezeichnet werden, die keine rechtserheblichen Handlungen vornehmen und nur beratend tätig werden.<sup>64</sup> Die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung sind – soweit sie nicht bereits die Stellung einer obersten Bundesbehörde haben – bei einem Ressort angesiedelt (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) oder im Falle des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dem Bundesrechnungshof zugeordnet.<sup>65</sup>

Zwar sind Beauftragte nicht nur innerhalb des Ministeriums tätig, sondern treten selbstständig in Erscheinung.<sup>66</sup> Wegen des Demokratieprinzips sind sie, auch wenn ihnen gewisse Spielräume bei der inhaltlichen Wahrnehmung ihrer Tätigkeit zuerkannt werden, aber nicht völlig unabhängig, solange sie nicht aufgrund einer gesetzlichen Grundlage als verselbstständigte Behörde errichtet werden.<sup>67</sup> Eine gänzliche Loslösung der Beauftragten von der Bundesregierung ist demnach nicht gegeben.

---

<sup>62</sup> So auch in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 228.

<sup>63</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 30.

<sup>64</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 30 f., der den Kommissar und demnach den historischen Vorgänger der Beauftragten als eine solche Organisationseinheit einordnet.

<sup>65</sup> Siehe die Übersicht bei: Robbe/Hersch, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 8 ff.

<sup>66</sup> Kreppold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 320 f.

<sup>67</sup> Siehe auch: Gärditz, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

## I. Differenzierung: an- und eingegliederte Organisationseinheit

Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die meisten Beauftragte nicht neben der Staatsregierung, sondern in expliziter Zuordnung zu dieser tätig werden sollen. Die Unabhängigkeit der meisten Beauftragten ist jedoch zu würdigen; gerade diese verbietet es, letztere als bloße Regierungsanhängsel anzusehen; vielmehr sind sie grundsätzlich verselbstständigte Stellen.<sup>68</sup> Der Beauftragte würde eine eingegliederte Organisationsfigur im jeweiligen Ressort darstellen, wenn er in die „entsprechende Hierarchie eingebunden und damit Weisungen unterworfen ist“<sup>69</sup>. Es ist hingegen grundsätzlich ein charakteristisches Merkmal der Beauftragten, hauptsächlich weisungsfrei zu agieren; demnach ist eine Eingliederung nur bei wenigen Beauftragten gegeben.<sup>70</sup> Nach Maren Constanze Luy liegt beispielsweise eine vollständige Eingliederung beim persönlichen Beauftragten des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel sowie beim Beauftragten des Bundeskanzleramts für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes vor.<sup>71</sup> In diesem Falle sind die Beauftragten in die Struktur des Bundeskanzleramts, also die Ein-Linien-Organisation, vollumfänglich eingebunden, was bedeutet, dass das Prinzip der Über- und Nachordnung Anwendung findet.<sup>72</sup> Allerdings bedingt die besondere unabhängige Aufgabenwahrnehmung der meisten Beauftragten eine gewisse Distanz vom zugeordneten Ressort.

Julia Kruse spricht davon, dass Beauftragte in der Regel „an- oder ausgegliederte Organisationseinheiten“<sup>73</sup> darstellen. Es wird von einer bloßen Angliederung eines Amtes gesprochen, wenn ein mit eigenen Zuständigkeiten versehenes Amt bei einer anderen Behörde gebildet wird.<sup>74</sup> Die Weisungsfreiheit bei der angegliederten Organisationseinheit wird gewährleistet, die angegliederte Stelle kann jedoch die entsprechenden Personal- und Sachmittel der zugeordneten Organisationseinheit nutzen.<sup>75</sup> Demnach ist das angegliederte Amt als selbstständig zu betrachten. Diese Konstellation wird bei den meisten Beauftragten gegeben sein, die in einem Ressort eingegliedert wurden. So sind die meisten Beauftragten zwar unabhängig, ihnen werden jedoch die entsprechenden Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt. Die Mittel des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration werden beispielsweise im Bundeshaushaltsplan in einem Ein-

<sup>68</sup> In diese Richtung auch: *Lecheler*, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), *Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung*, S. 13 (14f.).

<sup>69</sup> *Luy*, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, S. 72.

<sup>70</sup> Siehe ähnlich in Bezug auf Interessenvertretungen und beratende Gremien: *Bachof*, *ÄöR* 83 (1958), 208 (246).

<sup>71</sup> *Luy*, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, S. 72.

<sup>72</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 131; *Luy*, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, S. 73.

<sup>73</sup> *Kruse*, *Der öffentlich-rechtliche Beauftragte*, S. 106 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>74</sup> *Zöllner*, *Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem*, S. 24; Kruse spricht ferner von „Beigliederung“: *Kruse*, *Der öffentlich-rechtliche Beauftragte*, S. 107.

<sup>75</sup> *Zöllner*, *Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem*, S. 24.



zelplan der obersten Bundesbehörde in einem eigenen Kapitel ausgewiesen (vgl. § 92 Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

## II. Abgrenzung zur Stabsstelle

Die Beauftragten werden – zumindest teilweise – auch als angegliederte Stabsstelle eingeordnet.<sup>76</sup> Die Stabsstellen sind nicht in die hierarchische Einlinienorganisation eingegliedert.<sup>77</sup> Dies bedeutet, dass sie:

„unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet sind und keine eigene Weisungsbefugnis gegenüber anderen Organisationseinheiten besitzen. Sie dienen der Entlastung der Behördenspitze, indem sie für diese spezielle politisch bedeutsame Aufgaben oder Koordinierungsfunktionen wahrnehmen.“<sup>78</sup>

Die Zuweisung der Stäbe zur ministeriellen Spitze erfolgt deswegen, weil sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf einen regelmäßigen Kontakt zum Minister und auf eine flexible Arbeitsweise angewiesen sind.<sup>79</sup> Die Beauftragten sind einem Ressort zugeordnet und somit sind gewisse Verknüpfungen gegeben. So untersteht beispielsweise das Personal des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration dienstrechtlich dem Chef des Bundeskanzleramtes.<sup>80</sup> Dennoch wird die Tätigkeit der Beauftragten in den meisten Fällen der Bundesregierung als Kollegium zugerechnet und nicht dem entsprechenden Ressort, in dem sie eingegliedert sind.<sup>81</sup> Die Beauftragten unterstützen primär die Bundesregierung und nicht das Bundesministerium als solches.<sup>82</sup> Beauftragte mit Stabsstellencharakter sind vielmehr die Ausnahme und häufig im kommunalen Bereich zu finden;<sup>83</sup> bei den Beauftragten der Bundesregierung und den Bundesbeauftragten ist eine solche Stellung jedoch grundsätzlich nicht gegeben.

Demzufolge scheint es treffend zu sein, von einer bloßen Angliederung an ein bestimmtes Ressort zu sprechen. Die Beauftragten haben innerhalb der Ministe-

<sup>76</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 108; *Koß*, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022); speziell in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: *Grauer*, Die Berliner Akademie der Künste, S. 256; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 74; siehe auch: *Püttner*, Verwaltungslehre, § 10 Rn. 52, der die Beauftragten als „stabsähnlich gestaltete Erscheinung“ einordnet.

<sup>77</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 134; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 108.

<sup>78</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 108; siehe auch zur Entstehung der politischen Stäbe: *Wahl*, Der Staat 8 (1969), 327 (339).

<sup>79</sup> *Wahl*, Der Staat 8 (1969), 327 (339).

<sup>80</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 74.

<sup>81</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 135.

<sup>82</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 135.

<sup>83</sup> Zu den Beauftragten mit Stabsstellencharakter: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 135 f.; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 108 f.

rialverwaltung eine besondere Stellung inne und folglich eine organisatorische Sonderstellung.<sup>84</sup>

## E. Entbürokratisierung durch Beauftragte

Aufgrund der Tatsache, dass Beauftragte nicht als klassische Behörde wahrgenommen werden, stellt sich gleichfalls die Frage, ob die Schaffung dieser Organisationseinheit zur bürgernahen Verwaltung beiträgt. Im Speziellen werden vom Beauftragten eine Entbürokratisierung und eine Entinstitutionalisierung erhofft.<sup>85</sup>

Max Weber hob in seiner Schrift *Wirtschaft und Gesellschaft* die Vorzüge der bürokratischen Organisationsform hervor, weil durch diese eine zweckmäßige und rationale Verwaltung ermöglicht werde, die frei von Willkür sei.<sup>86</sup> Zwar kann die Tatsache, dass das Verwaltungshandeln streng reglementiert ist und Verwaltungsentscheidungen anhand objektiver Erwägungen getroffen werden, unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als Vorteil gewertet werden.<sup>87</sup> Dennoch haftet der Bürokratie kein allzu guter Ruf an, so kann die Verwaltung mit Apparaten verglichen werden. Generell scheint es, als würden Behörden Entscheidungen *leidenschaftslos* nach vorgegebenen Kriterien treffen.<sup>88</sup> Die Bürokratie kann somit zu einer „Entmenschlichung der Verwaltung“<sup>89</sup> führen. So führen der hierarchische Aufbau und die Reglementierungen sowie Zuständigkeitsverteilungen in vielen Fällen zu Verzögerungen bei der Verwaltungstätigkeit.<sup>90</sup> Die strikt hierarchisch aufgebaute und regelgebundene Verwaltung wirkt sich negativ auf die Bereiche aus, die Flexibilität erfordern.<sup>91</sup> Durch die Beauftragten wird ein direkter Ansprechpartner für die Bürger geschaffen und somit dazu beigetragen, den Wunsch nach mehr Bürgernähe zu realisieren.<sup>92</sup> In der Literatur wird betont, dass die Bürger ein größeres Vertrauen in Beauftragte als in die bestehenden Organisationen ent-

<sup>84</sup> Ähnlich auch: *Fuchs*, DÖV 1986, 363 (367).

<sup>85</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 189; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (20); *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 139; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 131; *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 64; *Spörke*, Behindertenpolitik im aktivierenden Staat, S. 75; *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 1.

<sup>86</sup> *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 128 ff.; die Vorzüge werden auch hervorgehoben von: *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 13; *Thieme*, Verwaltungslehre, § 26 Rn. 156.

<sup>87</sup> *Thieme*, Verwaltungslehre, § 26 Rn. 156; *Hill*, DÖV 2004, 721.

<sup>88</sup> Dazu: *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 11 ff.; *Thieme*, Verwaltungslehre, § 26 Rn. 154 f.; *Hill*, DÖV 2004, 721.

<sup>89</sup> *Redeker*, NJW 1967, 1297.

<sup>90</sup> *Rasch*, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 11.

<sup>91</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 134.

<sup>92</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 190; *Spörke*, Behindertenpolitik im aktivierenden Staat, S. 75.

wickeln könnten.<sup>93</sup> Die Organisationsfigur des Beauftragten wird sodann auch maßgeblich durch die Persönlichkeit geprägt, die das Amt innehat; insbesondere an bekannte Persönlichkeiten werden hohe Erwartungen gestellt.

Es bilden sich jedoch durch Beauftragte neue bürokratische Strukturen, sodass zu bezweifeln ist, ob sie die Hoffnung der persönlichen Aufgabenerfüllung und der damit verbundenen Entbürokratisierung zu erfüllen vermögen.<sup>94</sup> In Bezug auf die Administrativbeauftragten verweist Helmut Lecheler darauf, dass der Eindruck entstehe, dass diese die Verwaltung eher komplizierter als bürgernäher machten.<sup>95</sup> Aber auch hinsichtlich der Beauftragten der Bundesregierung stellt sich die Frage, inwiefern die ohnehin komplexe Ministerialverwaltung, die bereits mit Parlamentarischen Staatssekretären und beamteten Staatssekretären ausgestattet ist, zusätzlich Beauftragter bedarf. Den Beauftragten fehlen oftmals die Befugnisse, um Beschwerden von Bürgern wirksam begegnen zu können. So werden sie zwar als Ansprechpartner wahrgenommen, die Hoffnung, dass allen Beanstandungen dadurch abgeholfen werden könne, kann jedoch nicht erfüllt werden. Die Vermeidung einer noch komplexeren Ministerialverwaltung könnte in diesem Fall nur durch eine Reduktion der Anzahl der Beauftragten erreicht werden.

---

<sup>93</sup> *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (21); *Luy*, VerfBlog, 2022/5/30, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022); siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 189; *ders.*, DÖV 1986, 363 (369 f.).

<sup>94</sup> So: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 232; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 135 f.; vgl. auch: *Tettinger*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 69.

<sup>95</sup> *Lecheler*, Die Verwaltung 19 (1986), 404 (405).

## Kapitel 5

# Rechtliche Grundlage für die Errichtung der Beauftragten

Die Organisationsfigur des Beauftragten hat sich in der Bundesregierung bereits fest etabliert. Seine Anerkennung als eigenständige Rechtsfigur ist jedoch problematisch, da es gegenwärtig an einer rechtlichen Grundlage des Beauftragtenwesens auf Bundesebene fehlt.<sup>1</sup> Die Einsetzung von Beauftragten erfolgt generell durch einen hoheitlichen Akt.<sup>2</sup> Allerdings besteht diesbezüglich keine Einheitlichkeit: Manche Beauftragte werden aufgrund einer gesetzlichen Grundlage errichtet, andere hingegen lediglich durch Kabinettsbeschluss der Bundesregierung oder einen Organisationserlass des Bundeskanzlers ernannt.<sup>3</sup> In den meisten Fällen erschöpft sich der hoheitliche Akt, durch den die Beauftragten ernannt werden, in einem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung; eine direkte Einflussnahme des Bundestages auf die Bestellung und Ausgestaltung ist demnach nicht gegeben. Die konkrete Beauftragung erfolgt in diesen Fällen vielmehr formlos und wird der Bevölkerung lediglich durch Pressemitteilungen bekannt gegeben.<sup>4</sup> Die demokratische Legitimation dieser Beauftragten ist also schwächer. Helmut Hopp hält fest, dass insbesondere die sogenannten Interessen-Beauftragten nicht aufgrund einer expliziten gesetzlichen Grundlage ernannt und näher ausgestaltet werden.<sup>5</sup> Bei diesen handelt es sich um solche Beauftragten, die vornehmlich dazu eingesetzt werden, bestimmte gesellschaftliche Interessen verstärkt in der Gesellschaft zu repräsentieren.<sup>6</sup>

Auf Landesebene wäre die rechtliche Grundlage der Beauftragten beinahe Gegenstand einer gerichtlichen Klärung gewesen. So wurde in Bayern von den Freien Wählern zunächst Klage gegen die rechtsgrundlose Ernennung von Beauftragten durch die Bayerische Staatsregierung beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht. Diese Klage hat sich allerdings durch den „Federstrich des Gesetzgebers“<sup>7</sup> erledigt; so verabschiedete der Landtag des Freistaates Bayern das Gesetz

---

<sup>1</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 99.

<sup>2</sup> Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 405.

<sup>3</sup> Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 15; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 52 f.; Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 115.

<sup>4</sup> Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022).

<sup>5</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 136.

<sup>6</sup> Ausführlich hierzu: Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 69 ff.

<sup>7</sup> Herrmann, BayLT-PIPr. 18/5, S. 181.

über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung. Demzufolge mangelt es an einer richterlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ernennungspraxis von Beauftragten. Im Freistaat Bayern wird die Organisationsgewalt über die allgemeine Staatsverwaltung in Art. 77 BayVerf geregelt; nach dieser Norm wird die Organisationsgewalt zwischen Legislative und Exekutive aufgeteilt.<sup>8</sup> Allerdings bleibt zu bedenken, dass die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung in der Regel keine Verwaltungsaufgaben, sondern gubernative Tätigkeiten wahrnehmen. Die Staatsregierung gehört jedoch nicht zur Staatsverwaltung im Sinne der Norm;<sup>9</sup> demnach wäre eine gesetzliche Grundlage für die Beauftragten der Staatsregierung zumindest aufgrund der genannten verfassungsrechtlichen Norm nicht erforderlich gewesen.

Bereits erwähnt wurde, dass in der höchstrangigen nationalen Rechtsquelle die Berufung des Wehrbeauftragten, also eines Parlamentsbeauftragten, vorgesehen ist (Art. 45b GG). In der Verfassung sind nur Normen enthalten, die allgemein die Einsetzung von gesonderten Regierungsbeauftragten im Rahmen der Bundesaufsicht regeln oder bestimmte Rechte der Beauftragten normieren.<sup>10</sup> Demnach kann die Ernennung der Beauftragten für konkrete politische Sonderaufgaben nicht explizit auf die Verfassung gestützt werden. Vielmehr ist die verfassungsrechtliche Grundlage für die Errichtung von Beauftragten die Organisationsgewalt der Bundesregierung.<sup>11</sup> Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Organisationsgewalt in Zusammenhang mit der stetigen Zunahme der Beauftragten, die insbesondere auch Kosten verursachen, möglicherweise Grenzen durch den Gesetzgeber zu setzen sind. Es ist zu untersuchen, ob aus verfassungsrechtlichen Gründen eine einheitliche gesetzliche Regelung für alle Beauftragten erforderlich oder zumindest zu präferieren ist, ähnlich, wie dies im Freistaat Bayern erfolgt ist.

## A. Überblick: Erlass- und Beschlussbeauftragte

Bei den Beauftragten, die durch eine Organisationsentscheidung der Bundesregierung ernannt wurden, ist ferner zu differenzieren zwischen den Beauftragten, die durch einen Kabinettsbeschluss berufen wurden, und jenen, die durch eine explizite Organisationsentscheidung des Bundeskanzlers, der eine gewisse Vorrangstellung innerhalb der Bundesregierung einnimmt,<sup>12</sup> oder eines Bundesministers eingesetzt wurden.

<sup>8</sup> Wolff, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 77 Rn. 3.

<sup>9</sup> Wolff, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 77 Rn. 7.

<sup>10</sup> Dazu: Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 23 ff.

<sup>11</sup> Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 238; Busse, in: Friauf/Höfiling (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 10.

<sup>12</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 3; Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 65 Rn. 12.

## I. Ernennungsakt: Organisationserlass

Durch Organisationserlass des Bundeskanzlers wurden beispielsweise folgende Beauftragte ernannt:

- der Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes<sup>13</sup>;
- der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien<sup>14</sup>; insofern wäre die Bezeichnung als Beauftragter des Bundeskanzlers aufgrund der organisatorischen Verortung genauer.<sup>15</sup> Bei diesem Beauftragten besteht die Besonderheit, dass seine Aufgaben zwar teilweise gesetzlich – beispielsweise im Kulturschutzgesetz (vgl. § 62 KGSG)<sup>16</sup> – näher determiniert werden, allerdings regeln die Normen nicht die konkrete Ernennung des Beauftragten. Ferner beziehen sich die Vorschriften auf die „für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde“ und nicht explizit auf einen Beauftragten (vgl. § 3 Abs. 2 KGSG).
- der Beauftragte der Bundesregierung für Ostdeutschland (frühere Bezeichnung: der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer) wurde zunächst durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. Oktober 1998 bestellt<sup>17</sup>; mit Organisationserlass vom 22. Oktober 2002<sup>18</sup> wurde die Zuständigkeit des Beauftragten jedoch dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen übertragen. Am 28. Oktober 2009 wurde die Zuständigkeit an das Bundesministerium des Innern abgegeben.<sup>19</sup> Im Jahr 2013 wurde das Amt hingegen durch einen Organisationserlass vom Bundesministerium des Innern zum Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verlagert.<sup>20</sup> Die Bestellung wurde sodann am 11. April 2018 durch das Kabinett vorgenommen.<sup>21</sup> Mit Organisationserlass vom 8. Dezember 2021<sup>22</sup> wurde der Beauftragte erneut in das Bundeskanzleramt eingegliedert. Aus der Liste der Beauftragten der Bundesregierung lässt sich entnehmen, dass zugleich ein Kabinettsbeschluss über die Bestellung des Beauftragten vorliegt.<sup>23</sup>

<sup>13</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. 5. 1989, BGBl. I S. 901, die durch Ziff. der Verordnung des Organisationserlasses vom 14. 3. 2018, BGBl. I S. 374, geändert worden ist.

<sup>14</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288; siehe auch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 28. 12. 2004, BGBl. I S. 3885, der dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien weitere Zuständigkeiten überträgt.

<sup>15</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 202.

<sup>16</sup> Näher hierzu: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 258–261.

<sup>17</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. 10. 1998, BGBl. I S. 3288.

<sup>18</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22. 10. 2002, BGBl. I S. 4206, 4207.

<sup>19</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 28. 10. 2009, BGBl. I S. 3704.

<sup>20</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17. 12. 2013, BGBl. I S. 4310.

<sup>21</sup> BT-Drs. 19/2270, S. 7.

<sup>22</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. 12. 2021, BGBl. I S. 5176, 5177.

<sup>23</sup> Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

- der Beauftragte der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich; dieser wurde mit Organisationserlass vom 3. Februar 1995<sup>24</sup> bestellt.

Durch Erlass des Bundesministeriums für Justiz wurde hingegen berufen:

- der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, der zugleich Verfahrensbevollmächtigter vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist, im Jahr 1970.<sup>25</sup>

## II. Ernennungsakt: Kabinettsbeschluss

Die größte Anzahl der bestehenden Beauftragten der Bundesregierung wurde hingegen durch Kabinettsbeschluss ernannt. Dies lässt sich der im Internet veröffentlichten Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, die regelmäßig aktualisiert wird, entnehmen.<sup>26</sup>

Ebenfalls entstand das Amt des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung durch Beschluss der Bundesregierung vom 8. Januar 1952.<sup>27</sup> Die Besonderheit bei diesem Beauftragten ist jedoch, dass seine Aufgaben näher durch die Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 8. Juni 2016 geregelt werden und demnach mehr Transparenz als bei anderen Beschlussbeauftragten besteht. Allerdings haben solche Richtlinien keine Außenwirkung, sodass der Beauftragte trotz der Regelungen nicht mit den Gesetzesbeauftragten gleichzustellen ist.

## III. Besonderheit: Beauftragte ohne explizite Ernennung durch Organisationsakt

Die Ernennung des persönlichen Beauftragten des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel sowie des Beauftragten des Bundeskanzleramtes für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes erfolgte hingegen ohne Grundlage; es ist für deren Einsetzung auch kein Organisationserlass des Bundeskanzlers vorhanden. Die fehlende Grundlage wird damit gerechtfertigt, dass die

<sup>24</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. 2. 1995, BGBl. I S. 281.

<sup>25</sup> *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 30f.

<sup>26</sup> Die Liste ist abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>27</sup> BAnz Nr. 128 vom 5. 7. 1952, S. 1; siehe auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 115; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 245; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 35.



Beauftragten vollständig in die Organisation des Bundeskanzleramtes eingegliedert sind und gleichzeitig innerhalb ihrer Abteilung eine leitende Position wahrnehmen; so ist der persönliche Beauftragte des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel gleichzeitig Abteilungsleiter und der Beauftragte für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes zugleich Ministerialdirigent.<sup>28</sup>

Aus der offiziellen Liste der Beauftragten, die gemäß § 21 Abs. 3 GGO erstellt wurde, geht hervor, dass der Beauftragte für den Schienenverkehr lediglich aufgrund des Koalitionsvertrags der Bundesregierung vom 12. März 2018<sup>29</sup> ernannt wurde.<sup>30</sup> Ein solcher Koalitionsvertrag entfaltet nach zutreffender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung<sup>31</sup>, sondern stellt vielmehr eine bloße politische Absichtserklärung dar; eine rechtliche Bindung würde der Flexibilität der politischen Handlungen abträglich sein und auch das freie Mandat der Abgeordneten beeinträchtigen.<sup>32</sup> Allerdings hat die faktische Bindungswirkung (aufgrund des möglichen Verlustes der Regierungsverantwortung bei Verstößen) einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Handeln der Regierung.<sup>33</sup> Folglich stellt der Koalitionsvertrag keine gesicherte Rechtsgrundlage für die Ernennung von Beauftragten dar. Allerdings wurde die Personalie des Beauftragten für den Schienenverkehr vom Kabinett bestätigt.<sup>34</sup> Somit erfolgte letztlich ebenfalls eine Kabinettsentscheidung über diesen Beauftragten.

<sup>28</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 52.

<sup>29</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 78 Rn. 3605 f., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>30</sup> Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, S. 6, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>31</sup> A.A. jedoch: Sasse, JZ 1961, 719 (728 f.); v. Münch, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, S. 29 f.; allerdings geht auch die Gegenansicht davon aus, dass der Vertrag nicht gerichtlich durchsetzbar ist.

<sup>32</sup> BVerfG, JuS 2014, 381 ff. (m. Anm. Sachs); Stern, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 986 f.; v. Schlieffen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 49 Rn. 7; Leisner, NJW 2010, 823 (824); Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 63 Rn. 17; Degenhart, Staatsrecht I, § 9 Rn. 767; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 17; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 63 Rn. 15; Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 63 Rn. 12.

<sup>33</sup> v. Schlieffen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 49 Rn. 7; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 63 Rn. 17; Degenhart, Staatsrecht I, § 9 Rn. 767.

<sup>34</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/002-wissing-ernennt-koordinator-beauftragte-schiene-logistik-ladesaeuleninfrastruktur.html> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

## B. Organisationsgewalt der Bundesregierung

Der Begriff der Organisationsgewalt wurde im Jahr 1837 maßgeblich von Romeo Maurenbrecher<sup>35</sup> geprägt<sup>36</sup> und kann gegenwärtig verallgemeinernd beschrieben werden als:

„Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und (evtl.) inneren Gliederung und Geschäftsregelung von *Funktionsträgern*, die als Handlungseinheiten einer in ihnen zur Erscheinung und Wirksamkeit kommenden Ganzheit tätig werden.“<sup>37</sup>

Angelehnt an das historische Verständnis<sup>38</sup> hat sich die Vorstellung verwurzelt, dass die Organisationsgewalt als „Hausgut“<sup>39</sup> der Exekutive anzusehen sei.<sup>40</sup> Zutreffend ist, dass der Gesetzgeber in der Regel für den Erlass abstrakter Normen zuständig ist, während die Ausübung der Organisationsgewalt ein gestaltendes und zweckmäßiges Handeln im Einzelfall verlangt.<sup>41</sup> Während nach dem Grundgesetz die Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Volkssouveränität), ist jedoch das Volk der Träger der Organisationsgewalt.<sup>42</sup> Gegenwärtig wird die Ausübung der Staatsgewalt durch die Verfassung vorgegeben; demnach hat der Verfassungsgeber die originäre Organisationsgewalt, die er zwischen der Legislative, der Exekutive und der Judikative aufgeteilt hat.<sup>43</sup> Das Grundgesetz hat die alleinige Organisationsgewalt des Staatsoberhauptes beseitigt, die Organisationsgewalt liegt gegenwärtig bei denjenigen Staatsorganen, denen auch die zugehörige Sachkompetenz übertragen ist, soweit nicht speziellere Regelungen bestehen (beispielsweise sieht Art. 86 Satz 2 GG die Errichtung der nachgeordneten Bundesbehörden durch die

<sup>35</sup> Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, S. 324 ff.

<sup>36</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 21; Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157; näher zur chronologischen Entwicklung des Begriffs in der Literatur: Steuer, Die Bundesorganisationsgewalt, S. 6 ff.

<sup>37</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 29 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>38</sup> Siehe bereits oben: Kap. 1 B. I. 1. a).

<sup>39</sup> Diese Charakterisierung als „Hausgut“ geht mutmaßlich zurück auf: Thoma, in: Anschütz/Thoma (Hg.), HDStR, Bd. II, S. 228, der diese Beschreibung im Zusammenhang mit den Organen der Verwaltung verwendete, so: Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157 (159 Fn. 13).

<sup>40</sup> So: Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 440; kritisch zum Verständnis unter dem Grundgesetz: Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 (207 ff.); Baedeker, Die Organisationsgewalt im Bund und der Vorbehalt des Gesetzes, S. 10 f.; Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157 (160 ff.); Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 36 f.

<sup>41</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 86 f.

<sup>42</sup> Stern, in: Frese (Hg.), Handwörterbuch der Organisation, Sp. 2229; Lorz, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1704.

<sup>43</sup> Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 (233); Baedeker, Die Organisationsgewalt im Bund und der Vorbehalt des Gesetzes, S. 10; Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157 (164 ff.); Stern, in: Frese (Hg.), Handwörterbuch der Organisation, Sp. 2229 f.; Ohler, AöR 131 (2006), 336 (338).

Regierung als Kollegium vor, soweit ein Gesetz nichts anderes bestimmt).<sup>44</sup> Die Zugehörigkeit der Organisationsgewalt ist im konkreten Einzelfall sodann aus der „Sach- und Funktionsnähe“<sup>45</sup> abzuleiten.<sup>46</sup> Eng verbunden mit der Organisationsgewalt ist die Personalgewalt, die sich auf die Bediensteten selbst bezieht.<sup>47</sup>

Im Bereich der Regierungsorganisation kann der jeweilige Inhaber der Organisationsgewalt „gestalterische Macht und Einfluss“<sup>48</sup> auf die Ausgestaltung des Ministerialbereichs ausüben<sup>49</sup> und demnach ebenfalls Organisationseinheiten mit Aufgaben und Befugnissen betrauen. In Bezug auf die Bestellung der Beauftragten ist die verfassungsrechtliche Verankerung und Reichweite der Organisationsgewalt der Bundesregierung relevant, die im Folgenden näher betrachtet werden soll.

## I. Organisationsgewalt für die bundeseigene Verwaltung

Für den Bereich der Bundesverwaltung gilt, dass die Vorschriften des Art. 86 Satz 2 GG und des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG einzuhalten sind; führt der Bund die Gesetze in bundeseigener Verwaltung aus, so sind die verwaltenden Stellen entsprechend den genannten Normen zu errichten; so müssten Beauftragte, die im Bereich der Gesetzesausführung tätig werden, primär die Voraussetzungen dieser Normen erfüllen.<sup>50</sup> Allerdings sind die meisten Beauftragten keine klassischen Verwaltungsbehörden und entsprechend nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert. Zwar stellte der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen eine Bundesoberbehörde dar, jedoch wurde diesbezüglich aufgrund seiner Unabhängigkeit betont, dass seine Errichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als verfassungsrechtlich problematisch zu werten war.<sup>51</sup>

In der Literatur wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass die klassischen Ministerien, aber auch der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie der Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration nicht dem Organisationstyp der bundeseigenen Verwaltung zugerechnet werden können, obwohl sie auch Verwaltungsaufgaben erfüllen.<sup>52</sup> Auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat eine besondere Stellung innerhalb der ordentlichen Verwaltung. Dies wird bereits durch seine vollständige Unabhän-

---

<sup>44</sup> *Beinhof*, Das Kollegialitätsprinzip im Bereich der Regierung, S. 111.

<sup>45</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 87.

<sup>46</sup> *Ossenbühl*, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (19); näher zur Ableitung der Organisationsgewalt: *Lecheler*, Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren, S. 81 m. w. N.

<sup>47</sup> *Lecheler*, Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren, S. 251.

<sup>48</sup> *Ohler*, AöR 131 (2006), 336 (338).

<sup>49</sup> *Ohler*, AöR 131 (2006), 336 (338); *Maurer*, in: FS Vogel, S. 331.

<sup>50</sup> Ausführlich dazu: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 89 ff.

<sup>51</sup> Siehe dazu bereits oben: Kap. 4 B.

<sup>52</sup> *Köttgen*, VVDStRL 16 (1958), S. 154 (165); *Kaja*, AöR 89 (1964), 381 (398 f.); *Kalkbrenner*, DVBl. 1964, 849 (854); *Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung

gigkeit und die Wahl durch den Bundestag deutlich, er kann demnach gleichfalls nicht dem organisationsrechtlichen Regelungsbereich von Art. 86 Satz 2 GG zugeordnet werden.<sup>53</sup> Hinsichtlich des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wird in Teilen der Literatur Art. 86 Satz 2 GG als maßgebliche Ermächtigungsgrundlage herangezogen.<sup>54</sup> Demnach kann die Bundesregierung durch allgemeine Verwaltungsvorschrift die Errichtung der Behörde regeln, aber nur soweit ein Gesetz nichts anderes bestimmt. Nach Teilen der Literatur ist folglich die Ausgestaltung des Beauftragten rechtlich bedenklich, weil sie den gesetzlichen Regelungen über den Bundesrechnungshof widersprechen würde, da letzterer nunmehr primär als Beratungsorgan fungieren soll (§§ 42 Abs. 5 HGrG und 88 Abs. 2 BHO).<sup>55</sup> Die Heranziehung von Art. 86 Satz 2 GG bereitet allerdings Probleme, da der Beauftragte unterstützend für die Regierung tätig wird und keine Rechtsakte mit Außenwirkung erlässt. Er soll lediglich auf die wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung hinwirken,<sup>56</sup> nicht selbst in der Bundesverwaltung tätig werden. Er ist demnach keine typische Verwaltungsbehörde.

## II. Übertragbarkeit von Art. 86 Satz 2 GG auf die Regierungsorganisation?

Ernst-Wolfgang Böckenförde geht davon aus, dass Art. 86 GG die Organisationsgewalt im Bunde im Ganzen regelt und Art. 86 Satz 2 GG somit ebenfalls die Organisationsgewalt der Bundesregierung betreffe.<sup>57</sup> Da die Bundesregierung jedoch ein zusammengesetztes Organ (Kanzler, Minister, Kollegium) sei, seien die Bestimmungen der Art. 62 ff. GG hinzuzuziehen, um den konkreten Inhaber

---

der Bundesrepublik Deutschland, S. 34; *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 239 f.; *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, S. 10; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 64 f.; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 821; *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 140; *Maurer*, in: FS Vogel, S. 331 (334); *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 86 Rn. 24; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 86 Rn. 45; *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 86 Rn. 157 ff.; *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 86 Rn. 3; *Koch*, Das Ressortprinzip, S. 213 ff.; *Schenke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 79 f.

<sup>53</sup> So auch: *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 86 Rn. 24; abweichend: *Roßnagel*, ZD 2015, 106 (108); *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 86 Rn. 2 f.

<sup>54</sup> *Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, S. 146; *Reus/Mühlhausen*, VR 2011, 8 (13); *dies.*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, A Rn. 772.

<sup>55</sup> *Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, S. 146; dazu bereits: Kap. 3 A. I. 2. b).

<sup>56</sup> <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Beauftragte-r/Bundesbeauftragter-fuer-Wirtschaftlichkeit-in-der-Verwaltung/Bundesbeauftragter-fuer-Wirtschaftlichkeit-in-der-Verwaltung.html?nn=4641496> (zuletzt abgerufen am: 17. 8. 2022).

<sup>57</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 136 f.

der Organisationsgewalt zu bestimmen.<sup>58</sup> Begründet wurde diese Ansicht primär mit der Entstehungsgeschichte und dem Willen des Gesetzgebers. So wurde bei den Verhandlungen die Organisationsgewalt auf Anregung des Vorsitzenden des Organisationsausschusses, der sich näher mit der Ausgestaltung der obersten Verfassungsorgane beschäftigte, im Zuständigkeitsausschuss behandelt und die Norm wurde deshalb im Zusammenhang mit der funktionalen Zuständigkeitsabgrenzung geregelt.<sup>59</sup>

Gegen die Auffassung, dass Art. 86 Satz 2 GG die Organisationsgewalt der Bundesregierung erfassen soll, spricht zunächst der eindeutige Wortlaut der Vorschrift, der eine Weiterführung zu Satz 1 darstellt: Satz 1 nennt die Ausführung der Gesetze durch den Bund, durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Es ist demnach die Schlussfolgerung zu ziehen, dass sich die besagten Regelungen lediglich auf die Errichtung der Ober-, Mittel- und Unterbehörden des Bundes beziehen, nicht jedoch auf die Errichtung der obersten Bundesbehörden beziehungsweise der Bundesministerien.<sup>60</sup> In organisatorischer Hinsicht bestehen wesentliche Unterschiede zwischen der Regierung und der Verwaltung.<sup>61</sup> Ferner ist auf die systematische Stellung hinzuweisen. So wird Art. 86 f. GG im achten Abschnitt des Grundgesetzes geregelt. Letzterer behandelt aber die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung; Regelungen über die Ausgestaltung der Bundesregierung werden dagegen im sechsten Abschnitt des Grundgesetzes getroffen.<sup>62</sup> Weiterhin muss die Bundesregierung zunächst gebildet werden, bevor sie von ihrem Recht zur Errichtung der Verwaltungsbehörden nach Art. 86 Satz 2 GG Gebrauch machen kann.<sup>63</sup> Demnach müssen für die „gouvernementale Organisationsgewalt“<sup>64</sup> andere Regeln gelten. Konsequenterweise können auch Dienststellen, die organisatorisch der Regierung zuzuordnen sind, von diesen Bestimmungen nicht erfasst sein.<sup>65</sup> In Bezug auf die Kompetenz zur Organisation der Bundesregierung enthält die Verfassung im sechsten Abschnitt des Grundgesetzes zwar keine detaillierten Normen. Als Grundlage können jedoch die Art. 62 ff. GG sowie die Geschäftsordnung der Bundesregierung herangezogen werden. Artikel 65 GG regelt generell die Vertei-

<sup>58</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 138; ähnlich auch: Lehguth, DVBl. 1985, 1359 (1361).

<sup>59</sup> Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten und Protokolle, Bd. III, 1986, S. 570; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 136 Fn. 35; Lehguth, DVBl. 1985, 1359 (1361).

<sup>60</sup> Kaja, AöR 1964, 381 (398); Meyer, in: FS Reichsjustizamt, S. 443 (448); Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 79; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 11.

<sup>61</sup> Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (334).

<sup>62</sup> Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (334); Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 79; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 187 f.

<sup>63</sup> Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 79; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 24.

<sup>64</sup> Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 24.

<sup>65</sup> So auch: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 211.

lung der Entscheidungszuständigkeiten zwischen Bundeskanzler, Bundesministern und Bundeskabinetts. Die Regierungsorganisation wird geprägt durch das Kanzler-, das Kabinetts- und das Ressortprinzip.<sup>66</sup> Zwar wird damit nur die Zuständigkeit der entsprechenden Organe geregelt, jedoch ergibt sich aus der Festlegung der Organzuständigkeit die Zuständigkeit des jeweiligen Verbandes.<sup>67</sup> Folglich können im Bereich der Regierung auch solche Verwaltungseinheiten errichtet werden, für die der Bund mangels Gesetzgebungskompetenz keine Bundesoberbehörde erschaffen könnte.<sup>68</sup>

### III. Organisationsgewalt des Bundeskanzlers

Die Regierungsbildung und die Regierungsorganisation und somit auch die Errichtung von Bundesministerien und obersten Bundesbehörden obliegen in der Kanzlerdemokratie<sup>69</sup> dem Bundeskanzler.<sup>70</sup> Dem Bundespräsidenten steht hingegen – im Gegensatz zum Reichspräsidenten – die Organisationsgewalt nicht zu;<sup>71</sup> seine Stellung wurde aus historischen Gründen bewusst geschwächt.<sup>72</sup> Er ernennt zwar die Minister, seine Prüfungskompetenz ist jedoch auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt.<sup>73</sup> Der in Art. 65 Satz 1 GG normierte Grundsatz, dass der Kanzler die Richtlinien der Politik bestimmt, wurde nahezu unverändert aus der Weimarer Verfassung übernommen.<sup>74</sup> Aus der verfassungsrechtlichen Norm ergibt sich sodann auch die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers, denn die Richtlinienkompetenz kann der Kanzler nur dann wahrnehmen, wenn er über

<sup>66</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 139; Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 38; König, Operative Regierung, S. 103; Meinel, DÖV 2015, 717 (721); Bröckler, in: Krüper/Pilniok (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 125 (149 f.); näher zum Verhältnis der Prinzipien: Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 360 f.

<sup>67</sup> Maurer, Staatsrecht I, § 6 Rn. 22.

<sup>68</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 24; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 210.

<sup>69</sup> Hennis, in: ders. (Hg.), Regieren im modernen Staat, S. 106 (107).

<sup>70</sup> Kaja, AöR 89 (1964), 381 (399 f.); Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 64 Rn. 6; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 81; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 2; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 5; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 24; zur Entstehung des Art. 65 GG: Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, S. 70 ff.

<sup>71</sup> Abweichend jedoch: Steuer, Die Bundesorganisationsgewalt, S. 88 ff.

<sup>72</sup> Dazu auch: Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 157 f.; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 2.

<sup>73</sup> Kaja, AöR 89 (1964), 381 (399); eingehend dazu: Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 82 m. w. N.

<sup>74</sup> Hennis, in: ders. (Hg.), Regieren im modernen Staat, S. 106 (107); Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 2; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 1; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 2; näher zur Entwicklung der Organisationsvorschriften: Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 121 ff.



ihm unmittelbar unterstehende Dienststellen und einen Arbeitsstab verfügt.<sup>75</sup> Im Gegensatz dazu wurden die in der Weimarer Verfassung noch ausführlich umrissenen Kollegialkompetenzen der Bundesregierung nicht in das Grundgesetz aufgenommen, sondern diese werden lediglich in der Geschäftsordnung präzisiert.<sup>76</sup> Der historische Gesetzgeber hat gleichwohl einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Richtlinienprinzip, dem Ressortprinzip und dem Kollegialprinzip schaffen wollen<sup>77</sup> und diese Vorstellung hat Eingang in das Grundgesetz gefunden.

Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers ist anzusehen als ein

„aliud zu Organisationsbefugnissen, die der Errichtung von Behörden in der gesetzestatszessorischen und -freien Verwaltung im Sinne des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes dienen.“<sup>78</sup>

Die Organkompetenz des Bundeskanzlers in Bezug auf die Organisation der Bundesregierung wird verfassungsrechtlich auf Art. 64 GG sowie Art. 65 Satz 1 GG gestützt und umfasst das materielle Kabinettsbildungsrecht und die Richtlinienkompetenz.<sup>79</sup> Unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 64 Abs. 1 GG ergibt sich zunächst lediglich, dass die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt werden. Der Bundeskanzler hat in Bezug auf die Ernennung der Minister und die Schaffung von Ressorts ein Organisationsermessen; allerdings wird in der Praxis seine Entscheidungsfreiheit aufgrund politischer Bindungen (Koalitionsvereinbarungen) beschränkt sein.<sup>80</sup> Zudem werden einzelne Bundesminister ausdrücklich erwähnt: der Bundesminister für Verteidigung (Art. 65a GG), der Bundesjustizminister (Art. 96 Abs. 2 Satz 4 GG) und der Bundesminister für Finanzen (Art. 112 Satz 1 GG und Art. 114 Abs. 1 GG). Diese Bestimmungen beschränken das Organisationsermessen in Bezug auf die genannten Ministerien. Ferner ergibt sich aus den Normen, dass die Regierungsaufgaben auf unterschiedliche Minister verteilt werden sollen.<sup>81</sup> Weiterhin können aus Gründen

<sup>75</sup> *Schreiber*, DVBl. 1986, 974 (976).

<sup>76</sup> *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 125 f.; *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 2.

<sup>77</sup> Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten und Protokolle, Bd. II, 1981, S. 550; dazu auch: *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 3; *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 1 f.; eingehend zur Richtlinienkompetenz im Verhältnis zur Bundesregierung: *Junker*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, S. 105 ff.

<sup>78</sup> *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 11.

<sup>79</sup> *Busse*, Der Staat 45 (2006), 245 (247 f.); eingehend zur Organisationsbefugnis des Bundeskanzlers: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 139 ff.; *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 23 ff.; *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 27 ff.

<sup>80</sup> *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 4; *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 12; *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 9; *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 64 Rn. 7; eingehend zum politischen Ermessen des Bundeskanzlers: *Roth*, Bundeskanzlerermessen im Verfassungsstaat, S. 140 ff.

<sup>81</sup> *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 28; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 5.



der Funktionsfähigkeit der Regierung eine Ober- und eine Untergrenze der Ressorts als ungeschriebene Beschränkung angenommen werden.<sup>82</sup>

Keine ausdrücklichen Regelungen enthält das Grundgesetz jedoch über den eigenen Geschäftsbereich des Bundeskanzlers: das Bundeskanzleramt. In Bezug auf die Beauftragten könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass, wenn der Bundeskanzler die Macht hat, die Ministerien zu errichten, er kleinere Organisationsformen in seinem Geschäftsbereich ebenfalls einrichten darf (*argumentum a maiore ad minus*). Richtig ist, dass zumindest die organisatorischen Einrichtungen, die Aufgaben wahrnehmen, die in einem Zusammenhang mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers stehen, unproblematisch sind.<sup>83</sup> In diesem Fall ergibt sich seine Organisationsgewalt aus seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 65 Satz 1 GG.

### 1. Verlagerung von Ressortaufgaben

Eine Grenze in Bezug auf die Bestellung der Beauftragten kann sich jedoch ergeben, wenn es durch diese Form der Aufgabenwahrnehmung zu einer unzulässigen Verlagerung von Ressortaufgaben kommt. Das Bundeskanzleramt ist grundsätzlich ressortfrei.<sup>84</sup> Er bestimmt zwar die Richtlinien der Politik, allerdings darf das Ressortprinzip, das besagt, dass die Minister ihre eigenen Geschäftsbereiche selbstverantwortlich leiten (Art. 65 Satz 2 GG), nicht leerlaufen. Die Verlagerung von Ressortaufgaben in das Bundeskanzleramt führt dazu, dass der Einfluss der Minister beschränkt wird.<sup>85</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde verweist darauf, dass es keine verfassungsrechtliche Grundlage des Bundeskanzlers für seinen eigenen Organisationsbereich gebe; folglich könne dieser keine „Krypto- oder Quasiresorts“<sup>86</sup> an das Bundeskanzleramt angliedern.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 196; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 284; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 26; Schröder, in: Insensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 29; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 93; skeptisch: Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 64 Rn. 6; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 62 Rn. 12.

<sup>83</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 199 f.; Schreiber, DVBl. 1986, 974 (976); Schröder, in: FS Badura, S. 513 (521); Koch, Das Ressortprinzip, S. 238; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 40.

<sup>84</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 143; Brauneck, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, S. 38 f.; Schröder, in: FS Badura, S. 513 (520); Koch, Das Ressortprinzip, S. 238; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 62 Rn. 16; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 30; Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Kap. 3 Rn. 46.

<sup>85</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 200; Koch, Das Ressortprinzip, S. 238; Brauneck, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, S. 26, 115; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 190 f.

<sup>86</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 200.

<sup>87</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 200.

Die Beauftragten werden jedoch mit Ressortaufgaben betraut.<sup>88</sup> Die Ernennung von Beauftragten durch den Bundeskanzler könnte demnach dazu führen, dass letzterer Ressortaufgaben in seinen Zuständigkeitsbereich überträgt.<sup>89</sup> Somit ist auch die Einrichtung des Koordinierungsstabes Flüchtlingspolitik im Bundeskanzleramt, der thematisch in die Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern gehört, kritisch zu betrachten.<sup>90</sup> Weiterhin wurde in der Literatur diese Vorgehensweise bei der Ernennung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien gerügt.<sup>91</sup>

### a) Rechtfertigung: Sonderkonstellationen

Eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und Ressortverantwortung der Bundesminister) ist anerkannt, wenn eine Ausnahmesituation (beispielsweise eine Notsituation) vorliegt oder in besonderer Weise auf die Kompetenzen der Länder Rücksicht zu nehmen ist.<sup>92</sup> In Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien kann aufgrund der Kulturhoheit der Länder eine solche Sonderkonstellation angenommen werden. So müssten Materien, die aufgrund der Berührung der Belange der Länder besonders sensibel sind, durch den Bundeskanzler wahrgenommen werden.<sup>93</sup> Entsprechend wird in der Literatur darauf verwiesen, dass der Beauftragte lediglich geschaffen worden sei, weil aus Rücksicht auf die Kulturhoheit der Länder kein Ministerium errichtet werden konnte<sup>94</sup> und somit gewissermaßen durch eine andere organisatorische Lösung eine Umgehung der Problematik erfolgte – der Beauftragte stellt demnach faktisch ein Ministerium

<sup>88</sup> Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 15; siehe in Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien: Busse, Der Staat 45 (2006), 245 (264); ders., in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 15; Schröder, in: FS Badura, S. 513 (520); siehe zu den Aufgaben bereits oben: Kap. 3 A. I.

<sup>89</sup> Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 31; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 193 ff.; siehe zur Verlagerung von Ressortaufgaben: Brauneck, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, S. 24 ff.; Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 303; Busse, DÖV 1999, 313 (316); Schröder, in: FS Badura, S. 513 (520 f.).

<sup>90</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 229.

<sup>91</sup> Bischoff, ZRP 1999, 240 (243); Hense, DVBl. 2000, 376 (382); Sommermann, VVDStRL 65 (2006), S. 7 (39); Schröder, in: FS Badura, S. 513 (521 f.); Grauer, Die Berliner Akademie der Künste, S. 256; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 40a; ausführlich diesbezüglich: Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 191 ff.

<sup>92</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 200; Schreiber, DVBl. 1986, 974 (976); Brauneck, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, S. 102 f.; Schröder, in: FS Badura, S. 513 (521); Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 8.

<sup>93</sup> Busse, DÖV 1999, 313 (316); ders., in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 11.

<sup>94</sup> Siehe dazu: Berggreen-Merkel, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, § 57 Rn. 27; kritisch in Bezug auf die Bestellung eines Bundeskulturministers: Häberle, AöR 124 (1999), 549 (577); siehe jedoch auch: Maunz, in: FS Müller, S. 257 (272), der im Jahr 1970 darauf aufmerksam macht, dass faktisch durch die ministerielle Organisation ein Bundeskulturministerium besteht.

dar.<sup>95</sup> Demgegenüber wird betont, dass trotz der Länderhoheit im Kulturbereich eine Errichtung als Ministerium weniger problematisch sei, da die Errichtung eines Ministeriums in der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers liege.<sup>96</sup>

Die Eingliederung eines Ressorts in das Bundeskanzleramt ist zudem für besondere, zeitlich beschränkte, Situationen zulässig.<sup>97</sup> Solche Situationen werden beispielsweise für bestimmte Übergangszeiten des staatlichen Aufbaus angenommen.<sup>98</sup> Als Beispiel wird in der Literatur auf die Bestellung des Beauftragten für die neuen Bundesländer<sup>99</sup> sowie auf die Ernennung des Beauftragten für die Entschädigung der Zwangsarbeiter verwiesen<sup>100</sup>.

### *b) Errichtung von Ressorts kein zwingendes verfassungsrechtliches Gebot*

Die Verlagerung von Ressortaufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzlers weicht vom „Idealbild des grundgesetzlichen Führungsmodells“<sup>101</sup> ab.<sup>102</sup> Es findet sich allerdings keine verfassungsrechtliche Grundlage, die die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers für ihren eigenen Bereich näher ausgestaltet; Art. 65 GG ist lediglich rudimentär ausgestaltet.<sup>103</sup> Zwar kann der Bundeskanzler im Gegensatz zu den Ministern keine Rechtsverordnungen erlassen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG) – diesbezüglich weist Maren Constanze Luy darauf hin, dass die Verordnung ein typisches Steuerungsinstrument für die Ministerialverwaltung und den Ressortleiter ist<sup>104</sup> –, die Bundesregierung ist jedoch ebenfalls Adressat der Verordnungsermächtigung, die jedoch typischerweise keine Ressortaufgaben wahrnimmt. Artikel 80 GG steht systematisch im VII. Abschnitt des Grundgesetzes, der die Gesetzgebung des Bundes regelt. Die Rechtsetzung durch die Exekutive hat primär den Zweck, den Gesetzgeber zu entlasten sowie eine zügige Rechtsetzung in sich schnell verändernden Themenbereichen zu ermög-

<sup>95</sup> *Bischoff*, ZRP 1999, 240 (243); *Hense*, DVBl. 2000, 376 (382); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, § 18 Rn. 240; eingehend dazu: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 202 ff. m. w. N.

<sup>96</sup> *Hense*, DVBl. 2000, 376 (384); *Grauer*, Die Berliner Akademie der Künste, S. 257; *Sommermann*, VVDStRL 65 (2006), S. 7 (39).

<sup>97</sup> *Schreiber*, DVBl. 1986, 974 (976); *Roth*, Bundeskanzlerermessen im Verfassungsstaat, S. 144.

<sup>98</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 199 f.; *Schröder*, in: FS Badura, S. 513 (521).

<sup>99</sup> *Hense*, DVBl. 2000, 376 (382 f.); *Schröder*, in: FS Badura, S. 513 (521).

<sup>100</sup> *Schröder*, in: FS Badura, S. 513 (521).

<sup>101</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 203.

<sup>102</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 203.

<sup>103</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 203.

<sup>104</sup> *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 196; *dies.*, VerfBlog, 2022/5/30, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/> (zuletzt abgerufen am: 6.9.2022); siehe ähnlich auch bereits: *Köttgen*, DÖV 1954, 4 (6).

lichen<sup>105</sup> und nicht Festlegungen über den Organisationsbereich der Regierung zu treffen. Da das Gesetz gerade nicht an den internen Zuschnitt der Ressortverteilung gebunden ist, wird nach überwiegender Auffassung in der Literatur davon ausgegangen, dass ein Minister auch außerhalb seines Ressorts Rechtsverordnungen erlassen kann.<sup>106</sup> Zudem ist in der Literatur überwiegend anerkannt, dass der Bundeskanzler zugleich ein Ministerressort inne haben kann, solange die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung nicht gefährdet wird;<sup>107</sup> in diesem Zusammenhang ist eine entsprechende Anwendung von Art. 80 GG anzunehmen.<sup>108</sup> Praktisch macht es jedoch keinen wesentlichen Unterschied, ob der Kanzler selbst ein neues Ressort gründet oder Ressortaufgaben in seinen Organisationsbereich verlagert. Entscheidend ist, dass derjenige eine Rechtsverordnung erlassen soll, der über das spezielle Fachwissen beziehungsweise über eine geeignete organisatorische Zusammensetzung verfügt.<sup>109</sup> Der Bundeskanzler hat bereits durch seine Richtlinienkompetenz eine hervorgehobene Stellung innerhalb der Bundesregierung, er kann den Erlass der Verordnungen durch die Ministerien zumindest durch allgemeine Vorgaben steuern.<sup>110</sup> Zudem stellen Rechtsverordnungen Rechtssätze mit Außenwirkung dar, die nur aufgrund eines Gesetzes erlassen werden dürfen, während es für die interne Leitung eines Ressorts zumindest nicht zwingend notwendig ist, dass solche Außenrechtssätze erlassen werden. Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers besteht gerade unabhängig von einer gesetzlichen Ermächtigung.

<sup>105</sup> BVerfGE 8, 274 (321); *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 103 Rn. 2 f.; *Bauer*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 12; *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 80 vor Rn. 1; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 2; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 7; *Mann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 4; eingehend zu den Funktionen: *Saurer*, Die Funktionen der Rechtsverordnung, S. 201 ff.

<sup>106</sup> *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 103 Rn. 31; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 78; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 57; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 18; *Mann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 16; *Nierhaus*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 80 Abs. 1 Rn. 246; *Uhle*, in: Kluth/Krings (Hg.), Gesetzgebung, § 24 Rn. 34; a.A. jedoch: *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 91.

<sup>107</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 200; *Busse*, DÖV 1999, 313 (316); *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 65 Rn. 26; *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 30; *Mager/Holzner*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 64 Rn. 29; *Schenke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 103 f.; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 4; *Müller-Franken/Uhle*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 27; einschränkend: *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 8; eingehend zu den Bedenken bezüglich der Personalunion: *Plaum*, DVBl. 1958, 452 (454 ff.).

<sup>108</sup> *Nierhaus*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 80 Abs. 1 Rn. 248; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 202.

<sup>109</sup> *Nierhaus*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 80 Abs. 1 Rn. 237; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 80 Rn. 75; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 197.

<sup>110</sup> *Nierhaus*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 80 Abs. 1 Rn. 245; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 80 Rn. 19.

Die Errichtung von Ressorts ist vielmehr „ein organisatorisches Gebot“<sup>111</sup>, jedoch nicht verfassungsrechtlich zwingend; demnach kann der Bundeskanzler gleichermaßen ressortfreie Räume errichten.<sup>112</sup> Er ist lediglich politisch-faktisch durch Rücksichtnahmepflichten beschränkt.<sup>113</sup> Demzufolge lassen sich bezüglich der Ressortverlagerung in das Bundeskanzleramt primär politische Gründe finden, die gegen eine solche Zuordnung sprechen: verstärkte Machtkonzentration in einer Person, Interessenkonflikte mit anderen Ressorts, Überlastung der Kapazitäten des Bundeskanzlers durch zunehmende Aufgaben sowie das Nichtvorhandensein eines Spiegelreferats.<sup>114</sup> Im Ergebnis ist festzustellen, dass, wenn der Bundeskanzler ohnehin auf die Begründung von Ressorts verzichten kann, es auch nicht unzulässig sein kann, wenn er statt der Errichtung eines Ressorts eine Aufgabenwahrnehmung beim Bundeskanzleramt vorsieht, insbesondere mangels entgegenstehender rechtlicher Regelung. Zumindest ist dies anzunehmen, solange dadurch nicht der grundsätzliche Bestand von Ressorts infrage gestellt wird und dieses Vorgehen damit die Ausnahme bleibt.<sup>115</sup> Das parlamentarische Regierungssystem ist darauf ausgerichtet, dass der Bundeskanzler Minister ernennt (Art. 64 Abs. 1 GG), die sodann ein Ressort leiten.<sup>116</sup> Aufgrund der Errichtung der Beauftragten durch den Bundeskanzler kann noch nicht von einer eklatanten Abweichung vom Idealbild der Führungsstruktur des Grundgesetzes ausgegangen werden; die Mehrheit der Beauftragten wird durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung errichtet. Es wäre allerdings mehr Regelungsklarheit in Bezug auf die Regierungsorganisation wünschenswert. Solange das Grundgesetz jedoch nur lückenhafte Regelungen in Bezug auf die Gestaltung der Regierung enthält, kann konsequenterweise davon ausgegangen werden, dass dieses Vorgehen gegenwärtig noch von der Gestaltungsmacht des Bundeskanzlers gedeckt ist. Eine Verfassungswidrigkeit ist abzulehnen, wenngleich eine solche Vorgehensweise auf Unmut politischer Akteure stoßen kann.

<sup>111</sup> *Bischoff*, ZRP 1999, 240 (243).

<sup>112</sup> *Kötten*, JöR N. F. 11 (1962), 173 (259); *Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 9; *Lehnuth*, DVBl. 1985, 1359 (1361); *Bischoff*, ZRP 1999, 240 (243); *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 283; *Schenke*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 103 f.; *Busse*, in: *Friauf/Höfling* (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 10; *Herzog*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 6; ausführlich zu den Sonderministern: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 222 ff.

<sup>113</sup> *Busse*, in: *Friauf/Höfling* (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 10; *Brinktrine*, in: *Sachs* (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 12.

<sup>114</sup> Siehe ausführlich zu den politischen Gründen: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 198–200; siehe ferner: *Busse*, GOBReg, § 9 Rn. 5; *ders.*, in: *Friauf/Höfling* (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 10.

<sup>115</sup> So auch: *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 203.

<sup>116</sup> *Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 9.

## 2. Veröffentlichung der Organisationserlasse

Bei den Organisationserlassen des Bundeskanzlers handelt es sich um Rechtsakte *sui generis*, die lediglich innerhalb der Bundesregierung Wirkung entfalten; eine faktische oder rechtliche Außenwirkung kann sich jedoch insbesondere dann ergeben, wenn sich die Zuständigkeiten der obersten Bundesbehörden ändern.<sup>117</sup> Die Tatsache, dass bloße regierungsinterne Mitteilungen nicht bekannt gegeben werden, stellt historisch betrachtet im Vergleich zur konstitutionellen Monarchie und zur Weimarer Republik einen rechtsstaatlichen Rückschritt dar.<sup>118</sup> Aufgrund dessen wurde sodann zumindest gesetzlich geregelt, dass Organisationsentscheidungen, die zu einer Änderung von Zuständigkeiten innerhalb der Geschäftsbereiche einer obersten Bundesbehörde führen, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden müssen (vgl. § 1 Abs. 3 ZustAnpG<sup>119</sup>).<sup>120</sup> Weiterhin werden neuere Organisationserlasse des Bundeskanzlers auch in die Sammlung des Deutschen Bundesrechts aufgenommen.<sup>121</sup>

Im Gegensatz zum Organisationserlass des Bundeskanzlers werden die Kabinettsbeschlüsse nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Demnach ist die Transparenz über die bestehenden Beschlussbeauftragten geringer als bei den Beauftragten, die durch einen Organisationserlass des Bundeskanzlers ernannt wurden. Diese Beauftragten können nur der Liste, die beim Bundesministerium des Innern geführt und im Intranet des Bundes veröffentlicht wird (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 1 GGO), entnommen werden.

## IV. Organisationsgewalt der Bundesregierung als Kabinett

Die meisten Beauftragten werden durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung ernannt. In diesen Fällen entscheidet die Bundesregierung als Kabinett, wobei keine Stimme eines Mitgliedes der Bundesregierung mehr Gewicht hat (Kabinetts- oder Kollegialprinzip).<sup>122</sup> Generell ist anerkannt, dass die Bundesregierung

<sup>117</sup> Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (337); Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 50.

<sup>118</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 278 ff.; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17; näher zur Veröffentlichung der Organisationserlasse seit Bestehen der Bundesrepublik: Lehngruth/Vogelgesang, AöR 113 (1988), 531 ff.

<sup>119</sup> Zuständigkeitsanpassungsgesetz vom 16. 8. 2002, BGBl. I S. 3165, das durch Verordnung vom 31. 8. 2015, BGBl. I S. 1474, geändert worden ist.

<sup>120</sup> Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 335; Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, Art. 64 Rn. 38; siehe dazu auch: Busse, Der Staat 45 (2006), 245 (252); Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 25a.

<sup>121</sup> Busse, GOBReg, § 9 Rn. 2.

<sup>122</sup> Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 10.



aufgrund ihrer Organisationsgewalt dazu berechtigt ist, Kabinettsausschüsse zu etablieren, die zur Erfüllung der Aufgaben der Regierung notwendig sind, also insbesondere zur Vorbereitung von Kollegialentscheidungen;<sup>123</sup> diesbezüglich wird von einer „funktionsakzessorischen Organisationsgewalt“<sup>124</sup> gesprochen. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass die Organisationsgewalt des Kabinetts verfassungsrechtlich betrachtet auf den Zuständigkeitsbereich des Kabinetts beschränkt ist. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Regierung aufgrund ihrer Organisationsgewalt Beauftragte errichten kann, die die Regierung als Kollegialorgan beraten und unterstützen.

Die Zuständigkeit des Kabinetts wird in einzelnen verfassungsrechtlichen Bestimmungen explizit erwähnt (beispielsweise: Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 76 Abs. 1 GG)<sup>125</sup>, ist jedoch primär aufgrund der verfassungsrechtlichen Organisationsnorm (Art. 65 GG) auf den Erlass der Geschäftsordnung, die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten, die Vorbereitung von Kollegialentscheidungen sowie die Vermittlung und Koordinierung innerhalb der Bundesregierung beschränkt.<sup>126</sup> Das Grundgesetz hat die Regierung nicht monokratisch, sondern als Kollegium ausgestaltet (vgl. Art. 62 GG).<sup>127</sup> Eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Kabinetts durch Geschäftsordnung oder ein Gesetz zulasten der Ressorts ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, zumindest solange die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen in Bezug auf die Regierungsorganisation nicht umgangen werden.<sup>128</sup>

## 1. Grenzen der Kabinettskompetenz: Ressortprinzip

Das Kabinett kann hingegen nicht seine Organisationsbefugnisse zulasten der verfassungsrechtlich begründeten Organisationsbefugnisse des Bundeskanzlers oder der Bundesminister erweitern.<sup>129</sup> Der Bundesregierung wird durch das Grundgesetz nicht die Verantwortung für ressortspezifische Aufgaben zugewiesen,

<sup>123</sup> BVerfGE 137, 185 Rn. 142; *Kölble*, DÖV 1973, 1 (11); *Beinhofer*, Das Kollegialprinzip im Bereich der Regierung, S. 111; *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 37; *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 246; *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17; *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 64 Rn. 3.

<sup>124</sup> *Kölble*, DÖV 1973, 1 (11); so auch: *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 37.

<sup>125</sup> Eingehend dazu und mit weiteren Beispielen: *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 71.

<sup>126</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 151 f.; *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17.

<sup>127</sup> *Busse*, GOBReg, § 15 Rn. 1.

<sup>128</sup> *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 72 f.

<sup>129</sup> *Kölble*, DÖV 1973, 1 (11); *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 151 f.; *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 37.



das Bundeskabinett ist vielmehr ressortfrei.<sup>130</sup> Dies bedeutet in erster Linie, dass es dem Kabinett untersagt ist, sich mit einem eigenen Verwaltungsunterbau zu versehen und durch diesen ohne Berücksichtigung der bestehenden Ressorts Entscheidungen zu treffen.<sup>131</sup> Die Beauftragten werden in den meisten Fällen einem Ressort zugeordnet.<sup>132</sup> Die Ernennung eines Beauftragten durch die gesamte Regierung birgt die Gefahr, dass sich spezielle Ressortaufgaben „durch einen Trick als gesamthänderische Aufgaben der Bundesregierung hochzonen lassen“<sup>133</sup>. Bereits die Norm des § 15 GOBReg<sup>134</sup> ist auf verfassungsrechtliche Bedenken gestoßen, da sie die Ressorthoheiten der Bundesminister beeinträchtigen könnte.<sup>135</sup> Die allgemeine Kabinettskompetenz nach Art. 65 Satz 3 GG sieht zudem nur einen Kabinettsbeschluss bei Meinungsverschiedenheit der Bundesminister vor, nicht hingegen eine allgemeine Kompetenz zur Regelung von ressortübergreifenden und bedeutenden Angelegenheiten.<sup>136</sup>

Es muss jedoch für ressortübergreifende und koordinierende Angelegenheiten zumindest ein Kabinettsbeschluss erfolgen dürfen;<sup>137</sup> insofern besteht eine praktische Notwendigkeit, da die einzelnen Ressorts fachübergreifende Belange nicht immer angemessen berücksichtigen können.<sup>138</sup> Eine solche Befugnis kann zudem aus der kollegialen Struktur der Bundesregierung abgeleitet werden.<sup>139</sup> Eine ressortübergreifende Angelegenheit kann insbesondere dann vorliegen, wenn die Bestellung eines Beauftragten und die konkrete Personalie von allgemeiner politischer Bedeutung ist und nicht nur einem Ressort zugeordnet werden kann.

<sup>130</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 181; Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 246, 388 f.; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 62 Rn. 40b; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17; Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 64 Rn. 3; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 202.

<sup>131</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 37.

<sup>132</sup> Siehe dazu bereits oben: Kap. 4 D.

<sup>133</sup> Hense, DVBl. 2000, 376 (382).

<sup>134</sup> Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11.5.1951, GMBL. S. 137, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 22.10.2002, GMBL. S. 848.

<sup>135</sup> Kritisch zur Norm: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 209 f.; Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 58; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 36; siehe zur Notwendigkeit einer verfassungskonformen restriktiven Interpretation: Maurer, Staatsrecht I, § 14 Rn. 54; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 39.

<sup>136</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 36; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 36; Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 12.

<sup>137</sup> Scheuner, in: FS Leibholz, Bd. II, S. 899 (919 f.); Kölbl, DÖV 1973, 1 (11); Beinhofer, Das Kollegialitätsprinzip im Bereich der Regierung, S. 113 f.; Steinberg, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 101; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 37; Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 6.

<sup>138</sup> Siehe: Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17.

<sup>139</sup> Kölbl, DÖV 1973, 1 (11).

## 2. Ressortübergreifende Bedeutung der Beauftragten

Die Beauftragten nehmen in vielen Fällen Koordinationsaufgaben von hoher politischer Bedeutung wahr, die über den Geschäftsbereich eines Ressorts hinausgehen. Ebenfalls in der offenen Generalklausel<sup>140</sup> nach § 15 Abs. 1 GOBReg wird geregelt, dass die Bundesregierung über alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung durch einen Beschluss entscheidet. Es handelt sich um eine „regierungsinterne Erweiterung der Kabinettszuständigkeiten“<sup>141</sup>. In dieser Norm kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass die Regierung über bedeutende gesellschaftliche Belange zu entscheiden hat, da diese nicht nur ein Ressort betreffen. Die Beauftragten werden für politisch und gesellschaftlich besonders wichtige Angelegenheiten eingesetzt. Dies trifft insbesondere auf den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus, den Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt sowie den Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung zu. Diese Beauftragten vertreten alle besonders bedeutsame Belange, die die Entwicklung der Gesellschaft und die Zukunft berühren. Ferner werden die Beauftragten zwar in die Ministerien eingegliedert, führen ihre Aufgaben jedoch weitestgehend unabhängig durch.

Des Weiteren ist es im Interesse einer geschlossenen Personalpolitik der Bundesregierung zu begrüßen, wenn die Beauftragten aufgrund einer einheitlichen Willensbildung ernannt werden. Bereits in § 15 Abs. 2 GOBReg wird die Beschlussfassung des Kabinetts über hochrangige Personalangelegenheiten geregelt. Sinn und Zweck der Regelung ist darüber hinaus, dass eine homogene Personalpolitik innerhalb der Bundesregierung hergestellt wird; ferner werden hochrangige Beamte häufig mit ressortübergreifender Verantwortung von hoher politischer Bedeutung betraut.<sup>142</sup> Ebenfalls sieht die Verfassung in besonders bedeutsamen Angelegenheiten die Entscheidung der Bundesregierung vor. Beispiele für die Mitwirkung der Regierung sind: Beteiligung bei der Gesetzgebung (vgl. Art. 76 f. GG), Beantragung der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes (Art. 81 Abs. 1 Satz 1; vgl. auch Abs. 2 GG) und Befugnisse im Bereich der Haushaltsgesetzgebung (Art. 111 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 113 GG); bei Notständen hat die Bundesregierung zudem außerordentliche Zugriffsrechte (Art. 35 Abs. 3 GG und Art. 115a ff. GG).<sup>143</sup>

Kabinettsbeschlüsse können für die koordinierte Zusammenarbeit der Bundesregierung in politisch bedeutsamen und ressortübergreifenden Belangen notwendig sein;<sup>144</sup> insofern ist auch eine Verfassungswidrigkeit der Norm des § 15 Abs. 1

<sup>140</sup> Zum Charakter als Generalklausel: *Busse*, GOBReg, § 15 Rn. 7.

<sup>141</sup> *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 36.

<sup>142</sup> *Busse*, GOBReg, § 15 Rn. 13; *ders.*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 12; *Müller-Franken/Uhle*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 39.

<sup>143</sup> Siehe näher: *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 71.

<sup>144</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 209.

GOBReg abzulehnen<sup>145</sup>. Eine Entscheidung durch die Regierung verstärkt die „erforderliche breiter gefächerte Autorität“<sup>146</sup>, die die Beauftragten benötigen, wenn sie ressortübergreifende Aufgaben wahrnehmen. Es sei gleichfalls auf die Bezeichnung der meisten Beauftragten als Beauftragte *der Bundesregierung* verwiesen, die damit gerade nicht als Beauftragte eines jeweiligen Ministeriums bezeichnet werden. Demnach ist festzustellen, dass bei den Beauftragten die Erforderlichkeit eines Kabinettsbeschlusses gegeben ist und das Ressortprinzip eingeschränkt werden kann.

## V. Ressortkompetenz der Bundesminister

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, der zugleich Verfahrensbevollmächtigter vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist, wurde durch den Erlass des Bundesministeriums der Justiz ernannt. In Art. 65 Satz 2 GG wird ausdrücklich anerkannt, dass jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung leitet. Demnach kommt den Bundesministern die Befugnis zu, ihr Ressort selbstständig zu organisieren (Ressortprinzip).<sup>147</sup> Die Minister können selbst als „Spitzenbehörde“<sup>148</sup> bezeichnet werden.

Es stellt sich allenfalls die Frage, ob das Kabinett Einwirkungs- oder Mitspracherechte besitzt, um einen einheitlichen organisatorischen Unterbau der Ministerien zu gewährleisten.<sup>149</sup> Dies ist aufgrund der umfassenden Leitungskompetenz des Ministers, die sich ausdrücklich aus der Verfassung ergibt, abzulehnen. Das Kabinett hat lediglich eine „ausgleichende Koordinationszuständigkeit“<sup>150</sup>, jedoch keine Leitungsbefugnisse über die einzelnen Minister. Folglich können Beauftragte, die primär einem Ressort zuarbeiten, auch von einem Minister ernannt werden. In der Literatur wird betont, dass die Leitungsbefugnis „kanzler- und kabinettsfest“<sup>151</sup> ist; der Minister ist aber an die Richtlinien des Bundeskanzlers und in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Fällen (Art. 65 Satz 3 GG) an Kabinettsbeschlüsse gebunden; ferner kann sich eine politische Bindung an Kabinettsentscheidungen ergeben.<sup>152</sup>

<sup>145</sup> So auch: Busse, GOBReg, § 15 Rn. 5; Degenhart, Staatsrecht I, § 9 Rn. 783; anders: Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 30; für eine restriktive Interpretation der Vorschrift: Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 65 Rn. 178.

<sup>146</sup> Busse, GOBReg, § 15 Rn. 13.

<sup>147</sup> Epping, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 6; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 21; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 24; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 28.

<sup>148</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 144.

<sup>149</sup> Siehe dazu auch: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 149 f.

<sup>150</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 208.

<sup>151</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 31; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 21; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 30.

<sup>152</sup> Deterbeck, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 66 Rn. 31.

## VI. Reichweite der Organisationsgewalt

Durch die Organisationsentscheidungen erfolgt neben der bloßen Errichtung der Beauftragten in manchen Fällen zugleich die Aufgabenübertragung.<sup>153</sup> So enthielt beispielsweise der Kabinettsbeschluss zur Einsetzung eines Koordinators für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ebenfalls die Aufgabenzuweisung.<sup>154</sup> Diese Vorgehensweise ist jedoch nicht die Regel und es ist festzustellen, dass die Aufgabenzuweisung uneinheitlich vorgenommen wird. Häufig ergibt sich diese lediglich formlos durch bloße innerdienstliche Weisungen, allerdings kann sie ebenso schriftlich ergehen.<sup>155</sup> Eine formlose Aufgabenzuweisung ist in Bezug auf die Transparenz nicht unproblematisch, da sich die konkreten Aufgaben allenfalls aus entsprechenden Organisationsplänen entnehmen lassen.<sup>156</sup>

Bei den Beauftragten, die durch Organisationserlass des Bundeskanzlers ernannt wurden, ist hingegen eine Übertragung der Aufgaben in den jeweiligen Organisationserlassen vorhanden. So werden beispielsweise die Koordinierungstätigkeit des Beauftragten für die Nachrichtendienste sowie die damit zusammenhängenden Auskunftsbefugnisse und Beteiligungsrechte im Organisationserlass näher beschrieben.<sup>157</sup> Bei den Beauftragten, die gesetzlich determiniert sind, ergeben sich demgegenüber die Aufgaben bereits aus dem Gesetz; lediglich die Bestellung und die damit verbundene Legitimation, dass der Beauftragte die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen kann, werden von der Bundesregierung durchgeführt (vgl. nur § 92 AufenthG und § 93 AufenthG für den Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration). Maren Constanze Luy stellte in ihrer Untersuchung über die Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien bereits fest, dass die uneinheitliche Aufgabenübertragung „teils statusrechtliche Gründe der jeweiligen Ämter, teilweise keine ersichtlichen Gründe hat“<sup>158</sup>.

## VII. Rücksichtnahme auf Länder und Kommunen

Die Organisationsgewalt gilt grundsätzlich nur für den eigenen Bereich des Trägers der Organisationsgewalt. Hinsichtlich des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wird im Schrifttum kritisiert, dass diesem auch Befugnisse gegenüber Landes- und Gemeindeverwaltungen eingeräumt sind (siehe

<sup>153</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 56.

<sup>154</sup> Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006, S. 4 ff.; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/449962/ff1d2b787b306b16042315464aa50ff7/programm-fuer-buerokratieabbau-und-bessere-rechtsetzung994101-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>155</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 56 f.

<sup>156</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 56.

<sup>157</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. 5. 1989, BGBl. I S. 901, die durch Ziff. der Verordnung des Organisationserlasses vom 14. 3. 2018, BGBl. I S. 374, geändert worden ist.

<sup>158</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 57.

Nr. 7 der Richtlinien für die Tätigkeit der oder des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) und insofern trotz des Zustimmungserfordernisses Konfliktsituationen entstehen können.<sup>159</sup> Eine solche Konfliktsituation kann sich insbesondere entwickeln, wenn sich das Land oder die Kommune aufgrund von ungeschriebenen Rücksichtnahmepflichten faktisch zur Zustimmung gezwungen fühlt.

Aus dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) ergibt sich eine gewisse Rücksichtnahmepflicht der Länder auf den Bund und des Bundes auf die Länder („länderfreundliches Verhalten“)<sup>160</sup>. Das Bundesverfassungsgericht prononciert diesbezüglich:

„Ein Bundesstaat kann nur bestehen, wenn Bund und Länder im Verhältnis zueinander beachten, daß das Maß, in dem sie von formal bestehenden Kompetenzen Gebrauch machen können, durch gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist.“<sup>161</sup>

Nach umstrittener Auffassung findet der Grundsatz der Bundestreue auch Anwendung auf Gemeinden.<sup>162</sup> Wenn dies anzuerkennen ist, dann hat der Bund aber *vice versa* auf die Gemeinden Rücksicht zu nehmen; im Übrigen gilt die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Allerdings findet das besagte Rücksichtnahmegebot nicht im Innenverhältnis der Verfassungsorgane Anwendung.<sup>163</sup> Folglich ist lediglich Zurückhaltung hinsichtlich der Errichtung der Beauftragten geboten, wenn sich deren Handeln im Außenverhältnis auswirkt. Wirken sich die Handlungen nur intern aus, bestehen mehr Freiheiten hinsichtlich der Schaffung der Beauftragten. Die Beauftragten der Bundesregierung nehmen primär lediglich vorbereitende und beratende Tätigkeiten wahr und führen keine gesetzlichen Bestimmungen aus, sodass diesbezüglich keine Beeinträchtigung von Länderkompetenzen anzunehmen ist.<sup>164</sup> Im Außenverhältnis ist der Aufgabenkreis der Beauftragten jedenfalls auf den Kompetenzbereich des Bundes beschränkt.<sup>165</sup> Hinsichtlich des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kann

<sup>159</sup> Menzel, DÖV 1968, 593 (595); a.A.: Reus/Mühlhausen, VR 2011, 8 (14).

<sup>160</sup> BVerfGE 1, 299 (315); grundsätzlich ist der Begriff des Gebots der Bundestreue gebräuchlich, dieser Begriff verdeutlicht jedoch nicht, dass gegenseitige Rücksichtnahmepflichten bestehen, demnach wäre der Begriff „gemeinschaftsfreundliches Verhalten“, so: Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 IV Rn. 130; Stern, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 700; oder „[b]undes-/länderfreundliches Verhalten“, so: Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Vorb. Art. 83–87 Rn. 1; Mayer/Müller/Wagner, VerwArch 94 (2003), 295 (303 f.) präziser.

<sup>161</sup> BVerfGE 4, 115 (141 f.).

<sup>162</sup> BVerfGE 82, 266 (268 f.); Meßerschmidt, Die Verwaltung 23 (1990), 425 (458); a.A. Bauer, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 47.

<sup>163</sup> Bauer, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 47; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 IV Rn. 136; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 43.

<sup>164</sup> So auch: Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 219.

<sup>165</sup> Siehe auch: Hillgruber, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 30 Rn. 185; Hailbronner, in: ders. (Hg.), AusIR, § 92–94 AufenthG Rn. 7.

demgegenüber statuiert werden, dass sein Handeln nicht ausschließlich innerhalb der Bundesregierung wirkt, wenn er an die Landesregierungen herantritt, um sich über Einrichtungen und Arbeitsweise von Landes- und Kommunalbehörden mit deren Einverständnis zu unterrichten. Zwar wird durch das Zustimmungserfordernis generell Rücksicht auf die Interessen von Ländern und Kommunen genommen, aufgrund der gegenseitigen Rücksichtnahmepflichten sollte der Bundesbeauftragte allerdings von seiner Kompetenz gegenüber Ländern und Kommunen nur dann Gebrauch machen, wenn sein Tätigwerden im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Es ist insofern zumindest eine verfassungskonforme Anwendung der Richtlinien durch den Beauftragten notwendig, die jedoch ohnehin keine Außenwirkung gegenüber den Ländern und Kommunen entfaltet (allenfalls mittelbar). Würde eine gesetzliche Regelung geschaffen, so wäre auch diesbezüglich eine verfassungskonforme Auslegung vorzunehmen.

## C. Zugriffsrecht und Zugriffspflicht der Legislative

Neben den Beauftragten, die durch einen bloßen Organisationserlass der Bundesregierung ernannt wurden, gibt es Beauftragte, deren Errichtung explizit durch den Gesetzgeber geregelt wird. Diese Beauftragten haben damit einerseits eine erhöhte demokratische Legitimation und andererseits besteht bei ihnen mehr Transparenz. Es wird nicht lediglich die Ernennung des Beauftragten geregelt, sondern es werden zugleich die Zuweisung der Aufgaben und Befugnisse sowie die nähere Ausstattung der Rechtsfigur bestimmt. Es werden demnach die Entscheidungen getroffen, die zur vollständigen Errichtung des Amtes gehören.<sup>166</sup>

### I. Gesetzesbeauftragte

Folgende Beauftragte werden gesetzlich näher ausgestaltet:

- der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse (vgl. §§ 37 ff. AuslSchuldAbkAG),
- der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen (vgl. § 53 Abs. 2–4 SGB IV),
- der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. §§ 8–16 BDSG),
- der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten (vgl. § 140h SGB V).

<sup>166</sup> Näher zur Differenzierung zwischen Errichtung und Einrichtung eines Amtes. *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 47 ff.

Aus der im Internet abrufbaren Liste der Beauftragten nach § 21 Abs. 3 GGO ergibt sich zwar, dass die rechtliche Grundlage des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten ein Kabinettsbeschluss ist;<sup>167</sup> allerdings wird die Bestellung explizit gesetzlich geregelt. Der Gesetzgeber hat den besagten Beauftragten mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG)<sup>168</sup> zum 1. Januar 2004 errichtet; seitdem wird der Amtsinhaber durch den Bundesgesundheitsminister vorgeschlagen und die konkrete Ernennung erfolgt durch die Bundesregierung.<sup>169</sup> Die Formulierung der Norm „die Bundesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten“ zeigt, dass der Beauftragte zwingend von der Regierung zu ernennen ist.<sup>170</sup> Im Übrigen sei auf den Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen hingewiesen, dessen Amt zum 16. Juni 2021 aufgelöst wurde. Seine Aufgaben, Befugnisse sowie seine Unabhängigkeit waren gesetzlich normiert (vgl. §§ 35–38 StUG a. F.).

Ferner gibt es Beauftragte, die zunächst lediglich durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung eingesetzt, sodann jedoch gesetzlich geregelt wurden. Aufgrund der Tatsache, dass eine gesetzliche Regelung für mehr Rechtssicherheit, Transparenz und eine verstärkte demokratische Legitimation sorgt, wird deutlich, dass Beauftragte zunehmend an Bedeutung gewinnen, sodass bereits an dieser Stelle festgestellt werden kann, dass eine Entwicklung der Beschlussbeauftragten zu Gesetzesbeauftragten zu erkennen ist und die Beauftragten kein bloßes politisches Schattendasein mehr führen.<sup>171</sup> Zu den ursprünglich durch Kabinettsbeschluss eingesetzten Beauftragten gehören:

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wurde bereits im Jahr 1978 durch Kabinettsbeschluss bestellt<sup>172</sup> und wird seit 2004 im Aufenthaltsgesetz näher geregelt.<sup>173</sup> In § 92 Abs. 1 AufenthG wird bestimmt, dass die Bestellung des Beauftragten durch die Bundesregierung erfolgt.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen wurde zunächst lediglich durch Kabinettsbeschluss eingerichtet.<sup>174</sup> Seit 2002

<sup>167</sup> Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, S. 5, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>168</sup> Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) vom 14. 11. 2003, BGBl. I S. 2190, das zuletzt durch Gesetz vom 15. 12. 2004, BGBl. I S. 3445, geändert worden ist.

<sup>169</sup> <https://www.patientenbeauftragte.de/die-patientenbeauftragte/> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>170</sup> Zur Differenzierung von „Pflichtbeauftragten“ und „Ermessensbeauftragten“: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 87.

<sup>171</sup> Ähnlich auch bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 87.

<sup>172</sup> *Uppendahl*, in: FS Hennis, S. 437 (448); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 232.

<sup>173</sup> *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 13.

<sup>174</sup> Dazu: *Regenspurger*, Behindertenrecht 1984, 1.



wird die Errichtung jedoch im Gesetz vorgegeben. § 17 Abs. 1 BGG bestimmt, dass die Bundesregierung einen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen bestellt.

## II. Besonderheit: Beauftragter für die deutsch-französische Zusammenarbeit

Die rechtliche Grundlage des Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit erscheint zumindest auf den ersten Blick verwirrend. Aus der Liste der Beauftragten nach § 21 Abs. 3 GGO lässt sich entnehmen, dass die Rechtsgrundlage des Beauftragten der völkerrechtliche Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963 (Élysée-Vertrag) ist.<sup>175</sup> Der Vertrag hat aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 15. Juni 1963<sup>176</sup> innerstaatlich den Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG).<sup>177</sup> Auf der Internetpräsenz des Beauftragten findet sich jedoch der Hinweis, dass die deutsche und die französische Regierung am 22. Januar 2003 anlässlich des 40. Jahrestags der Unterzeichnung des Élysée-Vertrags beschlossen haben, durch die Konstituierung des Amtes eines Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit ihre Partnerschaft zu intensivieren.<sup>178</sup> Explizit ergibt sich die Schaffung des Beauftragten sodann aus Art. 41 der Erklärung zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages<sup>179</sup>. Weiterhin wird darauf verwiesen, dass Rechtsgrundlagen ebenfalls ein Kabinettsbeschluss vom 20. Dezember 2005 und ein Bestellungsschreiben der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 23. Dezember 2005 seien.<sup>180</sup>

Hintergrund dieser verschiedenen Angaben ist jedoch folgender: Aufgrund des Élysée-Vertrags wurde zunächst ein Koordinator für die deutsch-französische Zu-

<sup>175</sup> Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 GGO, S. 3, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022); eingehend zum Vertrag: *Fassbender*, DÖV 2013, 125 ff.

<sup>176</sup> Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. 1. 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 15. 6. 1963, BGBl. II S. 705.

<sup>177</sup> Näher zur Herbeiführung der innerstaatlichen Geltung des Vertragsinhalts. *Streinz*, in: *Sachs* (Hg.), GG, Art. 59 Rn. 60 ff. m. w. N.

<sup>178</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/deutsch-franzoesische-zusammenarbeit-node> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>179</sup> Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, S. 11, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=eu5rpb044vt5P7XJidF3BQSIcuJ08bvsSh2ElnlXVrwdeSbWTrs3!-2142749860?docId=125095&cardId=125095> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022); Art. 41 wird zudem zitiert in: BT-Drs. 16/6785, S. 23.

<sup>180</sup> BT-Drs. 16/6785, S. 23; *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S. 20.

sammenarbeit geschaffen, der über die Einhaltung des Vertrages wachen sollte.<sup>181</sup> So wurde im besagten Vertrag geregelt, dass die Außenminister die Gesamtkoordination der deutsch-französischen Zusammenarbeit sicherzustellen haben (siehe Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Abschnitt II, Ziffer 3<sup>182</sup>).<sup>183</sup> Im Jahr 1967 wurde zwischen dem ehemaligen Staatspräsidenten Charles de Gaulle und Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger vereinbart, einen Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit einzusetzen, um die Koordination zwischen den beiden Ländern zu institutionalisieren, da die verschiedenen Maßnahmen der Kooperation (in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Technik) inzwischen komplexer geworden waren.<sup>184</sup> Ein Beauftragter wurde hingegen erst durch die genannte Erklärung zum Élysée-Vertrag geschaffen. Bei dieser gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages ist fraglich, ob es sich bereits um einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag handelt oder lediglich um ein *Gentlemen's Agreement*, also um sogenannte politische Absichtserklärungen, die keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit besitzen.<sup>185</sup> Jedenfalls unterzeichnete die Bundesregierung sodann in Aachen am 22. Januar 2019 den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, der aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 15. November 2019<sup>186</sup> ebenfalls den Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat. Im besagten Vertrag wird zwar nicht explizit auf die Schaffung des Amtes eines Beauftragten Bezug genommen, allerdings wird das Bestehen des Beauftragten vorausgesetzt und seine Aufgaben werden näher konkretisiert (vgl. Art. 23 und Art. 24 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration). Demnach kann dieser Beauftragte als Gesetzesbeauftragter qualifiziert werden.

<sup>181</sup> Eingehend zum Koordinator: *Holthoff*, in: FS Schmid, S. 424 ff.; *Huber*, in: FS Kempf, S. 195 (197 ff.).

<sup>182</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, BGBl. II S. 707.

<sup>183</sup> Eingehend zur Bestimmung auch: *Holthoff*, in: FS Schmid, S. 424 (425).

<sup>184</sup> *Holthoff*, in: FS Schmid, S. 424 (425).

<sup>185</sup> Siehe zum *Gentlemen's Agreement*: *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, § 7 Rn. 6; siehe zur Schwierigkeit der Abgrenzung: *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 59 Rn. 70.

<sup>186</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 22. 1. 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, BGBl. II S. 898.

### III. Zugriffsrecht des Gesetzgebers

Das Zugriffsrecht der Legislative betrifft die Frage, ob der Gesetzgeber eine Materie regeln darf.<sup>187</sup> Zwar wird angelehnt an das tradierte Verständnis, wonach die Organisationsgewalt primär der Exekutive zusteht, die Auffassung vertreten, dass das legislative Zugriffsrecht nicht für den Bereich der ministeriellen Verwaltung gelte.<sup>188</sup> Im demokratisch organisierten Rechtsstaat kann jedoch nicht generell gelten, dass eine gesetzliche Regelung der Binnenorganisation der Regierung stets unzulässig ist.<sup>189</sup> Dafür spricht insbesondere der Gedanke der Transparenz. Das Gesetzgebungsverfahren gewährleistet ein öffentliches Verfahren, an dem die Opposition beteiligt wird. Da die Regierung Entscheidungen trifft, die für die Gesellschaft von hoher Bedeutung sind, erscheint es überzeugend, dass der parlamentarische Gesetzgeber das Recht haben kann, den Bereich der Regierung zumindest dann näher auszugestalten, wenn der Gewaltenteilungsgrundsatz dadurch nicht verletzt wird.<sup>190</sup>

Ernst-Wolfgang Böckenförde weist darauf hin, dass der Gesetzgeber ein allgemeines Organisationsgesetz erlassen müsse, wenn die Organisationsgewalt der Bundesregierung eingeschränkt werden soll.<sup>191</sup> Im Jahr 1975 hat der Gesetzgeber sodann das Gesetz zur Anpassung gesetzlich festgelegter Zuständigkeiten an die Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche von Bundesministern (Zuständigkeitsanpassungsgesetz)<sup>192</sup> erlassen und so ist gegenwärtig in Bezug auf die Geschäftsverteilung innerhalb der Bundesregierung ein gewisses Maß an Transparenz vorhanden. Eine weitreichende Regelungsbefugnis im Organisationsbereich wäre jedoch auf-

<sup>187</sup> Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (345); eingehend zum herrschenden Verständnis des legislativen Zugriffsrechts: Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, S. 66 ff.; siehe zur Differenzierung von Zugriffsrecht und Parlamentsvorbehalt: Ossenbühl, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (14).

<sup>188</sup> Burmeister, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 140; restriktiv in Bezug auf das legislative Zugriffsrecht: Steuer, Die Bundesorganisationsgewalt, S. 98.

<sup>189</sup> So auch: Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (70); Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 (168); Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 103 ff., 286; Butzer, Die Verwaltung 27 (1994), 157 (174); Ohler, AöR 131 (2006), 336 (355); Brinktrine, Jura 2000, 123 (128); ders., in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 29; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 10; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 126; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 83.

<sup>190</sup> Meyer, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 4 Rn. 58.

<sup>191</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 300.

<sup>192</sup> Gesetz zur Anpassung gesetzlich festgelegter Zuständigkeiten an die Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche von Bundesministern (Zuständigkeitsanpassungsgesetz) vom 18.3.1975, BGBl. I S. 705; siehe zudem das neue Zuständigkeitsanpassungsgesetz aus dem Jahr 2002: Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an veränderte Zuständigkeiten oder Behördenbezeichnungen innerhalb der Bundesregierung (Zuständigkeitsanpassungsgesetz – ZustAnpG) vom 16.8.2002, BGBl. I S. 3165, das durch Verordnung vom 31.8.2015, BGBl. I S. 1474, geändert worden ist; siehe näher zur Änderung: Busse, DÖV 2003, 407 ff.

grund der Tatsache, dass innerhalb der Regierungsorganisation hinreichend Flexibilität bestehen muss, um auf sich verändernde politische Verhältnisse zu reagieren, nicht unproblematisch.<sup>193</sup> Demnach ist die genaue Reichweite des Zugriffsrechts näher zu betrachten.

## 1. Eingeschränkte Reichweite des Zugriffsrechts

In Teilen der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass der Gesetzgeber lediglich punktuelle Rahmenregelungen verabschieden dürfe; wesentliche Organisationsentscheidungen dürfe er jedoch nicht treffen.<sup>194</sup> Der Bundesregierung müsse ein eingriffsfester Kernbereich für bestimmte Organisationsentscheidungen verbleiben.<sup>195</sup> Zumindest bedürfe eine Regelung durch den Gesetzgeber in diesem Bereich aber „einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung“<sup>196</sup>. Es ist jedoch zunächst kritisch, dass bereits die exakte Festlegung eines Kernbereichs der Regierungsorganisation schwierig ist.<sup>197</sup> Zuzustimmen ist der Auffassung, dass eine Regelung der Struktur der Bundesregierung, die insbesondere die organisatorischen Rechte des Bundeskanzlers substanziell beschneidet und sich spürbar negativ auf die Flexibilität auswirkt, unzulässig ist.<sup>198</sup>

Es erscheint jedoch fraglich, ob der Kernbereich überhaupt im Zusammenhang mit der Ernennung von Beauftragten betroffen ist. Letztere erwecken durch ihre Unabhängigkeit den Eindruck, bereits neben der Regierung zu stehen, sodass diesbezüglich auch ein weitreichendes Zugriffsrecht des Gesetzgebers gerechtfertigt sein kann. Zum Kernbereich werden insbesondere die allgemeine Errichtung von Ressorts, die Festlegung der konkreten Zuständigkeiten und die Einrichtung der Geschäftsbereiche gezählt.<sup>199</sup> Unter Anwendung dieser genannten Grundsätze

<sup>193</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 290 ff.

<sup>194</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 106, 287 f.; Ossenbühl, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (23); Seedorf, in: Krüper/Pilniok (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 161 (166); Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 22 f.; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 29; kritisch jedoch: Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23.

<sup>195</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 107, 291 ff.; Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 242; eingehend zur Notwendigkeit der Beschränkung des legislativen Zugriffsrechts: Burmeister, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 130 ff. m. w. N.

<sup>196</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 126.

<sup>197</sup> Kritisch zur Ermittlung des Kernbereichs: Achterberg, Probleme der Funktionenlehre, S. 191 ff.; Baer, Der Staat 40 (2001), 525 (526 ff.).

<sup>198</sup> Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 90 ff.; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23; Müller-Franken/Uhle, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 10; Brinktrine, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 29; a. A. jedoch: Meyer, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 4 Rn. 57; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23.

<sup>199</sup> So: Lehngruth, DVBl. 1985, 1359 (1364); Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23.

ist davon auszugehen, dass lediglich die Entscheidungen bezüglich der Frage, ob überhaupt Beauftragte ernannt werden, sowie die Zuweisung an ein bestimmtes Ressort zum Kernbereich gezählt werden können.<sup>200</sup> Allerdings kann die verpflichtende Ernennung in manchen Bereichen aus praktischen, historischen oder grundrechtlichen Gründen zwingend geboten sein; so sind gegenwärtig beispielsweise die Bestellung eines Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, eines Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie eines Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen gesetzlich verpflichtend vorgesehen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG [„wählt“] sowie § 11 Abs. 1 Satz 2 BDSG [„ist [...] zu ernennen“]; § 92 Abs. 1 AufenthG [„bestellt“] sowie § 92 Abs. 2 [„das Amt [...] wird eingerichtet“], § 17 Abs. 1 BGG [„bestellt“]). Die nähere Ausgestaltung – wie etwa eine allgemeine Umschreibung der Aufgaben und Befugnisse – kann hingegen durch den Gesetzgeber normiert werden. Anerkannt ist, dass die Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an Bundesminister – zum Beispiel der Erlass von Rechtsverordnungen – durch den Gesetzgeber zulässig ist, sofern lediglich eine Zuteilung an den zuständigen Bundesminister erfolgt, ohne diesbezüglich konkrete Vorgaben zu machen.<sup>201</sup> Weiterhin bestehen Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministersgesetz [BMinG]) sowie über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG). Demnach muss eine solche Regelung erst recht für die von der Bundesregierung unabhängigen Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung möglich sein. Eine gesetzliche Regelung hat jedoch dem Ressortprinzip und der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Einzelfall hinreichend Rechnung zu tragen.<sup>202</sup>

## 2. Berücksichtigung des Budgetrechts

In Bezug auf die Möglichkeit der Regelung einer Begrenzung der Anzahl der Beauftragten ist primär das Budgetrecht des Gesetzgebers relevant. Zwischen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Organisationsgewalt der Bundesregierung und dem Budgetrecht des Gesetzgebers besteht ein Spannungsverhältnis.<sup>203</sup> Jedes Ressort muss grundsätzlich mit Haushaltsmitteln ausgestattet werden; der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Mittel zur Verfügung zu stellen, die zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen oder gesetzmäßig begründeten Pflichtaufgaben notwendig

<sup>200</sup> Siehe ähnlich in Bezug auf die Parlamentarischen Staatssekretäre: *Kölble*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. V, S. 174 (181).

<sup>201</sup> *Kölble*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. V, S. 174 (182).

<sup>202</sup> Siehe zur Problematik in Bezug auf eine gesetzliche Regelung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: *Störting*, *Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten*, S. 137.

<sup>203</sup> *Lehnguth*, DVBl. 1985, 1359 (1364); siehe zur Problematik auch: *Luy*, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, S. 213 f.

sind.<sup>204</sup> Demgegenüber ist der Bundestag jedoch auch dazu befugt, Haushaltsmittel, die verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich sind, nicht zu vergeben; demnach kann die Organisationsgewalt der Bundesregierung bereits aus Gründen, die in der Verfassung statuiert sind, nicht uneingeschränkt sein.<sup>205</sup>

Der Bundesgesetzgeber hat nicht die Möglichkeit, Einfluss darauf zu nehmen, wie die bewilligten Mittel im Einzelfall verwendet werden – eine solche Einflussnahme wäre nur durch ein Organisationsgesetz möglich.<sup>206</sup> Demnach ist der Einfluss des Gesetzgebers beschränkt.<sup>207</sup> Bevor die Einrichtung einer kostenverursachenden organisatorischen Funktionseinheit erfolgt, ist allerdings zumindest eine generelle Bewilligung der erforderlichen Mittel durch den Bundestag erforderlich.<sup>208</sup> Somit ist es vorzugswürdig, dass es dem Gesetzgeber möglich sein muss, Organisationsfiguren, die mit erheblichen Kosten verbunden sind, zu beschränken – denn andernfalls könnte er von seinem Recht Gebrauch machen, einem Ministerium die Mittel vollständig zu verweigern.<sup>209</sup> Insbesondere bei den Beauftragten werden die Kosten stets als maßgeblicher Kritikpunkt hervorgebracht, weshalb der Gesetzgeber zumindest das Recht haben muss, einer ausufernden Bestellung Grenzen zu setzen.<sup>210</sup>

#### IV. Zugriffspflicht des Gesetzgebers

Es gehört zu den „selbstverständlichen Eigenarten juristischen Denkens“<sup>211</sup>, komplexe Sachverhalte einer rechtlichen Regelung zu unterziehen.<sup>212</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat – in Bezug auf die Verwaltung – die Notwendigkeit eines Spielraums bei der organisatorischen Ausgestaltung von Verwaltungseinrichtungen betont, da die Verwaltung sich stetig ändernde organisatorische Erfordernisse berücksichtigen muss, um eine effiziente Verwaltung sicherzustellen.<sup>213</sup> So hat das Gericht in seinem Beschluss vom 27. November 1974, der einen Verfassungsstreit

<sup>204</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 110; Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 29.

<sup>205</sup> Meyer, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 4 Rn. 57; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23; Baer, Der Staat 40 (2001), 525 (537 f.); Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, § 8 Rn. 24.

<sup>206</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 303 f.

<sup>207</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 303; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 21; Steinberg, Politik und Verwaltungsorganisation, S. 346.

<sup>208</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, S. 304 f.; kritisch dazu: Lehngruth, DVBl. 1985, 1359 (1363 f.).

<sup>209</sup> Siehe auch: Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23.

<sup>210</sup> Siehe ähnlich in Bezug auf eine Verdoppelung der Anzahl der Minister: Lehngruth, DVBl. 1985, 1359 (1364).

<sup>211</sup> Schulze-Fielitz, in: FS Vogel, S. 311 (312).

<sup>212</sup> Siehe diesbezüglich auch: Pestalozza, NJW 1981, 2081 ff.

<sup>213</sup> BVerfGE 63, 1 (34).

über die Aufhebung eines Forstamtes in Königsberg in Bayern zum Inhalt hatte, deutlich gemacht, dass sich kein Staat allgemein und endgültig hinsichtlich seiner Behördenorganisation binden werde – die staatlichen Einrichtungen müssen vielmehr hinreichend flexibel sein und sich stets an die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse anpassen.<sup>214</sup> Das Gleiche kann auf den Bereich der Regierungsorganisation übertragen werden; gesellschaftliche Veränderungen wirken sich stets auf das Handeln der Bundesregierung aus. Demzufolge wäre eine Begründung eines Gesetzesvorbehalts in Bezug auf die Flexibilität der Regierungsorganisation nachteilig.

Die Verfassung bestimmt in Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG, dass die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte des Bundes und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan folgen müssen, womit sich die Norm auch auf das Bundesministerium der Verteidigung bezieht.<sup>215</sup> Folglich sieht die Verfassung teilweise ein Tätigwerden des Gesetzgebers im Organisationsbereich der Regierung vor. Eine Zugriffspflicht des Gesetzgebers in Bezug auf die Organisationsfigur des Beauftragten bedarf einer näheren Begründung, die dem Gewaltenteilungsgrundsatz hinreichend Rechnung trägt.

### 1. Differenzierung: Ernennung und Ausgestaltung der Beauftragten

Die Frage, ob die Organisationsfigur des Beauftragten gesetzlich geregelt werden muss, kann nicht monokausal beantwortet werden;<sup>216</sup> allein die organisatorische Entscheidung, einen Beauftragten einzusetzen, wird als bloßer Innenakt kaum hinreichende Relevanz haben. Entscheidend ist vielmehr auch die Ausstattung des Beauftragten mit Aufgaben und Befugnissen.<sup>217</sup> Es besteht demnach ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Konstituierung einer Organisationsfigur und der Festlegung der wahrzunehmenden Aufgaben.<sup>218</sup> Dies wird durch die Regelungen der Art. 86 Satz 2 GG und Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG belegt, die nicht nur die Errichtung, sondern darüber hinaus auch die „sachliche, personelle und aufgabenmäßige Zurüstung der einzelnen Behörden“<sup>219</sup> umfassen.<sup>220</sup> In Bezug auf die Staatsminister hat Ernst-Wolfgang Böckenförde bereits festgestellt, dass für die Regelung der Besoldung und die rechtliche Stellung eine gesetzliche Grundlage

<sup>214</sup> BVerfGE 38, 231 (238 f.).

<sup>215</sup> Köble, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, S. 174 (181).

<sup>216</sup> Siehe auch: Ohler, AöR 131 (2006), 336 (340).

<sup>217</sup> Siehe in Bezug auf die Parlamentarischen Staatssekretäre auch: Menzenbach, Die Parlamentarischen, S. 120 f.

<sup>218</sup> Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 87 Rn. 72.

<sup>219</sup> Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 86 Rn. 76.

<sup>220</sup> Näher zu den Begriffen Einrichtung und Errichtung von Behörden: Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 799.



zu empfehlen wäre; daraus ergebe sich jedoch keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die bloße Ernennung des Ministers.<sup>221</sup>

Festzustellen ist, dass die Errichtung rechtsfähiger Beauftragter einer Rechtsgrundlage bedürfte.<sup>222</sup> Wenn Beauftragte nur innerhalb der Regierung unterstützend und beratend tätig werden, so fehlt es in Bezug auf die Organisationsfigur an einer Relevanz für das Außenverhältnis, sodass eine gesetzliche Grundlage nicht notwendig ist.<sup>223</sup> Ein allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes kann jedoch eingreifen, wenn Maßnahmen der Beauftragten das Potenzial haben, einen Grundrechtseingriff darzustellen. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Beurteilung des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage sind demnach die Aufgaben und Befugnisse. Weiterhin kann ein Organisationsgesetz dann notwendig sein, wenn durch die konkrete Ausgestaltung der Organisationsform des Beauftragten tragende rechtsstaatliche oder demokratische Grundsätze berührt werden.

## 2. Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes: Grundrechterelevanz

Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte<sup>224</sup> dienen dem umfassenden Schutz des Bürgers.<sup>225</sup> Aus diesen Regelungen lässt sich lediglich die Schlussfolgerung ziehen, dass das Eingreifen eines Gesetzesvorbehaltes dann in Betracht kommt, wenn eine besondere Schutzwürdigkeit der Bürger gegeben ist. Neben den speziell geregelten Gesetzesvorbehalten wird Schrifttum davon ausgegangen, dass ein allgemeiner Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt)<sup>226</sup> besteht, der insbesondere an die Wesentlichkeit und die Grundrechte-relevanz anknüpft. Der Ausgangspunkt des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts ist zunächst der Gedanke, dass für einseitige Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist.<sup>227</sup> Die Wesentlichkeits-

<sup>221</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 231 f.

<sup>222</sup> Fuchs, DÖV 1986, 363 (367 f.); Arndt, RuP 1987, 32 (34); Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 409.

<sup>223</sup> Ähnlich in Bezug auf die Parlamentarischen Staatssekretäre: Menzenbach, Die Parlamentarischen, S. 123 f.

<sup>224</sup> Hierzu: Bumke, Der Grundrechtsvorbehalt, S. 213 ff.; Stern, in: FS BVerfG, Bd. II, S. 1 (8 ff.); Lerche, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § 62 Rn. 1 ff.; Hermes, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § 63 Rn. 1 ff.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 277; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 106; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI. Rn. 92.

<sup>225</sup> Bumke, Der Grundrechtsvorbehalt, S. 218; Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (343).

<sup>226</sup> So: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 90; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 278; teilweise verweist die Literatur darauf, dass zwischen den Begrifflichkeiten Gesetzesvorbehalt und Vorbehalt des Gesetzes unterschieden werden müsse: Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 113; Krebs, Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, Fn. 1 m. w. N.

<sup>227</sup> BVerfGE 8, 155 (166 f.); Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 117 ff.; Hoffmann-Riem, AöR 130 (2005), 5 (10 f.); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 276; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 107.

theorie, die auf das Bundesverfassungsgericht zurückzuführen ist, besagt, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, in „grundlegenden normativen Bereichen“<sup>228</sup> gesetzliche Regelungen zu treffen.<sup>229</sup> Das maßgebliche Kriterium für die Ermittlung der Wesentlichkeit ist die Grundrechtsrelevanz einer Angelegenheit.<sup>230</sup> Gegen die Wesentlichkeit einer Maßnahme spricht hingegen insbesondere die Notwendigkeit einer flexiblen Regelung.<sup>231</sup> Die allgemeine Wesentlichkeitstheorie wurde speziell für das Staat-Bürger-Verhältnis entwickelt und kann demnach außerhalb dieses Verhältnisses nicht uneingeschränkt übernommen werden.<sup>232</sup> Der Grundsatz ist bei Organisationsentscheidungen dann einschlägig, wenn die Rechtssphäre des Bürgers berührt wird.<sup>233</sup>

Maßgeblich ist demnach, ob Grundrechte der Bürger durch die Bestellung des Beauftragten betroffen sind.<sup>234</sup> Organisationsrechtliche Entscheidungen können Auswirkungen auf die Grundrechteverwirklichung der Bürger haben.<sup>235</sup> So stellte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen fest, dass die Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium aufgrund der Wesentlichkeit einem ungeschriebenen Gesetzesvorbehalt unterliegt.<sup>236</sup> Im Hinblick auf die Grundrechte-relevanz verwies das Gericht auf den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG.<sup>237</sup> Weiterhin betonte der Verfassungsgerichtshof, dass sich die Wesentlichkeit zusätzlich aus anderen tragenden Verfassungsprinzipien ergeben kann; dies ist durch Auslegung zu bestimmen.<sup>238</sup> Eine solche Zusammenlegung berühre den Gewaltenteilungsgrundsatz.<sup>239</sup> Allerdings ist beim Rückgriff auf die

<sup>228</sup> BVerfGE 49, 89 (126).

<sup>229</sup> BVerfGE 49, 89 (126) m. w. N.; 61, 260 (275); 84, 212 (226); siehe zur Entwicklung der Wesentlichkeitslehre in Literatur und Rechtsprechung: *Hömig*, in: FG 50 Jahre BVerwG, S. 273 ff.

<sup>230</sup> BVerfGE 49, 89 (127); 98, 218 (251); 101, 1 (34); *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 278; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 107; eingehend zur Intensität der Grundrechtsbetroffenheit: *Staupe*, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, S. 120 ff.

<sup>231</sup> *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 107.

<sup>232</sup> *Maurer*, in: FS Vogel, S. 331 (342 f.); *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 18; *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 24b; *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 206.

<sup>233</sup> *Ossenbühl*, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (21).

<sup>234</sup> So auch: *Arndt*, RuP 1987, 32 (33 f.).

<sup>235</sup> *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 108 Rn. 85; *Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 795.

<sup>236</sup> NWVerfGH, NJW 1999, 1243; kritisch dazu: *Böckenförde*, NJW 1999, 1235 (1236); *Isensee*, JZ 1999, 1113 ff.; *Brinktrine*, Jura 2000, 123 (128 ff.); *Baer*, Der Staat 40 (2001), 525 (539); *Brinktrine*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 64 Rn. 24b; *Epping*, in: ders./Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 64 Rn. 5.1.

<sup>237</sup> NWVerfGH, NJW 1999, 1243 (1245 f.).

<sup>238</sup> NWVerfGH, NJW 1999, 1243 (1245).

<sup>239</sup> NWVerfGH, NJW 1999, 1243 (1245); ebenso: v. *Arnauld*, AöR 124 (1999), 658 (688).

Wesentlichkeitstheorie Zurückhaltung geboten; ansonsten besteht die Gefahr, dass die Bedeutung der Organisationsgewalt der Exekutive ausgehöhlt wird. Die Tätigkeit der Beauftragten muss sich spürbar auf die Verwirklichung der Grundrechte auswirken, damit davon ausgegangen werden kann, dass eine gesetzliche Grundlage für die Regelung des Beauftragtenwesens erforderlich wird; nicht ausreichend ist es jedenfalls, dass die vorgenommenen Handlungen der Beauftragten gesellschaftlich relevant sind. Eine Regelung der rechtlichen Stellung der Beauftragten durch den Gesetzgeber ist folglich erforderlich, wenn die Beauftragten mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet werden und somit belastende Entscheidungen treffen können, die nicht unerhebliche Außenwirkung haben.<sup>240</sup> In diesem Falle ist die konstituierte institutionelle Ordnung berührt und demnach muss das Parlament die Verantwortung für die Errichtung übernehmen.<sup>241</sup> Es ist somit entscheidend, ob Beauftragte nur beobachtende und unterstützende Funktionen ausüben oder ob sie auch gewisse Eingriffsbefugnisse besitzen.

Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass die Beauftragten, die mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind – beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz- und die Informationsfreiheit –, bereits gesetzlich geregelt wurden. Die meisten Beauftragten der Bundesregierung haben demgegenüber keine Eingriffsbefugnisse, sodass zumindest unmittelbare Grundrechtseingriffe durch sie in der Regel ausscheiden.<sup>242</sup> Allerdings kann die Tätigkeit der Beauftragten dennoch für die Grundrechte relevant sein. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sie (1) zum Schutze der Grundrechte tätig werden, (2) durch Äußerungen in der Öffentlichkeit Dritte diskreditieren und (3) die Bestellung eines Beauftragten für eine gesonderte Interessengruppe erfolgt, während für eine andere vergleichbare Interessengruppe kein Beauftragter ernannt wurde.

#### *a) Beauftragte als Bewahrer der Grundrechte*

Beauftragte sind aufgrund ihrer Kontroll- und Petitionsfunktion für das Petitionsrecht nach Art. 17 GG von Bedeutung.<sup>243</sup> Das Petitionsrecht dient der Verteidigung individueller Rechtspositionen und steht gleichberechtigt neben Rechtsbehelfen des gerichtlichen Rechtsschutzes.<sup>244</sup>

Der Grundrechtsschutz kann zudem dadurch erfolgen, dass der Staat Organisationsformen errichtet, die zur Grundrechtsverwirklichung oder zur Sicherung von Grundrechten erforderlich sind.<sup>245</sup> Die Beauftragten können aufgrund ihres

<sup>240</sup> So auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 221; *Fuchs*, DÖV 1986, 363 (366); *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 376 f.

<sup>241</sup> *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 409.

<sup>242</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 52.

<sup>243</sup> Siehe auch: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 65.

<sup>244</sup> *Dietlein*, in: Stern (Hg.), Das Staatsrecht, Bd. IV/2, S. 303.

<sup>245</sup> *Bethge*, NJW 1982, 1 (3 f.).

primär argumentativen Tätigwerdens zum Schutz der Grundrechte beitragen.<sup>246</sup> Insbesondere die Beauftragten, die auf Gefahren von Diskriminierung hinweisen, leisten einen Beitrag zum Schutz der Menschenwürde – allerdings stellen sie keine Organisationsform dar, wie beispielsweise Universitäten, die zur Ausübung von Grundrechten zwingend notwendig ist;<sup>247</sup> demnach kommt ihnen keine grundrechtsdienende Funktion zu.<sup>248</sup> Allerdings können aus den Diskriminierungsverboten spezifische Anforderungen an Organisation und Verfahren, die den Schutz der betroffenen Personengruppen dienen, abgeleitet werden.<sup>249</sup> Es kann somit die Einsetzung spezieller Beauftragter, die sich der Verhinderung von Diskriminierung widmen, gerechtfertigt werden. So lässt sich die Bestellung des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen beispielsweise auf die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG stützen.<sup>250</sup> Wenn Beauftragte zusätzlich positiv zum Schutze der Grundrechte tätig werden, so ist kein Erfordernis einer rechtlichen Grundlage gegeben. Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, wie er seiner Schutzfunktion nachkommt, es besteht lediglich ein Untermaßverbot<sup>251</sup> – die Erfüllung seiner Pflichten muss also nicht zwingend durch die Bestellung eines Beauftragten erfolgen. Es ist ein Gedanke heranzuziehen, der ähnlich auch bei der Leistungsverwaltung zum Tragen kommt. Die Rechtsstellung des Bürgers wird durch den zusätzlichen Schutz durch einen Beauftragten grundsätzlich verbessert. Eine gesetzliche Grundlage kann in Bezug auf die Schutzfunktion nur dann notwendig sein, wenn die Nichternennung eines Beauftragten dazu führt, dass Grundrechte nicht ausgeübt werden können. Dies ist indes nicht der Fall. Eine gesetzliche Grundlage kann aber notwendig sein, wenn Grundrechte Dritter durch die Ernennung oder das Tätigwerden eines Beauftragten gefährdet werden, was im Folgenden zu untersuchen ist.

### *b) Gefährdung von Freiheitsrechten durch Beauftragte*

Indem die Beauftragten einseitig zum Schutz eines Interesses tätig werden, besteht die Gefahr, dass gleichzeitig ein anderes kollidierendes Grundrecht gefährdet wird. Dies sei am folgenden fiktiven Beispiel verdeutlicht: Wenn der Beauftragte

<sup>246</sup> Siehe zur Schutzfunktion der Beauftragten auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 94 f.

<sup>247</sup> Näher zur Grundrechtsgeltung zugunsten juristischer Personen des öffentlichen Rechts: BVerfGE 15, 256 (262); BVerfGE 18, 385 (386 ff.); BVerfGE 61, 82 (103 ff.); *Remmert*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 49 ff. m. w. N.

<sup>248</sup> Ebenso: *Gärditz*, VerBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/> (zuletzt abgerufen am: 6. 4. 2021).

<sup>249</sup> *Sachs*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. VIII, § 182 Rn. 145; *Eckertz-Höfer*, in: *Denninger u. a.* (Hg.), AK-GG, Art. 3 Abs. 2, 3 Rn. 96; *Uerpmann-Witzack*, in: *Merten/Papier* (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 39.

<sup>250</sup> *Uerpmann-Witzack*, in: *Merten/Papier* (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 39.

<sup>251</sup> BVerfGE 77, 170 (215); 88, 203 (254); *Isensee*, in: *ders./Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. IX, § 191 Rn. 219; *Di Fabio*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hg.), GG, Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 Rn. 41 m. w. N.

für weltweite Religionsfreiheit der Bundesregierung konkrete Handlungsvorschläge macht, beispielsweise die Einführung von Publikationsverboten für Artikel, die sich gegen religiöse Minderheiten richten, so dient das zwar dem Schutz religiöser Minderheiten, könnte jedoch auch die Meinungs- oder Pressefreiheit der vom Publikationsverbot betroffenen Personen nach Art. 5 Abs. 1 GG beeinträchtigen. Der Schutz der Meinungsfreiheit ist für die Demokratie „schlechthin konstituierend“<sup>252</sup>; das Grundrecht ist „als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“<sup>253</sup>. Demnach werden Meinungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung diametral entgegengesetzt sind und auf Intoleranz gegenüber Andersdenkenden fußen, zumindest vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG erfasst.<sup>254</sup> Folglich sollte der Beauftragte – auch wenn er keine rechtlich verbindlichen Maßnahmen anordnen kann – bei seiner Beratungstätigkeit auf eine sachgerechte Abwägung von Grundrechten achten.<sup>255</sup> Bei bloßen Handlungsvorschlägen von Beauftragten wird die Bundesregierung allerdings die Letztentscheidung treffen.

Problematischer als interne Vorschläge gegenüber der Bundesregierung sind sodann Äußerungen von Beauftragten gegenüber der Öffentlichkeit. Insbesondere bei der bereits skizzierten Problematik des Aussprechens von Warnungen<sup>256</sup> ist Zurückhaltung geboten. Gerade aufgrund der Tatsache, dass sich Beauftragte auch in der Öffentlichkeit bewegen und repräsentative Aufgaben wahrnehmen, besteht die Gefahr, dass Äußerungen ihrerseits – im Speziellen öffentlich geäußerte Kritik an speziellen Gruppierungen in der Gesellschaft – die Grundrechte der von der Kritik betroffenen Personen beeinträchtigen. Beauftragte müssen grundsätzlich die Grundrechtsausübung durch Private respektieren; gleichzeitig können sie sich nicht auf die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen (Konfusionsargument). Die Aufgaben der Beauftragten werden nicht durch die Verfassung vorgezeichnet; da sie oftmals unabhängig von der Regierung agieren sollen, ist es kritisch, die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten in gleicher Weise wie jene der Bundesregierung zu behandeln. Es ist demnach empfehlenswert, eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung zu schaffen, die es den Beauftragten erlaubt, zum Schutze hochrangiger Verfassungsgüter Warnungen auszusprechen. Erfolgt keine gesetzliche Regelung, wären Äußerungen von Beauftragten, die zielgerichtet zulasten von Grundrechtsträgern wirken, bereits aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage als verfassungswidrig zu werten.

<sup>252</sup> BVerfGE 7, 198 (208).

<sup>253</sup> BVerfGE 7, 198 (208).

<sup>254</sup> BVerfGE 124, 300 (320 f.); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 5 Rn. 76.

<sup>255</sup> Vgl. auch: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 66.

<sup>256</sup> Siehe bereits oben: Kap. 3 B. I. 2.

### c) Ungleichbehandlung durch die Bestellung von Beauftragten

Bei der Bestellung von Beauftragten für spezielle Interessengruppen stellt sich des Weiteren die Frage, ob eine Ungleichbehandlung darin zu sehen ist, dass für eine gesellschaftliche Gruppe ein Beauftragter als besonderer Ansprechpartner ernannt wird und für eine ähnliche Interessengruppe eine gesonderte Bestellung eines Beauftragten unterbleibt. Relevant werden kann insbesondere Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG – das Diskriminierungsverbot, das sich sowohl auf eine diskriminierende Benachteiligung als auch auf eine Bevorzugung, also eine Privilegierung, beziehen kann<sup>257</sup>.

Beispielsweise ist die Bestellung eines Beauftragten für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus erfolgt, jedoch keine Ernennung eines speziellen Beauftragten gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit. Die Vergleichbarkeit zwischen beiden Formen wird kontrovers diskutiert.<sup>258</sup> Der Antisemitismus hebt sich grundsätzlich von anderen Formen des Rassismus dadurch ab, dass es verschiedene Arten von Antisemitismus gibt (religiös, sozial, politisch, ökonomisch oder rassistisch). Sergey Lagodinsky stellte fest, dass sich die Besonderheit des Antisemitismus

„sowohl von der Konstruktion der Hassobjekte als auch von der unterschiedlichen Struktur der Ressentiments ab[leitet]. Denn beim Antisemitismus handelt es sich um eine *bipolare Feindseligkeit vor dem Hintergrund einer konstruierten Realität der verlorenen Kontrolle*.“<sup>259</sup>

Bei einer strengen Betrachtung des Gleichheitssatzes gilt jedoch, dass jede schlichte Unterscheidung, die an die genannten Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG anknüpft, einer Rechtfertigung bedarf; im Vergleich zu Art. 3 Abs. 1 GG ist der Rechtfertigungsmaßstab bei Art. 3 Abs. 3 GG strenger.<sup>260</sup> Wenn in diesem Fall darauf abgestellt wird, dass die jüdische Bevölkerung besonders bevorzugt wird, wird an das Merkmal der Abstammung als „die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren“<sup>261</sup> angeknüpft beziehungsweise an das Merkmal der Rasse, das wohl einen Unterfall der Abstammung darstellt und sich auf Gruppen mit „bestimmten (wirklich oder vermeintlich) biologisch vererbaren Merkmalen“<sup>262</sup> bezieht. Weiterhin kann auf eine Bevorzugung aufgrund des Glaubens oder reli-

<sup>257</sup> Uerpmann-Witzack, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 7; Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 422 f.

<sup>258</sup> Näher hierzu: Bunzl, American Ethnologist 32 (2005), 499 ff.; Schiffer/Wagner, Antisemitismus und Islamophobie, S. 1 ff.; Benz, in: ders. (Hg.), Islamfeindschaft und ihr Kontext, S. 9 ff.; Müller, Die Islamophobie und was sie vom Antisemitismus unterscheidet (8. 3. 2010), abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/antisemitismus/37969/antisemitismus-und-islamophobie> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>259</sup> Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 45 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>260</sup> Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 423.

<sup>261</sup> BVerfGE 9, 124 (128).

<sup>262</sup> Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 3 Rn. 140; kritisch zum Merkmal der Rasse: Kingreen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 3 Rn. 517.



giöser Anschauungen abgestellt werden. Wenn eine unmittelbare Diskriminierung vorliegt, ist eine Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht möglich.<sup>263</sup> Aufgrund der Schutzpflichten des Staates, Diskriminierungen entgegenzuwirken, die ebenfalls aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG hergeleitet werden, kann eine Privilegierung gerechtfertigt sein, wenn Nachteile einer Minderheit ausgeglichen werden und die tatsächliche Gleichstellung gefördert wird.<sup>264</sup> Die Rechtfertigung einer solchen Bevorzugung kann gleichfalls auf das sozialstaatliche Gebot zum Schutz der Schwächeren aus Art. 20 Abs. 1 GG, das in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG Leistungsansprüche begründen kann, gestützt werden.<sup>265</sup> Bei Maßnahmen, die historisch entstandene Benachteiligungen ausgleichen, fällt dabei die Notwendigkeit der Wiedergutmachung besonders stark ins Gewicht.<sup>266</sup> In Teilen der Literatur wird betont, dass in diesem Fall bereits keine unzulässige Bevorzugung vorliegt.<sup>267</sup> Dies ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und der bewussten Abkehr vom Gedankengut der Nationalsozialisten zu sehen.<sup>268</sup> Primärer Auslöser dafür, dass ein gesonderter Beauftragter gegen Antisemitismus in Deutschland ernannt wurde, sind historische Gründe. Es ist ein Anliegen des Beauftragten, dass das jüdische Leben in Deutschland wieder gefördert wird und somit die Folgen, die durch die nationalsozialistische Verfolgung entstanden sind, nämlich die Verringerung jüdischer Gemeinden, rückgängig zu machen.<sup>269</sup> Weiterhin ist die grausame Vernichtung der Juden im Holocaust durch die Nationalsozialisten als die radikalste Form des Antisemitismus in der Geschichte zu sehen.<sup>270</sup> Die Würde der Menschen (Art. 1 GG) wurde im Hinblick auf die nationalsozialistischen Gräueltaten vom Parlamentarischen Rat am Anfang der Grundrechte eingefügt.<sup>271</sup>

<sup>263</sup> BVerfGE 92, 91 (109); 114, 357 (364); *Uerpmann-Witzack*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 45; *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. 3 Rn. 61.

<sup>264</sup> *Uerpmann-Witzack*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 46; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 3 Rn. 153; *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 3 Rn. 92; *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 423, 476; vereinzelte Stimmen im Schrifttum gehen davon aus, dass solche Regelungen nicht vom Diskriminierungsverbot erfasst sind, wenn keine zusätzlichen Nachteile für Dritte geschaffen werden: *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 30.

<sup>265</sup> BbgVerfG, LKV 1998, 395 (400); *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 130; *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 3 Rn. 312.

<sup>266</sup> *Hochreuter*, NVwZ 2000, 1376 (1376 f.); *Uerpmann-Witzack*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. V, § 128 Rn. 46.

<sup>267</sup> *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 3 Abs. 2, 3 Rn. 116; *Heun*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 129; *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. I, Art. 3 Rn. 477.

<sup>268</sup> Vgl. auch: *Eckertz-Höfer*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. 3 Abs. 2, 3 Rn. 83.

<sup>269</sup> Siehe auch: *Hochreuter*, NVwZ 2000, 1376 (1377).

<sup>270</sup> Näher zu den verschiedenen Stufen der Diskriminierung und Ausgrenzung ab 1933: *Benz*, Deutsche Juden im 20. Jahrhundert, S. 17 ff.

<sup>271</sup> v. *Mangoldt*, in: Parlamentarischer Rat (Hg.), Schriftlicher Bericht zum Entwurf des GG, S. 5 (6); *Hüberle*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 22 Rn. 36; *Benda*, in: ders./Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § 6 Rn. 15; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 1 Abs. 1 Rn. 16; eingehend zum Sinn der Menschenwürde und der Entstehungsgeschichte: *Dederer*, JÖR N. F. 57 (2009), 89 (98 f.).



Die gesonderte Berufung eines Beauftragten für Antisemitismus ist in jedem Falle gerechtfertigt. Die gesonderte Bestellung eines Antiziganismus-Beauftragten lässt sich ebenfalls auf historische Erwägungen stützen. So wurden während des Nationalsozialismus Hunderttausende Sinti und Roma ermordet und auch nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten die Angehörigen dieser Minderheiten weiterhin Ausgrenzungen sowie Diskriminierungen.<sup>272</sup> Generell ist festzustellen, dass die Beauftragten in den meisten Fällen in besonders schutzwürdigen Themengebieten eingesetzt werden, die oftmals von verfassungsrechtlicher Relevanz sind, sodass sich in der Regel eine Rechtfertigung im Hinblick auf verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter begründen lässt.

### 3. Institutioneller Gesetzesvorbehalt

Die institutionellen Gesetzesvorbehalte im Grundgesetz sind Teil der staatlichen Kompetenzordnung.<sup>273</sup> Es besteht keine explizite Regelung, aus der sich ein allgemeiner organisatorischer Gesetzesvorbehalt ausdrücklich ergeben könnte.<sup>274</sup> Es ist jedoch fraglich, ob die punktuellen Regelungen des Grundgesetzes zum institutionellen Gesetzesvorbehalt, beispielsweise Art. 23 Abs. 1 GG, Art. 24 Abs. 1 GG (Übertragung von Hoheitsrechten), Art. 59 Abs. 2 GG (Abschluss völkerrechtlicher Verträge), Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG (Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden und neuer bundesunmittelbarer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts), Art. 29 GG (Neugliederung des Bundesgebiets) und Art. 110 Abs. 2 GG (Feststellung des Haushaltsplanes),<sup>275</sup> als abschließend zu werten sind.<sup>276</sup>

<sup>272</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/bundesregierung-beruft-erstmalig-antiziganismus-beauftragten-193920> (zuletzt abgerufen am: 18. 3. 2022).

<sup>273</sup> Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (343).

<sup>274</sup> So auch: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 85 f.; Koch, Das Ressortprinzip, S. 218; Schmidt-Aßmann, in: FS Ipsen, S. 333 (347); Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 18; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 84; Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 334; Seedorf, in: Krüper/Pilniok (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 161 (166); Reimer, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § 11 Rn. 39.

<sup>275</sup> Zu den Regelungen auch: Lepsius, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § 12 Rn. 47; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 VI Rn. 95; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 273; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 124.

<sup>276</sup> Für eine abschließende Regelung der institutionellen Gesetzesvorbehalte im Grundgesetz: Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, S. 230; Maurer, in: FS Vogel, S. 331 (343); Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 20; Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVwR, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rn. 35; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 208; siehe jedoch auch: Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 125; Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 76, die davon ausgehen, dass manche speziellen Gesetzesvorbehalte durch Analogie erweitert werden können.

In Teilen der Literatur herrscht die Auffassung, dass Organisationsentscheidungen, die die „institutionelle Grundordnung des Gemeinwesens betreffen“<sup>277</sup>, beziehungsweise Entscheidungen, die wesentlich das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip oder andere grundlegende politische Fragen betreffen, die gewichtigen Auswirkungen auf die Allgemeinheit haben, einer gesetzlichen Regelung bedürfen.<sup>278</sup> Das Erfordernis der Regelung durch Gesetz kann zwar dann unabhängig von einem konkreten grundrechtsrelevanten Handeln bestehen, in diesen Fällen ist jedoch zumindest davon auszugehen, dass in nicht unerheblicher Weise mittelbar auch das Staat-Bürger-Verhältnis berührt ist. Das Gesetzgebungsverfahren ermöglicht zudem, dass widerstreitende Interessen ausgeglichen werden können, und stellt ein erhöhtes Maß an Öffentlichkeit und somit Transparenz sicher.<sup>279</sup> So wird beispielsweise auch betont, dass die Einrichtung von Bundesministerien dann einer gesetzlichen Regelung bedürfte, wenn sie für den Interessenausgleich wesentlich sind – und demnach gleichfalls, wenn der Ausgleich von unterschiedlichen Interessen der Gesellschaft im Fokus steht.<sup>280</sup> Die Beauftragten repräsentieren ein bestimmtes Interesse, womit sie für die Bürger, deren Interesse sie vertreten, eine nicht zu unterschätzende Relevanz haben.

Es ist kritisch zu bewerten, dass das Kriterium der politischen Bedeutung oder Umstrittenheit einer Materie allein zur Begründung eines Gesetzesvorbehalts unbestimmt ist.<sup>281</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann betont, dass ein Gesetzesvorbehalt für den Bereich der Ministerialorganisation aufgrund seiner Sensibilität nicht ausschließlich aus der hohen politischen Bedeutung einer Materie abgeleitet werden kann.<sup>282</sup> Dem ist zumindest in der Hinsicht zuzustimmen, dass ansonsten die Organisationsgewalt ausgehöhlt werden kann<sup>283</sup> – viele Regelungen im Regierungsbereich haben einen politischen Bezug. Allerdings sollte die Organisationsfreiheit der Bundesregierung nicht dazu führen, dass ein rechtsfreier Raum entsteht. Die Regierungsorganisation ist der maßgebliche Ausgangspunkt für eine effektive öf-

<sup>277</sup> Ohler, AöR 131 (2006), 336 (345).

<sup>278</sup> Kalkbrenner, DVBl. 1964, 849 (854); Kisker, NJW 1977, 1313 (1318); Staupe, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, S. 248; Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 377 f.; Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVVwR, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rn. 35; Umbach, in: FS Faller, S. 111 (127); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 126; Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 117.

<sup>279</sup> BVerfGE 40, 237 (249).

<sup>280</sup> Ruffert, DÖV 1998, 897 (905).

<sup>281</sup> Kritisch: Klopfer, JZ 1984, 685 (692); Staupe, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, S. 126 ff.; Baer, Der Staat 40 (2001), 525 (550); Ohler, AöR 131 (2006), 336 (345); Schmidt-Aßmann, in: FS Ipsen, S. 333 (349); Traumann, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 425 ff.; Schenke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), BK-GG, Art. 64 Rn. 84; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 207; Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 76a.

<sup>282</sup> Schmidt-Aßmann, in: FS Ipsen, S. 333 (347); zustimmend: Schnapp, AöR 105 (1980), 243 (270).

<sup>283</sup> Schmidt-Aßmann, in: FS Ipsen, S. 333 (347); zustimmend: Schnapp, AöR 105 (1980), 243 (270).

fentliche Aufgabenwahrnehmung; demnach können organisatorische Entscheidungen für die Bürger relevant sein, auch wenn nicht die Schwelle eines Grundrechtseingriffs überschritten wurde.<sup>284</sup>

Wenn konstitutive Verfassungsprinzipien durch eine Organisationsentscheidung betroffen sind, so ist genau zu untersuchen, ob im Einzelfall eine Regelung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers notwendig ist. Allerdings bedarf die Annahme einer Zugriffspflicht durch den Gesetzgeber einer tragenden Begründung; es sind stets der Gewaltenteilungsgrundsatz und die grundsätzliche gesetzliche Entscheidung für die Eigenständigkeit der Regierungsorganisation sowie die Tatsache, dass bei organisatorischen Entscheidungen eine gewisse Flexibilität erforderlich ist, bei der Anwendung der Kriterien zu beachten und abzuwägen.<sup>285</sup> Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die Beauftragten bestehen, sind (1) die Intransparenz (2) die Unabhängigkeit und (3) die Problematik, dass es durch ihre Tätigkeit zu einer bedenklichen Verschränkung der Gewalten kommen kann.

#### *a) Akzeptanz durch Transparenz*

„Der Rechtsstaat als Gewährleistung von Rechtssicherheit verlangt hinreichende Bestimmtheit und Klarheit in der staatlichen Kompetenzausübung gegenüber dem Bürger.“<sup>286</sup>

Ein Gesetz sorgt dafür, das Handeln der Regierung transparenter zu gestalten. Zum einen kann der Bürger das Staatshandeln und die Regierungsorganisation durch klare Regelungen hinreichend nachvollziehen und gewissermaßen auch kontrollieren und zum anderen wird bereits durch das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ein höheres Maß an Öffentlichkeit und die Möglichkeit des Ausgleichs verschiedener Interessen geschaffen.<sup>287</sup> Die Intransparenz der Einsetzung der Beauftragten stellt ein Hauptproblem dieser Rechtsfigur dar und kann auch zu einer fehlenden Akzeptanz ihr gegenüber führen. In diesem Kontext sind die Unübersichtlichkeit des Beauftragtenwesens und die sich stetig erhöhende Anzahl an Beauftragten kritisch zu betrachten. In der Literatur wurde bereits in der Vergangenheit mehr Transparenz beim Erlass organisatorischer Maßnahmen gefordert.<sup>288</sup> Für Abgeordnete ist beispielsweise in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG vorgesehen, dass die Entschädigung durch das Gesetz zu regeln ist. Das Bundesverfassungsgericht hat stets betont, dass die Transparenz bei der Festsetzung der Entschädigung von

<sup>284</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 282; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17.

<sup>285</sup> Ähnlich auch: Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 126.

<sup>286</sup> Tettinger, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 54.

<sup>287</sup> Instrukтив zur Herstellung von mehr Transparenz durch ein Gesetz: Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 147 ff.; zur Bedeutung der Publizität staatlichen Handelns: BVerfGE 40, 296 (327); 70, 324 (355); 84, 304 (329); 143, 246 Rn. 274; 157, 30 Rn. 213.

<sup>288</sup> Spanner, DÖV 1957, 640 (641); Müller, DVBl. 1963, 350 (351); Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 301.

Abgeordneten von großer Bedeutung ist.<sup>289</sup> Dies liegt in der besonderen Konstellation daran, dass die Abgeordneten diesbezüglich eine Entscheidung in eigener Sache treffen.<sup>290</sup> Bei den Beauftragten ist die Situation hingegen eine andere. Dies gilt zum einen, da nicht alle Beauftragten zugleich Abgeordnete sind, zum anderen aber auch, weil die Entschädigung unterschiedlich ausgestaltet ist und zumindest nicht alle Beauftragten zusätzliche Saläre zu ihrer eigentlichen Hauptbeschäftigung erhalten.<sup>291</sup> Dennoch wird in der Literatur darauf verwiesen, dass bei bedeutenden öffentlichen Amtsträgern, die insbesondere einen engen Bezug zur Regierung aufweisen, erhöhte Transparenz hinsichtlich finanzieller Aspekte zu fordern ist.<sup>292</sup> Konkret in Bezug auf die Beauftragten forderte Friedrich von Pfullstein bereits, die Konstituierung und die Aufhebung von Beauftragten bekannt zu geben.<sup>293</sup> Weiterhin empfiehlt Peter Josef Tettinger wegen des Transparenzgebots zum einen die Einrichtung eines Registers, in dem alle Beauftragten auf Bundes- und Landesebene einzutragen sind, unabhängig von deren gesetzlichen Grundlagen, und zum anderen die Erstellung eines Tätigkeitsberichts jedes Beauftragten.<sup>294</sup>

Wenn eine klare Regelung über die Höchstzahl von Beauftragten besteht, so kann der Gefahr, dass es zu einer unwirtschaftlichen Ausuferung von Beauftragtenposten kommt, entgegengewirkt werden. Weiterhin kann die Entschädigung ausdrücklich festgelegt werden. Ein allgemeines Gesetz über die Errichtung von Beauftragten auf Regierungsebene kann „Stabilität und Transparenz“<sup>295</sup> schaffen. Allerdings können bloße Transparenzerwägungen zumindest noch keine gesetzliche Regelungspflicht auslösen; denn andernfalls könnte dies zu einer Ausuferung von gesetzlichen Regelungen oder zu einer möglichen Überlastung des Gesetzgebers führen.<sup>296</sup> Insbesondere im Bereich der Regierungsorganisation besteht ein geschützter Eigenbereich, der zu weitgehenden Transparenzregelungen entgegensteht und der bei der Beantwortung der Frage, ob eine Regelungspflicht greift, hinreichend zu würdigen ist. Eine bloße Veröffentlichung der konkreten Ernennung eines neuen Beauftragten

<sup>289</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

<sup>290</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

<sup>291</sup> Dazu bereits oben: Kap. 3 F.I.

<sup>292</sup> So: *Menzenbach*, Die Parlamentarischen, S. 125; siehe zur Forderung einer gesetzlichen Regelung für die Besoldung des Bundespräsidenten: v. *Arnim*, NVwZ 2012, 477 (478); vereinzelt verweist die Literatur darauf, dass die Behördenzuständigkeiten, die für die Bürger bedeutsam sind, durch Rechtsvorschrift zu regeln sind: *Arndt*, RuP 1987, 32 (34).

<sup>293</sup> v. *Pfullstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426).

<sup>294</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 68 f.; ähnlich auch: v. *Pfullstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 101; *Mast*, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/> (zuletzt abgerufen am: 10.9.2022); siehe auch in Bezug auf die bei der Exekutive angegliederten Beratungsgremien: *Brohm*, in: FS Forsthoff, S. 37 (59 f.); *Schröder*, NJW 2001, 2144 (2146); für eine gesetzliche Regelung von Gremien pluraler Interessenrepräsentanz: *Ruffert*, DÖV 1998, 897 (905 f.).

<sup>295</sup> *Steinberg*, Politik und Verwaltungsorganisation, S. 346.

<sup>296</sup> Zur Gefahr der Überlastung des Gesetzgebers: *Peters*, VVDStRL 16 (1958), S. 247 (250); *Steinberg*, Politik und Verwaltungsorganisation, S. 346.

schaft hingegen keine Transparenz über die explizite Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen sowie die Höhe der Entschädigung. Die gesetzliche Regelungspflicht kann sich jedoch im konkreten Fall zusätzlich aufgrund der weitreichenden Verselbstständigung der Beauftragten ergeben, die dann gefährlich wird, wenn die Beauftragten eigenständige Politik betreiben.

### *b) Verselbstständigungstendenzen der Beauftragten*

In der Literatur wird betont, dass ministerialfreie Räume und demnach unabhängige Verwaltungseinheiten nur durch ein förmliches Gesetz eingerichtet werden können.<sup>297</sup> Wird in diesem Fall auf die Relevanz für die Allgemeinheit abgestellt, so ergibt sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung primär daraus, dass eine solche Unabhängigkeit dazu führt, dass die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation geschwächt wird; das Entstehen von parlamentarischen Kontrolldefiziten ist jedoch zu vermeiden.<sup>298</sup> Zutreffend formuliert Eberhard Schmidt-Aßmann in Bezug auf Verwaltungseinheiten: „Die Basis des Gesetzesvorbehalts liegt folglich in der Verselbstständigung administrativer Entscheidungszüge“<sup>299</sup>.

Da eine Vielzahl von unterschiedlichen Beauftragten besteht, wird jedoch zudem die Kontrolle über die Tätigkeit der Beauftragten erschwert. Sollte sich der Einfluss der unabhängigen Beauftragten im politischen Bereich vergrößern, so ist es gleichzeitig problematisch, wenn die Bundesregierung nicht die Letztverantwortung für Äußerungen oder andere Tätigkeiten der Beauftragten übernimmt und Beauftragte maßgeblich von der politischen Leitlinie der Bundesregierung abweichen. Diese Gefahr ist insbesondere bei der Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten gegeben. Eine solche Vorgehensweise kann auch bei den Bürgern für Verwirrung sorgen, da die Beauftragten einerseits nach außen als Beauftragte der *Bundesregierung* in Erscheinung treten, andererseits aber dennoch selbstständig sind, sodass die politischen Laien den Kurs der Regierung nicht mehr nachvollziehen können. Die Unabhängigkeit bedingt, dass Beauftragte die Tätigkeit der Bundesregierung kritisieren dürfen. Demgegenüber besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Beauftragten schleichend zu einer Nebenregierung entwickeln, die zwar mit staatlicher Autorität in Erscheinung tritt, jedoch für ihre Äußerungen nicht unmittelbar sanktioniert werden kann. Eine gesetzliche Regelung, die den Beauftragten eine solche

<sup>297</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 96 f.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 122; Burmeister, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 337 f.; Ohler, AöR 131 (2006), 336 (372); Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 101; Hermes, in: Bauer/Huber/Sommerrmann (Hg.), Demokratie in Europa, S. 457 (481 ff.).

<sup>298</sup> Siehe auch: Dagloglou, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, S. 149; Stelkens, LKV 2003, 489 (491); Ohler, AöR 131 (2006), 336 (372); Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 206.

<sup>299</sup> Schmidt-Aßmann, in: FS Ipsen, S. 333 (348).

Selbstständigkeit ausdrücklich einräumt, aber auch Sanktionen bei Pflichtverletzungen vorsieht, würde jedenfalls für Klarheit sorgen.

### c) Gefahr der Verschränkung der Gewalten durch Beauftragte

Der Gedanke der Gewaltenteilung, respektive der Gewaltengliederung, wurde bereits in der Antike von Aristoteles aufgegriffen<sup>300</sup> und in seiner dreigliedrigen Form maßgeblich von Charles-Louis de Secondat Montesquieu geprägt.<sup>301</sup> Das Grundgesetz sieht in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 GG vor, dass die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird; demnach enthält die verfassungsrechtliche Norm eine Dreiteilung der Staatsgewalt. Das Verhältnis der Gewalten zueinander lässt sich der Norm jedoch nicht entnehmen.<sup>302</sup> Allerdings ist die gegenseitige Beschränkung und Kontrolle der Gewalten ein „tragendes Organisationsprinzip“<sup>303</sup> der Verfassung und ein wesentliches Element, um Willkürherrschaft und Machtmissbrauch zu vermeiden.<sup>304</sup> Die Beauftragten sind – trotz einiger Besonderheiten – der Exekutive zuzurechnen. Hinsichtlich einer möglichen Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist demnach primär darauf abzustellen, ob die Legislative durch die Tätigkeit der Beauftragten in ihrem Funktionsbereich beeinträchtigt wird. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die unabhängige Finanzkontrolle durch die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beeinträchtigt werden kann.

Eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist jedoch nur in äußerst seltenen Fällen anzunehmen, denn es bestehen bereits zahlreiche Verschränkungen der Gewalten. So nimmt die Bundesregierung beispielsweise mit

<sup>300</sup> Aristoteles, Politik, Buch IV, Kap. 14, S. 153 ff.; eingehend dazu: Themistokles, Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, S. 11 ff.; Maier, Gewaltenteilung bei Aristoteles und in der Verfassung Athens, S. 46 ff.

<sup>301</sup> Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Bd. I, S. 214 ff.; eingehend zur ideengeschichtlichen Entwicklung: Kluxen, in: Rausch (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, S. 131 ff.; Themistokles, Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, S. 28 ff.; Becker, Gewaltenteilung im Gruppenstaat, S. 16 ff.; Fastenrath, JuS 1986, 194 ff.; Weber-Fas, JuS 2005, 882 ff.; Möllers, Die drei Gewalten, S. 19 ff.; Grzeszick, Die Teilung der staatlichen Gewalt, S. 17 ff.; Schröder, JuS 2022, 23 ff.

<sup>302</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 13 Rn. 477; Sigg, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 23 f.

<sup>303</sup> BVerfGE 3, 225 (247).

<sup>304</sup> BVerfGE 3, 225 (247); 9, 268 (279 f.); 67, 100 (130); Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 26 Rn. 50; Di Fabio, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § 27 Rn. 2; zur Bedeutung der Gewaltenteilung in Demokratien: Weber, in: Rausch (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, S. 185 (194 ff.); Steffani, in: Rausch (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, S. 313 ff.; Becker, Gewaltenteilung im Gruppenstaat, S. 70 ff.; Möllers, Die drei Gewalten, S. 57 ff.; Grzeszick, Die Teilung der staatlichen Gewalt, S. 25 ff.



ihrem Gesetzesinitiativrecht gemäß Art. 76 Abs. 1 GG auch Einfluss auf die Gesetzgebung.<sup>305</sup> Solche Verschränkungen sind grundsätzlich zulässig, wenn nicht der Kernbereich einer Gewalt entzogen wird.<sup>306</sup>

#### aa) Politische Beratung des Bundestages

Grundsätzlich sind die Beauftragten, die gegenüber dem Bundestag Berichtspflichten erfüllen, bereits gesetzlich geregelt.<sup>307</sup> Etwas anderes gilt beispielsweise für den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der in seiner Funktion als Beauftragter der Bundesregierung, den Bundestag beraten kann (siehe Nr. 3 der Richtlinien für die Tätigkeit der oder des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung). Eine solche Beratungstätigkeit der Beauftragten stellt jedoch im Ergebnis noch keine unzulässige Einwirkung in den Bereich der Legislative dar. Es wäre diesbezüglich ein Eingriff in den Kernbereich der Gesetzgebung notwendig. Das Bundesverfassungsgericht führt diesbezüglich aus:

„Im freiheitlich-demokratischen System des Grundgesetzes fällt dem Parlament als Legislative die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu. Nur das Parlament besitzt die demokratische Legitimation zur politischen Leitentscheidung.“<sup>308</sup>

Wie bereits hinsichtlich der Problematik der Beratung der Bundesregierung aufgezeigt,<sup>309</sup> ist also entscheidend, ob die Beratungstätigkeit des Beauftragten bindend ist; solange der Beratene aber weiterhin eine selbstständige Entscheidung trifft und keinerlei Druck durch seine Tätigkeit erzeugt wird, der einer Bindungswirkung gleichkommt, kann nicht von einem unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Legislative ausgegangen werden.<sup>310</sup> Sabine Neuhaus interpretiert die Richtlinien des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zwar dahingehend, dass der Beauftragte den Bundestag nur auf Anregung oder mit Einverständnis des Parlaments beraten darf, da die Richtlinien nur Verpflichtungen gegenüber der Bundesregierung begründen dürfen.<sup>311</sup> Allerdings besteht keine

<sup>305</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 62 Rn. 24; ausführlich zur Beziehung zwischen den Gewalten: *Vogel*, NJW 1996, 1505 (1506 ff.); *Möllers*, AöR 132 (2007), 493 (517 ff.).

<sup>306</sup> Siehe nur: BVerfGE 3, 225 (248); 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111 f.); 34, 52 (59); aus der Vielfalt der Literatur: *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 V. Rn. 99 ff.; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 20 Rn. 161; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 20 Rn. 215 ff.; *Sachs*, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 93; kritisch zur Bestimmung des Kernbereichs: *Achterberg*, Probleme der Funktionenlehre, S. 191 ff.; *Baer*, Der Staat 40 (2001), 525 (541).

<sup>307</sup> Dazu: Kap. 3 A. IV. 1.

<sup>308</sup> BVerfGE 34, 52 (59).

<sup>309</sup> Dazu: Kap. 3 B. VIII. 1. b) aa).

<sup>310</sup> Im Ergebnis auch in Bezug auf den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (515); *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (425); *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 293.

<sup>311</sup> *Neuhaus*, in: Scheller (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, VI/7 (BWV-Richtlinien), Rn. 4.



Notwendigkeit für eine solch restriktive Interpretation, da der Bundestag ohnehin weiterhin frei darüber entscheiden kann, ob er die Ratschläge des Beauftragten annimmt. Nur wenn ein Zwang des Bundestages dahingehend bestünde, die Ratschläge des Beauftragten zu berücksichtigen, könnte ein Eingriff in den Kernbereich der Legislative anzunehmen sein.

#### bb) Personelle Verzahnung von Abgeordneten und Beauftragten

Bereits bei den Parlamentarischen Staatssekretären wurde in der Literatur hinsichtlich des Grundsatzes der Gewaltenteilung kritisiert, dass auf diese Weise zusätzlich Abgeordnete des Deutschen Bundestages in die Regierung miteinbezogen werden.<sup>312</sup> Artikel 53a Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG bestimmt für den Gemeinsamen Ausschuss ausdrücklich, dass Abgeordnete dieses Ausschusses nicht zugleich der Bundesregierung angehören dürfen; weiterhin ergibt sich aus Art. 66 GG, dass Regierungsmitglieder kein anderes besoldetes Amt ausüben sollen. Aus diesen Normen lässt sich jedoch kein allgemeiner Grundgedanke ableiten, dass das Mandat des Abgeordneten und ein Amt im Bereich der Regierung grundsätzlich nicht in Personalunion praktiziert werden können.<sup>313</sup>

Der Bundestag hat die Aufgabe, die Bundesregierung zu kontrollieren. Der Gesetzentwurf über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung führte auf, dass es im Hinblick auf die Gewaltenteilung nicht zu viele Parlamentsabgeordnete geben dürfe, die zugleich eine Funktion innerhalb der Regierung ausüben, ohne Regierungsmitglied zu sein.<sup>314</sup> Bei der ersten Lesung zum Gesetzentwurf verwies die Opposition darauf, dass „nicht ein und derselbe Mandatsträger, mit Ausnahme der Minister und Staatssekretäre, unterschiedlichen Gewalten und deren Organen angehören [darf]“<sup>315</sup>.

<sup>312</sup> Kritisch dazu: Meyer, in: Schneider/Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, § 4 Rn. 39 ff.; Epping, DÖV 1999, 529 (539 f.); siehe auch bereits die Bedenken im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich des Erlasses des Gesetzes über die Parlamentarischen: BT-PlPr. 7/110, S. 7561 ff.; für die Zulässigkeit demgegenüber: BT-Drs. 15/5671, S. 4; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 38 Rn. 257; Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 38 Rn. 148; Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. 38 Rn. 226; instruktiv zum Streitstand: Partsch, VVDStRL 16 (1958), S. 74 (107 ff.); Menzenbach, Die Parlamentarischen, S. 82 ff. m. w. N. allgemein zu den Grenzen der personellen Verflechtung: Huber, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 47 Rn. 35.

<sup>313</sup> Siehe dazu jedoch: Epping, DÖV 1999, 529 (531 ff.).

<sup>314</sup> Bay LT-Drs. 18/17, S. 7.

<sup>315</sup> Hiersemann, Bay LT-PlPr. 18/5, S. 188.

### (1) Schwächung der Kontrollfunktion

Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz durch die Ernennung von Beauftragten kann dann angenommen werden, wenn die Kontrollfunktion des Bundestages, die zu den prägenden Merkmalen des parlamentarischen Regierungssystems gehört,<sup>316</sup> ernsthaft gefährdet wird.<sup>317</sup> Bei Beauftragten könnte somit die Gefahr entstehen, dass sie damit des – zumindest teilweise – zusätzlich dotierten Amtes des Beauftragten nicht verlustig gehen, ihre Kontrollfunktion zugunsten der Regierung zurückstellen und aus Gründen der Loyalität und eines bestehenden Gehorsams gegenüber der Regierung keine hinreichend kritische Hinterfragung des Tätigwerdens der Regierung stattfindet.<sup>318</sup> Eine solche Vorgehensweise kann sich zugleich negativ auf die Rechtsstellung der Bürger auswirken.

Demgegenüber übernimmt zumindest in der Praxis die Opposition maßgeblich die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren.<sup>319</sup> Die Abgeordneten, die zugleich als Beauftragte tätig werden, gehören aber in der Regel nicht der Opposition an, sondern den Regierungsfractionen. Dennoch sollte nicht vergessen werden, dass auch die Abgeordneten der Regierungsfractionen keine *Marionetten* der Regierung sind; denn andernfalls könnte die Parlamentsmehrheit faktisch der Exekutive zugeordnet werden und dies ist nicht Sinn und Zweck der Gewaltenteilung. Demnach ist die Ernennung einer zu großen Anzahl Abgeordneter, die zusätzlich mit einem Posten als Beauftragte betraut werden, kritisch zu betrachten – eine gesetzliche Regelungspflicht kann jedoch allein daraus nicht abgeleitet werden; es ist bei der Annahme eines ungeschriebenen institutionellen Gesetzesvorbehalts Zurückhaltung geboten. Eine derartige Erheblichkeit der Störung der Gewaltenteilung ist diesbezüglich noch nicht anzunehmen.

### (2) Untergrabung des Petitionsausschusses

Die meisten Beauftragten stellen eine Petitionsinstanz dar und haben in diesem Zusammenhang die gleiche Funktion wie der Petitionsausschuss. Letzterer wurde im Jahr 1975 in die Verfassung aufgenommen (Art. 45c GG)<sup>320</sup> und mit folgenden

<sup>316</sup> BVerfGE 67, 100 (130); Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 38 Rn. 25; näher zur Kontrollfunktion: Steffani, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 49 Rn. 1 ff. m. w. N.

<sup>317</sup> Dazu bereits: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 155 f.; zur ähnlichen Problematik in Bezug auf den Wehrbeauftragten: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45b Rn. 44; siehe auch allgemein: Epping, DÖV 1999, 529 (534 f.).

<sup>318</sup> Zur Problematik auch: Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

<sup>319</sup> BVerfGE 49, 70 (86); Vogel, NJW 1996, 1505 (1507); Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 38 Rn. 26.

<sup>320</sup> Eingefügt durch das zweiunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45 c) vom 15. 7. 1975, BGBl. I S. 1901; zur Entstehungsgeschichte: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45c Rn. 4 ff. m. w. N.

Befugnissen ausgestattet: einem Recht auf Aktenvorlage und Auskunft, Anhörungsrechten sowie einem Anspruch auf Amtshilfe durch Gerichte und Verwaltungsbehörden.<sup>321</sup> Die Einordnung der Beauftragten als Petitionsausschuss hat zur Folge, dass die Abgeordneten, die zugleich eine Beauftragtenposition innehaben, eine ähnliche Stellung besitzen wie der eigentliche Petitionsausschuss, der gemäß § 12 Satz 1 GOBT als Spiegelbild des Plenums nach dem Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen zu besetzen ist.<sup>322</sup> Wenn die Beauftragten, die eine regierungsnahe Tätigkeit übernehmen, als zusätzlich selbstständige Petitionsinstanz tätig werden, so besteht generell die Gefahr, dass das Parlament nicht mehr alle nötigen Informationen erhält, um seine Kontrolltätigkeit effektiv ausüben zu können.<sup>323</sup> Die Stellung des unmittelbar demokratisch legitimierten Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages könnte zugunsten der Exekutive geschwächt werden.<sup>324</sup>

Zwar ist festzustellen, dass ein Mehr an Kontrolle nicht immer bedeutet, dass die Qualität der Kontrolle dadurch besser wird, dennoch ist im Ergebnis davon auszugehen, dass durch die Bestellung eines Beauftragten für die Bürger im Hinblick auf Art. 17 GG eine zusätzliche Möglichkeit geschaffen wird, ihre Anliegen vorzubringen,<sup>325</sup> sodass eine mögliche Beeinträchtigung der möglichen parlamentarischen Kontrolltätigkeit gerechtfertigt ist. Das Petitionsrecht bezweckt in erster Linie den Schutz des Bürgers und nicht jenen des Petitionsausschusses. Im Übrigen verpflichtet der Grundsatz der Verfassungsorgantreue Bundestag und Bundesregierung zur Kooperation, sodass ein gegenseitiger Informationsaustausch besteht; eine Verletzung diesbezüglich kann gleichfalls nur bei Willkür und Evidenz angenommen werden.<sup>326</sup>

### (3) Schwächung der Stellung der Abgeordneten

Nach § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG<sup>327</sup> soll das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten stehen. Somit stellt sich die Frage, ob das Abgeordnetenmandat neben der Beauftragtentätigkeit mit der entsprechenden Regelung vereinbar ist. Beauftragte setzen sich für ein Partikularinteresse ein.<sup>328</sup> Die Abgeordneten sind hingegen gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des gesamten Volkes.

<sup>321</sup> Siehe näher zu den Befugnissen: *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 45c Rn. 47 ff.

<sup>322</sup> *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 45c Rn. 11.

<sup>323</sup> Wissenschaftliche Dienste, WF III – 091/05, S. 3.

<sup>324</sup> BT-Drs. 15/3407, S. 1; Wissenschaftliche Dienste, WF III – 091/05, S. 12 f.

<sup>325</sup> BT-Drs. 15/5109, S. 3; Wissenschaftliche Dienste, WF III – 091/05, S. 12.

<sup>326</sup> Siehe: *Ossenbühl*, in: Ruffert (Hg.), Recht und Organisation, S. 11 (24).

<sup>327</sup> Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. 2. 1996, BGBl. I S. 326, das zuletzt durch Gesetz vom 8. 10. 2021, BGBl. I S. 4650, geändert worden ist.

<sup>328</sup> Siehe diesbezüglich bereits: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 215 f.; *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (27 ff.); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 158 f.

Daraus ergibt sich, dass sie gerade nicht Vertreter eines speziellen Interesses sind, sondern eine gewisse Gemeinwohlverpflichtung besteht.<sup>329</sup> Die Abgeordneten üben im Bundestag Staatsgewalt aus, sie sind Inhaber eines öffentlichen Amtes (vgl. Art. 48 Abs. 2 GG). Dass der Staat für die Menschen da ist, wird aus der Menschenwürde, dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet.<sup>330</sup> Allerdings dürfen die Abgeordneten Nebentätigkeiten ausüben (vgl. auch § 44a Abs. 1 Satz 2 AbgG). Sie sind in der Gesellschaft verwurzelt und repräsentieren naturgemäß unterschiedliche Gesellschaftsschichten.<sup>331</sup> Folglich ist es mit dem Gedanken der Gesamtrepräsentation vereinbar, wenn Abgeordnete spezielle Interessen in den Diskurs im Parlament einbringen.<sup>332</sup> Demzufolge kann es nicht unzulässig sein, wenn Abgeordnete zusätzlich ein spezifisches Gruppeninteresse im Rahmen der Tätigkeit als Beauftragte vertreten; die Grenze zur Unzulässigkeit wäre erst dann überschritten, wenn ein Beauftragter als Abgeordneter sein speziell vertretenes Interesse derart in seine Entscheidung miteinbeziehen würde, dass eine Abwägung mit anderen Interessen nicht mehr stattfindet.<sup>333</sup> Die Interessen, die Beauftragte vertreten, haben jedoch einen gewissen Bezug zum Gemeinwohl (Schutzfunktion der Beauftragten). Die Tätigkeit als Beauftragter ist demnach nicht mit der klassischen Lobbyarbeit zu vergleichen, bei der wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen. Dennoch ist zu konstatieren, dass die Einsetzung von Abgeordneten als spezielle Interessenvertreter nicht im Übermaß erfolgen sollte, denn dies würde zu einem Konflikt mit dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie führen.<sup>334</sup>

Eine Beeinträchtigung des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine zusätzliche Ausübung einer Beauftragtentätigkeit kann ferner dadurch gegeben sein, dass Abgeordnete aus Loyalitätsgründen ihr Abstimmungsverhalten zugunsten der Regierungsfaktionen ausüben, um ihr zusätzlich dotiertes Beauftragtenamt zu behalten, und damit gewissermaßen abhängig sind. Allerdings bleibt zu bedenken, dass Beauftragte ebenfalls primär unabhängig sein sollen. Zudem lässt es sich nicht gänzlich vermeiden, dass Abgeordnete ein gewisses Abstimmungsverhalten zugunsten einer Fraktion pflegen. Ähnlich zu beurteilen ist die Problematik der zulässigen Fraktionsdisziplin.<sup>335</sup> Es gilt hier: Solange der Abgeordnete noch

<sup>329</sup> Morlok, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 38 Rn. 136 f.; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 38 Rn. 216; Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 38 Rn. 120; näher zur Gemeinwohlbindung der Abgeordneten: Hartmann, AöR 134 (2009), 1 (12 ff.) m. w. N.

<sup>330</sup> Hartmann, AöR 134 (2009), 1 (31).

<sup>331</sup> BVerfGE 118, 277 (338).

<sup>332</sup> Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 38 Rn. 121.

<sup>333</sup> Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 38 Rn. 121; eingehend zur Problematik der Lobbytätigkeit von Abgeordneten: v. Arnim, NVwZ 2006, 249 (253 f.); zum neuen Lobbyregistriergesetz des Bundes: Austermann, NVwZ 2021, 585 ff.

<sup>334</sup> So auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 159.

<sup>335</sup> Ausführlich hierzu: Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 38 Rn. 239 ff.; Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 38 Rn. 55 ff.; Hollo, JuS 2020, 928 ff.

frei in seiner Entscheidung ist, ist keine Beeinträchtigung des freien Mandats anzunehmen und kann keine Pflicht zur Regelung daraus abgeleitet werden. Zudem bleibt es weiterhin ein autonomer Entschluss des Abgeordneten, ob er eine zusätzliche Tätigkeit als Beauftragter wahrnimmt.

### cc) Beeinträchtigung der nachträglichen Finanzkontrolle

In der Literatur wird der Bundesrechnungshof zwar überwiegend als Kontrollorgan *sui generis* eingeordnet,<sup>336</sup> unabhängig von seiner konkreten Zuordnung zu den Gewalten darf seine unabhängige Kontrolltätigkeit aber durch die Beauftragung der Exekutive nicht beeinträchtigt werden. Die Personalunion zwischen dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes und dem Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sorgte ab dem Jahr 1959 für Kritik und seine Verfassungsmäßigkeit wurde daraufhin umfassend untersucht.<sup>337</sup> Der Präsident des Bundesrechnungshofes lässt sich in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Erstellung seiner Gutachten von den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes unterstützen. Diese Mitglieder könnten später sodann als Kontrollbehörde über die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, die bereits in dem angefertigten Gutachten erörtert wurden, entscheiden; durch die besagte Personenidentität könnte es zu einer möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und einer Befangenheit der nachträglichen Finanzkontrolle nach Art. 114 Abs. 2 GG kommen.<sup>338</sup>

Der Rechnungshof übt grundsätzlich weiterhin durch seine unabhängigen Mitglieder selbstständig seine Berichts- und Prüfungstätigkeit aus – seine Kontrolltätigkeit ist nur bereits früher erfolgt.<sup>339</sup> Eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit wäre erst dann anzunehmen, wenn die Mitglieder des Bundesrechnungshofes bei der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben unzulässig Druck von außen bekämen und demnach die Weisungsfreiheit nicht mehr gewährleistet wäre.<sup>340</sup>

<sup>336</sup> Dazu bereits: Kap. 2 E. I.

<sup>337</sup> Eingehend dazu und zur weiteren Entwicklung: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 121 ff.; *Ullmann*, Kontrolle und Beratung, S. 430 ff.

<sup>338</sup> Kritisch diesbezüglich: *Klein*, DÖV 1961, 805 (808 ff.); *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, S. 106 ff.; *Schulte*, Die Gemeinwohl Aufgabe von Rechnungshöfen, S. 117 ff.; zur Problematik der Doppelfunktion auch: *Diederich/Cadel/Dettmar/Haag*, Die diskreten Kontrolleure, S. 163; siehe zur gleichen Problematik hinsichtlich der Beratung durch den Bundesrechnungshof: *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechenkammer, S. 157 (167); *Miß*, Die Unabhängigkeit von Bundesrechnungshof und Abschlußprüfern vor dem Hintergrund paralleler Prüfung und Beratung, S. 56 ff.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 114 Rn. 24.

<sup>339</sup> *Stern*, in: Bönig/v. Mutius (Hg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, S. 11 (23); *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (425).

<sup>340</sup> So auch: *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 249, 293.

Eine inhaltliche Weisung des Bundesbeauftragten im Rahmen seiner Beratungstätigkeit an die Mitglieder des Bundesrechnungshofes ist verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich.<sup>341</sup> Dies lässt sich damit begründen, dass die Beratungstätigkeit und die spätere Finanzkontrolle, wenn es sich um den gleichen Prüfungsgegenstand handelt, eng miteinander verknüpft sein können, sodass sich die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit auch auf die Beratungstätigkeit auswirken muss.<sup>342</sup> Der Bundesbeauftragte kann sich zwar von den Mitgliedern unterstützen lassen und das Personal des Bundesrechnungshofes nutzen, die Grenze ist jedoch Art. 114 Abs. 2 GG. Weisungen kann der Beauftragte folglich nur an die Personen erteilen, die keine verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit genießen.

Die Personenidentität der Gutachter hat zumindest den Vorteil, dass unterschiedliche Bewertungen der gleichen Vorgänge vermieden werden.<sup>343</sup> Weiterhin kann sich das Zusammenspiel aufgrund der divergierenden Handlungsmöglichkeiten anbieten;<sup>344</sup> wenn der Beauftragte im Bereich der Gesetzgebung mitwirkt, kann das Expertenwissen des Personals des Rechnungshofs nutzbringend sein.<sup>345</sup> Eine Aufhebung der Personalunion würde demgegenüber zu einer effektiveren Kontrolle führen, da Bewertungen durch unterschiedliche Personen auch zu einer kritischeren Hinterfragung einer Maßnahme führen können und somit unterschiedliche Meinungen berücksichtigt werden (*Mehraugenprinzip*), weiterhin könnte auf diese Weise eine mögliche Befangenheit ausgeschlossen werden.<sup>346</sup> Zwingend geboten ist die Trennung jedoch nicht, solange die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes gewahrt wird. Des Weiteren wären eine Aufhebung der Personalunion und eine schärfere Ämtertrennung auch mit einem erhöhten Personalaufwand verbunden, da sodann der Beauftragte innerhalb der Regierung einzugliedern wäre und diesbezüglich auf neues Personal mit entsprechenden wirtschaftlichen Erfahrungen angewiesen wäre; dagegen sprechen allerdings Wirtschaftlichkeitserwägungen.<sup>347</sup>

<sup>341</sup> *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, S. 107 f.; *Störting*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten, S. 252; *Schulte*, Die Gemeinwohl Aufgabe von Rechnungshöfen, S. 120.

<sup>342</sup> Siehe bereits oben: Kap. 3 B. VIII. 2. a).

<sup>343</sup> *Treuner*, DVBl. 1992, 421 (425); *Franz*, DÖV 2008, 1042 (1045).

<sup>344</sup> So auch: *Diederich/Cadel/Dettmar/Haag*, Die diskreten Kontrolleure, S. 163.

<sup>345</sup> Siehe auch: *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S. 157 (167); *Miß*, Die Unabhängigkeit von Bundesrechnungshof und Abschlußprüfern vor dem Hintergrund paralleler Prüfung und Beratung, S. 66.

<sup>346</sup> Für eine Aufhebung der Personalunion: *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 7 Rn. 289.

<sup>347</sup> *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 40.

## V. Empfehlung: Gesetzliche Rahmenregelung für die Ausgestaltung

Es lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Verselbstständigung der Beauftragten dazu führt, dass die Gefahr zumindest nicht völlig von der Hand zu weisen ist, dass gewissermaßen eine Organisationseinheit mit nicht unerheblichem politischen Einfluss neben der Regierung etabliert wird, über deren Ausgestaltung jedoch keine hinreichende Klarheit besteht. Die vorherigen Ausführungen haben ergeben, dass zunächst von einem „Zugriffsrecht, aber keine[r] Zugriffspflicht“<sup>348</sup> des Parlaments im Bereich der Regierungsorganisation auszugehen ist – dieses Zugriffsrecht unterliegt lediglich eingeschränkt Grenzen und Rücksichtnahmen gegenüber der Exekutive. Zwar lässt die gesetzliche Grundlage der Ernennung von Beauftragten grundsätzlich keine Rückschlüsse auf die Effektivität der Arbeit der Beauftragten zu<sup>349</sup> und die Tatsache, dass ein bestimmter Bereich ohne gesetzliche Regelung besteht, bedeutet auch nicht automatisch, dass Willkür herrscht.<sup>350</sup> Dennoch kann ein Gesetz für mehr Rechtsklarheit sorgen und mehr Vertrauen der Bürger in den Staat schaffen.<sup>351</sup> Die Beauftragten werden als Interessenvertreter tätig, verursachen Kosten und haben einen nicht unerheblichen faktischen Einfluss in der Öffentlichkeit, weiterhin könnte die parlamentarische Kontrollfunktion geschwächt werden, wenn Abgeordnete zugleich als Beauftragte der Regierung agieren – diese Erwägungen zeigen, dass eine gesetzliche Regelung aus Transparenzgründen zu empfehlen ist.

In einer wehrhaften Demokratie muss zudem vor Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung gewarnt werden können, solche Warnungen können im Einzelfall ein milderes Mittel als unmittelbares Einschreiten sein. Allerdings muss gleichzeitig berücksichtigt werden, dass die Demokratie auch auf Toleranz gegenüber anderen Meinungen fußt. Die Beauftragten betreiben zunehmend Öffentlichkeitsarbeit; bloße Worte können – aufgrund ihrer Intensität und ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung – bereits das Potenzial haben einen Grundrechtseingriff darzustellen. Daher wäre eine gesetzliche Regelung, die die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten betrifft, notwendig, um präventiv kritischen Einzelfällen entgegenzuwirken. Ein Gesetz, das diesen Grundsätzen Rechnung trägt, könnte ein bedeutender Schritt sein, um Grundrechtseingriffe in diesem Bereich zu legitimieren. Hinsichtlich der Parlamentarischen Staatssekretäre wurde bereits ein Bundesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre

<sup>348</sup> Baer, Der Staat 40 (2001), 525 (542).

<sup>349</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 88; Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 53.

<sup>350</sup> Pestalozza, NJW 1981, 2081 (2083).

<sup>351</sup> Für eine gesetzliche Regelung auch: Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5.9.2022); ausführlich zum Gesetz als Mittel zur Herstellung von Transparenz: Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 147 ff.



geschaffen; dieses könnte – ebenso wie das Landesgesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung – Vorbildwirkung für eine Regelung der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren haben.

## D. Spannungsverhältnis zwischen Gesetzen und Organisationsakten

Nicht hinreichend geklärt ist die Fragestellung, ob das Organ, das die Rolle und die Aufgabenübertragung des Beauftragten erstmalig begründet hat, ebenfalls für Änderungen zuständig ist.<sup>352</sup> Bei den Organisationsentscheidungen handelt es sich grundsätzlich um bloßes Innenrecht,<sup>353</sup> jedenfalls aber um Erlasse, die die Organe jederzeit wieder ändern können. Demnach können die ursprünglich zuständigen Organe auch eine einmalig begründete Aufgabenzuweisung novellieren; dies folgt bereits aus der Organisationsgewalt der jeweiligen Organe.<sup>354</sup> Zur Begründung kann gleichfalls auf den *Actus-contrarius*-Gedanken abgestellt werden; daraus lässt sich schließen, dass die Zuständigkeit zur Ernennung und Aufgabenübertragung umgekehrt auch die Zuständigkeit zur Aufgabenänderung umfasst. Dass der Bundeskanzler durch einen Organisationserlass die Aufgabenzuweisung, die durch einen Kabinettsbeschluss übertragen wurde, in der Praxis nicht ohne Rücksprache verändern würde, ergibt sich bereits aus der Kooperationsbereitschaft und der Loyalität, die von den obersten Staatsorganen zu erwarten sind.<sup>355</sup> Gleichfalls hat der Minister beispielsweise bei Ausübung seiner Ressortkompetenz Rücksicht auf Kabinettsentscheidungen zu nehmen.<sup>356</sup> Demnach muss umgekehrt auch eine Rücksichtnahmepflicht des Kollegiums auf den Bundeskanzler oder die Bundesminister bei Änderungen der rechtlichen Stellung der Beauftragten bestehen.

Zu bezweifeln ist, ob Organisationserlasse gegenteilige gesetzliche Organisationsentscheidungen, die die Bundesregierung betreffen, ändern können.<sup>357</sup> Ein solcher Vorrang kann zwar aus den einfachgesetzlichen Regelungen des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes hergeleitet werden,<sup>358</sup> aus der Verfassung ergibt sich eine solche Präzedenz hingegen nicht ausdrücklich.<sup>359</sup> Dagegen spricht zunächst eine entsprechende Anwendung des *Actus-contrarius*-Gedankens, nach dem eine

<sup>352</sup> Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 197/19, S. 4.

<sup>353</sup> So auch: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 88.

<sup>354</sup> In die Richtung auch: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 197/19, S. 4.

<sup>355</sup> Dazu: Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 65 Rn. 62.

<sup>356</sup> Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 64 Rn. 16; Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 65 Rn. 31.

<sup>357</sup> Dazu nun auch: Fuchs, DÖV 2022, 335 (337 ff.).

<sup>358</sup> So: Busse, GOBReg, § 9 Rn. 2.

<sup>359</sup> Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 17; siehe auch zum Streitstand in Bezug auf die alte Rechtslage: Busse, DÖV 1999, 313 (317 f.), der einer Organisationsentscheidung Vorrang vor dem Gesetz einräumt; kritisch dagegen: Brandner/Uwer, DÖV 1993, 107 (110 ff.).

Organisationseinheit, die gesetzlich errichtet wurde, auch durch Gesetz wieder geändert werden muss.<sup>360</sup> Allerdings ist zu bedenken, dass die Zugriffspflicht des Gesetzgebers dann endet, wenn der Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung betroffen ist. Die konkrete Zuordnung einer Organisationseinheit zu einem bestimmten Ressort ist jedoch dem Kernbereich der Regierung zuzuordnen, zumindest wenn letztere aufgrund ihrer Organisationsgewalt zur Errichtung der Organisationsform berechtigt war. Gesetzliche Regelungen sind dahingehend auszulegen, dass der Organisationsgewalt des Kanzlers und der notwendigen Flexibilität im Regierungsbereich hinreichend Rechnung getragen wird; somit kann eine Zuständigkeitsanweisung des Gesetzgebers nur an das fachlich zuständige Ressort erfolgen.<sup>361</sup> Eine Zuständigkeitsänderung kann zudem durch Rechtsverordnung ergehen, wenn eine gesetzliche Verordnungsermächtigung gegeben ist.<sup>362</sup>

### I. Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen

Beim Beauftragten für die Stasi-Unterlagen wurde die Problematik des Spannungsverhältnisses zwischen Gesetzen und Organisationsentscheidungen relevant, da dieser, bereits bevor eine gesetzliche Novellierung erfolgt war, aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat herausgenommen und durch Organisationserlass des Bundeskanzlers<sup>363</sup> dem Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zugeordnet wurde.<sup>364</sup> In diesem Fall wurde darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber, wenn er die Einrichtung der Behörden und die Zuweisung normiert, gleichfalls für Änderungen diesbezüglich zuständig ist.<sup>365</sup> Maßgeblich ist in diesem Fall die Frage, ob diese Zuständigkeitsänderung überhaupt von der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers gedeckt war. Grundsätzlich hat der Kanzler zwar die Organisationsgewalt für den Zuschnitt des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums des Innern, wird jedoch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als maßgebliche Ermächtigungsgrundlage für die Konstituierung des Beauftragten, der eine Bundesoberbehörde darstellte, herangezogen, so hat der Gesetzgeber die Organisationsgewalt für seine Errichtung und die konkrete Ausgestaltung und demnach ebenfalls für Zuständigkeitsänderungen diesbezüglich, sodass der Bundeskanzler nicht tätig werden kann. Wird hingegen davon ausgegangen, dass die Organisationsgewalt diesbezüglich der Exekutive obliegt, so ist fraglich, ob eine richtlinienfreundliche Auslegung in Betracht kommt.

<sup>360</sup> Siehe auch: Böckenförde, NJW 1999, 1235; Fuchs, DÖV 2022, 335 (339).

<sup>361</sup> Wie hier: Hermes, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 64 Rn. 23.

<sup>362</sup> Brandner/Uwer, DÖV 1993, 107 (113).

<sup>363</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 28. 12. 2004, BGBl. I S. 3885.

<sup>364</sup> Stoltenberg/Bossack, StUG, § 35 Rn. 2.

<sup>365</sup> BT-Drs. 15/5960, S. 11 f.; Stoltenberg/Bossack, StUG, § 35 Rn. 2; Pietrkiewicz/Burth, in: Geiger/Klinghardt (Begr.), StUG, § 35 Rn. 4; Engel/Janssen/Maaßen, in: Krüper (Hg.), StUG, § 35 Rn. 620.

Allerdings stößt schon die zweite Annahme auf Bedenken, denn die Zuordnung des Beauftragten für die Stasi-Unterlagen führte bereits im Gesetzgebungsverfahren zu intensiven Erörterungen. So hat eine Änderung von Ressortzuständigkeiten einen Wechsel innerhalb der parlamentarischen Gremien zur Konsequenz und resultiert in einem Bruch von langjährigen Arbeitsbeziehungen.<sup>366</sup> Der Beauftragte stand aufgrund seiner Wahl durch den Bundestag in einer besonderen Nähebeziehung zum Parlament, womit die Entscheidung über eine Zuständigkeitsänderung die Legislative betraf.<sup>367</sup> Weiterhin erfolgte keine Unterordnung unter ein Ministerium, sondern eine Unterordnung unter den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien („Beauftragtenhierarchie“<sup>368</sup>). Zwar muss die Nachordnung nicht gegenüber einem Ministerium bestehen, sondern kann gegenüber einer anderen obersten Bundesbehörde oder dem Bundeskanzleramt angeordnet werden.<sup>369</sup> Dennoch hatte die Bevölkerung Bedenken, dass durch eine solche Zuordnung die Aufarbeitung der DDR-Diktatur zu schnell der Vergangenheit zugerechnet werden und folglich die aktive Aufklärungsarbeit zurückgehen könnte.<sup>370</sup> Die Errichtung des Beauftragten für die Stasi-Unterlagen oblag, auch wenn Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht als Rechtsgrundlage herangezogen wird, nicht allein der Organisationsgewalt der Exekutive. Dies folgt aus der historischen Bedeutung des Beauftragten, der Wahl durch das Parlament, der Ausstattung mit hoheitlichen Eingriffsbefugnissen und seiner besonderen Unabhängigkeit. Dementsprechend mussten auch Änderungen seiner Zuständigkeit durch den Gesetzgeber getroffen werden.

## II. Beauftragter der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Beim Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration bestand zunächst die Regelung, dass der Beauftragte dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeordnet war (§ 92 AufenthG a.F.).<sup>371</sup> Diese Zuordnung wurde sodann vorerst durch Organisationserlass des Bundeskanzlers aus dem Jahr 2005 geändert;<sup>372</sup> die gesetzliche Änderung, die nun gegenwärtig eine Zuordnung bei einer obersten Bundesbehörde vorsieht (§ 92 Abs. 2 Satz 1 AufenthG), erfolgte erst im Jahr 2007<sup>373</sup>. Auch hier stellt sich die Frage, ob der Bundeskanzler noch die Organisationsgewalt hat, da die Ernennung des Beauftragten gesetzlich vorgeschrieben ist. In diesem Falle ist festzu-

<sup>366</sup> BT-Drs. 15/5960, S. 12.

<sup>367</sup> Pietrkiewicz/Burth, in: Geiger/Klinghardt (Begr.), StUG, § 35 Rn. 4.

<sup>368</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 78.

<sup>369</sup> Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, S. 114.

<sup>370</sup> BT-Drs. 15/5960, S. 11.

<sup>371</sup> Aufenthaltsgesetz gültig ab 1. 1. 2005 bis 27. 8. 2007, BGBl. I S. 1950.

<sup>372</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22. 11. 2005, BGBl. I S. 3197 (3198).

<sup>373</sup> Fassung aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. 08. 2007, BGBl. I S. 1970, in Kraft getreten am 28. 8. 2007.

stellen, dass der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration keine Bundesoberbehörde darstellt und primär gubernative Tätigkeiten wahrnimmt, demnach hat die Organisationsgewalt für die Errichtung die Exekutive. Eine besondere Nähe zum Parlament kann nicht allein aus der Berichtspflicht (§ 94 Abs. 2 AufenthG) abgeleitet werden. Zwar hat der Gesetzgeber von seinem Zugriffsrecht Gebrauch gemacht, allerdings gehört die Zuordnung zu einem bestimmten Ressort zum Kernbereich der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers. In diesem Bereich muss die Regierung flexibel bleiben können, sodass der Kanzler für Änderungen zuständig ist.

Problematisch könnte demgegenüber sein, dass die Bundesregierung nach § 92 Abs. 1 AufenthG zur Bestellung eines Beauftragten verpflichtet ist.<sup>374</sup> Diesbezüglich wurde in der Arbeit festgestellt, dass die Entscheidung, ob ein Beauftragter ernannt wird, grundsätzlich zum Kernbereich der Regierung gehört, da in diesem Bereich gerade Flexibilität vonnöten ist. Allerdings ist in diesem Fall zu beachten, dass der Beauftragte von immenser praktischer Bedeutung ist, insbesondere angesichts bestehender weltweiter Konflikte und Kriege – als aktuelles Beispiel sei auf den Krieg in der Ukraine verwiesen – sowie damit verbundener steigender Flüchtlingszahlen. Demnach ist eine kompetente Unterstützung der Bundesregierung im Bereich Integration notwendig; hier ist eine fachkundige Gesetzgebung unerlässlich, damit einerseits humanitären Aspekten Rechnung getragen wird und andererseits eine dauerhafte Integration der Flüchtlinge gelingen kann. Folglich ist eine Einschränkung der Organisationsgewalt der Bundesregierung notwendig. Weiterhin muss beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BDSG: „Der Deutsche Bundestag wählt ohne Aussprache auf Vorschlag der Bundesregierung [...]“) ernannt werden, dies ist ebenfalls aus grundrechtlichen Gründen geboten. Ferner besteht beim Beauftragten bereits aufgrund der Wahl eine größere Nähe zum Parlament und wegen seiner organisatorischen Verselbstständigung keine Anbindung mehr zur Bundesregierung.

---

<sup>374</sup> *Eichenhofer*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § 92 AufenthG Rn. 1, 5; *Clodius*, in: Hofmann (Hg.), AuslR, § 92 AufenthG Rn. 3.

## *Kapitel 6*

### **Reformmöglichkeiten**

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die rechtliche Stellung der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung analysiert; es sind zusammenfassend folgende Schwächen der Organisationsfigur des Beauftragten besonders hervorzuheben: (1) Die Beauftragten wirken in erster Linie argumentativ, um Änderungen im Staat anzustoßen; ihre rechtliche Gestaltungsmacht ist demgegenüber beschränkt. (2) Die Beauftragten sollen unabhängig agieren, ihre demokratische Legitimation ist jedoch beschränkt. Die Personalentscheidung der meisten Beauftragten erfolgt durch die Bundesregierung; hier besteht zumindest der Anschein, dass bei der Auswahl der Beauftragten primär politische Erwägungsgründe im Fokus stehen – die besagte Unabhängigkeit der Beauftragten ist demnach fragwürdig. (3) Die stetig wachsende Anzahl an Beauftragten verursacht im Ergebnis mehr Kosten, die den Staatshaushalt belasten. (4) Die rechtliche Stellung der Beauftragten der Bundesregierung ist oftmals nicht gesetzlich konkretisiert; dies ist zum einen aufgrund der Transparenz problematisch, zum anderen aber auch, weil Beauftragte in der Öffentlichkeit wirken und konkrete Äußerungen das Potenzial haben können, in Grundrechte Dritter einzugreifen. Weiterhin ist kritikwürdig, dass Beauftragte häufig zugleich als Abgeordnete agieren und somit der Grundsatz der Gewaltenteilung verwischt werden kann. (5) Die hier im Fokus stehenden Bundesbeauftragten und Beauftragten der Bundesregierung sind nicht in der Verfassung geregelt. Insbesondere beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist dies problematisch, da er als unabhängige oberste Bundesbehörde ausgestaltet ist. (6) Die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten ist aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern prekär; maßgeblicher Ausgangspunkt zur Beurteilung, ob Beauftragte des Bundes Warnungen aussprechen dürfen, ist Art. 30 GG. Die Gefahrenabwehr obliegt primär den Ländern; eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz, die den Beauftragten auf Bundesebene die Möglichkeit einräumt, warnende Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit zu tätigen, besteht nicht.

Die Betrachtung hat demnach im Ergebnis gezeigt, dass die Ausgestaltung der Organisationsfigur des Beauftragten reformbedürftig ist. Die Kritik an den Beauftragten lässt sich mit Gegenargumenten nicht vollständig entkräften. Demnach muss die Rechtsfigur des Beauftragten reformiert werden. Diesbezüglich mögliche Verbesserungen aufzuzeigen, ist Gegenstand dieses Kapitels.

## A. Mehr Entscheidungsmacht

Die Beauftragten können gegenwärtig als *Papiertiger* mit nicht unerheblichem faktischem Einfluss angesehen werden, da sie nicht über hinreichende rechtliche Befugnisse verfügen, um ernsthafte Veränderungen anstoßen zu können. Eine ehemals schwache Stellung der Beauftragten kann jedoch seitens des Gesetzgebers durch die Anerkennung von mehr Befugnissen aufgewertet werden. Eine solche Erweiterung der Befugnisse ist insbesondere beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit durch Gesetz erfolgt.<sup>1</sup> Hintergrund war die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben.<sup>2</sup> Die Aufwertung dieses Beauftragten vermag zwar primär auf den Einfluss der Europäischen Union sowie auf die Bedeutungszunahme der fortschreitenden Digitalisierung zurückzuführen sein, sie zeigt jedoch auch, dass ein Wandel der Beauftragten von bloßen *Feigenblättern* zu effektiven Kontrollinstrumenten möglich ist. Zu denken wäre daran, manche Beauftragte mit Klagebefugnissen auszustatten. So könnte beispielsweise dem Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ein Klagerecht gegen ablehnende Entscheidungen hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltstiteln zuerkannt werden – allerdings sind die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger bereits hinreichend ausgebaut, sodass vielmehr eine Erweiterung der Befugnisse in anderen Bereichen sinnvoll ist.

Da die Beauftragten der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten und die Koordinatoren primär gubernative Aufgaben wahrnehmen, wären weitreichende Befugnisse zur Erfüllung klassischer Verwaltungsaufgaben nicht zielführend. Vielmehr müssten die Beauftragten im politischen Bereich mehr Einflussmöglichkeiten besitzen – sie müssten also Änderungen für die Gesellschaft bewirken können. Es ist jedoch zu statuieren, dass die Zuerkennung politischer Entscheidungsmacht an Beauftragte bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen problematisch wäre; denn die Beauftragten sind nicht Mitglieder der Regierung. Letztere hat die Aufgabe der politischen Staatsleitung; folglich hat sie gewisse Entscheidungen in alleiniger Verantwortung zu treffen. Denn andernfalls kann die Regierung ihrem „politischen Führungs- und Vertretungsauftrag“<sup>3</sup> nicht nachkommen. Ein Mitregieren der Beauftragten ist nicht zulässig.

Beauftragte erfüllen generell zwei wesentliche Funktionen: Die Erste besteht darin, die Regierung zu unterstützen und zu beraten, und demnach sollen sie insbesondere bei der Gesetzgebung miteinbezogen werden. Folglich ist zu erörtern, ob in diesem Bereich eine Erweiterung der Befugnisse notwendig und verfassungsrechtlich möglich ist. Die zweite bedeutsame Funktion ist die Ombudsfunktion; Beauftragte sind in der Regel ein spezieller Ansprechpartner für die Bürger, sodass

---

<sup>1</sup> Zu den damals schwachen Befugnissen der Datenschutzbeauftragten auch: *Kaufß*, Der desensibilisierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, S. 21.

<sup>2</sup> Näher hierzu: *Greve*, NVwZ 2017, 737 (738).

<sup>3</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 67.

sich die Frage stellt, ob sie weitreichendere Befugnisse haben sollten, um auf die Abschaffung von Missständen hinzuwirken.

## I. Erweiterung der Mitwirkung im Bereich der Gesetzgebung

Grundsätzlich entscheidet der Gesetzgeber, also das unmittelbar demokratisch legitimierte Parlament, über den Erlass der Gesetze. Einen weitreichenden Einfluss auf das endgültige Zustandekommen von Gesetzen hat – als oberstes Bundesorgan und „eigenständiges Gesetzgebungsorgan des Bundes“<sup>4</sup> – lediglich der Bundesrat, der durch Einspruch oder Verweigerung der Zustimmung das Inkrafttreten der Gesetze verhindern kann (vgl. Art. 77 GG). Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es aufgrund der Ewigkeitsgarantie von Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, die Beauftragten mit Gesetzgebungsbefugnissen auszustatten; insofern wären Verstöße gegen den Kern des Grundsatzes der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips anzunehmen.

Erwägenswert ist jedoch die explizite Erweiterung der Initiativberechtigten nach Art. 76 Abs. 1 GG. Der Vorteil wäre, dass Beauftragte nicht mehr auf die Mitwirkung der Bundesregierung angewiesen wären, um ein Gesetzgebungsverfahren im Bundestag anzustoßen, sondern eigenständig einen solchen Vorstoß bewirken könnten. Grundsätzlich ist der Kreis der Initiativberechtigten nach Art. 76 Abs. 1 GG (Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, Bundesrat) abschließend.<sup>5</sup> Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung und anderen Landesverfassungen hat das Volk hingegen kein Recht zur Gesetzesinitiative.<sup>6</sup> Die Einschränkung der Initiativberechtigten wird – neben Praktikabilitäts Erwägungen – gleichfalls auf negative Erfahrungen gestützt; so seien die Menschen zu Zeiten der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus zumindest teils anfällig für demagogische Versprechungen gewesen.<sup>7</sup> Die Erweiterung der Initiativberechtigten um den Kreis der Beauftragten hätte den Vorteil, dass Beauftragte mehr Macht hätten, um die Interessen, die sie vertreten sollen, durchzusetzen. Eine solche Initiativberechtigung wäre besser praktikierbar als die Einführung eines Initiativrechts des

<sup>4</sup> Dörr, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. 50 Rn. 8.

<sup>5</sup> Stern, Das Staatsrecht, Bd. II, S. 617; Kloepfer, Jura 1991, 169 (170); Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 58; Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 48.

<sup>6</sup> Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 59; Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 48; Mann, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 76 Rn. 12; eingehend zur Diskussion in Bezug auf die Einführung eines Initiativrechts des Volks: Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 9 ff.

<sup>7</sup> Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 76 Rn. 59; eingehend zu den historischen Bedenken in Bezug auf die Einführung unmittelbarer Volksrechte: Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 177 ff.; kritisch zum historischen Argument: Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 20; zur Möglichkeit der Einführung einer Volksgesetzgebung: Meyer, JZ 2012, 538 (542 f.).



Volkes. Würde zugleich eine Reduktion der Anzahl der Beauftragten erfolgen, bestünde nicht die Gefahr, dass es zu übermäßig vielen Initiativen von Beauftragten kommt und demnach eine ausufernde Gesetzgebung in der Praxis zu befürchten wäre.

## II. Weisungsbefugnisse gegenüber öffentlichen Stellen

Die Darstellung der Abhilfebefugnisse hat gezeigt, dass die Beauftragten primär die Befugnis haben, öffentliche Stellen, die eine mögliche Rechtsverletzung begangen haben, zur Stellungnahme aufzufordern, diesbezüglich Auskunft zu verlangen sowie argumentatorisch auf die Abschaffung der Missstände hinzuwirken. In Bezug auf den Beauftragten der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge wurde dies in § 94 Abs. 3 AufenthG gesetzlich niedergeschrieben. Dem Beauftragten sind aber dennoch die Hände gebunden, da er nur faktischen Druck zur Abschaffung von Missständen aufbauen kann.

Besteht das Ziel hingegen darin, eine Institution zu schaffen, die Missstände im Staat wirksam abschafft, so ist es überlegenswert, die Beauftragten mit konkreten Weisungsbefugnissen gegenüber öffentlichen Stellen auszustatten; dann hätten sie eine ähnliche Stellung wie die Aufsichtsbehörden. Eine gesetzliche Grundlage zur Einführung solcher Befugnisse wäre in jedem Fall notwendig, da die Beauftragten sodann in das Handeln der Verwaltung eingreifen und mittelbar dadurch Änderungen im Außenverhältnis bewirken würden. Weiterhin ist zu bedenken, dass solche Weisungsbefugnisse aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nur gegenüber öffentlichen Stellen des Bundes geregelt werden könnten. Eine gesetzliche Regelung könnte in etwa wie folgt lauten: *Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, Missstände, die von den Beauftragten festgestellt und gerügt wurden, im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten zu beseitigen.*

## III. Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung

Wenn sich Beauftragte für ein bestimmtes politisches Interesse einsetzen, müssen sie entsprechend auf die Politik Einfluss nehmen können. Demnach wäre es erforderlich, dass sie gegenüber dem Bundestag weitergehende Rechte hätten. Ein Vorschlag wäre, dass die Beauftragten vom Bundestag die Befassung mit einer Angelegenheit im Plenum verlangen können, wenn sie dies als notwendig erachten. Weiterhin könnte im Gegenzug geregelt werden, dass der Bundestag von den Beauftragten jederzeit Auskunft einfordern kann. Diese Rechte und Pflichten könnten entweder in der Geschäftsordnung des Bundestages oder in der Verfassung festgesetzt werden.

Durch die weltweite Verbreitung des Internets gewinnt zudem die Informations-tätigkeit der Beauftragten zunehmend an Bedeutung; eine solche Lancierung von

Informationen durch die digitalen Medien war zum Zeitpunkt des Erlasses des Grundgesetzes im Jahr 1949 noch nicht denkbar. Die derzeitigen Regelungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit sind unbefriedigend; vor allem auch, weil es bei der Öffentlichkeitsarbeit – im Speziellen bei Warnungen – in vielen Fällen gleichfalls um den Schutz von Grundrechten geht. Nach Art. 30 GG sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Demnach würde es sich anbieten, im Grundgesetz diesbezüglich für mehr Transparenz zu sorgen und eine ausdrückliche Vorschrift zu schaffen, die solche warnenden Äußerungen durch die Bundesregierung und die Bundesbeauftragten sowie die Beauftragten der Bundesregierung unter gewissen Voraussetzungen erlaubt. Entscheidend wäre insoweit bei einer Regelung, dass die Äußerung von länderübergreifender Bedeutung und erforderlich ist, um eventuellen Gefahren für Rechtsgüter mit Verfassungsrang zu begegnen. Dementsprechend würde sich die schwierige Abgrenzung von Verwaltungstätigkeit und Staatsleitung erübrigen und es würde für mehr Klarheit gesorgt. Weiterhin muss sichergestellt werden, dass die Beauftragten ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Die Informationstätigkeit muss in jedem Fall auf das spezifische Interesse, für das die Beauftragten eingesetzt werden, beschränkt bleiben. Den Beauftragten darf keine allgemeine Kompetenz zu Staatsleitung eingeräumt werden.

Würden die Beauftragten verfassungsrechtlich gestärkt, so hätte dies zur Konsequenz, dass sie künftig tatsächlich im Organstreitverfahren als andere Beteiligte eingeordnet werden könnten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG). Wenn die Beauftragten in diesem Zusammenhang sodann ihre Kompetenzen überschreiten und sich unzulässigerweise als Nebenregierung aufschwingen, so könnte ein Organstreitverfahren der Bundesregierung gegen die Beauftragten in Betracht kommen. Weiterhin wäre es vorstellbar, dass die Beauftragten bei unzureichender inhaltlicher Befassung mit einer Angelegenheit im Parlament eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen könnten, wenn sie diesbezüglich ein verfassungsrechtliches Recht auf ausreichende Berücksichtigung ihrer Ansichten erhielten. So wäre beispielsweise denkbar, dass die Bundesregierung einen Beauftragten für den Klimaschutz einsetzt, der bei desolaten Zuständen und insuffizienter Berücksichtigung der Anregungen des Beauftragten zur Besserung sodann das Bundesverfassungsgericht anrufen kann. Allerdings besteht das Problem, dass bei der Gewährung solcher Rechte tatsächlich eine zweite Regierung etabliert würde, das Bundesverfassungsgericht immer mehr Einfluss im politischen Bereich erhielte und der vom Bundesverfassungsgericht selbst auferlegte Grundsatz des *judicial self-restraint*, also der Verzicht des Gerichts, Politik zu betreiben<sup>8</sup>, ausgehöhlt werden könnte. Jedenfalls dürfen die Einschätzungsspielräume der Legislative nicht zu weitreichend durch

---

<sup>8</sup> BVerfGE 36, 1 (14); kritisch zur Unbestimmtheit des Grundsatzes: *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 36; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 505.

die Beauftragten eingeschränkt werden. Der Beauftragte kann aufgrund der Gewaltenteilung nicht verlangen, dass die von ihm gemachten Vorschläge durch das Parlament umgesetzt werden, sondern er kann nur das Recht erhalten, eine Diskussion über bestimmte Maßnahmen zu initiieren.

## **B. Verstärkte demokratische Legitimation**

Um die Akzeptanz der Beauftragten innerhalb der Bevölkerung zu steigern, wäre es grundsätzlich denkbar, ihnen eine verstärkte demokratische Legitimation zu geben. Zum einen könnte die Ausgestaltung der Beauftragten derart reformiert werden, dass ihre Ernennung zusätzlich durch den Bundestag bestätigt werden muss. So würde auch die Problematik umgangen, dass die Beauftragten bloße Anhängsel der Bundesregierung sind und demnach bei der Auswahl der konkreten Personalie durch die Regierung primär politische Gründe entscheidend sein könnten. Dagegen spricht, dass eine solche Wahl die Personalhoheit der Exekutive zugunsten der Legislative beeinträchtigen würde. Die meisten Beauftragten sind dem Regierungsbereich zugeordnet, sodass auch die Auswahl der konkreten Personalie der Regierung und nicht dem Parlament obliegen sollte. Es wäre demnach die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung problematisch. Eine Ausnahme könnte demgegenüber bei Beauftragten gemacht werden, die aus historischen, praktischen oder grundrechtlichen Gründen von besonders hoher Bedeutung für Staat und Gesellschaft sind.

Demgegenüber bietet sich an, dass zumindest eine begrenzte Anzahl der Beauftragten durch das Volk gewählt wird; hier stellt sich die Problematik der Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht im gleichen Maße. Denn alle Staatsgewalt geht grundsätzlich vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Weiterhin vertreten die Beauftragten teilweise spezielle Bevölkerungsinteressen und stellen eine Petitionsinstanz für die Bürger dar. Eine solche Alternative wäre zwar mit erheblich mehr Praxisaufwand verbunden, würde jedoch zu einer unmittelbaren demokratischen Legitimation führen und insbesondere die Akzeptanz der Beauftragten in der Bevölkerung zukünftig verbessern.

## **I. Wahl von Amtsträgern durch das Volk**

Der Begriff der Wahlen wird allgemein in Zusammenhang mit der personellen Besetzung der Staatsorgane verwendet, während der Terminus der Abstimmung die Entscheidung von Sachfragen durch das Volk meint.<sup>9</sup> Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Wahl bezieht sich primär auf die Wahlen zum Deutschen

---

<sup>9</sup> Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (352).

Bundestag.<sup>10</sup> Problematisch ist demnach zunächst, ob die verfassungsrechtliche Legitimation der Etablierung einer Volkswahl der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten unmittelbar auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestützt werden kann. Dagegen könnte sprechen, dass die Wahlen in der Verfassung in einzelnen verfassungsrechtlichen Bestimmungen näher konkretisiert werden (Art. 38 GG); somit könnte davon ausgegangen werden, dass diese Regelungen abschließend sind und die Durchführung weiterer Wahlen von Amtsträgern nur durch eine Verfassungsänderung möglich ist.<sup>11</sup>

Zur Beurteilung der Problematik kann ein Vergleich zum umstrittenen Punkt der Zulässigkeit der Einführung von Volksabstimmungen angestellt werden.<sup>12</sup> Diesbezüglich wird in der Literatur betont, dass die Verfassung nur in Randbereichen plebiszitäre Elemente (Art. 29 GG und Art. 118 GG) enthält.<sup>13</sup> Zudem wird aus der konkretisierenden Ausgestaltung des Demokratieprinzips in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschlossen, dass die Verfassung eine grundsätzliche Festlegung auf die parlamentarische Repräsentation beinhaltet und folglich eine bloße einfachgesetzliche Normierung von rechtlich verbindlichen Volksabstimmungen nicht möglich ist.<sup>14</sup> Ebenfalls werden – insofern gilt das gleiche wie bei der Einführung eines Gesetzesinitiativrechts des Volkes – historische Erwägungen angestellt (Lehren aus Weimar) und es wird auf die Gefahren der Anfälligkeit der Bevölkerung für Demagogie verwiesen.<sup>15</sup> Die Nennung von „Abstimmungen und Wahlen“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zeigt zumindest, dass verfassungsrechtliche Grundsätze der Etablierung von weiteren plebiszitären Elementen nicht gänzlich entgegenstehen.<sup>16</sup> Die Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) lässt die Verankerung plebiszi-

<sup>10</sup> Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 96; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 II Rn. 111.

<sup>11</sup> So: Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 35 Rn. 18; in diese Richtung auch: Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 32.

<sup>12</sup> Wie hier: Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (353 f.).

<sup>13</sup> Dazu: Stern, Das Staatsrecht, Bd. I, S. 607; Badura, Staatsrecht, D. Rn. 12; kritisch allerdings, da die genannten Normen primär „Bevölkerungsentscheide“ zum Inhalt haben: Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 100.

<sup>14</sup> So: Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (361 ff.); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 34 Rn. 21 f.; Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 35 Rn. 15 f.; Isensee, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § 258 Rn. 88; Schwarz, in: Lorenz/Hoffmann/Hitschfeld (Hg.), Partizipation für alle und alles?, S. 161 (164 ff.); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 II Rn. 114 f.; abweichend: Meyer, JZ 2012, 538 (542).

<sup>15</sup> Eingehend zu den historischen Bedenken: Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 177 ff.; kritisch zum historischen Argument: Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 20.

<sup>16</sup> Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Bd. II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 99; Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (366 f.); Meyer, JZ 2012, 538 (542); Schwarz, in: Lorenz/Hoffmann/Hitschfeld (Hg.), Partizipation für alle und alles?, S. 161 (165); eingehend dazu: Dreier/Wittreck, in: Feld u. a. (Hg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 16 ff. m. w. N.; zur Diskussion weitere plebiszitäre Elemente in das Grundgesetz einzuführen: BR-Drs. 360/92, Rn. 177 ff.; BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.

tärer Verfahren in die Verfassung dann zu, wenn die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems und die grundsätzliche Entscheidung für die repräsentative Demokratie nicht umgangen werden.<sup>17</sup> Demnach ist auch für die Zulässigkeit der Wahl der Amtsträger durch das Volk entscheidend, ob die repräsentative Demokratie im Kern gewahrt bleibt.

## II. Wahrung des Kernbereichs der repräsentativen Demokratie

Bei einer Wahl von Amtsträgern durch das Volk ist die repräsentative Demokratie nicht in gleicher Weise gefährdet wie bei Abstimmungen, da die Arbeitsfähigkeit der gewählten Organe in Bezug auf bestimmte Sachentscheidungen nicht beeinträchtigt wird. So geht Eberhard Schmidt-Aßmann hinsichtlich der Bundesbeauftragten von einer Zulässigkeit der Einführung einer Volkswahl durch ein einfaches Gesetz aus.<sup>18</sup> Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass durch die Volkswahl von anderen Amtsträgern das Verfassungsgefüge geändert wird und demnach eine Verfassungsänderung notwendig ist,<sup>19</sup> so wäre bei einer bloßen Wahl der Beauftragten durch das Volk zumindest nicht der Kernbereich der repräsentativen Demokratie angetastet. Insbesondere würden diejenigen Abgeordneten weiterhin durch das Volk gewählt, die sodann auch die maßgeblichen Entscheidungen treffen. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass den repräsentativen Staatsorganen ein gewisses Maß an eigenständiger Organisationsgewalt verbleiben muss, damit sie ihre Funktionen erfüllen können. Der Bundesregierung kann jedoch insoweit ein Mitbestimmungsrecht zuerkannt werden, als sie über das konkrete Themengebiet, für das ein Beauftragter eingesetzt werden soll, entscheidet. Der Gewaltenteilungsgrundsatz ist ebenfalls durch eine Wahl durch das Volk nicht beeinträchtigt, da nicht die Verteilung der Macht zwischen Legislative und Exekutive betroffen ist – das Volk ist Träger der Staatsgewalt.

Gerade aufgrund der Tatsache, dass die Beauftragten primär eine bloße beratende und unterstützende Funktion haben sowie oftmals als Ansprechpartner für die Bürger auftreten sollen (Ombudsfunktion), könnte eine stärkere direkte Mitbestimmung der Bevölkerung von Vorteil sein. Eine solche Ausgestaltung wäre dann nicht mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden, wenn die Anzahl der Beauftragten reduziert und eine festgesetzte Zahl von Beauftragten zu Beginn einer jeden Legislaturperiode vom Volk gewählt würde. Im Übrigen besteht die

---

<sup>17</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 20 II Rn. 117; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 34 Rn. 23; Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 35 Rn. 21; Sachs, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 Rn. 33; Dreier, in: ders. (Hg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 105; Schwarz, in: Lorenz/Hoffmann/Hitschfeld (Hg.), Partizipation für alle und alles?, S. 161 (166); eingehend zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung verbindlicher Volksabstimmungen: Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 443 ff.

<sup>18</sup> Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (353 f.).

<sup>19</sup> Siehe: Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 35 Rn. 18.

Möglichkeit, nur die Beauftragten, die für die Bürger von besonderer Relevanz sind, durch das Volk wählen zu lassen.

## C. Reduktion der Anzahl der Beauftragten

Ein Träger von Organisationsgewalt ist nicht darauf beschränkt, Beauftragte zur Wahrnehmung spezieller Aufgaben einzusetzen; er kann vielmehr aus einer Vielzahl organisatorischer Maßnahmen wählen.<sup>20</sup> Die Ernennungspraxis der Beauftragten zeigt jedoch, dass die Organisationsform des Beauftragten als eine geeignete Form eingeschätzt wird, um staatliche Aufgaben zu erledigen.<sup>21</sup> Demgegenüber wird in der Literatur betont, dass die Beauftragten nicht stets deswegen berufen werden, weil sie die sachgerechteste Lösung für die bestehenden Probleme sind, sondern oftmals deshalb, weil andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Defizite innerhalb des staatlichen Behördenapparats zu aufwendig sind.<sup>22</sup>

Der Feststellung, dass die Beauftragten vielfach „keine Lösung, sondern Symptom einer Fehlentwicklung“<sup>23</sup> sind, ist nicht pauschal zuzustimmen. Es gilt, die Vorzüge, die mit der Bestellung der Beauftragten verbunden sind, gegenüber den Nachteilen abzuwägen.

## I. Notwendigkeit der Beauftragten

Die hier im Fokus stehenden Beauftragten unterstützen in erster Linie die Regierung, diese könnte sich jedoch grundsätzlich ebenfalls für einen bestimmten Themenbereich unabhängiger privater Sachverständiger bedienen.<sup>24</sup> Auch in Bezug auf die Kontrollfunktion der Beauftragten ist festzustellen, dass gleichfalls weitere Kontrolleinrichtungen bestehen, die Missstände und Willkür der Staatsgewalt verhindern sollen: Parlament, Gerichte, Bundespräsident, Rechnungshöfe oder private Einrichtungen.<sup>25</sup> Weiterhin besteht in Deutschland in Art. 17 GG ein Petitionsrecht, wodurch der Bürger einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf hat, dass seine Beschwerden ordnungsgemäß geprüft und beschieden werden.<sup>26</sup> In Bezug auf die Kontrolle der Regierung besteht im Deutschen Bundestag die Möglichkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 44 GG, der die

<sup>20</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 44.

<sup>21</sup> Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 55.

<sup>22</sup> Hopp, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 142.

<sup>23</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 283; kritisch in Bezug auf die Entwicklung: Heitmann, NJW 1996, 904 (905).

<sup>24</sup> Näher zu dieser Form der Beratung: Voßkuhle, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 43 Rn. 17 ff.

<sup>25</sup> Siehe dazu: Seibert, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 30 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 2, 225 (LS 1); Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, S. 209.

Aufgabe hat, Sachverhalte zu untersuchen und auf Missstände innerhalb der Regierung hinzuweisen.<sup>27</sup> Des Weiteren bestehen beispielsweise die Möglichkeiten der Großen (§§ 100–103 GOBT) und Kleinen Anfrage (§ 104 i. V. m. §§ 75 Abs. 3, 76 Abs. 1 GOBT).<sup>28</sup> Diese Rechte werden in der Regel von der parlamentarischen Opposition ausgeübt; demnach steht in der Praxis nicht das gesamte Parlament der Regierung als Kontrollinstanz gegenüber.<sup>29</sup> Weiterhin verfügt der Bundestag nur über beschränkte Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Verwaltung, so kann er nicht unmittelbar auf die Tätigkeit der Verwaltung einwirken.<sup>30</sup> Dennoch ist festzustellen, dass das Kontrollsystem des Bundes grundsätzlich anderweitig Schutz gewährleistet, um Missstände innerhalb des Staates aufzudecken. Weiterhin könnte die Erledigung einer Sonderaufgabe gleichermaßen einer etablierten Behörde oder vielmehr direkt den Ministerien übertragen werden. In diesem Fall würde es auch nicht zu einer erheblichen Aufweichung der herkömmlichen Organisationsstrukturen kommen.<sup>31</sup> Als Beispiel wird auf das Amt für Kinderinteressen in Köln verwiesen, das mit einer besonderen Aufgabe, nämlich der Wahrnehmung von Kinderinteressen, betraut wurde.<sup>32</sup> Allerdings stellt sich bei diesem Vorschlag naturgemäß die Frage, ob eine andere Bezeichnung für die Tätigkeit tatsächlich zu einer Besserung führt; dies würde letztlich nur das Problem lösen, der *Beauftragtenflut* entgegenzuwirken.

Weiterhin ist zu beachten: Die in dieser Arbeit im Fokus stehenden Beauftragten sind gerade keine klassischen Verwaltungseinheiten, sondern im Bereich der Gubernative tätig. Sie haben eine besondere Schnittstellenfunktion zwischen der Bundesregierung und der Gesellschaft, die für traditionelle Verwaltungsbehörden untypisch ist.<sup>33</sup> Der Beauftragte kann durch seine Autorität, die er durch die Regierung verliehen bekommt, die Öffentlichkeit für ein bestimmtes Problem sensibilisieren.<sup>34</sup> Zwar kann dagegen wiederum eingewendet werden, dass bereits die Abgeordneten des Bundestages die Aufgabe haben, sich um die Anliegen der

<sup>27</sup> *Kingreen*, Jura 2018, 880 (882); *Geis*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 55 Rn. 6 ff.

<sup>28</sup> Ausführlich zu den Kontrollmöglichkeiten: *Steffani*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 49 Rn. 12 ff.

<sup>29</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 42; *Bischoff/Bischoff*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 54 Rn. 65.

<sup>30</sup> *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 42; näher zum Defizit der Kontrollfähigkeit: *Böhret*, Politik und Verwaltung, S. 15–17; *Bischoff/Bischoff*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 54 Rn. 64.

<sup>31</sup> *Arndt*, RuP 1987, 32 (35); *Schmitt Glaeser/Mackeprang*, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (31); *Heitmann*, NJW 1996, 904 (905); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 283.

<sup>32</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 122; näher zum Amt: *Arnold/Wüstendörfer*, Auf der Seite der Kinder – Kinderbeauftragte in Deutschland, S. 80 ff.

<sup>33</sup> Siehe zu den Argumenten für die Ernennung eines Beauftragten auch: *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 193 ff.; *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 43 f.

<sup>34</sup> Ähnlich auch: *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 142.



Bürger zu kümmern;<sup>35</sup> allerdings ist es zur Wahrung der Interessen der Bevölkerung von besonderem Vorteil, wenn es auch im Bereich der Regierung eine Person gibt, die besonders auf eine Interessengruppe spezialisiert ist, auch wenn sich die Abhilfebefugnisse des Beauftragten in Grenzen halten. Insbesondere im Hinblick auf die tendenziell positive Wahrnehmung der Beauftragten in der Bevölkerung könnte sich diese Rechtsfigur in Zukunft bewähren.<sup>36</sup> Ferner hat der Beauftragte auch bedeutende Vorzüge im Vergleich zu anderen Behörden. So kann sich in manchen Bereichen die Bestellung eines Beauftragten anbieten, insbesondere wegen seiner Unabhängigkeit.<sup>37</sup> Dagegen wird zwar darauf hingewiesen, dass allein die Unabhängigkeit nicht Argument für die Ernennung eines Beauftragten sein kann, da diese auch in anderen öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen gewährleistet werden kann.<sup>38</sup> Jedoch zeichnet sich der Beauftragte in besonderem Maße durch seine Unabhängigkeit in der Berichterstattung sowie die Einräumung einer weitgehenden Entscheidungsfreiheit aus<sup>39</sup> – dies ist das prägende Merkmal der Organisationsform dieser Rechtsfigur. Die Parlamentarischen Staatssekretäre haben nicht die gleichen Freiheiten. Weiterhin ist festzustellen, dass beispielsweise dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in der Öffentlichkeit eine hohe Bedeutung zukommt – insbesondere aufgrund seiner grundrechtsrelevanten Funktion – und er demnach das politische Geschehen im Sinne der Bürger beeinflussen kann.<sup>40</sup> Durch seine unabhängigen Auskünfte und Gutachten hat er öffentliche Aufmerksamkeit erhalten.<sup>41</sup> Weiterhin sind die Organisationsstrukturen in den Ministerien nicht hinreichend flexibel und erforderliche Veränderungen in der Ministerialverwaltung mit einem nicht unerheblichen Zeitaufwand verbunden.<sup>42</sup> Gleichfalls ist die Kontrolle durch andere Einrichtungen mit Nachteilen verbunden. So ist bei der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts das Enumerationsprinzip einzuhalten. Das Gericht wird lediglich in den abschließend gesetzlich geregelten Verfahren in Art. 93 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie gegebenenfalls auf Grundlage einer Zuweisung durch Bundesgesetz gemäß Art. 93 Abs. 3 GG tätig.<sup>43</sup> Demnach ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle beschränkt. Nach Art. 19 Abs. 4 GG hat zwar bereits jeder Bürger das Recht, die

<sup>35</sup> So: *Hiersemann*, Bay LT-PIPr. 18/5, S. 188.

<sup>36</sup> Vgl. auch: *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 142.

<sup>37</sup> Siehe auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 410; siehe auch zum Erfordernis der Unabhängigkeit des Beauftragten: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 129f.

<sup>38</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426); *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 130.

<sup>39</sup> Ähnlich auch: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426).

<sup>40</sup> So auch: *Eberle*, DÖV 1988, 480; *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 22; *Schlink*, VVDStRL 48 (1990), S. 235 (252).

<sup>41</sup> *Zöllner*, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 17f.

<sup>42</sup> *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 44.

<sup>43</sup> BVerfGE 1, 396 (408); 13, 54 (96); 22, 293 (298); 63, 73 (76); *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 90f.; *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 93 Rn. 185f.; *Wieland*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 93 Rn. 50ff.

Gerichte anzurufen, sofern er sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt fühlt. Allerdings wirkt der Rechtsschutz durch die Gerichte – trotz seiner Funktion, den Bürgern einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 4 GG) – unpersönlich.<sup>44</sup> Dies kann im gegebenen Zusammenhang auch mit der Institutionalisierung der Gerichtsverfahren und der Tatsache begründet werden, dass die Gerichte ebenfalls nicht lediglich den Schutz des Einzelnen im Blick haben, sondern auch dazu beitragen müssen, dass die Rechtsanwendung sowie die Rechtsfortbildung einheitlich erfolgen.<sup>45</sup> Ferner wird auch die Effektivität der Kontrolle der Verwaltung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit kritisiert.<sup>46</sup> So wird u. a. darauf hingewiesen, dass die Handlungen der Behörde in der Regel nur auf Rechtmäßigkeit und fehlerfreie Ermessensausübung überprüft werden.<sup>47</sup> Ebenfalls unterliegen Regierungsakte – aufgrund des politischen Gestaltungsspielraums – einer beschränkten Kontrolle auf Evidenz und Willkür.<sup>48</sup> Zudem wird beanstandet, dass die Gerichtsverfahren häufig langwierig sowie mit erheblichen Anstrengungen für die Bürger verbunden seien.<sup>49</sup> Der Bundespräsident stellt nur ein schwaches Kontrollorgan dar; seine Einflussmöglichkeiten beschränken sich in der Regel auf die Repräsentation nach außen.<sup>50</sup> Bezüglich der Gesetze steht ihm lediglich ein formelles und beschränktes materielles Prüfungsrecht zu, wenn das Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist;<sup>51</sup> weitergehende Einflussmöglichkeiten bei der Erarbeitung von Gesetzen beispielsweise in Bezug auf Zweckmäßigkeitserwägungen sowie in politischer Hinsicht hat er jedoch gerade nicht. Der Bundesrechnungshof überprüft hingegen lediglich das Finanzgebaren.<sup>52</sup>

Es kann zwar festgehalten werden, dass Einrichtungen anstelle von Beauftragten geschaffen werden können, dennoch sind die Beauftragten im Vergleich zu anderen Kontrolleinrichtungen nicht zwingend die schlechtere Wahl.<sup>53</sup> Sie beschränken sich auf das Tätigwerden in einem bestimmten Themenbereich, der oftmals für

<sup>44</sup> *Berra*, Im Paragraphenturm, S. 124 ff.; *Stein*, NJW 1966, 2105 (2106 f.); *Redeker*, NJW 1967, 1297 (1298).

<sup>45</sup> *Redeker*, NJW 1967, 1297 (1298).

<sup>46</sup> Zusammenfassend zur Kritik: *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 40 f.

<sup>47</sup> *Kempf*, APuZ B 44/1973, 17 (26); näher zur Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. I, Art. 19 Abs. 4 Rn. 117 ff. m. w. N.

<sup>48</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. I, Art. 19 Abs. 4 Rn. 122; *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 82 f.

<sup>49</sup> *Werner*, DVBl. 1957, 221 (222 f.); *Braun*, DVBl. 2019, 805 ff.; eingehend zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Verfahrensdauer: *Kloepfer*, JZ 1979, 209 ff.

<sup>50</sup> *Seibert*, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 32; siehe näher zu den beschränkten Befugnissen des Bundespräsidenten: *Isensee*, NJW 1994, 1329 f.; *Gehrlein*, DÖV 2007, 280 ff.; *Butzer*, NJW 2017, 210 ff. m. w. N.

<sup>51</sup> Zur Streitigkeit in Bezug auf das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten siehe nur: *Mann*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. 82 Rn. 8 ff.; *Bauer*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. II, Art. 82 Rn. 13; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. II, Art. 82 Rn. 27 ff.; *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 82 Rn. 115 ff. m. w. N.

<sup>52</sup> *Seibert*, Zivilbeauftragte in Deutschland, S. 31.

<sup>53</sup> Ähnlich auch: *Ehrenfeld*, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 44.

die Gesellschaft von wesentlicher Bedeutung ist; dass dieses Themengebiet durch spezielle unabhängige Personen umfassend bearbeitet wird, kann für besonders wichtige Belange von Vorteil sein.

## II. Qualität statt Quantität

Die hohe Anzahl der gegenwärtig bestehenden Beauftragten geht allerdings mit einem Bedeutungsverlust des Beauftragten einher. So entsteht dadurch der Eindruck, dass die Einsetzung von Beauftragten nicht das Ergebnis von intensiven sowie rationalen Überlegungen ist, sondern lediglich ein Mittel der Politik, um auf ein neu auftretendes Problem schnell zu reagieren. Die Berufung eines Beauftragten soll jedoch die Ausnahme und nicht die Regel darstellen.<sup>54</sup> So wird auch verlangt, dass die Einsetzung von Beauftragten nur dann erfolgen sollte, wenn dies durch besondere Gründe, die das Gemeinwohl betreffen, zwingend erforderlich ist und anderweitig den gesellschaftlichen Bedürfnissen nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann.<sup>55</sup> Die Reduktion der Anzahl der Beauftragten würde dazu führen, dass die Bundesregierung dazu angehalten wird, stets die Notwendigkeit und die Erforderlichkeit eines Beauftragten zu hinterfragen und sodann gegebenenfalls Beauftragte, die nicht mehr notwendig sind, wieder abzuschaffen und durch neue zu ersetzen.

Ferner sind die Kosten zu berücksichtigen. Das Tätigwerden von Beauftragten führt auch dann zu Mehrausgaben, wenn sie kein gesondertes Gehalt bekommen. Eine Reduzierung der Beauftragtenzahl könnte zu Einsparungen führen und ist demnach dringend anzuraten – auch wegen des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

## D. Vergesetzlichung des Beauftragtenwesens

Der Freistaat Bayern hat ein Beauftragtengesetz (Bayerisches Beauftragtengesetz) erlassen und damit auf die Kritik bezüglich der rechtsgrundlosen Bestellung von Beauftragten reagiert. Die Untersuchung hat gezeigt, dass zwar einige Beauftragte bereits aufgrund einer gesetzlichen Grundlage errichtet werden, allerdings gibt es weiterhin eine beträchtliche Anzahl von Beauftragten, die gesetzlich nicht näher konkretisiert sind.

Das Ziel eines solchen Gesetzes wäre es, zu einer Vereinheitlichung der maßgeblichen Regelungen über die Bestellung von neuen Beauftragten beizutragen und insbesondere für mehr Transparenz über die vorhandenen Bundesbeauftragten, Be-

<sup>54</sup> So auch: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426); *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 69.

<sup>55</sup> *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § 111 Rn. 68.

auftragten der Bundesregierung und Koordinatoren auf Bundesebene zu sorgen. In Bezug auf die bereits geregelten Bundesbeauftragten sowie die Beauftragten der Bundesregierung stellt sich sodann die Frage, ob diese in ein einheitliches Gesetz integriert werden sollten oder ob sich diesbezüglich weiterhin separate Regelungen anbieten. In diesem Sinne sind die Worte Albert Einsteins auch für die Gesetzgebung zu beachten: „Sie sollte so einfach wie möglich sein, aber eben nicht einfacher“<sup>56</sup>. Gesetze müssen grundsätzlich abstrahieren, da sie eine Vielzahl von Anwendungsfällen regeln, gleichwohl aber hinreichend bestimmt formuliert sein.<sup>57</sup> Bei einer gesetzlichen Regelung der Beauftragten müssen die wesentlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf deren Status und Einsetzung normiert werden, gleichzeitig müssen die Regelungen der Bundesregierung einen ausreichenden Gestaltungsspielraum für die Anwendung im Einzelfall belassen.

## I. Berücksichtigung von Flexibilität

Historisch manifestierte sich in den großen zivilrechtlichen Kodifikationen der „primär aufklärerisch-rechtsstaatliche *Impuls nach rationaler gesellschaftlicher Gestaltung* und ihrer Kontrolle“<sup>58</sup>. Kodifikation bedeutet im traditionellen Sinne die systematische und abschließende Regelung eines Sachgebiets; in der Regel werden dabei einzelne rechtlich geregelte Teilbereiche in einem Gesetzbuch neu geordnet.<sup>59</sup> Eine Kodifikation zeichnet sich grundsätzlich dadurch aus, dass sie sich in einen Allgemeinen Teil und einen Besonderen Teil gliedern lässt.<sup>60</sup> Ein Einzelgesetz betrifft hingegen ein Spezialproblem.<sup>61</sup> In Bezug auf die Beauftragten wurde festgestellt, dass es bereits einzelne Beauftragte gibt, die gesetzlich normiert wurden (so insbesondere der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Bundesdatenschutzgesetz sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Aufenthaltsgesetz), und Beauftragte, die lediglich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien genannt werden. Demnach könnte zunächst daran gedacht werden, dass es möglich wäre, ein Gesetzbuch mit einem Allgemeinen Teil über den generellen Status von Beauftragten und einen Besonderen Teil, der sich sodann explizit mit den Aufgaben und Befugnissen eines jeden einzelnen Beauftragten beschäftigt, zu schaffen. In diesem Fall könnte von einer kleinen Kodifikation des Beauftragtenwesens gesprochen werden. Dagegen ist allerdings einzuwenden, dass die überwiegende Anzahl der Beauftragten dem Organisationsbereich der Regie-

<sup>56</sup> Voßkuhle, NJW 2018, 3154 (3157).

<sup>57</sup> Schulze-Fielitz, in: FS Vogel, S. 311 (312).

<sup>58</sup> Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 7 (Hervorhebung auch im Original).

<sup>59</sup> Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 89; Peine, in: FS Rauschning, S. 669; Kahl/Hilbert, RW 2012, 453 (454).

<sup>60</sup> Kahl/Hilbert, RW 2012, 453 (456 ff.).

<sup>61</sup> Peine, in: FS Rauschning, S. 669.

rung zugeordnet ist und somit die Organisationsgewalt der Bundesregierung nicht durch den Gesetzgeber ausgehöhlt werden darf.<sup>62</sup> Bei den Regelungen über die Beauftragten kann es sich dementsprechend auch mitnichten um ein komplexes Regelungswerk handeln. Es geht nicht um die Verrechtlichung des gesellschaftlichen Lebens, sondern in erster Linie um die Vergesetzlichung eines Teils der staatlichen Binnenorganisation – einer solchen Verrechtlichung sind jedoch Grenzen gesetzt.<sup>63</sup> Das Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung setzt sich beispielsweise lediglich aus vier Artikeln zusammen – von einem detaillierten Gesetz kann also nicht die Rede sein. Hinsichtlich des Gesetzes über die Parlamentarischen Staatssekretäre wird ebenfalls davon gesprochen, dass es sich in erster Linie um ein Statusgesetz handelt, das dementsprechend gesetzliche Regelungen über die Ernennung, die Entlassung, das Amtsverhältnis, die Aufgaben und die Versorgung enthält.<sup>64</sup>

Eine gesetzliche Regelung dürfte demnach nur die nähere Ausgestaltung der Beauftragten umfassen, also das „Wie“ hinsichtlich der Errichtung und nicht das „Ob“ bezüglich der Schaffung eines Beauftragten. Ob die Regierung einen Beauftragten einsetzt und für welches Sachgebiet und für welchen Zeitraum dies geschieht, muss in ihrem Ermessen bleiben. Es ist Flexibilität vonnöten, damit die Regierung die gesellschaftliche Relevanz der Materien im Einzelfall bestimmen kann – hier findet ständig ein Wandel statt. Die Bundesregierung gestaltet die Rahmenbedingungen für das gesellschaftliche Zusammenleben und muss flexibel auf Krisensituationen reagieren können. Besonders deutlich zeigte dies beispielsweise der Ausbruch der Corona-Pandemie; schnelles Handeln war notwendig, sodass Maßnahmen – zumindest zu Beginn und zeitlich befristet – von der Exekutive beschlossen werden mussten.<sup>65</sup> Demnach kann nur ein fragmentarisches Gesetz in Bezug auf die Beauftragten geschaffen werden, damit für unvorhergesehene Ereignisse weiterhin die Möglichkeit besteht, einen neuen Beauftragten mit gesonderten Aufgaben zu ernennen. Im Folgenden sollen die Aspekte genannt werden, die einer inhaltlichen Regelung zugänglich sind.

---

<sup>62</sup> So auch: *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 409.

<sup>63</sup> Eingehend zu den verschiedenen Formen der Gesetzgebung: *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 1 ff. m. w. N.

<sup>64</sup> *Busse*, ParlStG, Einleitung Rn. 18.

<sup>65</sup> Siehe zur Problematik diesbezüglich: *Brocker*, NVwZ 2020, 1485 (1486).

## II. Mögliche inhaltliche Regelungen eines Gesetzes

In Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Beauftragten hat Julia Kruse bereits erste Ansatzpunkte entwickelt, die zwingend einer gesetzlichen Regelung bedürfen.<sup>66</sup> Hinsichtlich der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung bedürfen folgende Aspekte einer Klärung:

– *Terminus*: Es muss zunächst für eine verbesserte Rechtsklarheit gesorgt werden, indem die unterschiedlichen Begrifflichkeiten Bundesbeauftragte, Beauftragte der Bundesregierung sowie Koordinatoren präzise in einer gesetzlichen Regelung bestimmt werden. Hildebert Ehrenfeld unterbreitete in seiner Untersuchung den Vorschlag, einzelne Beauftragte in Repräsentanten oder Ombudsmänner umzubenennen.<sup>67</sup> Eine solche Umbenennung ist jedoch dann nicht notwendig, wenn die Bezeichnungen klar legal definiert werden und die Repräsentations- und die Petitionsfunktion dieser Beauftragten hervorgehoben werden. Zwar wird der Begriff des Beauftragten auch dahingehend kritisiert, dass eine präzise Unterscheidung zwischen Amt und Person<sup>68</sup> erschwert werde und er angesichts der Realität, dass eine persönliche Aufgabenwahrnehmung durch einen Beauftragten meist nicht erfolgt, als problematisch zu betrachten sei.<sup>69</sup> Gegen diese Kritik ist allerdings einzuwenden, dass es gerade Sinn und Zweck von Beauftragten ist, dass diese sich durch einen persönlichen Bezug von den üblichen Behörden unterscheiden und demnach von den Bürgern als besondere Institution wahrgenommen werden. Zwar steht die personalisierte Komponente bei den Bürgerbeauftragten beziehungsweise bei den Ombudsmännern stärker im Fokus<sup>70</sup> – so „fungieren sie als Scharnier zwischen dem Staat, seinem Recht und den Bürgern“<sup>71</sup> –, allerdings kümmern sich auch die Bundesbeauftragten oder die Beauftragten der Bundesregierung um ein spezielles Anliegen und stehen oftmals in dieser Funktion den Bürgern als Ansprechpartner zur Verfügung. Zwar ist es zutreffend, dass die Beauftragten in den meisten Fällen Unterstützung erhalten und dementsprechend eine Institution darstellen, dennoch hat die gesamte Institution die Aufgabe, sich eines bestimmten Begehrens der Bevölkerung anzunehmen.<sup>72</sup> Ebenso wie es sich nicht verhindern lässt, dass sich die Amtsausführung oftmals auf das Privatleben des Amtswalters auswirkt,<sup>73</sup> lässt es sich nicht vermeiden, dass die Bürger hohe Erwartungen an eine besonders per-

---

<sup>66</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 88 ff.; siehe in jüngerer Zeit auch: Haake, VerfBlog, 2022/5/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/> (zuletzt abgerufen am: 5. 9. 2022).

<sup>67</sup> Ehrenfeld, Beauftragte des Bundes und der Länder, S. 44 ff.

<sup>68</sup> Allgemein hierzu: Depenheuer, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 36 Rn. 54 ff.

<sup>69</sup> Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 72 ff.

<sup>70</sup> Matthes, Der Bürgerbeauftragte, S. 19; Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 434.

<sup>71</sup> Debus, DÖV 2017, 810 (820).

<sup>72</sup> Siehe in Bezug auf die Verwaltungsbeauftragten: Schmitt Glaeser/Mackeprang, Die Verwaltung 24 (1991), 15 (18).

<sup>73</sup> Depenheuer, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 36 Rn. 62.

sönliche Amtsausführung haben, die sich in der Praxis aufgrund der Vielzahl an zu bearbeitenden Sachverhalten nicht vollständig erfüllen lassen. Die personalisierte Amtsbezeichnung ändert nichts daran, dass zwischen der Privatperson des Beauftragten und der Ausübung eines öffentlichen Amtes weiterhin unterschieden werden muss. Würde eine allgemeine Bezeichnung einer Behörde verwendet, so würde den Beauftragten ihre wesentliche Funktion und Bedeutung genommen. So sollen sich Beauftragte im besonderen Maße um die Anliegen der Bürger kümmern. Demnach ist es nicht „anachronistisch“<sup>74</sup>, die Beauftragten durch eine personalisierte Begrifflichkeit zu kennzeichnen. Generell ist es in der Verwaltung üblich, dann eine personalisierte Bezeichnung zu verwenden, wenn die Verantwortung der Behördenspitze besonders im Fokus steht. Beispielsweise wird häufig vom Regierungspräsidenten und nicht vom Regierungspräsidium gesprochen.<sup>75</sup> In Bezug auf die Problematik einer geschlechtsneutralen Bezeichnung<sup>76</sup> ist einzuwenden, dass durch die Verwendung einer entsprechenden zusätzlichen Kennzeichnung beispielsweise „männlich/weiblich/divers“ einer Geschlechterdiskriminierung entgegen gewirkt werden kann.

– *Ernennung sowie Abberufung der Beauftragten*: Es sollte normiert werden, dass die Beauftragten durch die Bundesregierung oder den Bundeskanzler ernannt sowie abberufen werden können; entscheidend ist, dass die Regierung weiterhin ein Ermessen über die Ernennung im Einzelfall und die zeitliche Dauer des Einsatzes hat. Allerdings kann die verpflichtende Ernennung eines Beauftragten in besonderen Fällen gerechtfertigt sein, etwa aufgrund einer besonders hohen praktischen, historischen oder grundrechtlichen Bedeutung. Zwar würde eine Wahl der konkreten Person durch das Parlament zu einer höheren demokratischen Legitimation führen, dies würde jedoch die Personalhoheit der Exekutive zugunsten der Legislative beeinträchtigen. Soll eine verstärkte demokratische Legitimation herbeigeführt werden, so könnte gleichfalls die Wahl einer begrenzten Anzahl der Beauftragten durch das Volk etabliert werden. Weiterhin könnte die Möglichkeit der Abberufung in Fällen einer schweren Pflichtverletzung oder missbräuchlichen Amtsausübung vorgesehen werden.

– *Amtsverhältnis und organisatorische Ausgestaltung*: Es ist klarzustellen, dass die Beauftragten in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen. Die Zuordnung zu den Ressorts und die Tatsache, dass Beauftragte – sofern keine gesetzlichen Sonderregelungen bestehen – eine angegliederte Organisationseinheit darstellen, sollten festgehalten werden. Allerdings dürfen die Ressorts nicht explizit festgelegt werden; dies würde die Organisationsgewalt der Exekutive beeinträchtigen. Vielmehr darf nur ein allgemeiner Hinweis erfolgen, dass der Beauftragte dem zuständigen Ressort zugeordnet wird.

<sup>74</sup> So aber: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 74.

<sup>75</sup> Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, S. 185.

<sup>76</sup> Eingehend zur Problematik: Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 74 f.



– *Qualifikationen des Beauftragten*: Damit die Bundesregierung nicht nur nach Gutdünken über die Beauftragten entscheiden kann, sollte zugleich festgelegt werden, welche Qualifikationen ein Beauftragter erfüllen muss, um das Amt ausüben zu können (einschlägige berufliche und fachliche Erfahrungen). Es könnte sich auch eine öffentlich-rechtliche Stellenausschreibung anbieten. Weiterhin würde es der Transparenz dienen, wenn die Bundesregierung nach der Ernennung einer Person zum Beauftragten die Gründe veröffentlicht, die die Person für das Amt qualifizieren.

– *Maximale Anzahl der Beauftragten*: Um dem Kritikpunkt der *Beauftragtenflut* entgegenzuwirken, ist es sinnvoll, in Bezug auf die Beauftragten eine ausdrückliche Begrenzung festzulegen. Dies ist auch im entsprechenden bayerischen Gesetz erfolgt (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayBeauftrG), das eine Limitierung auf sieben Beauftragte vorsieht. Nicht festgelegt werden sollte jedoch der Themenbereich, für den die Beauftragten eingesetzt werden. Hierbei ist Flexibilität notwendig.<sup>77</sup> Über die Themen und Ziele der Beauftragten kann sich die Bevölkerung weiterhin über die gemäß § 21 Abs. 3 GGO veröffentlichte Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten und der Koordinatoren informieren. Es ist zu empfehlen, einen Verweis auf die entsprechende Norm im Gesetz vorzunehmen oder erneut explizit auf die Bekanntmachung der einzelnen Beauftragten zu verweisen.

– *Regelung der Aufgaben*: Bei der Beschreibung der Aufgaben ist eine abstrakte Vorschrift notwendig; die Beschreibung könnte ähnlich wie bei den Parlamentarischen Staatssekretären vorgenommen werden (vgl. § 1 Abs. 2 ParlStG). Allerdings sollte neben dem Hinweis darauf, dass die Beauftragten primär die Bundesregierung unterstützen sowie wichtige neue Initiativen anregen sollen, darauf hingewiesen werden, dass sie ebenfalls einen Ansprechpartner für die Bürger darstellen. Ferner sollten die Informationsarbeit und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit normiert werden. Damit der Tatsache, dass bei den unterschiedlichen Beauftragten sachlogisch differente Aufgaben anfallen, hinreichend Rechnung getragen wird, kann darauf verwiesen werden, dass die Bundesregierung die nähere Ausgestaltung bestimmt.<sup>78</sup>

– *Regelung der Rechte und Befugnisse*: Beauftragte benötigen keine weitreichenden Eingriffsbefugnisse, da sie primär gubernative Aufgaben wahrnehmen. Allerdings sollten die Befugnisse in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit zwingend festgelegt werden; insbesondere sollten Äußerungsbefugnisse gesetzlich konkretisiert werden, da die Gefahr von mittelbaren und faktischen Grundrechtseingriffen gegeben sein kann. Weiterhin ist es notwendig, die Rechte der Beauftragten, also Auskunfts- und Anhörungsrechte, niederzuschreiben. Von besonderer Bedeutung sind zudem die Berichtspflichten. In Bezug auf die Transparenz erscheint es über-

---

<sup>77</sup> Vgl. auch in Bezug auf die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung: Bay LT-Drs. 18/17, S. 7.

<sup>78</sup> Siehe zur Notwendigkeit der Flexibilität diesbezüglich auch: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 88.

legenswert, die Berichtspflichten der Beauftragten zu erweitern, damit die Tätigkeit mehr Beachtung in der Öffentlichkeit findet.<sup>79</sup> Dies würde gleichfalls zu einer besseren Kontrollierbarkeit der Beauftragten führen, die aufgrund der Unabhängigkeit der Beauftragten demokratisch erforderlich ist.<sup>80</sup>

– *Unabhängigkeit*: Es ist zu regeln, dass die Beauftragten weisungsfrei agieren; dies ist insoweit unproblematisch, als die Beauftragten nur im Innenbereich der Regierung tätig werden. Wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten normiert wird, bestehen diesbezüglich sodann auch weniger Bedenken in Bezug auf die Verantwortlichkeit für Grundrechtseingriffe. Weiterhin können eine verstärkte demokratische Legitimation sowie die Berichtspflichten eine weitreichendere Unabhängigkeit legitimieren.

– *Aufwandsentschädigung und Amtsausstattung*: Eine Regelung über die konkrete Entschädigung und die Zuweisung von Sach- und Personalmitteln ist zwingend. Die bayerische Regelung (vgl. Art. 3 BayBeauftrG) kann als Vorbild gelten.

– *Nebentätigkeiten und Inkompatibilitäten*: Es sollte ausdrücklich die Zulässigkeit von Nebentätigkeiten klargestellt und eine Regelung über die Vereinbarkeit eines Abgeordnetenmandats mit der Tätigkeit als Beauftragter getroffen werden. Eine Offenlegung von Nebentätigkeiten bietet sich an, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Es könnte eine ähnliche Regelung wie in § 44b Nr. 2 AbgG erfolgen. Eine solche Vorschrift besteht auch mit Art. 1 Abs. 3 BayBeauftrG.

– *Verhaltensregeln*: Generell kommt die Normierung von Verschwiegenheitspflichten sowie eventueller strafrechtlicher Konsequenzen in Betracht.<sup>81</sup>

### III. Integration der bereits gesetzlich geregelten Beauftragten

Ein Konflikt bei der Regelung könnte dann aufkeimen, wenn durch die einheitliche Normierung der Rahmenbedingungen des Beauftragtenwesens bereits bestehende Gesetze über die Beauftragten auseinandergerissen werden. So wird der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Aufenthaltsgesetz geregelt, da er aufgrund seiner Aufgaben thematisch diesem Rechtsgebiet zuzuordnen ist. Dennoch stellen die Sondergesetze grundsätzlich kein Problem dar. Ein Beauftragtengesetz würde die allgemeinen Rahmenbedingungen des Beauftragtenwesens darstellen; davon unberührt sind sodann speziellere Regelungen, die den allgemeinen Regelungen im Zweifel vorgehen (*lex specialis derogat legi generali*). Hinsichtlich des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung könnte ein expliziter Verweis auf die nähere Ausgestaltung in den Richtlinien der Bundesregierung vorgenommen werden.

<sup>79</sup> v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426).

<sup>80</sup> Siehe auch: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S. 405 (426).

<sup>81</sup> So auch bereits: *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 89.

Im Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung ist in Art. 3a BayBeauftrG zugleich eine Änderung des Bayerischen Integrationsgesetzes erfolgt, das die Ernennung des Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung regelt. Die Gesetze wurden aufeinander abgestimmt. Eine ähnliche Regelung könnte im Beauftragtengesetz auf Bundesebene vorgenommen werden; es sind Verweisungen vonnöten.

## **E. Verfassungsrechtliche Normierung besonders bedeutsamer Beauftragter**

Eine weitere bedeutende Änderung, die in Bezug auf die Beauftragten vorgenommen werden kann, wären verfassungsrechtliche Normierungen, ähnlich wie dies beim Wehrbeauftragten erfolgt ist (vgl. Art. 45b GG). Allerdings wäre bei einer Regelung der Beauftragten Zurückhaltung zu üben. Es gilt zu bedenken: „Verfassungsverfektionismus schlägt in Verfassungssirrelevanz um“<sup>82</sup>.

Eine verfassungsrechtliche Normierung sollte nur in Bezug auf besonders bedeutende Beauftragte erfolgen; dies kann hinsichtlich zweier Beauftragter angenommen werden, deren Bedeutung nachfolgend näher erörtert werden soll: des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus.

### **I. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

Der wachsenden Bedeutung des Datenschutzes in der Welt der Digitalisierung wird durch die einfachgesetzlichen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene zunehmend Rechnung getragen. Michael Kloepfer hebt hervor, dass sich der Beauftragte bereits „auf dem Weg zum Verfassungsorgan“<sup>83</sup> befindet. Der Datenschutzbeauftragte vermag zwar in einzelnen Verfassungen der Länder erwähnt sein,<sup>84</sup> auf Bundesebene fehlt es jedoch an einer solchen verfassungsrechtlichen Vorschrift – hier würde sich aber eine Änderung anbieten<sup>85</sup>. Dies empfiehlt sich zum einen, da diesem Beauftragten eine erhebliche Bedeutung für die Grundrechte (Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i. V. m.

<sup>82</sup> Grimm, in: ders. (Hg.), Die Zukunft der Verfassung, S. 11 (17).

<sup>83</sup> Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 63.

<sup>84</sup> Bayern (Art. 33a BayVerf), Berlin (Art. 47 BerlinVerf), Brandenburg (Art. 74 BbgVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 37 MecklenbVorpVerf); Niedersachsen (Art. 62 NdsVerf); Nordrhein-Westfalen (Art. 77a NRWVerf); Sachsen (Art. 57 SachsVerf); Sachsen-Anhalt (Art. 63 SachsAnhVerf); Thüringen (Art. 69 ThürVerf).

<sup>85</sup> So auch: Kloepfer, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § 1 Rn. 63.

Art. 1 Abs. 1 GG) zukommt,<sup>86</sup> zum anderen aufgrund der Stellung des Beauftragten als oberste Bundesbehörde, denn oberste Bundesbehörden haben eine ähnliche Stellung wie die Ministerien. Deren Errichtung wird in der Verfassung vorgegeben.<sup>87</sup> Die völlige Unabhängigkeit und damit die starke Stellung des Bundesbeauftragten gebietet eine verfassungsrechtliche Erwähnung.

Bei einer solchen Normierung ist es aus Transparenzgründen zu empfehlen, die Unabhängigkeit verfassungsrechtlich zu präzisieren. Ferner ist festzulegen, dass der Beauftragte über effektive Sanktionsbefugnisse verfügen muss, die sodann einfachgesetzlich zu konkretisieren sind.<sup>88</sup> Zu denken wäre auch daran, seine demokratische Legitimation zu stärken, indem für die Wahl eine Zweidrittelmehrheit gefordert wird; dies würde seiner besonderen Stellung gerecht werden und der Opposition mehr Einflussmöglichkeiten geben. Zudem könnte der Reformvorschlag von Sarah Thomé umgesetzt werden, dass der Beauftragte nicht aufgrund eines Vorschlags der Bundesregierung, „sondern auf Vorschlag der Fraktionen des Bundestags oder anhand einer Liste gewählt“<sup>89</sup> wird, was seine Unabhängigkeit stärken würde. Weiterhin könnte auch die Abberufung des Beauftragten durch das Parlament festgelegt werden. Um einen politischen Missbrauch der Abberufungsmöglichkeit zu verhindern, sind jedoch materielle Kriterien für die Abberufung erforderlich (missbräuchliche Amtsausführung).<sup>90</sup>

## **II. Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus**

Max Mannheimer, ein Zeitzeuge der Verbrechen des Nationalsozialismus, der für sein Engagement gegen das Vergessen mehrfach ausgezeichnet wurde, wandte sich mit eindringlichen Worten an die jüngere Generation:

„Ihr seid nicht für das verantwortlich, was geschah. Aber dass es nicht wieder geschieht, dafür schon.“<sup>91</sup>

Die Gräueltaten der Nationalsozialisten liegen in der Vergangenheit, dennoch bleibt es eine gewichtige Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass diese Geschehnisse nicht in Vergessenheit geraten. Die historische Verantwortung, die Deutschland trägt, erfordert es, dass effektive Maßnahmen ergriffen werden, damit die Erinnerung auch dann nicht verblasst, wenn die Generation der Zeitzeugen nicht

<sup>86</sup> Grundlegend: BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>87</sup> Siehe bereits oben: Kap. 4 A. I.

<sup>88</sup> Siehe zur Notwendigkeit wirksamer Sanktionsbefugnisse: Thomé, VuR 2015, 130 (133).

<sup>89</sup> Thomé, VuR 2015, 130 (133).

<sup>90</sup> Für eine qualifizierte Mehrheit: v. Lewinski, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSG, Art. 57 DSGVO Rn. 37; siehe auch: Groß, DuD 2002, 684 (687).

<sup>91</sup> Mannheimer, abrufbar unter: <https://mmsz-dachau.de/studienzentrum/leitbild/> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

mehr lebt. Der amtierende Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier betonte in seiner Rede anlässlich der Auschwitz-Befreiung vor 75 Jahren:

„Wir dachten, der alte Ungeist würde mit der Zeit vergehen. Aber nein: Die bösen Geister der Vergangenheit zeigen sich heute in neuem Gewand.“<sup>92</sup>

Aus der Erfassung politisch motivierter Kriminalität des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 14. Mai 2019 ergibt sich, dass antisemitische Straftaten gegenüber dem Jahr 2017 um 19,6 % angestiegen sind.<sup>93</sup> Die Überwindung antisemitischer Ressentiments stellt demzufolge nach wie vor eine Herausforderung dar. Antisemitismus bedroht „den öffentlichen Frieden und den gesamtgesellschaftlichen Prozess der Wahrheitssuche“<sup>94</sup>. In der Bundesrepublik besteht aufgrund der Gräueltaten, die zur Zeit des Nationalsozialismus begangen wurden, zudem eine besondere historische Verantwortung gegenüber dem Staat Israel.

### 1. Verfassungsrechtliche Wertentscheidungen gegen nationalsozialistisches Gedankengut

Die Bestimmungen im Grundgesetz (Grundrechte, völkerrechtsfreundliche Regelungen sowie die Ausgestaltung der Bundesrepublik als *wehrhafte* oder *streitbare* Demokratie) machen deutlich, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes sich dafür entschieden haben, eine Verfassung zu etablieren, durch die ein Rechtsstaat aufgebaut werden kann, der einen expliziten Kontrast zur nationalsozialistischen Diktatur darstellt.<sup>95</sup> Antisemitische oder rassistische Ausgrenzungen sind mit einer zivilisierten gesellschaftlichen Werteordnung nicht vereinbar, diese Feststellung ist Teil der „DNA deutscher Verfassungsstaatlichkeit“<sup>96</sup>. Eine verfassungsrechtliche Norm, die auf die Befreiung vom Nationalsozialismus Bezug nimmt, ist Art. 139 GG. Sowohl der Judikatur als auch der Literatur sind Äußerungen zu entnehmen, die darauf schließen lassen, dass sich diese Regelung generell gegen nationalsozialistisches Gedankengut richtet.<sup>97</sup> Allerdings ist eine solche

<sup>92</sup> Steinmeier, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-gedenkstunde-rede-steinmeier-680402> (zuletzt abgerufen am: 7. 1. 2021).

<sup>93</sup> Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018, Bundesweite Fallzahlen, Stand: 14. 5. 2019, S. 5, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

<sup>94</sup> Lagodinsky, Kontexte des Antisemitismus, S. 88.

<sup>95</sup> BVerfGE 39, 1 (67 f.); v. Mangoldt, in: Parlamentarischer Rat (Hg.), Schriftlicher Bericht zum Entwurf des GG, S. 5 (6); Lübbe-Wolff, NJW 1988, 1289 (1294); Dederer, JöR N. F. 57 (2009), 89 (98 f.); eingehend zum „Sühnegedanke“ des Grundgesetzes: Ridder, DÖV 1963, 321 ff.

<sup>96</sup> Schwarz, NordÖR 2021, 313.

<sup>97</sup> OVG Münster, NJW 2001, 2114 (aufgehoben durch: BVerfG [K], NJW 2001, 2076); Hamann, in: ders./Lenz (Hg.), GG, Art. 139 Anm. A; in diese Richtung auch: Battis/Grigoleit, NVwZ 2001, 121 (124); Jarass, in: ders./Pieroth (Hg.), GG, Art. 139 Rn. 1.

Auslegung insbesondere im Hinblick auf den Wortlaut, die Systematik und den genetischen Kontext der Norm problematisch. So sollte die Vorschrift eine reine Übergangsvorschrift darstellen.<sup>98</sup> Dennoch bleibt offen, weshalb der Verfassungsgeber mit Abschluss der Entnazifizierung die Norm dann nicht aufgrund ihrer Gegenstandslosigkeit gestrichen hat.<sup>99</sup> In der Vergangenheit gab es Anstrengungen, eine antifaschistische Klausel in das Grundgesetz einzufügen.<sup>100</sup> Ebenfalls fanden einfachgesetzlich Änderungen statt, so wurde § 46 Abs. 2 StGB<sup>101</sup> durch das Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität<sup>102</sup> dergestalt geändert, dass künftig antisemitische Beweggründe des Täters bei der Strafzumessung strafschärfend zu berücksichtigen sind.<sup>103</sup> Auf Landesebene finden sich hingegen Bestrebungen, Antisemitismusklauseln in die Verfassung aufzunehmen;<sup>104</sup> beispielsweise wurde in Sachsen-Anhalt eine Klausel, die sich auf die Nichtverbreitung nationalsozialistischen, rassistischen und antisemitischen Gedankenguts bezieht, in Art. 37a SachsAnhVerf verwirklicht. Fest steht dennoch: In der Verfassung auf Bundesebene gibt es – trotz der Möglichkeit des Vereins- und Parteiverbots (vgl. Art. 9 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 4 GG) – zumindest keine prononcierte Bestimmung, die sich auf den Kampf gegen Antisemitismus bezieht.

Antisemitismus stellt den angeborenen Wert eines Menschen<sup>105</sup> infrage, verletzt die Autonomie der Opfer und bedroht den öffentlichen Frieden.<sup>106</sup> Der Bundesgerichtshof konstatierte, dass die Publikationen antisemitischer Äußerungen die Demokratie gefährden können.<sup>107</sup> Der Ehrenschatz ist in diesem Kontext auch unter historischen Aspekten gewichtig.<sup>108</sup> So hob das Bayerische Oberste Landesgericht bei der Auslegung der Vorschriften über die Beleidigung (§§ 185, 193 StGB) neben dem individuellen Ehrenschatz des Opfers gleichfalls das Interesse des Gesetzge-

<sup>98</sup> Ablehnend demnach: BVerfGE 124, 300 (330); *Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 139 Rn. 4; *Wittreck*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. III, Art. 139 Rn. 14; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 139 Rn. 16; *Deiseroth*, in: Umbach/Clemens (Hg.), GG, Bd. II, Art. 139 Rn. 22 f.; *Lübbe-Wolff*, NJW 1988, 1289 (1294); *Zeccola*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. II, Art. 139 Rn. 5.

<sup>99</sup> So zutreffend: *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121 (124).

<sup>100</sup> Hierzu: BT-Drs. 14/5127, S. 1 ff.; kritisch dazu: *Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. III, Art. 139 Rn. 4; zu einem ähnlichen Vorschlag auf Landesebene: *Schwarz*, NordÖR 2021, 313 (315 f.).

<sup>101</sup> Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. 11. 1998, BGBl. I S. 3322, das zuletzt durch Gesetz vom 22. 11. 2021 geändert worden ist.

<sup>102</sup> Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30. 03. 2021, BGBl. I S. 441.

<sup>103</sup> Zur Entstehung: BR-Drs. 498/19, S. 1 ff.; BT-Drs. 19/16399, S. 1 ff.

<sup>104</sup> Eingehend dazu: *Janz*, in: Deutschland Archiv, 4. 12. 2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/322425> (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022); siehe in Bezug auf Bremen: *Schwarz*, NordÖR 2021, 313 (315 ff.).

<sup>105</sup> Eingehend zur Wert- bzw. Mitgifttheorie: *Dederer*, JöR N. F. 57 (2009), 89 (107 ff.) m. w. N.

<sup>106</sup> *Lagodinsky*, Kontexte des Antisemitismus, S. 82 f.

<sup>107</sup> BGHSt 13, 32 (37 f.); zur historischen Bedeutung des Art. 1 GG auch: BVerfGE 39, 1 (67 f.).

<sup>108</sup> *Lagodinsky*, Kontexte des Antisemitismus, S. 243.

bers, dem „Wiederaufleben nationalsozialistischen, insbesondere antisemitischen Gedankengutes zu begegnen“<sup>109</sup>, hervor. Wenn aber zu beobachten ist, dass antisemitische Straftaten dennoch ansteigen – so wird es aufgrund der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands erforderlich, die Verfassung in Bezug auf die Bekämpfung des Antisemitismus anzureichern.<sup>110</sup>

## 2. Handlungsauftrag an den Gesetzgeber

Es ist zunächst in Betracht zu ziehen, den Kampf gegen den Antisemitismus als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen.<sup>111</sup> Staatszielbestimmungen sind verbindliche Verfassungsnormen, die dem Staat spezifische Orientierungen bei der Erfüllung seiner sachlichen Aufgaben vorgeben.<sup>112</sup> Allerdings folgen daraus lediglich allgemein gehaltene Verpflichtungen, ein gewisses Ziel anzustreben, und keine expliziten Pflichten in Bezug auf die Art und Weise, wie das Ziel erreicht werden soll.<sup>113</sup> Dem Gesetzgeber verbleibt letztlich ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Staatsziele.<sup>114</sup> Die Willkürherrschaft des Nationalsozialismus hat die Notwendigkeit einer starken Verfassung, die der Politik der Regierung ausdrücklich Grenzen setzt sowie Handlungsaufträge vorgibt, verdeutlicht. Der Gesetzgeber wollte – in bewusster Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung – moralische Appelle vermeiden und normativ verbindliche Festlegungen treffen.<sup>115</sup> Demnach ist der Aussage zuzustimmen, dass die Errichtung von Staatszielbestimmungen auf „elementare, nicht nur vorübergehende Gemeinschaftsbelange“<sup>116</sup> beschränkt werden sollte. Denn andernfalls droht die Gefahr, dass die „Leistungsgrenzen der Verfassung“<sup>117</sup> überschritten werden. Die Bekämpfung von Antisemitismus stellt jedoch eine elementare Staatsaufgabe dar und lässt sich auf historische Erwägungen und den Schutz der Menschenwürde stützen.

<sup>109</sup> BayObLGSt 2002, 24 (33).

<sup>110</sup> So auch: Janz, in: Deutschland Archiv, 4.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/322425> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022).

<sup>111</sup> Eingehend zu Änderungsvorschlägen der Verfassung in Bezug auf die Abwehr von Antisemitismus auch: Janz, in: Deutschland Archiv, 4.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/322425> (zuletzt abgerufen am: 11.3.2022); ein Gesetzentwurf in Bezug auf die Etablierung einer Antifaschismusklausel als Staatsziel wurde in Bremen eingebracht: Brem. LT-Drs 20/304, S. 1 f.; befürwortend hinsichtlich der Einführung eines solchen Staatsziels: Schwarz, NordÖR 2021, 313 (317).

<sup>112</sup> Scheuner, in: FS Forsthoff, S. 325 (335 ff.); Murswiek, NVwZ 1996, 222 (223 ff.); Sommermann, Staatsziel und Staatszielbestimmungen, S. 356 ff.

<sup>113</sup> Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 377; Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), GG, Art. 87e Rn. 182.

<sup>114</sup> Murswiek, NVwZ 1996, 222 (223); eingehend zur Bindungswirkung: Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 377 ff. m. w. N.

<sup>115</sup> Sterzel, ZRP 1993, 13 (14).

<sup>116</sup> Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 375.

<sup>117</sup> Grimm, in: ders. (Hg.), Die Zukunft der Verfassung, S. 315 (329).



Eine effektive Beseitigung menschenverachtenden Gedankenguts stellt unzweifelhaft eine Mammutaufgabe dar. Aufgrund des primär moralischen Appells und des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sollte jedoch nicht nur eine Staatszielbestimmung geschaffen, sondern es sollte zusätzlich eine ausdrückliche Verpflichtung in die Verfassung aufgenommen werden, die die Ernennung eines Beauftragten für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen den Antisemitismus normiert. Zwar ist einzuräumen, dass die Ernennung eines Beauftragten in Deutschland nicht zu einer kompletten Beseitigung antisemitischer Einstellungen führen kann, sie kann jedoch als ein Zeichen in die richtige Richtung gesehen werden. Norbert Frei betonte, dass die Versäumnisse bei der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit zu Beginn der Bundesrepublik „das geistige Klima in der Bundesrepublik nachhaltig prägten“<sup>118</sup>. Die verpflichtende Ernennung eines Beauftragten kann ein bedeutender Schritt sein, um die gemachten Säumnisse wiedergutzumachen. In Zuge dessen sollte auch die Unabhängigkeit des Beauftragten verfassungsrechtlich festgelegt und die Befugnis zur Warnung vor Bestrebungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung widersprechen, normiert werden.

---

<sup>118</sup> Frei, Vergangenheitspolitik, S. 406.

## Schlussbetrachtung

Gegenstand dieser Arbeit waren die präzise Darstellung der Entwicklung der Beauftragten, die Analyse der charakteristischen Wesensmerkmale der Bundesbeauftragten und der Beauftragten der Bundesregierung, die Organisationsform des Beauftragten und die Prüfung der Notwendigkeit einer rechtlichen Grundlage für die Errichtung der Beauftragten. Das Ziel dieser Arbeit war es herauszufinden, ob zum einen die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten mit der Verfassung im Einklang steht und zum anderen die rechtliche Ausgestaltung des Beauftragten reformiert werden sollte. In diesem Zusammenhang wurden vor allem Vorschläge gemacht, die dazu führen könnten, dass der Beauftragte nicht mehr als bloßer *Papiertiger* wahrgenommen wird, sondern als Rechtsfigur, die zum einen für den Bürger einen akzeptierten Ansprechpartner darstellt und zum anderen die Möglichkeit hat, prägende Entwicklungen anzustoßen und Missbräuche im Staatswesen zu verhindern. Weiterhin stand insbesondere die Möglichkeit der Vergesetzlichung der Beauftragten im Mittelpunkt. Die wesentlichen Erkenntnisse dieser Untersuchung sind an dieser Stelle ins Gedächtnis zu rufen.

### A. Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

1. *Antike*: Die historische Betrachtung hat gezeigt, dass Regierungen bereits in der Antike (800 v. Chr. bis ca. 600 n. Chr.) für besondere Aufgaben gesonderte Beauftragte ernannten, die nicht in die herkömmlichen Verwaltungsstrukturen eingegliedert werden konnten. Als Beispiel sei der *curator rei publicae* genannt, der als Vorläufer des Aufsichtskommissars betrachtet werden kann – allerdings hatte dieser primär eine Hilfsfunktion und war nicht mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet. Ferner gab es bereits zu diesem Zeitpunkt besondere Institutionen (Ephorat, Volkstribunat und *defensor civitatis*), die sich speziell für die Anliegen der Bürger einsetzten und letztere vor Machtmissbrauch des Staates schützen sollten. Sie können als Vorläufer des Ombudsmanns beziehungsweise des Bürgerbeauftragten anerkannt werden.

2. *Kommissare*: Als wichtigster Vorgänger der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten können die Kommissare angesehen werden, die Jean Bodin in seiner umfangreichen Schrift *les Six livres de la République* aus dem Jahr 1576 als Erster begrifflich umschrieb. Entscheidend war für die ersten Kommissare, dass sie ohne gesetzliche Grundlage vom Kaiser eingesetzt wurden und zeitlich befristet tätig waren. Grundlage für die Ernennung war demnach die

auf Gewohnheitsrecht beruhende Organisationsgewalt des Kaisers. Diese Errichtungspraxis änderte sich jedoch; so wurden in der Weimarer Republik vermehrt Kommissare aufgrund einer gesetzlichen Grundlage ernannt. Diese vermehrten gesetzlichen Regelungen sind als ein Indiz für die zunehmende Etablierung und Verfestigung der Rechtsfigur des Kommissars zu werten. Kennzeichnend für Kommissare war zudem, dass sie in der Regel für außerordentliche Aufgaben eingesetzt wurden, die zunächst nicht durch die herkömmlichen Behördenapparate erfüllt werden konnten. In der Literatur wurde aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben zwischen verschiedenen Gruppen von Kommissaren differenziert (Dienstkommissare, Aufsichtskommissare, Kommissare zur besonderen Verwendung, Mandatskommissare, Vertrauenskommissare und Aktionskommissare). Die Befugnisse erhielten die Kommissare in der Regel vom Souverän; es war nicht unüblich, dass sie mit hoheitlichen Eingriffs- und Weisungsbefugnissen ausgestattet wurden. Die Entwicklung der Kommissare zeigt zudem, dass aus den ursprünglich außerordentlichen Verwaltungseinheiten häufig traditionelle Behörden wurden. Die Beauftragten waren ferner als Akteure in Zeiten des revolutionären Umbruchs im November 1918 beteiligt und spielten in Kriegszeiten eine wesentliche Rolle, da sie oftmals für die Bewältigung neuer Staatsaufgaben eingesetzt wurden. Es lässt sich feststellen, dass in erster Linie die Flexibilität der entscheidende Vorteil war, den die Schaffung eines Kommissars mit sich brachte und der insbesondere in unruhigen Zeiten von erheblicher Bedeutung war.

3. *Ombudsmänner*: Der Ombudsmann wurde erstmals im Jahr 1809 in Schweden errichtet, er ist eine spezielle Form des Bürgerbeauftragten. Dieser hat die Aufgabe, zum einen den Bürgern als Petitionsinstanz zu dienen (subjektive Funktion) und zum anderen über die Einhaltung der Rechtsordnung zu wachen (objektive Funktion). Seine Befugnisse sind hingegen beschränkt. Er hat in der Regel keine unmittelbaren Änderungsbefugnisse, sondern nur Beanstandungs- und Berichtsbe-fugnisse. Allerdings können gerade Berichte, die veröffentlicht werden, aufgrund ihrer Prangerwirkung Druck erzeugen und die Staatsgewalt zum Handeln bewegen. Im europäischen Recht wurden die Ernennung und die Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten in Art. 228 AEUV normiert. Der Bürger hat ein subjektives Recht auf Anrufung des Ombudsmanns (vgl. Art. 43 GRCh). In der Bundesrepublik wurden auf Landesebene vermehrt Parlamentsbeauftragte in Form von Bürgerbeauftragten (Ombudsleuten) etabliert, die Ähnlichkeiten mit der schwedischen Institution haben. Der Bundestag etablierte hingegen keinen Bürgerbeauftragten. Es werden diesbezüglich Bedenken geäußert, dass durch die Unabhängigkeit eines solchen Beauftragten eine vierte Gewalt entstehen könnte. Diese Bedenken sind jedoch unbegründet; wenn der Ombudsmann nicht mit Eingriffsbefugnissen im Außenverhältnis ausgestattet wird, besteht nicht die Gefahr, dass er sich zu einer übermächtigen und unkontrollierten Rechtsfigur entwickelt. Insofern wäre er vielmehr ein weiteres Kontrollorgan, das einen engen Bezug zum Parlament aufweist. Allerdings bestehen andere Institutionen, die eine Kontrolle der Staatsgewalt gewährleisten (Untersuchungsausschuss, Wehrbeauftragter, Große und Kleine Anfrage) und die

dem Schutz der Bürger dienen (Bundesbeauftragte für die Opfer der SED-Diktatur, Petitionsrecht gemäß Art. 17 GG).

4. *Entwicklung in der Bundesrepublik:* Die Bestellung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 1952 kann als der entscheidende Zeitpunkt angesehen werden, seitdem die Bundesregierung für spezielle Problemkonstellationen eigene Beauftragte einsetzt. Es hat sich gegenwärtig in Deutschland die politische Praxis etabliert, dass einem bestimmten politischen Interesse durch die Ernennung eines Beauftragten mehr Gewicht verliehen wird. Durch die Beauftragten wird zudem gesellschaftlichen Interessen Rechnung getragen, demnach kann ein gesellschaftlicher Wandel auch zur Bestellung eines neuen Beauftragten führen. Die Figur des Beauftragten hat sich zudem auf Landes- und Bundesebene verbreitet. Da die wachsende Anzahl und die rechtsgrundlose Konstituierung der Beauftragten zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik geraten sind, hat in Bayern die Staatsregierung ein Gesetz erlassen, das der Ernennung von Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung Grenzen setzt (Bayerisches Beauftragtengesetz). Kommunen können hingegen entweder freiwillig Beauftragte ernennen oder durch Gesetz zur Errichtung von Beauftragten verpflichtet werden. Letzteres ist im Hinblick auf die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nicht unproblematisch. Insofern gilt, dass die Entscheidungsfreiheit der Kommunen nicht in ihrem Kern angetastet werden darf.

5. *Der Beauftragte als neues Rechtsinstitut:* In Bezug auf die Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten ist festzustellen, dass diese nicht vollständig mit ihren historischen Vorläufern vergleichbar sind, da sie primär intern beratend gegenüber der Bundesregierung tätig werden, Öffentlichkeitsarbeit betreiben und als Ansprechpartner für die Bürger bereitstehen. Weitreichende Eingriffs- sowie Abhilfebefugnisse haben sie – mit Ausnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – überwiegend nicht. Die Bundesbeauftragten und die Beauftragten der Bundesregierung vereinen sowohl Attribute des Ombudsmanns als auch Attribute des Kommissars, stellen jedoch hinsichtlich der Befugnisse lediglich eine abgeschwächte Form des Kommissars dar.

6. *Der Terminus des Beauftragten:* Die Begrifflichkeit des Beauftragten wird sowohl im öffentlichen Recht als auch im Privatrecht verwendet und bedarf daher für eine Untersuchung einer Präzision. Im öffentlichen Bereich gibt es bereits eine Vielzahl von Beauftragten. Hierbei lassen sich insbesondere Parlamentsbeauftragte und Beauftragte der Exekutive, die in dieser Untersuchung im Fokus standen, unterscheiden. Kennzeichnend für die Bestellung von Beauftragten durch die Regierung ist, dass neue Aufgaben und demnach neue Zuständigkeiten geschaffen werden; es handelt sich um eine neuartige Organisationsform und folglich nicht lediglich um eine Delegation oder ein Mandat. Allerdings kann im Einzelfall ein Beauftragter mit Vertretungsrechten betraut oder zusätzlich eine Kompetenz delegiert werden. Es ist festzustellen, dass § 21 Abs. 1 GGO von Bundesbeauftragten, Beauftragten der Bundesregierung und Koordinatoren spricht. Als maßgebliches Abgrenzungskrite-

rium kann hierbei nicht mehr darauf abgestellt werden, dass lediglich die Bundesbeauftragten aufgrund gesetzlicher Grundlage errichtet werden, da beispielsweise gleichfalls die Ernennung des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration aufgrund der gesetzlichen Regelung der §§ 92–94 AufenthG erfolgt. Die Begrifflichkeit *Beauftragter der Bundesregierung* ist ebenso unpräzise, da manche Beauftragte vom Bundeskanzler ernannt werden und diesem zuarbeiten. Ebenfalls fehlt es an einer präzisen Beschreibung des Koordinators. Es ist festzustellen, dass die Schaffung von mehr begrifflicher Präzision hinsichtlich der Beauftragten wünschenswert ist. Die hier interessierenden Beauftragten sind zwar primär dem Bereich der Gubernative zuzuordnen, allerdings kann eine Abgrenzung zwischen Regierungstätigkeit und Verwaltungstätigkeit nicht immer hinreichend präzise durchgeführt werden, da es Überschneidungen in diesen Bereichen gibt. Ferner bestehen vereinzelt Beauftragte (Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit und Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien), die klassische Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Besonders hervorzuheben sind zudem die Beauftragten, die aufgrund ihrer besonderen Beziehung zum Bundestag (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen) oder aufgrund ihrer Zuordnung zum Bundesrechnungshof (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) eine besondere Stellung haben; diese Beauftragten sind zwar der Exekutive zuzurechnend, haben jedoch zugleich eine besondere staatsdienende Funktion.

*7. Aufgaben und Pflichten:* Zusammengefasst sind die wichtigsten Aufgaben der Beauftragten: (1) der Einsatz für ein bestimmtes Interesse oder Sachgebiet, wobei die Beauftragten Verbesserungen anregen sollen, (2) die Unterstützung und Beratung der Staatsgewalten, insbesondere der Bundesregierung, (3) koordinierende Tätigkeiten, (4) die Zusammenarbeit mit Ländern, Gemeinden, (5) das Zusammenwirken mit der Europäischen Union und internationalen Organisationen, (6) Ausübung einer Kontrollfunktion, (7) Öffentlichkeits- und Informationsarbeit sowie (8) das Agieren als Ansprechpartner und Petitionsinstanz für die Bürger (Ombudsfunktion). Die Besonderheit des Aufgabenprofils der Beauftragten ist, dass sich dieses in der Regel durch seine besondere Bedeutung für die Grundrechte oder auch das Gemeinwohl auszeichnet. Die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben ist die Ausnahme; insofern ist auch die allgemeine Verwaltungskompetenz des Bundes zweifelhaft. Das Abstellen auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist nicht unproblematisch; die Norm ist restriktiv auszulegen, da eine zu weitgehende Bundesverwaltung eine – aufgrund des Bundesstaatsprinzips gebotene – angemessene Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern konterkarieren könnte. Zur Erfüllung ihrer Informationstätigkeit erstellen Beauftragte Gutachten oder Tätigkeitsberichte oder geben Stellungnahmen ab, die sodann in den meisten Fällen auf der entsprechenden Webseite der Bundesregierung veröffentlicht werden. Insbesondere bei den gesetzlich determinierten Beauftragten sind routinemäßige Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag festgelegt. Diese Berichtspflichten dienen der Kontrolle der Beauftragten. Da letztere oftmals über eine weitreichende Unabhängigkeit ver-

fügen, ist es gerechtfertigt, dass der Bundestag nicht nur auf die Bundesregierung zugreifen kann, sondern unmittelbar auf die Beauftragten. Insofern ist eine verstärkte demokratische Kontrolle geboten.

8. *Befugnisse*: Generell lässt sich aus den allgemeinen Aufgaben der Beauftragten die Befugnis herleiten, diese Aufgaben auch wahrzunehmen; eine gesetzliche Ermächtigung ist jedoch dann erforderlich, wenn das Außenverhältnis betroffen ist. In der Regel werden die Beauftragten der Bundesregierung lediglich innerhalb der Bundesregierung unterstützend tätig, im Außenverhältnis treten sie jedoch dann in Erscheinung, wenn sie die Bevölkerung über ihr spezielles Sachgebiet, für das sie eingesetzt wurden, aufklären. Die Befugnisse, die die Beauftragten in Bezug auf diese Informationsarbeit haben, sind gesetzlich nicht näher festgelegt; vielmehr besitzen sie keine unbegrenzte Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit. Ein Rückschluss von der Aufgabe auf die Befugnis ist diesbezüglich nicht möglich, wenn Grundrechte Dritter betroffen sein können. Beim Aussprechen von Warnungen besteht jedoch die Gefahr, dass ein mittelbar-faktischer Eingriff in Grundrechte Dritter erfolgt und getätigte Äußerungen als verfassungswidrig zu qualifizieren sind. Ferner unterliegen Beauftragte als Teil der Staatsgewalt allgemeinen und parteipolitischen Neutralitätspflichten. Diese sind aufgrund der Nähe der Beauftragten zur Bundesregierung als nicht unerheblich zu werten. Weiterhin ist die föderale Kompetenzordnung zu wahren, so muss sich die öffentliche Informationstätigkeit der Beauftragten an der Kompetenzordnung und demnach an Art. 30 GG messen lassen. In Bezug auf die Rechte der Beauftragten haben diese primär das Recht, an allen Vorhaben, die ihre Aufgaben betreffen, frühzeitig beteiligt zu werden (vgl. § 21 Abs. 1 GGO). Diese Beteiligung gilt insbesondere auch bei Gesetzesvorlagen (vgl. § 45 Abs. 3 GGO). Die federführende Vorbereitung von Gesetzentwürfen kann in diesem Kontext ebenfalls zulässig sein. Zwar können Beauftragte keine Gesetzesvorlage in den Bundestag einbringen (siehe Art. 76 Abs. 1 GG), es besteht jedoch keine verfassungsrechtliche Norm, die besagt, dass die Gesetzentwürfe ausschließlich von Mitgliedern der Bundesregierung erarbeitet werden dürfen. Eine Umgehung von demokratischen Entscheidungsprozessen findet nicht statt, da sich das Gesetzgebungsverfahren weiterhin nach den verfassungsrechtlichen Normen richtet. Die Bundesregierung sollte jedoch aus Transparenzgründen beziehungsweise nach dem Grundsatz der Verfassungsorgananreue offenlegen, dass der entsprechende Entwurf unter maßgeblicher Mitwirkung eines Beauftragten erstellt wurde. Mit dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG wäre es hingegen nicht vereinbar, wenn Beauftragte dazu ermächtigt würden, Rechtsverordnungen zu erlassen. In Einzelfällen können sie Stellungnahmen einfordern und ein Recht auf Akteneinsicht besitzen; solche weitergehenden Rechte sind hingegen explizit festgelegt oder normiert. In Bezug auf die Befugnisse ist in den meisten Fällen festzustellen, dass diese zumindest im Außenverhältnis nicht weitreichend sind. Beauftragte, die mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind, stellen die Ausnahme dar und bedürfen einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Ebenfalls sind die Abhilfebefugnisse grundsätzlich auf das argumentative Einwirken der Beauftragten auf die zuständigen

Stellen beschränkt. Es gibt zwar vereinzelt Beauftragte, die mit weitreichenderen Abhilfebefugnissen ausgestattet sind – beispielsweise der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der über gewisse Sanktionsbefugnisse verfügt –, dies stellt jedoch die Ausnahme und nicht die Regel dar. Wenn Beauftragte weitreichendere Abhilfebefugnisse oder spezielle Weisungsbefugnisse haben, so muss dies in einer speziellen Ermächtigung umrissen sein. Ebenfalls gilt für die Vertretungs- oder Klagebefugnisse, dass diese nicht generell bestehen dürfen, sondern den Beauftragten im Einzelfall übertragen werden müssen.

9. *Unabhängigkeit*: Ein prägendes Recht der Beauftragten stellt die Unabhängigkeit dar; durch diese muss insbesondere gewährleistet werden, dass die Beauftragten bei ihrer inhaltlichen Tätigkeit frei von Weisungen der Bundesregierung sind. Demnach stellt die Bindung an Weisungen bei den Beauftragten im Innenbereich der Regierung die Ausnahme dar. Die Weisungsunabhängigkeit ist jedoch unzulässig, wenn der parlamentarisch Verantwortliche nicht mehr über die Letztentscheidung für eine Handlung verfügt oder wenn das Handeln der Beauftragten erheblichen politischen Einfluss entfaltet. Würde die Übernahme einer solchen Verantwortung aufgrund der Unabhängigkeit abgelehnt werden, dann würde die Errichtung von Beauftragten zwingend eines Gesetzes bedürfen. Beim Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung besteht die Besonderheit, dass die richterliche Unabhängigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes auf seine Tätigkeit als Beauftragter Auswirkungen hat. Seiner verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit (Art. 114 GG) würde es widersprechen, wenn der Beauftragte zur Beratung der Regierung verpflichtet wäre; die Richtlinien der Bundesregierung müssen insofern seiner Unabhängigkeit hinreichend Rechnung tragen. Beim ehemaligen Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen, der als Bundesoberbehörde ausgestaltet wurde, bestand keine Fachaufsicht, aber eine Rechtsaufsicht. Eine Besonderheit stellt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dar, der vollständig unabhängig ist und somit keiner Rechtsaufsicht unterliegt. Die beträchtliche Unabhängigkeit dieses Beauftragten lässt sich mit dem besonderen Aufgabenprofil und der Grundrechterelevanz seiner Tätigkeit rechtfertigen; ferner verfügt er über eine verstärkte demokratische Legitimation, da er vom Bundestag gewählt wird. Eine parlamentarische Kontrolle wird dahingehend ausgeübt, dass der Beauftragte Berichtspflichten unterliegt. Die Beauftragten sollen gerade durch ihre Unabhängigkeit tadelnd auf Missstände im Staat hinweisen und dürfen dementsprechend nicht nur wohlwollende *Marionetten* der Verfassungsorgane sein. Bei den Beauftragten, die dem Organisationsbereich der Regierung zuzuordnen sind, ist eine Abhängigkeit von der Bundesregierung dahingehend vorhanden, dass sie durch Kabinettsbeschluss jederzeit wieder abberufen werden können. Generell ist die Unabhängigkeit der Beauftragten aufgrund der Tatsache, dass die Personalentscheidung durch die Bundesregierung erfolgt und Beauftragte oftmals spezielle Interessenvertreter sind sowie häufig eine Doppelfunktion ausüben (beispielsweise als Abgeordnete im Bundestag), kritisch zu hinterfragen. Solchen Interessenkonflikten könnte jedoch durch mehr Transparenz



hinsichtlich der Personalentscheidung und der Veröffentlichung der Nebentätigkeiten entgegengewirkt werden. Weiterhin wäre daran zu denken, dass die Personalie der Beauftragten durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit bestätigt werden muss. Es gilt: Die gänzliche Vermeidung von Abhängigkeiten ist nicht stets realisierbar; es handelt sich diesbezüglich primär um ein politisches, aber kein rechtliches Problem. Beauftragte sind bereits aufgrund ihrer besonderen Funktion als Vertreter eines spezifischen Interesses nicht unabhängig von jeglichen Interessen.

10. *Zeitkriterium*: Die Dauer des Einsatzes der Beauftragten ist naturgemäß abhängig vom Sachgebiet, für das sie eingesetzt werden, beziehungsweise von den konkreten Aufgaben, mit denen sie betraut werden; dementsprechend gibt es Dauerbeauftragte und Zeitbeauftragte. Es ist zwischen dem Amtsinhaber und dem Amt des Beauftragten zu differenzieren. So kann das Amt des Beauftragten in zeitlichen Abständen personell neu besetzt werden. Der zeitlich befristete Einsatz von Beauftragten stellt demnach nicht zwingend ein charakteristisches Merkmal der Beauftragten dar; dies gilt insbesondere, wenn die Ernennung des Beauftragten gesetzlich vorgeschrieben ist. Jene Beauftragten, die hingegen nur durch eine Organisationsentscheidung ernannt wurden, weisen keine Beständigkeit in ihrer Rechtsstellung auf, da die Organisationsentscheidungen stets aufgehoben werden können. Die Dauer der Ausübung der Position als Beauftragter ist jedenfalls nicht zwingend von der Dauer der jeweiligen Legislaturperiode abhängig. Die neue Regierung genehmigt zumindest konkludent die vorherigen Organisationsentscheidungen hinsichtlich der Beauftragten.

11. *Qualifikationen des Amtsinhabers*: Bei den gesetzlich geregelten Beauftragten werden die fachlichen Qualifikationen teilweise präzise geregelt, so beispielsweise beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 2, Satz 3, 4 und 5 BDSG). Bei der Wahl des Beauftragten handelt es sich somit auch um eine Personalentscheidung, bei der Eignung, Fähigkeit und fachliche Leistung zu berücksichtigen sind. Soweit ein Kabinettsbeschluss für die Ernennung des Beauftragten notwendig ist, trifft die Bundesregierung die Entscheidung darüber, welche Persönlichkeit zum Beauftragten ernannt werden soll, anhand einer Überprüfung der Werdegänge der in Betracht kommenden Personen. Eine öffentlich-rechtliche Stellenausschreibung wäre aus Transparenzgründen jedoch ebenso rechtspolitisch zu begrüßen wie eine bekannt gegebene Begründung der Regierung, weshalb eine konkrete Person als Beauftragter ausgewählt wurde (Veröffentlichung der Qualifikationen).

12. *Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis*: Die Beauftragten sind nicht in die herkömmliche Verwaltungsstruktur eingegliedert und stehen auch nicht in einem besonderen Dienst- oder Treueverhältnis. Letztes wäre aufgrund der Unabhängigkeit der Beauftragten und ihrer politischen Funktion nicht gänzlich unproblematisch. Die Beauftragten stehen vielmehr in einem gesonderten öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis beziehungsweise in einem Amtsverhältnis *sui generis*.

13. *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*: Die Besoldung der Beauftragten ist nicht einheitlich geregelt, vielmehr reicht diese von der Ebene der Ministerialdirigenten bis zu der eines amtierenden Ministerpräsidenten. Oftmals üben Beauftragte zugleich eine andere Tätigkeit aus, beispielsweise haben sie ein Mandat inne oder sind zusätzlich als Parlamentarische Staatssekretäre tätig. Somit stellt die Beschäftigung als Beauftragter nicht in allen Fällen eine Hauptbeschäftigung dar; manche der Beauftragten beziehen demnach keine additionalen Amtsbezüge. Auch wenn nicht für alle Beauftragten ein zusätzliches Gehalt gezahlt werden muss, entstehen durch die Organisationsstrukturen der Beauftragten und ihre Ausstattung mit personellen und sachlichen Ressourcen Mehrkosten. Allerdings sind die Kosten, die für die einzelnen Beauftragten anfallen, unterschiedlich hoch; dies ergibt sich auch daraus, dass manche Beauftragten lediglich die vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen der Ministerien nutzen und andere zusätzliche Haushaltsmittel erhalten. Eine ausführliche Auflistung aller Ausgaben der Beauftragten lässt sich dem Haushaltsplan jedoch nicht entnehmen. Teilweise sind Aufwandsentschädigungen immerhin in den Einzelplänen festgesetzt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat, da er eine oberste Bundesbehörde darstellt, auch im Hinblick auf die Zuweisung von Haushaltsmitteln eine besondere Stellung. Seine Ausgaben werden im Einzelplan 21 explizit geregelt. Dieser Beauftragte kann damit auch eine eigenständige Haushaltsplanung vornehmen. Hinsichtlich der Beurteilung, ob die Beauftragten dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zuwiderlaufen, ist hingegen zu beachten, dass manche Beauftragte auch zu mehr Effizienz der staatlichen Tätigkeit beitragen können. Dies gilt für die Beauftragten, die speziell die Aufgabe haben, durch ihre Betätigung die Effizienz im Bereich der Staatsorganisation zu steigern, beispielsweise den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist zudem nicht rigoros anzuwenden, da sich auch die bestmögliche Aufgabenerfüllung aus der Gemeinwohlorientierung des Staates ergeben kann. So können andere Ziele mit Verfassungsrang der Wirtschaftlichkeit vorgehen; demnach sind die Zwecke, die mit dem Einsatz von Beauftragten verfolgt werden, ins Verhältnis zu den Kosten zu setzen. Weiterhin können durch die Tätigkeit der Beauftragten anderweitig Einsparungen erzielt werden, beispielsweise durch die Entlastung der traditionellen Behördenstrukturen. Im Hinblick auf einen sparsamen Einsatz der Mittel ist jedoch eine Reduzierung der Beauftragten auf das notwendige Maß erforderlich.

14. *Organisatorische Ausgestaltung*: Die organisatorische Ausgestaltung der Beauftragten als oberste Bundesbehörde, wie sie beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erfolgte, ist die Ausnahme und nicht die Regel. Insofern ist zu beachten, dass oberste Bundesbehörden an der Spitze der Bundesverwaltung stehen und keiner anderen Behörde nachgeordnet sind. Die Errichtung dieser Behörden ist in der Regel durch die Verfassung vorgegeben. Der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen nahm klassische Verwaltungsaufgaben wahr (Aufgaben im Bereich des Gesetzesvollzugs) und war demnach eine Bundesoberbehörde. Allerdings war auch dessen Stellung in der traditionellen Verwal-

tungshierarchie eine besondere, da er keiner Fachaufsicht unterlag. Die in dieser Arbeit im Fokus stehenden Bundesbeauftragten und Beauftragten der Bundesregierung sind jedoch keine klassischen Verwaltungseinheiten, sondern auf ministerieller Ebene tätig. Sie sind in erster Linie der Bundesregierung zugeordnet, aufgrund ihrer Unabhängigkeit jedoch nicht vollständig in diese eingegliedert. Diese Beauftragten sind vielmehr als spezielle und unabhängige angegliederte Organisationseinheit im Bereich der Regierungsorganisation anzusehen. Die Erwartungen, die an sie gestellt werden, insbesondere dass durch sie eine Entbürokratisierung erfolgt und mehr Bürgernähe entsteht, sind kritisch zu hinterfragen, denn Beauftragte stellen ebenfalls eine organisierte Einheit aus Personal- und Sachmitteln dar. Folglich werden neue bürokratische Strukturen geschaffen. Allerdings ist aufgrund der Spezialisierung auf ein besonderes Sachgebiet dennoch festzustellen, dass der Zugang zum Staat für den Bürger in der Hinsicht erleichtert wird, dass er einen speziellen Ansprechpartner erhält. Die Vermeidung einer komplexeren Ministerialverwaltung durch zu viele Beauftragte kann durch eine Reduktion ihrer Anzahl erreicht werden.

15. *Organisationsgewalt der Bundesregierung*: Es ist festzustellen, dass manche Beauftragten aufgrund eines Gesetzes, andere hingegen aufgrund einer bloßen Organisationsentscheidung der Bundesregierung als Kabinetts, des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers ernannt werden. In Bezug auf die Rechtmäßigkeit dieser Errichtungspraxis ist zu differenzieren, ob Beauftragte im Bereich der Verwaltung oder der Regierung tätig werden, da für den Bereich der Verwaltungsorganisation die speziellen Vorschriften der Art. 86 ff. GG zu beachten sind. Die Beauftragten der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten sowie die Koordinatoren sind jedoch – mit Ausnahme des ehemaligen Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen, dessen Errichtung auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gestützt werden konnte – dem Bereich der Regierungsorganisation zuzuordnen. Demnach kann die Bundesregierung aufgrund ihrer Organisationsgewalt Beauftragte ernennen. Durch diese Organisationsentscheidung erfolgt neben der bloßen Ernennung des Beauftragten in manchen Fällen zugleich die Aufgabenübertragung. Diesbezüglich besteht aber keine Einheitlichkeit, so kann die Aufgabenzuweisung auch lediglich durch bloße innerdienstliche Weisungen ergehen. In Bezug auf die Einsetzung von Beauftragten durch den Bundeskanzler ergibt sich primär die Problematik, dass es zu einer Verlagerung von Ressortaufgaben kommen kann. Allerdings kann dies in Sonderkonstellationen (Ausnahmesituation oder Berücksichtigung der Kompetenzen der Länder) gerechtfertigt sein. Weiterhin ist die Errichtung von Ressorts kein zwingendes verfassungsrechtliches Gebot, sondern primär ein politisches Problem. Die Ernennung von Beauftragten durch die Bundesregierung als Kabinetts ist gerechtfertigt, da die Aufgaben, die die Beauftragten wahrnehmen, eine ressortübergreifende Bedeutung haben. Dennoch hat die Bundesregierung bei der Ausgestaltung der Beauftragten Rücksichtnahmepflichten gegenüber den Ländern und Kommunen; jedenfalls darf sie ihren Kompetenzbereich nicht überschreiten und in unzulässiger Weise die Kompetenzen von Ländern und Kommunen beeinträchtigen. Einschränkungen der Organisationsgewalt können sich generell aus un-

geschriebenen Rücksichtnahme- und Loyalitätspflichten der Regierungsmitglieder untereinander oder dem Grundsatz der Verfassungsorganentreue ergeben.

16. *Zugriffsrecht des Gesetzgebers*: In Bezug auf die Regierungsorganisation ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber ein Zugriffsrecht hat; eine Zugriffspflicht bedarf einer präzisen Begründung im Einzelfall. Hinsichtlich des Zugriffsrechts hat der Gesetzgeber einen Kernbereich der Organisationsgewalt der Exekutive zu wahren, so darf er die organisatorischen Rechte der Bundesregierung nicht substanziell beschneiden. Zumindest die Frage, *ob* überhaupt ein Beauftragter ernannt werden darf, sowie die Zuweisung zu einem konkreten Ressort müssen grundsätzlich der Bundesregierung überlassen bleiben, damit hinreichend Flexibilität besteht. Eine verpflichtende Bestellung bestimmter Beauftragter kann demgegenüber ausnahmsweise bei solchen Beauftragten vorgesehen werden, die aus historischen, gesellschaftlichen oder grundrechtlichen Gründen von besonderer Bedeutung für den Staat sind. Aufgrund des Budgetrechts des Parlaments muss es dem Gesetzgeber zudem möglich sein, einer ausufernden Anzahl an Beauftragten Grenzen zu setzen. Die nähere Ausgestaltung der Rechtsfigur (Zuweisung von Aufgaben, Befugnissen sowie Rechtsstellung) darf der Gesetzgeber treffen. Eine Regelung durch Gesetz wird zwingend notwendig, wenn die Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten eine Grundrechterelevanz aufweist und somit aufgrund der Wesentlichkeitstheorie ein Gesetz erforderlich wird. Hinsichtlich der Grundrechterelevanz kann insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit der Beauftragten im Einzelfall das Potenzial haben, in Grundrechte einzugreifen. Weiterhin bestehen in Bezug auf die Beauftragten Bedenken aufgrund der Gefahr der Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes und des Demokratieprinzips. Das Zugriffsrecht kann jedenfalls in eine Zugriffspflicht des Gesetzgebers umschlagen, wenn die Beauftragten das Staatsgefüge erheblich beeinträchtigen. Dies ist aufgrund der beschränkten Befugnisse der Beauftragten noch nicht anzunehmen. Eine gesetzliche Rahmenregelung für die Beauftragten ist jedoch aus Transparenzgründen und um potenzielle Grundrechtseingriffe zu verhindern, zu empfehlen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Verfassungsorgan, das den Beauftragten geschaffen hat, auch für dessen Aufhebung zuständig ist (*actus contrarius*). Gesetzliche Regelungen sind jedenfalls dahingehend auszulegen, dass der Organisationsgewalt des Kanzlers und der notwendigen Flexibilität im Regierungsbereich hinreichend Rechnung getragen wird.

17. *Personalunion des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*: Grundsätzlich ergänzen sich die Beratungsfunktion des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und diejenige des Bundesrechnungshofes; der Vorteil in der Beratung des Beauftragten ist darin zu sehen, dass dieser losgelöst vom kollegial strukturierten Prüfverfahren des Bundesrechnungshofes eine zügige Beratung vornehmen kann und sich dabei auf eine Vielzahl verschiedener Quellen stützen kann. Allerdings droht die Gefahr der Umgehung des Kollegialverfahrens des Bundesrechnungshofes, das grundsätzlich der Qualitätssicherung dient. Die Personalunion des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Präsidenten des Bundesrechnungshofes kann jedoch kritisiert werden.

Zwar ist eine Trennung verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, solange die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle gewährleistet wird. Ein Weisungsrecht des Beauftragten gegenüber den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes widerspricht allerdings der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Eine Aufhebung der Personalunion könnte jedenfalls zu einer qualitativ besseren Beratung führen, da eine kritische Hinterfragung einer wirtschaftlichen Maßnahme von unterschiedlichen Personen erfolgt (Mehraugenprinzip), die vollständig unabhängig voneinander beraten und agieren. Weiterhin kann einer möglichen Befangenheit der späteren Finanzkontrolle entgegengewirkt werden. Gegen eine Aufhebung der Personalunion sprechen jedoch Wirtschaftlichkeitserwägungen. Würde beispielsweise eine Eingliederung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in das Wirtschaftsministerium vorgenommen, so bedürfte der Beauftragte eigenes Personal, da er nicht mehr auf das Personal und die Kompetenzen des Bundesrechnungshofes zurückgreifen könnte.

18. *Reformmöglichkeiten*: Die Beauftragten werden primär aus politischen Gründen ernannt, demnach wäre zu empfehlen, dass sie mehr Einfluss im Bereich der staatsleitenden Tätigkeit erhalten, damit sie keine *zahnlosen Tiger* bleiben. Die Beauftragten dürfen zwar nicht derart aufgewertet werden, dass ein neuer Gesetzgeber geschaffen wird, allerdings kommt eine Erweiterung der Initiativberechtigten nach Art. 76 Abs. 1 GG in Betracht. Die Beauftragten sollen Verbesserungen anregen und dies können sie effektiv tun, wenn sie selbstständig Gesetzesentwürfe einbringen können; insofern wären sie nicht mehr auf ein Mitwirken der Bundesregierung angewiesen. Wenn mit dem Beauftragten zudem eine Institution geschaffen werden soll, die Missstände im Staat wirksam abschafft, so ist es überlegenswert, sie aufgrund eines Gesetzes mit konkreten Weisungsbefugnissen gegenüber öffentlichen Stellen auszustatten, um Missstände zu beseitigen; dann hätten die Beauftragten eine ähnliche Stellung wie die Aufsichtsbehörden. Wenn sich Beauftragte zudem für ein bestimmtes politisches Interesse einsetzen, müssen sie entsprechend auf die Politik Einfluss nehmen können. Demnach wäre es erforderlich, dass sie gegenüber dem Bundestag weitergehende Rechte hätten, beispielsweise dass sie vom Bundestag die Befassung und Beratung einer Angelegenheit im Plenum verlangen können. Ein weiterer Verbesserungsbedarf besteht hinsichtlich der Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit; aufgrund von Art. 30 GG ist die Kompetenz des Bundes, Warnungen aussprechen zu dürfen, nicht unproblematisch. Die Beauftragten gehören nicht unmittelbar zur Regierung und haben aufgrund ihrer Weisungsfreiheit eine besondere Stellung. Demnach wäre es zu empfehlen, die Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit in die Verfassung zu schreiben. Würden die Beauftragten verfassungsrechtlich gestärkt, so hätte dies zur Konsequenz, dass sie im Organstreitverfahren als andere Beteiligte eingeordnet werden könnten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG). Weiterhin könnte in Betracht gezogen werden, dass zumindest eine limitierte Anzahl von Beauftragten unmittelbar durch das Volk gewählt wird. Dies hätte zum einen eine verstärkte demokratische Legitimation zur Folge, was insbesondere aufgrund der Unabhängigkeit der Beauftragten zu begrüßen wäre, zum anderen würde dies

dazu führen, dass die Beauftragten in der Bevölkerung auf mehr Akzeptanz stoßen. In Bezug auf die Neugestaltung der Beauftragten ist zudem zu fordern, dass ihre Anzahl reduziert wird. Beauftragte können sich aufgrund ihrer Unabhängigkeit in besonders bedeutsamen staatlichen Bereichen anbieten, werden aber für zu viele Sachbereiche Beauftragte ernannt, so führt dies einerseits zu nicht unerheblichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand und andererseits dazu, dass die besondere Bedeutung der Beauftragten verloren geht (Qualität statt Quantität). Weiterhin ist zu empfehlen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Beauftragtenwesen kodifiziert werden. Als Vorbild kann das Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung dienen. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung muss einerseits der Regierung ein gewisser Gestaltungsraum gelassen werden, andererseits müssen jedoch die Bestimmungen so präzise sein, dass die Rechtsfigur der Beauftragten an Transparenz gewinnt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sollte hingegen in der Verfassung normiert werden, da er aufgrund seiner völligen Unabhängigkeit, seiner Relevanz für die Grundrechte sowie der Aufwertung zu einer obersten Bundesbehörde eine besondere Bedeutung aufweist. Zudem ist die verfassungsrechtliche Normierung eines weiteren Beauftragten zu empfehlen: des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus. Jedes Jahr wird in Deutschland am 27. Januar betont, wie bedeutend der Kampf gegen das Vergessen der Verbrechen des Nationalsozialismus ist. Trotzdem ist in Deutschland zu beobachten, dass antisemitische Straftaten zunehmen und antisemitische Tendenzen wieder offenen Ausdruck finden. Deutschland hat eine besondere historische Verantwortung; das Bekenntnis zu dieser Verantwortung festzuschreiben und in diesem Zusammenhang die Ernennung des Beauftragten ausdrücklich zu verankern, könnte ein wichtiges Zeichen im Kampf gegen den Antisemitismus darstellen – auch wenn dieser Schritt allein nicht dazu führen wird, dass antisemitische Gedanken aus den Köpfen aller Menschen verbannt werden. Das Grundgesetz ist als ein diametraler Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Unrechtsherrschaft entstanden; diesen historischen Wurzeln gilt es Rechnung zu tragen.

## B. Resümee

Der Beauftragte ist primär eine Figur, die von der Politik für besonders bedeutende Belange geschaffen wurde. Möglicherweise fällt gerade aufgrund des Fehlens eines Regelwerks eine Befassung der Rechtswissenschaftler mit dieser Rechtsfigur nur zögerlich aus. Die gesetzliche Normierung der Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung kann als ein erster Anstoß gesehen werden, der zu weiteren Diskussionen hinsichtlich einer Reform der Rechtsfigur des Beauftragten führen kann. So mögen auch Änderungen hinsichtlich der Bedeutung der Beauftragten in Zukunft möglich sein, wenn der Bund die Beauftragten in einem Gesetz regelt.

Beauftragte werden aufgrund der beschränkten Befugnisse häufig als bloße *Feigenblätter* oder *Papiertiger* angesehen. Zu konstatieren ist, dass die meisten Beauftragten keinen rechtlichen Einfluss haben, sie können jedoch faktisch durch ihr Informationshandeln das Geschehen im Staat beeinflussen. Worte können gleichfalls große Wirkungen entfalten – insbesondere, wenn Beauftragte Missstände öffentlichkeitswirksam anprangern, kann dies dazu führen, dass die zuständige Staatsgewalt Änderungen vornimmt. Damit die Beauftragten aber nicht nur auf ihren faktischen Einfluss angewiesen sind, sind Reformen notwendig. Abschließend ist festzustellen: Die Beauftragten der Bundesregierung und die Bundesbeauftragten haben das Potenzial, sich zu einer stärker nach außen in Erscheinung tretenden Rechtsfigur zu entwickeln, wenn ihre Ausgestaltung rechtlich reformiert und ihnen insbesondere mehr Gestaltungsmacht zuerkannt wird. Eine Wahl der Beauftragten durch die Bürger würde sich zudem anbieten, um den Beauftragten mehr Akzeptanz und eine demokratische Legitimation zu verleihen. Eine verfassungsrechtliche Normierung sollte hingegen den besonders bedeutenden Beauftragten vorbehalten bleiben. Diese sind nach der hier vertretenen Auffassung: der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus.



## Literaturverzeichnis

*Achterberg*, Norbert: Probleme der Funktionenlehre, 1970.

*Achterberg*, Norbert: Parlamentsrecht, Tübingen 1984.

*Altenhain*, Karsten: Jugendschutz, in: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich/Holznagel, Bernd (Hg.), Handbuch Multimedia-Recht, Loseblattsammlung, München, Werkstand: September 2021, Teil 20 [zit.: *Altenhain*, in: Hoeren/Sieber/Holznagel (Hg.), Handbuch Multimedia-Recht, Teil 20 Rn.].

*Anlauf*, Hans-P.: Vorgänger der Restschuldbefreiung nach heutigem Insolvenzrecht. Von der landwirtschaftlichen Entschuldungsgesetzgebung der Weimarer Republik über die NS-Schuldenbereinigung zur heutigen Restschuldbefreiung, Berlin 2006.

*Ansbach*, Tatjana: Die Institutionalisierung eines „Bürgeranwalts“ im Verfassungsentwurf des Runden Tisches der DDR, in: Guggenberger, Bernd/Stein, Tine (Hg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Analysen – Hintergründe – Materialien, München u. a. 1991, S. 388–390.

*Anschütz*, Gerhard: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Ordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen u. a. 1901.

*Anschütz*, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, unveränderter fotomechanischer Nachdruck der 14. Aufl., Bad Homburg vor der Höhe 1960 [zit.: *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art. Anm.].

*Appoldt*, Friedrich W.: Die Öffentlichen Anhörungen („Hearings“) des Deutschen Bundestages. Ein Beitrag zur Beobachtung der Entfaltung eines lebendigen Verfassungssystems an Hand von organisatorischen und geschäftsordnungsmäßigen Entwicklungen eines obersten Staatsorgans, Berlin 1971.

*Aristoteles*: Politik, Übersetzt und mit erklärenden Anmerkungen versehen von Eugen Rolfes. Mit einer Einleitung von Günther Bien, Hamburg 1981 [zit.: *Aristoteles*, Politik, Buch, Kap., S.].

*Arnould*, Andreas von: Justizministerium und Organisationsgewalt. Die Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium als Problem des Verfassungsrechts, AöR 124 (1999), S. 658–688.

*Arndt*, Claus: Der ‚Beauftragte‘ als Figur der Verwaltung und des Verwaltungsrechts, RuP 1987, S. 32–35.

*Arndt*, Claus: Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, in: Schneider, Hans-P./Zeh, Wolfgang (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, § 50 [zit.: *Arndt*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 50 Rn.].

- Arndt*, Klaus F.: Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, Berlin 1966.
- Arnim*, Hans H. von: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988.
- Arnim*, Hans H. von: Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, NVwZ 2006, S. 249–254.
- Arnim*, Hans H. von: Der Bundespräsident. Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status, NVwZ 2012, S. 477–478.
- Arnim*, Hans H. von: Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, DVBl 2016, S. 1213–1218.
- Arnold*, Thomas/*Wüstendörfer*, Werner: Auf der Seite der Kinder – Kinderbeauftragte in Deutschland, Frankfurt am Main 1994.
- Asmuth*, Christoph: Der Staat und die Sittlichkeit. Fichtes Verhältnisbestimmung von Recht und Moral, in: Zöller, Günter (Hg.), Der Staat als Mittel zum Zweck. Fichte über Freiheit, Recht und Gesetz, Baden-Baden 2011, S. 91–109.
- Auernhammer*, Herbert (Begr.): Datenschutz-Grundverordnung/Bundesdatenschutzgesetz und Nebengesetze, Kommentar, 7. Aufl., Köln 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Auernhammer (Begr.), DSGVO/BDSDG, Art./§ Rn.].
- Austermann*, Philipp: Das neue Lobbyregistergesetz des Bundes, NVwZ 2021, S. 585–589.
- Bachmaier*, Hermann: Der Ermittlungsbeauftragte im Spannungsfeld zwischen gerichtähnlicher Aufklärungsarbeit und parlamentarischer Auseinandersetzung – ein gesetzgeberisches Experiment mit Zukunft, NJW 2002, S. 348–349.
- Bachof*, Otto: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts: Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung, AöR 83 (1958), S. 208–279.
- Bader*, Johann/*Ronellenfitsch*, Michael (Hg.): Beck'scher Online Kommentar VwVfG mit VwVG und VwZG, 54. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hg.), BeckOK-VwVfG, § Rn.].
- Badura*, Peter: Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, ZParl 11 (1980), S. 573–582.
- Badura*, Peter: Das politische Amt des Ministers, in: Murswiek, Dietrich/Storost, Ulrich/Wolff, Heinrich A. (Hg.), Staat – Souveränität – Verfassung, Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, Berlin 2000, S. 295–305 [zit.: *Badura*, in: FS Quaritsch, S.].
- Badura*, Peter: Die Verfassung im Ganzen der Rechtsordnung und die Verfassungskonkretisierung durch Gesetz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII: Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 265 [zit.: *Badura*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § Rn.].
- Badura*, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., München 2018.
- Baedeker*, Hans J.: Die Organisationsgewalt im Bund und der Vorbehalt des Gesetzes. Eine Untersuchung zur Stellung der Organisationsgewalt im System der Staatsgewalten, Diss. Köln 1969.

- Baer*, Susanne: Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments, *Der Staat* 40 (2001), S. 525–552.
- Bagehot*, Walter: *The English Constitution*, Second Edition 1873, Reprint, Kitchener (Ontario) 2000.
- Balzer*, Ralph: *Republikprinzip und Berufsbeamtentum*, Berlin 2009.
- Bank*, Bernhard: Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, *DÖV* 1962, S. 526–531.
- Banse*, Werner: Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, *ZParl* 4 (1973), S. 171–174.
- Barbey*, Günther: *Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels*, Diss. Münster 1962.
- Barczak*, Tristan: Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, *NVwZ* 2015, S. 1014–1020.
- Barczak*, Tristan: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Raupp, Juliana/Kocks, Jan N./Murphy, Kim (Hg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels*, Wiesbaden 2018, S. 47–72.
- Barczak*, Tristan: Rechtsbegriffe. Elementarteilchen juristischer Methodik und Dogmatik, *JuS* 2020, S. 905–910.
- Barth*, Eckhard: Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung. Einrichtungen zur Demokratisierung der Europäischen Integration, Tübingen 2004.
- Battis*, Ulrich/*Grigoleit*, Klaus J.: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht?, *NVwZ* 2001, S. 121–129.
- Bauer*, Fritz: *Die neue Gewalt. Die Notwendigkeit der Einführung eines Kontrollorgans in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1964.
- Baumert*, Marko: Bundesbeauftragter, Verfahrensbeschleunigung und Waffengleichheit im Asylverfahren, *DÖV* 1988, S. 459–464.
- Baur*, Fritz: Neue Verbindungslinien zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, *JZ* 1963, S. 41–47.
- Bausinger*, Leopold: Die Bestellung eines Beauftragten für die Gemeindeverwaltung, *SKV* 1969, S. 167.
- Bazzan*, Marco R.: Das Ephorat bei J. G. Fichte, in: Asmuth, Christoph/Metz, Wilhelm (Hg.), *Die Sittenlehre J. G. Fichtes 1798–1812*, Amsterdam u. a. 2006, S. 117–133.
- Becker*, Bernd: Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, *Die Verwaltung* 9 (1976), S. 273–296.
- Becker*, Erich: Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann, Karl A./Nipperdey, Hans C. (Hg.), *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Bd. IV/2, Berlin 1962, S. 673–739 [zit.: *Becker*, in: Bettermann/Nipperdey (Hg.), *Die Grundrechte*, Bd. IV/2, S.]

- Becker*, Erich: Wissenschaftliche Erörterungen der Staatsaufgaben, in: Leibholz, Gerhard/Faller, Hans J./Mikat, Paul/Reis, Hans (Hg.), *Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung*, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, Tübingen 1974, S. 755–779 [zit.: *Becker*, in: FS Geiger, S.].
- Becker*, Jürgen: *Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, Baden-Baden 1986.
- Beinhof*, Paul: *Das Kollegialitätsprinzip im Bereich der Regierung*, Diss. München 1981.
- Benda*, Ernst: *Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht*, in: ders./Maihofer, Werner/Vogel, Hans-J. (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl., Berlin u. a. 1994, § 6 [zit.: *Benda*, in: ders./Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § Rn.].
- Benda*, Ernst/Klein, Eckart (Begr.): *Verfassungsprozessrecht*, 4. Aufl., Heidelberg 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Benda/Klein (Begr.), *Verfassungsprozessrecht*, § Rn.].
- Benkler*, Manfred: *Die Rechtsverhältnisse der freiwillig tätigen Funktionsträger im staatlichen Funktionsbereich „Verwaltung“*, Diss. Hamburg 1978.
- Benz*, Wolfgang: *Was ist Antisemitismus?*, München 2004.
- Benz*, Wolfgang: Einführung zur Konferenz. „Feindbild Muslim – Feindbild Jude“, in: ders. (Hg.), *Islamfeindschaft und ihr Kontext. Dokumentation der Konferenz „Feindbild Muslim – Feindbild Jude“*, Berlin 2009, S. 9–20 [Benz, in: ders. (Hg.), *Islamfeindschaft und ihr Kontext*, S.].
- Benz*, Wolfgang: *Deutsche Juden im 20. Jahrhundert. Eine Geschichte in Porträts*, München 2011.
- Bergel*, Philipp: *Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung*, Göttingen 2010.
- Berggreen-Merkel*, Ingeborg: *Die bundesstaatliche Ordnung der Kultur aus rechtlicher und politischer Sicht*, in: Härtel, Ines (Hg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd. III: *Entfaltungsbereiche des Föderalismus*, Berlin u. a. 2012, § 57 [zit.: *Berggreen-Merkel*, in: Härtel (Hg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. III, § Rn.].
- Bergmann*, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): *Ausländerrecht, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz, Kommentar*, 13. Aufl., München 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), *AuslR*, § Rn.].
- Bergsdorf*, Wolfgang: *Probleme der Regierungskommunikation*, *Communications* 12 (1986), S. 27–40.
- Berra*, Xaver: *Im Paragraphenturm. Eine Streitschrift zur Entideologisierung der Justiz*, Berlin u. a. 1966.
- Bethge*, Herbert: *Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren. Zu einigen Aspekten der aktuellen Grundrechtsdiskussion*, *NJW* 1982, S. 1–7.

- Bethge*, Herbert: Zur „Meinungsfreiheit“ der Bundesregierung, NJW 1985, S. 721.
- Bethge*, Herbert: Zur verfassungsrechtlichen Legitimation informalen Staatshandelns der Bundesregierung, Jura 2003, S. 327–333.
- Bethge*, Herbert: Mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigungen, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III: Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II, Heidelberg 2009, § 58 [zit.: *Bethge*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § Rn.].
- Bettermann*, Karl A.: Gericht oder Verwaltungsbehörde, Rechtsprechung oder Verwaltung? Zum Urteil des BVerwG über Rechtsstellung und Funktion des Deutschen Patentamts, DÖV 1959, S. 761–767.
- Bettermann*, Karl A.: Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand. Beiträge zu Art. 12 I, 15, 19 III GG, in: Berliner Festschrift für Ernst E. Hirsch dargebracht von Mitgliedern der Juristischen Fakultät zum 65. Geburtstag, Berlin 1968, S. 1–24 [zit.: *Bettermann*, in: FS Hirsch, S.].
- Bilfinger*, Karl: Der Reichssparkommissar, Berlin u. a. 1928.
- Bischoff*, Friedrich: Neuer Stellenwert der Kultur in der Politik des Bundes, ZRP 1999, S. 240–245.
- Bischoff*, Friedrich/*Bischoff*, Michael: Parlament und Ministerialverwaltung, in: Schneider, Hans-P./Zeh, Wolfgang (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, § 54 [zit.: *Bischoff/Bischoff*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 54 Rn.].
- Bleicken*, Jochen: Das Volkstribunat der klassischen Republik. Studien zu seiner Entwicklung zwischen 287 und 133 v. Chr., 2. Aufl., München 1968.
- Böckenförde*, Ernst-W.: Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: ders. (Hg.), Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1992, S. 11–28.
- Böckenförde*, Ernst-W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1998.
- Böckenförde*, Ernst-W.: Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, S. 1235–1236.
- Böckenförde*, Ernst-W.: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 [zit.: *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § Rn.].
- Böckenförde*, Ernst-W.: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 34 [zit.: *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Böckenförde*, Ernst-W.: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: ders. (Hg.), Recht, Staat, Freiheit, 6. Aufl., Frankfurt am Main 2016, S. 209–243.

- Bodin*, Jean: Sechs Bücher über den Staat. Buch I–III. herausgegeben und eingeleitet von Mayer-Tasch, Peter C., übersetzt und mit Anmerkung versehen von Wimmer, Bernd, Bd. I, München 1981 [zit.: *Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, Buch, Kap., S.].
- Boewe*, Marius: Die parlamentarische Befassungskompetenz unter dem Grundgesetz. Eine Untersuchung zum allgemeinpolitischen Mandat von Volksvertretungen, Berlin 2001.
- Böhm*, Monika: Frauenbeauftragte und kommunale Organisationshoheit, NVwZ 1999, S. 721–725.
- Böhret*, Carl: Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen 1983.
- Bollmann*, Gerhard: Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, Berlin 1992.
- Bonitz*, Kai: Persönlichkeitsrechtsschutz im Stasi-Unterlagen-Gesetz, Berlin 2009.
- Born*, Tobias: Unternehmen am Pranger?! – Öffentliche Äußerungen von Datenschutzbehörden im Zusammenhang mit Bußgeldverfahren, K&R 2021, S. 13–20.
- Bornemann*, Elias: Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates, Tübingen 2020.
- Bornhak*, Conrad: Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903.
- Bornhak*, Conrad: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1909.
- Bornhak*, Conrad: Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, Stuttgart 1934.
- Börresen*, Håkon: Der Ombudsmann in Norwegen. Parlamentsbeauftragter zur Überwachung der Verwaltung, DÖV 1966, S. 705–707.
- Brandner*, Thilo/Uwer, Dirk: Organisationserlasse des Bundeskanzlers und Zuständigkeitsanpassung in gesetzlichen Verordnungsermächtigungen, DÖV 1993, S. 107–113.
- Braun*, Stefan: Recht = (Anspruch: Zeit), DVBl 2019, S. 805–811.
- Brauneck*, Jens: Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes. Rechtliche Grenzen für Organisation, Handeln und Kontrollierbarkeit des Bundeskanzleramtes, Baden-Baden 1994.
- Bräutigam*, Tobias: Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006, S. 950–957.
- Breuer*, Rüdiger: Die öffentlichrechtliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 211–242.
- Brink*, Stefan/Polenz, Sven/Blatt, Henning (Hg.): Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, München 2017 [zit.: *Bearbeiter*, in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, § Rn.].
- Brink*, Stefan/Wolff, Heinrich A. (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Datenschutzrecht, 39. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Brink/Wolff (Hg.), BeckOK-DatSchR, § Rn.].
- Brinkers*, Helmut: Zur Dienstaufsicht beim Wehrbeauftragten des Bundestages, DVBl 1968, S. 417–418.
- Brinktrine*, Ralf: Organisationsgewalt der Regierung und der Vorbehalt des Gesetzes – zur Reichweite der „Wesentlichkeitstheorie“ am Beispiel der Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium in Nordrhein-Westfalen, Jura 2000, S. 123–132.

- Britz, Gabriele*: Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl 1998, S. 1167–1174.
- Bröchler, Stephan*: Das Bundeskanzleramt in der modernen Regierungszentralenforschung, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 125–159.
- Brockner, Lars*: Exekutive versus parlamentarische Normsetzung in der Corona-Pandemie. Sind verordnungsvertretende Gesetze nach Art. 80 IV GG geeignet, den Parlamentsvorbehalt in der Krise zu gewährleisten?, NVwZ 2020, S. 1485–1488.
- Brohm, Winfried*: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245–312.
- Brohm, Winfried*: Sachverständige und Politik. Rechtsfragen der Beratung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der BRD, in: Schnur, Roman (Hg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 37–75 [zit.: *Brohm*, in: FS Forsthoff, S.].
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union, Tübingen 2004.
- Brunner, Georg*: Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972.
- Bryde, Brun-O.*: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), S. 181–216.
- Bryde, Brun-O.*: Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I: Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 2004, § 17 [zit.: *Bryde*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. I, § Rn.].
- Büch, Martin-P.*: Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1976.
- Buchta, Bruno*: Die Junker und die Weimarer Republik. Charakter und Bedeutung der Osthilfe in den Jahren 1928–1933, Berlin 1959.
- Buck, Gerald*: Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht. Einordnung und Ausgestaltung des kommunalaufsichtsrechtlichen Instruments der Beauftragtenbestellung nach § 124 und § 75 Abs. 5 S. 2 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Berlin 2009.
- Bugiel, Karsten*: Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1991.
- Bull, Hans P.*: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg/Taunus 1977.
- Bull, Hans P.*: Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, S. 488–494.
- Bullinger, Martin*: Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeit von Bund und Ländern kraft Sachzusammenhangs und kraft Natur der Sache, AöR 96 (1971), S. 237–285.
- Bumke, Christian*: Der Grundrechtsvorbehalt. Untersuchungen über die Begrenzung und Ausgestaltung der Grundrechte, Baden-Baden 1998.



- Bunzl, Matti*: Between anti-Semitism and Islamophobia: Some thoughts on the new Europe, *American Ethnologist* 32 (2005), S. 499–508.
- Burmeister, Günter C.*: Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts, Berlin 1991.
- Burton, Graham P.*: The Curator Rei Publicae: Towards a Reappraisal, *Chiron* 9 (1979), S. 465–487.
- Busch, Eckart*: Buchbesprechung, Michael Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, *Der Staat* 25 (1986), S. 297–300.
- Busch, Eckart*: Der Wehrbeauftragte des Bundestages, in: Schneider, Hans-P./Zeh, Wolfgang (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin u. a. 1989, § 51 [zit.: *Busch*, in: Schneider/Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, § Rn.].
- Busch, Eckart*: Der Wehrbeauftragte. Organ der parlamentarischen Kontrolle, 4. Aufl., Heidelberg 1991.
- Busse, Volker*: Die Kabinettausschüsse der Bundesregierung, *DVB* 1993, S. 413–417.
- Busse, Volker*: Aufbau der Bundesverwaltung, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 123–143.
- Busse, Volker*: Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht. Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Regierungswechsels 1998, *DÖV* 1999, S. 313–322.
- Busse, Volker*: Änderungen der Organisation der Bundesregierung und Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz 2002, *DÖV* 2003, S. 407–413.
- Busse, Volker*: Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzlerin in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative, *Der Staat* 45 (2006), S. 245–268.
- Busse, Volker*: Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz, 2. Aufl., Baden-Baden 2014 [zit.: *Busse*, *ParlStG*, § Rn.].
- Busse, Volker*: Geschäftsordnung Bundesregierung, 3. Aufl., Baden-Baden 2018 [zit.: *Busse*, *GOBReg*, § Rn.].
- Busse, Volker/Hofmann, Hans*: Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 7. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Butzer, Hermann*: Zum Begriff der Organisationsgewalt. Vom „Hausgut“ der Exekutive zum „Hausgut“ aller Verfassungsorgane und Autonomieträger?, *Die Verwaltung* 27 (1994), S. 157–174.
- Butzer, Hermann*: Der Reichssparkommissar der Weimarer Republik, in: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hg.), *50 Jahre Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Sonderband*, Stuttgart 2002, S. 54–110 [zit.: *Butzer*, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), *50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, S.].
- Butzer, Hermann*: Hat Adenauer damals richtig hingeschaut?, *NJW* 2017, S. 210–215.

- Calliess*, Christian: Schutzpflichten, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II: Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I, Heidelberg 2006, § 44 [zit.: *Calliess*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. II, § Rn.].
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hg.): EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl., München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Calliess/Ruffert* (Hg.), EUV/AEUV, Art. Rn.].
- Cicero*, Marcus T.: De re publica/Vom Staat. Lateinisch/Deutsch, übersetzt und herausgegeben von Albrecht, Michael von, Ditzingen 2013.
- Cornils*, Matthias: Parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten: Wahlrechtsprägende Verfassungserwartung, nicht Amtspflicht, in: Geis, Max-E./Winkler, Markus/Bickenbach, Christian (Hg.), Von der Kultur der Verfassung. Festschrift für Friedhelm Hufen zum 70. Geburtstag, München 2015, S. 151–166 [zit.: *Cornils*, in: FS Hufen, S.].
- Czermak*, Gerhard: Das System der Religionsverfassung des Grundgesetzes, KJ 2000, S. 229–247.
- Czermak*, Gerhard: Zur Rede von der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staats, NVwZ 2003, S. 949–953.
- Dagtolglou*, Prodromos: Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter. Die Rechtsproblematik, Heidelberg 1964.
- Danwitz*, Thomas von: Bundesauftragsverwaltung und Bundesingenzen nach Art. 85 Abs. 4 GG, DVBl 1992, S. 1005–1013.
- Däubler*, Wolfgang/*Wedde*, Peter/*Weichert*, Thilo/*Sommer*, Imke (Hg.): EU-DSGVO und BDSG, Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Däubler u. a., DSGVO/BDSG, §/Art. Rn.].
- Debus*, Anne: Die Bürgerbeauftragten der Bundesländer, DÖV 2017, S. 810–820.
- Decken*, Kerstin von der/*Fechner*, Frank/*Weller*, Matthias (Hg.): Kulturgutschutzgesetz, Kommentar, Baden-Baden 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. der Decken/Fechner/Weller (Hg.), KGSG, § Rn.].
- Deckenbrock*, Christian/*Henßler*, Martin (Hg.): Rechtsdienstleistungsgesetz. Rechtsdienstleistungsverordnung und Einführungsgesetz zum RDG, Kommentar, 5. Aufl., München 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: Deckenbrock/Henßler (Hg.), RDG, § Rn.].
- Dederer*, Hans-G.: Die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Dogmatische Grundlagen auf dem Stand der Wissenschaft, JöR N. F. 57 (2009), S. 89–124.
- Degenhart*, Christoph: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht: Mit Bezügen zum Europarecht, 37. Aufl., Heidelberg 2021.
- Denninger*, Erhard/*Hoffmann-Riem*, Wolfgang/*Schneider*, Hans-P./*Stein*, Ekkehart (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 3. Aufl., Loseblattsammlung, Neuwied, Werkstand: August 2002 [zit.: *Bearbeiter*, in: Denninger u. a. (Hg.), AK-GG, Art. Rn.].
- Depenheuer*, Otto: Das öffentliche Amt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 36 [zit.: *Depenheuer*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § 36 Rn.].

- Derlien*, Hans-U.: Das Berichtswesen der Bundesregierung – Ein Mittel der Kontrolle und Planung, ZParl 6 (1975), S. 42–47.
- Derlien*, Hans-U.: Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, VerwArch 87 (1996), S. 548–580.
- Detterbeck*, Steffen: Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 66 [zit.: *Detterbeck*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Detterbeck*, Steffen: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 20. Aufl., München 2022.
- Di Fabio*, Udo: Information als hoheitliches Gestaltungsmittel, JuS 1997, S. 1–7.
- Di Fabio*, Udo: Gewaltenteilung als tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 27 [zit.: *Di Fabio*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § Rn.].
- Di Fabio*, Udo: Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse, 2. Nachdruck, München 2019.
- Di Fabio*, Udo: Unabhängige Regulierungsbehörden und gerichtliche Kontrolldichte, EnWZ 2022, S. 291–301.
- Diederich*, Nils/*Cadel*, Georg/*Dettmar*, Heidrun/*Haag*, Ingeborg: Die diskreten Kontrolleure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofes, Opladen 1990.
- Discher*, Thomas: Mittelbarer Eingriff, Gesetzesvorbehalt, Verwaltungskompetenz: Die Jugendsekten-Entscheidungen – BVerwGE 82, 76; BVerwG, NJW 1991, 1770; 1992, 2496; BVerfG, NJW 1989, 3269, JuS 1993, S. 463–471.
- Dittmann*, Armin: Die Bundesverwaltung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation, Tübingen 1983.
- Dittrich*, Norbert: Bundeshaushaltsordnung (BHO). Kommentar, Heidelberg, Werkstand: Juli 2022 [zit.: *Dittrich*, BHO, § Rn.].
- Dommach*, Hermann A.: Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit seines Präsidenten Saemisch (1922 bis 1938), in: Zavelberg, Heinz G. (Hg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, Berlin 1989, S. 65–113 [zit.: *Dommach*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S.].
- Drefs*, Felix: Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, Baden-Baden 2019.
- Dreier*, Horst: Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, JZ 1990, S. 310–321.
- Dreier*, Horst: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, Tübingen 1991.
- Dreier*, Horst: Grundrechtsdurchgriff contra Gesetzesbindung? Exemplarische Betrachtungen zum Verhältnis von Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Die Verwaltung 36 (2003), S. 105–136.

- Dreier*, Horst: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: ders. (Hg.), *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen 2014, S. 159–184.
- Dreier*, Horst: Zur „Eigenständigkeit“ der Verwaltung, in: ders. (Hg.), *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen 2014, S. 287–310.
- Dreier*, Horst (Hg.): *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015, Bd. III, 3. Aufl., Tübingen 2018 [zit. *Bearbeiter*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. Art. Rn.].
- Dreier*, Horst: Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie, *DÖV* 2021, S. 229–243.
- Dreier*, Horst/*Wittreck*, Fabian: Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: *Feld*, Lars P./*Huber*, Peter M./*Jung*, Otmar/*Welzel*, Christian/*Wittreck*, Fabian (Hg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, Baden-Baden 2010, S. 11–39.
- Drohla*, Jeannine: Der „Fall Kohl“ und die Verfassungskonformität des neu gefassten Stasi-Unterlagengesetzes, *NJW* 2004, S. 418–422.
- Drohla*, Jeannine: *Aufarbeitung versus Allgemeines Persönlichkeitsrecht*, §§ 32, 34 Stasi-Unterlagen-Gesetz, Berlin 2011.
- Duden*, Konrad: Die Wahl der Richterinnen und Richter des BVerfG und der obersten Bundesgerichte, *JuS* 2019, S. 859–864.
- Dum*, Georg: Entstehung und Entwicklung des spartanischen Ephorats bis zur Beseitigung desselben durch König Kleomenes III. *Forschungen und Studien*, Rom 1970.
- Dürig*, Günter: Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde. Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes, *AöR* 81 (1956), S. 117–157.
- Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert (Hg.): *Grundgesetz, Kommentar*, Loseblattsammlung, München, Werkstand: Januar 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Dürig*/*Herzog*/*Scholz* (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Durner*, Wolfgang: Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, *VVDStRL* 70 (2011), S. 398–447.
- Eberle*, Carl-E.: Buchbesprechung, *Michael Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, *DÖV* 1988, S. 480.
- Ebert*, Kurt H.: Der Ombudsman in Großbritannien. Rechtsvergleichende Überlegungen zur Verwaltungskontrolle anlässlich der Einsetzung eines Parliamentary Commissioner für Administration in England, Tübingen 1968.
- Ebling*, Tobias: Flaggenverbrennung strafrechtlich betrachtet: Kritische Anmerkungen zu § 90a StGB, *jM* 2018, S. 342–346.
- Eck*, Werner: *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München 1979.
- Eck*, Werner: Traian, in: *Clauss*, Manfred (Hg.), *Die römischen Kaiser*, 55 historische Portraits von Caesar bis Justinian, 4. Aufl., München 2010, S. 110–124 [zit.: *Eck*, in: *Clauss* (Hg.), *Die römischen Kaiser*, S.].

- Ehlers, Dirk: Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl 2000, S. 1301–1310.
- Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin 2016 [zit.: *Bearbeiter*, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, § Rn.].
- Ehmann, Eugen: Warnende Äußerungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Anmerkung zu VG Köln, Beschluss vom 11. März 1999 – 20 L 3757/98, CR 1999, S. 560–561.
- Ehmann, Eugen/Selmayr, Martin: Datenschutz-Grundverordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Ehmann/Selmayr (Hg.), DSGVO, Art. Rn.].
- Ehrenfeld, Hildebert: Beauftragte des Bundes und der Länder unter besonderer Berücksichtigung des Vorschlages der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Ernennung von Hospiz- und Palliativbeauftragten, Hildesheim 2006.
- Eidenmüller, Horst: Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, 4. Aufl., Tübingen 2015.
- Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u. a. 1966.
- Elmenhorst, Lucas/Wiese, Volker (Hg.): Kulturgutschutzgesetz, Kommentar, München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Elmenhorst/Wiese (Hg.), KGSG, § Rn.].
- Emunds, Dirk: Vom Republikenschutz zum Verfassungsschutz? Der Reichskommissar für Überwachung der öffentlichen Ordnung in der Weimarer Republik, Hamburg 2017.
- Endreß, Alexander: Die Kulturpolitik des Bundes. Strukturelle und inhaltliche Neuorientierung zur Jahrtausendwende?, Berlin 2005.
- Engel, Albert: Die rechtliche Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen auf der Grundlage des StUG, Berlin 1995.
- Engel, Christoph: Öffentlichkeitsarbeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl., Heidelberg 2006, § 80 [zit.: *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § Rn.].
- Engelbert, Anke/Kutscha, Martin: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Demokratieprinzip, NJW 1993, S. 1233–1237.
- Epping, Volker: Die Trennung von Amt und Mandat. Die parlamentarische Grundposition von Bündnis 90/Die Grünen und die Regierungsbeteiligung: Schlägt die Wirklichkeit den Anspruch?, DÖV 1999, S. 529–540.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, 50. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK-GG, Art. Rn.].
- Erbel, Günter: Parlament und Wehrbeauftragter in der Verfassungsentwicklung der BRD: Zugleich ein Beitrag zum Problemkreis der „parlamentarischen Kontrolle“, Der Staat 14 (1975), S. 347–370.
- Erbel, Günter: Zur Frage der landesgesetzlichen Regelung der Stellung und der Aufgaben eines Tierschutzbeauftragten, DÖV 1992, S. 189–199.

- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette*: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, 10. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Erdemir, Murad*: Der Jugendschutzbeauftragte für Rundfunk und Telemedien. Ein unabhängiger Sachwalter des öffentlichen Interesses an einem effektiven Jugendschutz, K&R 2006, S. 500–505.
- Ermacora, Felix*: Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958), S. 191–239.
- Ermacora, Felix*: Ombudsman und Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, in: Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln (Hg.), Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 19. August 1974, Köln u. a. 1974, S. 35–43 [zit.: *Ermacora*, in: FS Jahrreiß, S. ].
- Eschenburg, Theodor*: Die Wahl des Wehrbeauftragten, in: ders. (Hg.), Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik. Politische Aufsätze 1957–1961, Stuttgart 1961, S. 11–14 [zit.: *Eschenburg*, in: ders. (Hg.), Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik, S.].
- Fahl, Christian*: Zur Strafbarkeit des Verbrennens von israelischen Fahnen in Berlin, Jura 2018, S. 453–456.
- Fassbender, Bardo*: Der deutsch-französische Elysée-Vertrag von 1963. Idee und Zukunft eines bilateralen Freundschaftsvertrags im Rahmen der Europäischen Union, DÖV 2013, S. 125–133.
- Fastenrath, Ulrich*: Gewaltenteilung. Ein Überblick, JuS 1986, S. 194–201.
- Fausser, Bernd*: Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung über die Teilnahme von Regierungsvertretern an den Verhandlungen des Parlaments, Diss. Bonn 1973.
- Fechner, Frank*: Kulturgüterschutz, in: Martin, Dieter J./Krautzberger, Michael (Begr.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung, 4. Aufl., München 2017, Teil B, Kap. IV [zit.: *Fechner*, in: Martin/Krautzberger (Begr.), Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil B, Kap. IV Rn.].
- Fichte, Johann G.*: Grundlagen des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre. in: Medicus, Fritz (Hg.), Johann Gottlieb Fichte. Ausgewählte Werke in sechs Bänden, Bd. II, Darmstadt 2013 (basiert auf der 1. Aufl., Leipzig 1911), S. 1–389 [zit.: *Fichte*, in: Medicus (Hg.), Johann Gottlieb Fichte, Bd. II, S.].
- Fichtmüller, Carl P.*: Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, AöR 91 (1966), S. 297–355.
- Fleischer, Holger*: Von Krippen, Kreuzen und Schulgebeten: Negative Religionsfreiheit und staatliche Neutralität im Spiegel der amerikanischen Rechtsprechung, JZ 1995, S. 1001–1005.
- Forsthoff, Ernst*: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931.
- Forsthoff, Ernst*: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Stuttgart 1961.
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973.
- Frakes, Robert M.*: Contra Potentium Iniurias: The Defensor Civitatis and Late Roman Justice, München 2001.

- Franke*, Markus: Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeit einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen, Frankfurt am Main 1999.
- Franz*, Thomas: Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, DÖV 2008, S. 1042–1048.
- Frei*, Norbert: Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, 2. Aufl., München 1997.
- Frenzel*, Eike M.: „Völlige Unabhängigkeit“ im demokratischen Rechtsstaat, DÖV 2010, S. 925–931.
- Friauf*, Karl H./*Höfling*, Wolfram (Hg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Berlin, Werkstand: Juni 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Friauf/Höfling (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Friedmann*, Bernhard: Die Effizienz der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes aus der Sicht des Parlaments und seiner Ausschüsse, in: Zavelberg, Heinz Günter (Hg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, Berlin 1989, S. 157–179 [zit.: *Friedmann*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S.].
- Friesenhahn*, Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9–73.
- Fritsche*, Ulrike/*Wankel*, Sibylle: Verpflichtung von Kommunen zur Bestellung einer hauptberuflichen Frauenbeauftragten, NVwZ 1997, S. 43–45.
- Fromme*, Friedrich K.: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, 3. Aufl., Berlin 1999.
- Fuchs*, Michael: „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1985.
- Fuchs*, Michael: Verwalten durch Beauftragte, DÖV 1986, S. 363–372.
- Fuchs*, Michael: Gesetzesänderung durch Organisationserlass des Bundeskanzlers?, DÖV 2022, S. 335–340.
- Funcke*, Liselotte: Bericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, ZAR 1991, S. 104.
- Füsslein*, Peter: Ministerialfreie Verwaltung, Begriff, Erscheinungsformen und Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Diss. Bonn 1972.
- Gallois*, Franz P.: Rechtsstellung und Aufgaben des Parlamentarischen Staatssekretärs, Diss. Mainz 1983.
- Gallwas*, Hans-U.: Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte. Ein Beitrag zum Begriff der Nebenwirkungen, Berlin 1970.
- Gärditz*, Klaus F.: Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen, AöR 135 (2010), S. 251–288.
- Gärditz*, Klaus F.: Mandat zu Meinungspflege? Zur rechtlichen Stellung der „Beauftragten der Bundesregierung“, VerfBlog, 2020/12/28, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mandat-zu-meinungspflege/>.



- Gärditz*, Klaus F.: Der Begriff der Regierung, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 25–54.
- Garstka*, Hansjürgen/*Gill*, David: Datenschutzbeauftragte der Länder, in: Roßnagel, Alexander (Hg.), Handbuch Datenschutzrecht. Die neuen Grundlagen für Wirtschaft und Verwaltung, München 2003, Kap. 5.2 [zit.: *Garstka/Gill*, in: Roßnagel (Hg.), Handbuch DatSchR, Kap. Rn.].
- Gehrlein*, Markus: Braucht Deutschland einen Bundespräsidenten?, DÖV 2007, S. 280–288.
- Geiger*, Daniel: Die rechtliche Organisation kollektiver Patienteninteressen, Berlin u. a. 2006.
- Geiger*, Hansjörg/*Klinghardt*, Heinz (Begr.): Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 2006 [zit.: *Bearbeiter*, in: Geiger/Klinghardt (Begr.), StUG, § Rn.].
- Geis*, Max-E.: Untersuchungsausschuß, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 55 [zit.: *Geis*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Geis*, Max-E.: Eingriffsverwaltung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, § 18 [zit.: *Geis*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. I, § Rn.].
- Geiß*, Bernd: Die Ausländerbeauftragten der Bundesregierung in der ausländerpolitischen Diskussion, in: Currie, Edda/Wunderlich, Tanja (Hg.), Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart 2001, S. 127–140.
- Germelmann*, Claas F.: Kultur und staatliches Handeln. Grundlagen eines öffentlichen Kulturrechts in Deutschland, Tübingen 2013.
- Gersdorf*, Hubertus/*Paal*, Boris P. (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht, 36. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Gersdorf/Paal (Hg.), Beck-OK Informations- und Medienrecht, § Rn.].
- Gerstenfeld*, Manfred: Anti-Israelismus, in: Stegemann, Ekkehard W./Stegemann, Wolfgang (Hg.), Anti-Israelismus und Anti-Semitismus, Stuttgart 2018, S. 33–190.
- Giesberts*, Ludger/*Reinhardt*, Michael: Beck'scher Online Kommentar Umweltrecht, 62. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Giesberts/Reinhardt (Hg.), BeckOK Umweltrecht, § Rn.].
- Glauben*, Paul J.: „Ombudsmann“ in Rheinland-Pfalz. Eine singuläre Institution den Länderparlamenten – Positive Erfahrungen, DRiZ 1991, S. 229–230.
- Gneist*, Rudolf von: Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrisis vom März 1878, Berlin 1879.
- Gneist*, Rudolf von: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 3. Aufl., Darmstadt 1958.
- Gola*, Peter: Die Beauftragten sind unter uns, MDR 1976, S. 376.
- Gola*, Peter (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Gola (Hg.), DSGVO, Art. Rn.].
- Gola*, Peter/*Heckmann*, Dirk (Hg.): Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Kommentar, 13. Aufl., München 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Gola/Heckmann (Hg.), BDSG, § Rn.].

- Goldhammer*, Michael: Grundrechtsberechtigung und -verpflichtung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, JuS 2014, S. 891–895.
- Görlich*, Michael: Die staatsrechtliche Stellung des Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, Diss. Würzburg 1971.
- Graf*, Jürgen (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Strafprozessordnung, 42. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Graf (Hg.), BeckOK-StPO, § Rn.].
- Gramm*, Christof: Aufklärung durch staatliche Publikumsinformationen. Staatshandeln als Aufklärung, Der Staat 30 (1991), S. 51–80.
- Grauer*, Elise: Die Berliner Akademie der Künste. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung einer Kulturinstitution des Bundes, Berlin 2010.
- Grawert*, Rolf: Die nationalsozialistische Herrschaft, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Historische Grundlagen, 3. Aufl., Heidelberg 2003, § 6 [zit.: *Grawert*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. I, § Rn.].
- Greve*, Holger: Das neue Bundesdatenschutzgesetz, NVwZ 2017, S. 737–744.
- Grimm*, Dieter: Verfassung, in: ders. (Hg.), Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 11–28.
- Grimm*, Dieter: Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, in: ders. (Hg.), Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 315–337.
- Grimm*, Dieter: Politik und Recht, in: Klein, Eckart (Hg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1995, S. 91–103 [zit.: *Grimm*, in: FS Benda, S.].
- Grindel*, Reinhard: Ausländerbeauftragte. Aufgaben und Rechtsstellung. Mit einem Vorwort von Ingo von Münch, Baden-Baden 1984.
- Groh*, Kathrin: Art. Ombudsmann, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 1684–1687 [zit.: *Groh*, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp.].
- Gröpl*, Christoph: Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen 2001.
- Gröpl*, Christoph: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 121 [zit.: *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Gröpl*, Christoph (Hg.): Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, 2. Aufl., München 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Gröpl (Hg.), BHO, § Rn.].
- Gröschner*, Rolf: Öffentlichkeitsaufklärung als Behördenaufgabe, DVBl 1990, S. 619–629.
- Groschupf*, Otto: Die Entwicklung der Verfassung und Verwaltung in Niedersachsen von 1956 bis 1979, JöR N. F. 28 (1979), S. 381–447.

- Groß, Hermann/Bohnfeld, Jörg*: Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 237–255 [zit.: *Groß/Bohnfeld*, in: FS Ismayr, S.].
- Groß, Thomas*: Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht. Zur Neuordnung des Datenschutzes in Hessen, DuD 2002, S. 684–687.
- Groß, Thomas*: Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe, VerwArch 95 (2004), S. 194–222.
- Groß, Thomas*: Unabhängige EU-Agenturen – eine Gefahr für die Demokratie?, JZ 2012, S. 1087–1093.
- Gross, Werner*: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts. Betrachtungen, DVBl 1957, S. 342–344.
- Growe, Tobias*: Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs. Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen Amts- und Rollenverständnis, Baden-Baden 2020.
- Grupp, Klaus*: Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin 1972.
- Grupp, Klaus*: Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, DVBl 1994, S. 140–147.
- Grzeszick, Bernd*: Die Teilung der staatlichen Gewalt, Paderborn u. a. 2013.
- Guckelberger, Annette*: Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Europa der Bürger, DÖV 2003, S. 829–838.
- Guckelberger, Annette*: Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament. Eine Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin 2004.
- Guckelberger, Annette*: Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann aus heutiger Sicht, DÖV 2013, S. 613–623.
- Gumboldt, Nico*: Zur Verfassungsmäßigkeit kreditfinanzierter Rücklagen in öffentlichen Haushalten, NVwZ 2005, S. 36–43.
- Gundel, Jörg*: Konturen eines europäischen Status der nationalen (Infrastruktur-)Regulierungsbehörden: Reichweite und Konsequenzen der Unabhängigkeitsvorgabe, EWS 2017, S. 301–309.
- Gündling, Benjamin*: Modernisiertes Privatrecht und öffentliches Recht. Die Auswirkungen der Schuldrechtsreform auf den Verwaltungsvertrag und weitere Verbindungen zwischen den Teilrechtsordnungen, Berlin 2006.
- Günther, Hellmuth*: Streit von Behörden mit dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes um Aktenzugang, NJ 1997, S. 627–633.
- Gurlit, Elke*: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, DVBl 2003, S. 1119–1134.
- Gusy, Christoph*: Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 105 (1980), S. 279–310.

- Gusy, Christoph*: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997.
- Gusy, Christoph*: Verwaltung durch Information. Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, NJW 2000, S. 977–986.
- Gusy, Christoph*: Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II: Informationsordnung – Verwaltungsverfahren – Handlungsformen, 2. Aufl., München 2012, § 23 [zit.: *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVwR, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § Rn.].
- Gusy, Christoph*: Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, NVwZ 2015, S. 700–704.
- Gusy, Christoph*: Parlamentarische oder „neutrale“ Regierung? Eine Anfrage, KritV 2018, S. 210–235.
- Gusy, Christoph*: Transparenz der Verwaltung und Informationszugangsfreiheit, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl., München 2022, § 23 [zit.: *Gusy*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVwR, Bd. I, § Rn.].
- Gutmann, Thomas/Fateh-Moghadam, Bijan*: Geplante Regelung der Triage – Grundrechtsschutz als Farce, ZRP 2022, S. 130–132.
- Haake, Karoline*: Wer sind die Regierungsbeauftragten?: Ein nur scheinbar unscheinbares verfassungsrechtliches Phänomen bedarf der bundesgesetzlichen Regelung, VerfBlog, 2022/5/26, <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/>.
- Haas, Julia*: Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts. Zur Neubestimmung der Rolle des Ombudsmanns als Organ der Verwaltungskontrolle auf der Grundlage europäischer Ombudsmann-Einrichtungen, Tübingen 2012.
- Häberle, Peter*: Effizienz und Verfassung, AöR 98 (1973), S. 625–635.
- Häberle, Peter*: Praktische Grundrechtseffektivität, insbesondere im Verhältnis zur Verwaltung und Rechtsprechung, Die Verwaltung 22 (1989), S. 409–419.
- Häberle, Peter*: Kulturhoheit im Bundesstaat. Entwicklungen und Perspektiven, AöR 124 (1999), S. 549–582.
- Häberle, Peter*: Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 22 [zit.: *Häberle*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § Rn.].
- Hablitzel, Hans*: Die Rechtsstellung des Beauftragten nach Art. 24 Bayer. Verfassung, BayVBl 1984, S. 673–677.
- Haftendorn, Helga*: Der Abrüstungsbeauftragte Zur Organisation der Abrüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, PVS 13 (1972), S. 2–38.
- Hahn, Georg*: Der Wehrbeauftragte des schwedischen Reichstages, AöR 84 (1959), S. 377–458.
- Hahn, Georg*: Zur parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte. Die Jahresberichte des schwedischen und des deutschen Wehrbeauftragten, DVBl 1960, S. 409–420.

- Hahn*, Georg: Der Justizbevollmächtigte des schwedischen Reichstages. Erster Teil: Entstehung und Entwicklung des Amtes, AöR 87 (1962), S. 389–467.
- Hahnenfeld*, Günter: Bundestag und Bundeswehr, NJW 1963, S. 2145–2150.
- Hahnenfeld*, Günter: Der Ombudsmann-Gedanke, ZRP 1973, S. 60–64.
- Hailbronner*, Kay (Hg.): Ausländerrecht. Kommentar, Loseblattsammlung, Heidelberg, Werkstand: März 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Hailbronner (Hg.), AuslR, § Rn.].
- Halbig*, Anna/Antoni, Oliver: Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Gebäude-Energieeffizienzrecht, EnWZ 2018, S. 259–264.
- Hamann*, Andreas jr./Lenz, Helmut (Hg.): Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied u. a. 1970.
- Hamann*, Andreas: Die Bindung der staatlichen Organisationsgewalt an die Gesetzgebung, NJW 1956, S. 1–4.
- Hambro*, Edvard: The Sivilombudsman of the Norwegian Parliament, in: Göttinger Arbeitskreis (Hg.), Recht im Dienste der Menschenwürde, Festschrift für Herbert Kraus, Würzburg 1964, S. 111–122 [zit.: *Hambro*, in: FS Kraus, S.].
- Hammen*, Horst: Unabhängigkeit von Bundesbehörden? – Eine Skizze, WM 2023, S. 1–8.
- Hanauer*, Rudolf: Bayern und der „Ombudsman“, BayVBl 1968, S. 16–18.
- Hannich*, Rolf (Hg.): Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, 8. Aufl., München 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Hannich (Hg.), KK-StPO, § Rn.].
- Hansen*, Jürgen: Die Institution des Ombudsman, Frankfurt am Main 1972.
- Hartenstein*, Frank-H.: Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Zuständigkeit und Befugnisse im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle der Bundeswehr, Frankfurt am Main u. a. 1977.
- Härtig*, Hermann: Zur Stellung der Rechnungshöfe, DVBl 1955, S. 173–178.
- Härting*, Niko: Öffentlichkeitsarbeit einer Landesbehörde. Warum die „Facebook-Kampagne“ des ULD verfassungswidrig ist, CR 2011, S. 585–588.
- Hartmann*, Bernd J.: Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), S. 1–34.
- Haverkate*, Görg: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), S. 217–258.
- Heckel*, Martin: Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 379–420 [zit.: *Heckel*, in: FS BVerfG, Bd. II, S.].
- Heede*, Katja: European Ombudsman: redress and control at Union level, Den Haag u. a. 2000.
- Heinig*, Hans M.: Verschärfung der oder Abschied von der Neutralität? Zwei verfehlte Alternativen in der Debatte um den herkömmlichen Grundsatz religiös-weltanschaulicher Neutralität, JZ 2009, S. 1136–1140.

- Heintzen*, Markus: Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, S. 1448–1451.
- Heintzen*, Markus: Staatliche Warnungen als Grundrechtsproblem, VerwArch 81 (1990), S. 532–556.
- Heinz*, Karl E.: Delegation und Mandat: Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung, Der Staat 36 (1997), S. 495–520.
- Heitmann*, Steffen: Für jedes Problem ein Beauftragter? – zum Beauftragtenunwesen in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1996, S. 904–905.
- Helfritz*, Hans: Geschichte der preußischen Heeresverwaltung, Berlin 1938.
- Hennis*, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: ders. (Hg.), Regieren im modernen Staat, Tübingen 1999, S. 106–141.
- Hense*, Ansgar: Bundeskulturpolitik als verfassungs- und verwaltungsrechtliches Problem, DVBl 2000, S. 376–384.
- Hermes*, Georg: Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden, in: Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-P. (Hg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 457–488.
- Hermes*, Georg: Grundrechtsbeschränkungen auf Grund von Gesetzesvorbehalten, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren II, Heidelberg 2009, § 63 [zit.: *Hermes*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § Rn].
- Herzog*, Roman: Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971.
- Hesse*, Hans A.: Der Schutz-Staat geht um, JZ 1991, S. 744–747.
- Hesse*, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg 1999.
- Heun*, Werner: Die Beauftragten in der Kirche, ZevKR 35 (1990), S. 382–405.
- Heusch*, Andreas/Kluth, Winfried (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Ausländerrecht, 32. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Kluth/Heusch (Hg.), BeckOK-AuslR, § Rn].
- Heynckes*, Heinz-W.: Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, ZParl 39 (2008), S. 459–477.
- Hilbert*, Patrick: Die Richtlinienkompetenz als Argument der Zwischenschicht, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 91–108.
- Hill*, Hermann: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, DÖV 2004, S. 721–729.
- Hintze*, Otto: Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. Eine vergleichende Studie, in: Oestreich, Gerhard (Hg.), Otto Hintze, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, Bd. I, 3. Aufl., Göttingen 1970, S. 242–274.
- Hochreuter*, Anna: Zuwanderung als Wiedergutmachung? Das Verfahren der jüdischen Zuwanderung aus den Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, NVwZ 2000, S. 1376–1381.

- Hoffmann*, Birgit: Das Verhältnis von Gesetz und Recht. Eine verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Untersuchung zu Art. 20 Abs. 3 GG, Berlin 2003.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht. Einleitende Problemskizze, in: ders./Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 11–57.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen, AöR 130 (2005), S. 5–70.
- Hofmann*, Andreas C.: Staat und Stadt in der Spätantike. Die *curatores civitatis* und *defensores civitatis* – ein Essay zur Frage nach dem spätantiken Zwangsstaat, Stud.arb. München 2004.
- Hofmann*, Rainer M. (Hg.): Ausländerrecht, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2016 [zit.: *Bearbeiter*, in: Hofmann (Hg.), AusLR, § Rn.].
- Hollo*, Anna-L.: Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, JuS 2020, S. 928–931.
- Hölscheidt*, Sven: Information der Parlamente durch die Regierungen, DÖV 1993, S. 593–600.
- Holste*, Heiko: Die Zerstörung des Rechtsstaates durch den Nationalsozialismus, JA 2009, S. 359–366.
- Holtfrerich*, Carl-L.: Aus dem Alltag des Reichswirtschaftsministeriums während der Großen Inflation 1919–1923/24, in: ders. (Hg.), Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer. Strukturen, Akteure, Handlungsfelder (Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990, Bd. I), Berlin u. a. 2016, S. 224–360.
- Holthoff*, Horst H.: Der Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit. Eigenart, Möglichkeiten und Grenzen einer Institution, in: Arndt, Adolf/Ehmke, Horst/Fetscher, Iring/Massing, Otwin (Hg.), Konkretionen politischer Theorie und Praxis, Festschrift für Carlo Schmid zum 75. Geburtstag, Stuttgart 1972, S. 424–431 [zit.: *Holthoff*, in: FS Schmid, S.].
- Holtzmann*, Robert: Französische Verfassungsgeschichte. Von der Mitte des 9. Jahrhunderts bis zur Revolution, München u. a. 1910.
- Holzke*, Frank: Die „Neutralität“ des Staates in Fragen der Religion und Weltanschauung, NVwZ 2002, S. 903–913.
- Hömig*, Dieter: Grundlagen und Ausgestaltung der Wesentlichkeitslehre, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Sellner, Dieter/Hirsch, Günter/Kemper, Gerd-H./Lehmann-Grube, Hinrich (Hg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln u. a. 2003, S. 273–288 [zit.: *Hömig*, in: FG 50 Jahre BVerwG, S.].
- Honecker*, Martin: Art. Das Verhältnis des Christentums zum Judentum, in: Heun, Werner/Hoecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 1083–1086 [zit.: *Honecker*, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp.].
- Hopp*, Helmut: Beauftragte in Politik und Verwaltung, Bonn 1993.
- Hoppe*, Tilman: Ein Fall für Zwei: Untersuchungsausschuss und Ermittlungsbeauftragter, ZParl 39 (2008), S. 477–487.
- Hoven*, Elisa: Ratio und Reichweite des strafrechtlichen Schutzes von Flaggen, JZ 2020, S. 835–842.



- Huber, Ernst R.*: Rezension, Toeche-Mittler, Kommissare. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Studie, AöR 65 (1935), S. 361–362.
- Huber, Ernst R.*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V: Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914–1919, Revidierter Nachdruck der 1. Aufl., Stuttgart u. a. 1992 [zit.: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. V, S.].
- Huber, Ernst R.*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart u. a. 1981 [zit.: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, S.].
- Huber, Ludwig*; Rainer Barzel: Koordinator der deutsch-französischen Zusammenarbeit, in: Gloe, Markus/Reinhardt, Volker (Hg.), Politikwissenschaft und Politische Bildung. Nationale und internationale Perspektiven, Festschrift für Udo Kempf, Wiesbaden 2010, S. 195–203 [zit.: *Huber*, in: FS Kempf, S.].
- Huber, Peter M.*: Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, JZ 2003, S. 290–297.
- Huber, Peter M.*: Regierung und Opposition, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 47 [zit.: *Huber*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde, Tübingen 2003.
- Hufeld, Ulrich*: Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 56 [zit.: *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Hufen, Friedhelm*: Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen. Der Streit um den „Tag der offenen Tür“ in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, LKRZ 2007, S. 41–47.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates, 2. Aufl., Tübingen 2017.
- Ibler, Martin*: Grundrechtseingriff und Gesetzesvorbehalt bei Warnungen durch Bundesorgane, in: Geis, Max-E./Lorenz, Dieter (Hg.), Staat, Kirche, Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 145–161 [zit.: *Ibler*, in: FS Maurer, S.].
- Ibler, Martin*: Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?, in: Eberle, Carl-Eugen/Ibler, Martin/Lorenz, Dieter (Hg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 405–419 [zit.: *Ibler*, in: FS Brohm, S.].
- Ipsen, Jörn*: Niedersächsisches Kommunalrecht, Lehrbuch, 4. Aufl., Stuttgart u. a. 2011.
- Ipsen, Jörn/Kaufhold, Ann-K./Wischmeyer, Thomas*: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 33. Aufl., München 2021.
- Isensee, Josef*: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982, Berlin u. a. 1983.

- Isensee, Josef*: Braucht die Republik einen Präsidenten?, NJW 1994, S. 1329–1330.
- Isensee, Josef*: Öffentlicher Dienst, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., Berlin u. a. 1994, § 32 [zit.: *Isensee*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), HVerfR, § Rn.].
- Isensee, Josef*: Anmerkung zu VerfGH NW, Urteil vom 9. Februar 1999 – VerfGH 11/98. Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium?, JZ 1999, S. 1113–1117.
- Isensee, Josef*: Staat und Verfassung, in: ders./Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 15 [zit.: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § Rn.].
- Isensee, Josef*: Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971–981.
- Isensee, Josef*: Staatsaufgaben, in: ders./Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl., Heidelberg 2006, § 73 [zit.: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § Rn.].
- Isensee, Josef*: Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg 2011, § 191 [zit.: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IX, § Rn.].
- Isensee, Josef*: Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146, in: ders./Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII: Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Aufl., Heidelberg u. a. 2014, § 258 [zit.: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § Rn.].
- Isensee, Josef*: Verfassungsrecht als „politisches Recht“, in: ders./Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII: Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Aufl., Heidelberg u. a. 2014, § 268 [zit.: *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. XII, § Rn.].
- Jacobi, Erwin*: Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918, AöR 39 (1920), S. 273–361.
- Janssen, Albert*: Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts. Untersuchungen zu den demokratischen und grundrechtlichen Schranken der gesetzgeberischen Befugnisse, Tübingen 1990.
- Janz, Norbert*: Mit der Verfassung gegen Antisemitismus? Braucht die Abwehr von Antisemitismus in unserer freiheitlichen parlamentarischen Demokratie einen Verfassungsrang?, in: Deutschland Archiv, 04. 12. 2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/322425>.
- Jarass, Hans D.*: Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, München 1975 [zit.: *Jarass*, Politik und Bürokratie, S.].
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl., München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Jellinek, Georg*: Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Freiburg i. B. 1887.
- Jellinek, Georg*: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.

- Jellinek, Georg*: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, Berlin 1906.
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübingen 1961.
- Jestaedt, Matthias*: Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin 1993.
- Jhering, Rudolf von*: Scherz und Ernst in der Jurisprudenz. Eine Weihnachtsgabe für das juristische Publikum, Leipzig 1884.
- Jung, Jörg*: Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz, Berlin 1971.
- Junker, Ernst U.*: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965.
- Kahl, Wolfgang*: Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt: Kritik einer neuen Richtung der deutschen Grundrechtsdogmatik, *Der Staat* 43 (2004), S. 167–202.
- Kahl, Wolfgang*: Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hg.), *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg u. a. 2014, § 13 [zit.: *Kahl*, in: Kluth/Krings (Hg.), *Gesetzgebung*, § Rn. ].
- Kahl, Wolfgang/Hilbert, Patrick*: Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht, *RW* 2012, S. 453–488.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblattsammlung, Heidelberg, Werkstand: Juni 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), *BK-GG*, Art. Rn.].
- Kaja, Helmut*: Ministerialverfassung und Grundgesetz: Betrachtungen zur Organisationsgewalt des Bundeskanzlers, *AöR* 89 (1964), S. 381–428.
- Kalkbrenner, Helmut*: Zur Verfassungsmäßigkeit des Bundesforschungsministeriums, *DVBf* 1964, S. 849–860.
- Kaufmann, Erich*: Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, *VVDStRL* 9 (1952), S. 1–16.
- Kauß, Udo*: Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt am Main u. a. 1989.
- Kauß, Udo*: Gerichtliche Kontrolle unabhängiger Datenschutzbeauftragter, Anmerkung zu BGH, Urteil vom 9. Dezember 2002 – Az. 5 StR 276/02, *DuD* 2003, S. 370–371.
- Kawerau, Hans-B.*: Bundesgesetzliche Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsakten durch Bundesminister. Ein Beitrag zur Auslegung der Art. 83 und 87 Abs. 3 GG, dargestellt an § 3 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG, Diss. Berlin 1969.
- Kelsen, Hans*: Existentialismus in der Rechtswissenschaft, *ARSP* 43 (1957), S. 161–186.
- Kempen, Otto E.*: Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung. Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis und Verfassungstheorie, Berlin 1975.

- Kempf*, Udo: Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan, APuZ B 44/1973, S. 17–30.
- Kempf*, Udo: Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz – Eine Bestandsaufnahme, in: ders./Uppendahl, Herbert (Hg.), Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika, Opladen 1986, S. 13–39.
- Kempf*, Udo: Der Ombudsman – Gedanke in Westeuropa, in: ders./Uppendahl, Herbert (Hg.), Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika, Opladen 1986, S. 130–167.
- Kempf*, Udo/*Mille*, Marco: Rolle und Funktion des Ombudsmannes. Zur personalisierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle in 48 Staaten, ZParl 23 (1992), S. 29–47.
- Kestler*, Josef: Parlamentarisches Fragerecht und Persönlichkeitsschutz, ZParl 32 (2001), S. 258–280.
- Kielmansegg*, Peter Graf: Der Reichstagspräsident – ein republikanischer Monarch?, in: Dreier, Horst/Waldhoff, Christian (Hg.), Das Wagnis der Demokratie, München 2018, S. 219–240.
- Kilcher*, Andreas B.: „Volk des Buches“. Zur kulturpolitischen Aktualisierung eines alten Toposin der jüdischen Moderne, Münchner Beiträge zur jüdischen Geschichte und Kultur 2009/2, S. 43–58.
- Kingreen*, Thorsten: Parlamentarische Kontrolle, insbesondere durch Untersuchungsausschüsse, Jura 2018, S. 880–896.
- Kipp*, Heinrich: Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, DÖV 1957, S. 513–521.
- Kirchhof*, Paul: Verwalten durch „mittelbares“ Einwirken, Köln u. a. 1977.
- Kirchhof*, Paul: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S. 505–515.
- Kirchhof*, Paul: Nach vierzig Jahren: Gegenwartsfragen an das Grundgesetz, JZ 1989, S. 453–465.
- Kirste*, Stephan: Der Schutz des Amtsträgers vor der Öffentlichkeit – BVerwG, NJW 2002, 1815, JuS 2003, S. 336–341.
- Kisker*, Gunter: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971.
- Kisker*, Gunter: Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, S. 1313–1320.
- Klappstein*, Walter: Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe, Die Verwaltung Beiheft 3 (2000), S. 25–54.
- Klein*, Armin: Kulturpolitik. Eine Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden 2009.
- Klein*, Eckart: Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes. Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen, Berlin 1974.
- Klein*, Eckart: Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, S. 1633–1640.

- Klein, Franz*: Grundgesetz und Haushaltskontrolle, DÖV 1961, S. 805–811.
- Klein, Hans H.*: Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, DÖV 1965, S. 755–759.
- Klein, Hans H.*: „Auftrag“ und „Geschäftsführung ohne Auftrag“ im öffentlichen Recht, I. Teil, DVBl 1968, S. 129–134.
- Klein, Hans H.*: Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl 1994, S. 489–497.
- Kleine-Cosack, Michael*: Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), 3. Aufl., Heidelberg u. a. 2014 [zit.: *Kleine-Cosack*, RDG, § Rn.].
- Kloepfer, Michael*: Verfahrensdauer und Verfassungsrecht. Verfassungsrechtliche Grenzen der Dauer von Gerichtsverfahren, JZ 1979, S. 209–216.
- Kloepfer, Michael*: Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, S. 685–695.
- Kloepfer, Michael*: Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz, Jura 1991, S. 169–175.
- Kloepfer, Michael*: Staatliche Informationen als Lenkungsmittel dargestellt insbesondere am Problem behördlicher Warnungen und Empfehlungen im Umweltrecht, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 14. Januar 1998, Berlin u. a. 1998.
- Kloepfer, Michael*: Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, S. 131–134.
- Kloepfer, Michael*: Verfassungsrecht, Bd. I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011.
- Kloepfer, Michael*: Umweltrecht, 4. Aufl., München 2016.
- Kloepfer, Michael*: Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, unter Mitarbeit von Rico David Neugärtner und Christoph Schmid, Berlin 2022 [zit.: *Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, § Rn.].
- Kloepfer, Michael/Lewinski, Kai* von: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, S. 1277–1288.
- Kluxen, Kurt*: Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung (1957), in: Rausch, Heinz (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 131–152.
- Knaut, Martin*: Geschichte der Verwaltungsorganisation unter besonderer Berücksichtigung Preußens und der rheinisch-westfälisch-lippischen Lande, Stuttgart 1961 [zit.: *Knaut*, Geschichte der Verwaltungsorganisation, S.].
- Knebel, Sophie V./Schoss, Robin C.*: Umfang und Legitimationsprobleme staatlichen Informationshandelns im Internet, DÖV 2016, S. 105–111.
- Knemeyer, Franz-L.*: Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Köln u. a. 1970.
- Knoll, Thomas*: Das Bundeskanzleramt – Funktionen und Organisation, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 201–220 [zit.: *Knoll*, in: FS Ismayr, S.].
- Knöpfle, Franz*: Die Beratung von Verfassungsorganen in geschichtlicher und rechtlicher Sicht. Gedanken aus Anlaß des zwanzigjährigen Bestehens des Bayerischen Senats, BayVBl 1967, S. 401–405.

- Koch, Erich*: Die Beauftragten in der Kirche unter besonderer Berücksichtigung der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Gliedkirchen, Diss. Göttingen 1992.
- Koch, Ulrich*: Das Ressortprinzip. Eine Untersuchung zu Herkunft, Inhalt und Zweck, Berlin 2005.
- Kofler, Brigitte*: Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee, Wien 2008, S. 449–458.
- Kohl, Helmut*: Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz – Entstehung und Aufgaben, in: Kempf, Udo/Uppendahl, Herbert (Hg.), Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika, Opladen 1986, S. 43–48.
- Köblle, Josef*: Die Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes, DÖV 1969, S. 25–38.
- Köblle, Josef*: Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzlerrichtlinien und Kabinettsentscheidungen) überholt? Verfassungsrechtlicher Diskussionsbeitrag zur Reform der Organisation der Bundesregierung, DÖV 1973, S. 1–15.
- Köblle, Josef*: Oberste Bundesbehörden (Bundesministerien), in: Jeserich, Kurt G. A./Pohl, Hans/v. Unruh, Georg-C. (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 174–192 [zit.: *Köblle*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, S.].
- König, Klaus*: Operative Regierung, Tübingen 2015.
- Korioth, Stefan/Augsberg, Ino*: Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, JZ 2010, S. 828–834.
- Korte, Heinrich*: Zur Stellung der Rechnungshöfe: Staatsrechtliche Bemerkungen zur Änderung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, JZ 1956, S. 684–686.
- Koß, Michael*: Wenig Lärm um nichts: Beauftragte der Bundesregierung und ihre mediale Präsenz, VerfBlog, 2022/5/27, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/>.
- Köstlin, Thomas*: Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989.
- Köttgen, Arnold*: Vom Deutschen Staatsleben, JöR 24 (1937), S. 1–165.
- Köttgen, Arnold*: Bundesregierung und Oberste Bundesbehörden, DÖV 1954, S. 4–10.
- Köttgen, Arnold*: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung (Berichtszeit: Legislaturperiode des 1. Bundestages), JöR N. F. 3 (1954), S. 67–147.
- Köttgen, Arnold*: Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958), S. 154–190.
- Köttgen, Arnold*: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung (Berichtszeit: 2. und 3. Legislaturperiode), JöR N. F. 11 (1962), S. 173–311.

- Krause*, Peter: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 35 [zit.: *Krause*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Krebs*, Walter: Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte. Vergleich des traditionellen Eingriffsvorbehalts mit den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes, Berlin 1975.
- Krebs*, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984.
- Krebs*, Walter: Verwaltungsorganisation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 108 [zit.: *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Kreienbrink*, Axel: 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, ZAR 2013, S. 397–410.
- Krenzler*, Michael (Hg.): Rechtsdienstleistungsgesetz, RDG/RDGEG/RDV, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2017 [zit.: *Bearbeiter*, in: Krenzler (Hg.), RDG, § Rn.].
- Krepold*, Hans-M.: Der öffentlich-rechtliche Beauftragte. Erscheinungsformen, Rechtsfigur, Definition, verfassungsrechtliche Einbindung und bisherige Erfahrungen, Aachen 1995.
- Kreuter-Kirchhof*, Charlotte: Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde? Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsbindung der Verwaltung, NVwZ 2021, S. 589–594.
- Krings*, Günter: Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche. Die subjektiv-rechtliche Rekonstruktion der grundrechtlichen Schutzpflichten und ihre Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Fundierung des Verbrauchervertragsrechts, Berlin 2003.
- Kröger*, Klaus: Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1972.
- Kropp*, Alexander: Datenschutzsünder an den Pranger? Die Veröffentlichung von Bußgeld-Adressaten durch die Landesdatenschutzbeauftragten, PinG 2019, S. 220–226.
- Krüger*, Herbert: Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl 1951, S. 361–368.
- Krüger*, Herbert: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1966.
- Krüger*, Wolfgang/*Rauscher*, Thomas (Hg.): Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, Bd. II: § 355–945b, 6. Aufl., München 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Krüger/Rauscher (Hg.), MüKo-ZPO, Bd. II, § Rn.].
- Krüper*, Julian: Lawfirm – legibus solutus? Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das Outsourcing von Gesetzentwürfen, JZ 2010, S. 655–662.
- Krüper*, Julian: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, JZ 2015, S. 414–417.
- Krüper*, Julian (Hg.): Düsseldorfer Studierendenkommentar zum Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG), Hamburg 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Krüper (Hg.), StUG, § Rn.].



- Kruse, Julia*: Der öffentlich-rechtliche Beauftragte. Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes, Berlin 2007.
- Kube, Hanno*: Neue Steuerung im Haushaltsrecht. Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV 2000, S. 810–818.
- Kuch, David*: Politische Neutralität in der Parteiendemokratie, AöR 142 (2017), S. 491–527.
- Küchenhoff, Erich*: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Rechtsgewinnung und zum Verfassungsrecht der USA, AöR 82 (1957), S. 413–479.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele*: Die rechtlichen Strukturen der Ombudsman-Institutionen in Europa – Rechtsvergleichende Analyse, in: dies. (Hg.), Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee, Wien 2008, S. 1–72.
- Kühling, Jürgen/Buchner, Benedikt* (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung/Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Kühling/Buchner (Hg.), DSGVO/BDStG, §/Art. Rn.].
- Kuhne, Dieter*: Die verfassungsrechtliche Stellung des Wehrbeauftragten des Bundestages, Diss. Köln 1963.
- Kühne, Jörg-D.*: Zur Kernbereichsermittlung bei der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, in: Frank, Götz/Langrehr, Heinrich-W. (Hg.), Die Gemeinde. Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht, Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber, Tübingen 2007, S. 35–56 [zit.: *Kühne*, in: FS Faber, S.].
- Kunig, Philip/Rublack, Susanne*: Aushandeln statt Entscheiden? Das Verwaltungsverfahrenrecht vor neuen Herausforderungen, Jura 1990, S. 1–11.
- Kus, Selma*: Erweiterte Unabhängigkeit im atomrechtlichen Gesetzesvollzug. Eine Untersuchung der Bundesebene, Baden-Baden 2004.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. Aufl., Tübingen 1911.
- Laband, Paul*: Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Aufl., Tübingen 1912.
- Ladeur, Karl-H.*: Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet, DÖV 2002, S. 1–11.
- Lagodinsky, Sergey*: Kontexte des Antisemitismus. Rechtliche und gesellschaftliche Aspekte der Meinungsfreiheit und ihrer Schranken, Berlin 2013.
- Lange, Klaus*: Kommunale Frauenbeauftragte. Rechtsgutachten zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung und der Niedersächsischen Landkreisordnung, Baden-Baden 1993.
- Langhammer, Walter*: Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones in der Übergangsphase der Städte von sich selbstverwaltenden Gemeinden zur Vollzugsorganen des spätantiken Zwangsstaates (2.–4. Jahrhundert der römischen Kaiserzeit), Wiesbaden 1973 [zit.: *Langhammer*, Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones, S.].

- Lauffer*, Heinz: Der Parlamentarische Staatssekretär. Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung, München 1969.
- Lautenbach*, Robin: Einführung, in: Hollitzer, Tobias (Hg.), Einblick in das Herrschaftswissen einer Diktatur – Chance oder Fluch? Plädoyers gegen die öffentliche Verdrängung, Opladen 1996, S. 9–12.
- Lecheler*, Helmut: Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren, Berlin 1977.
- Lecheler*, Helmut: Buchbesprechung, Michael Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 19 (1986), S. 404–405.
- Lecheler*, Helmut: Beauftragte im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung. Dokumentation der Vortragsveranstaltung vom 11. 12. 1989, Kiel 1990, S. 13–30.
- Lecheler*, Helmut: Der öffentliche Dienst, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 110 [zit.: *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Lehnguth*, Gerold: Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers und das parlamentarische Budgetrecht, DVBl 1985, S. 1359–1364.
- Lehnguth*, Gerold/*Vogelgesang*, Klaus: Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung, AöR 113 (1988), S. 531–582.
- Leibholz*, Gerhard: Parteienstaat und Repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes, DVBl 1951, S. 1–8.
- Leibholz*, Gerhard: Regierung und Parlament, in: ders. (Hg.), Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 160–167.
- Leisner*, Walter: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat. Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Berlin 1966.
- Leisner*, Walter: Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971.
- Leisner*, Walter: Die undefinierbare Verwaltung. Zerfall der vollziehenden Gewalt, Berlin 2002.
- Leisner*, Walter: Rechtswirkungen von Reformmankündigungen im Koalitionsvertrag?, NJW 2010, S. 823–827.
- Leitges*, Konrad: Die Entwicklung des Hoheitsbegriffes in Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes. Untersuchung zu Inhalt und Grenzen des beamtenrechtlichen Funktionsvorbehaltes, zugleich ein Beitrag zur Hoheitsverwaltung, Frankfurt am Main u. a. 1998.
- Lenski*, Sophie-C.: Öffentliches Kulturrecht. Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung, Tübingen 2013.
- Lepper*, Manfred: Die Rolle und Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik. Länderbericht: Bundesrepublik Deutschland, in: Siedentopf, Heinrich (Hg.), Regierungspolitik und Koordination. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Internationalen Arbeitstagung 1974 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1976, S. 433–449.

- Lepsius*, Oliver: Gesetz und Gesetzgebung, in: Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus F. (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 12 [zit.: *Lepsius*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § Rn.].
- Lerche*, Peter: Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen. Eine Stellungnahme, auf Anregung der Bayerischen Staatskanzlei, München 1968.
- Lerche*, Peter: Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren II, Heidelberg 2009, § 62 [zit.: *Lerche*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. III, § Rn.].
- Lewinski*, Kai von: Formelles und informelles Handeln der datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden, RDV 2001, S. 275–281.
- Lewinski*, Kai von: Weimarer Reichsverfassung und Grundgesetz als Gesellen- und Meisterstück, JuS 2009, S. 505–511.
- Lewinski*, Kai von: Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483–1490.
- Lewinski*, Kai von/*Burbat*, Daniela: Bundeshaushaltsordnung, Baden-Baden 2013 [zit.: v. *Lewinski/Burbat*, BHO, § Rn.].
- Lhotta*, Roland: Der Bereich der Regierung – Reloaded: Zur partiellen Nicht-Verfassbarkeit eines Kernbereichs des Politischen, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 1–23.
- Liebenam*, Wilhelm: Curator rei publicae, in: Philologus 56 (1897), S. 290–325.
- Liebscher*, Doris/*Pietrzyk*, Kristin/*Lagodinsky*, Sergey/*Steinitz*, Benjamin: Antisemitismus im Spiegel des Rechts. Zur Berücksichtigung aktueller Ausdrucksweisen des Antisemitismus in der deutschen Rechtsprechung, NJOZ 2020, S. 897–902.
- Lindner*, Josef F.: Zur grundrechtsdogmatischen Struktur der Wettbewerbsfreiheit, DÖV 2003, S. 185–192.
- Lindner*, Josef F./*Möstl*, Markus/*Wolff*, Heinrich A. (Hg.): Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, 2. Aufl., München 2017 [zit.: *Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Art. Rn.].
- Loening*, Hellmuth: Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl 1954, S. 173–180.
- Loeser*, Roman: Theorie und Praxis der Mischverwaltung, Berlin 1976.
- Loeser*, Roman: Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestand, Rechtsformen und System der Aufbauorganisation, Bd. I: Systematische Bestandsaufnahme, 2. Aufl., Speyer 1987.
- Loeser*, Roman: System des Verwaltungsrechts, Bd. II: Verwaltungsorganisation, Baden-Baden 1994.
- Loewenstein*, Karl: Das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive (1938): Eine vergleichende verfassungsrechtliche Untersuchung, in: Rausch, Heinz (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 210–271.

- Lorenz*, Astrid: Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin, Wiesbaden 2013.
- Lorz*, Ralph A.: Organisationsgewalt, in: Heun, Werner/Hoecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 1703–1705 [zit.: *Lorz*, in: Heun u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp.].
- Loschelder*, Wolfgang: Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 107 [zit.: *Loschelder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Lotz*, Klaus W.: Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, zu §§ 35, 66 des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung, DÖV 1978, S. 745–749.
- Löwer*, Wolfgang: Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 70 [zit.: *Löwer*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Lübbe-Wolff*, Gertrude: Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, S. 2705–2712.
- Lübbe-Wolff*, Gertrude: Zur Bedeutung des Art. 139 GG für die Auseinandersetzung mit neonazistischen Gruppen, NJW 1988, S. 1289–1294.
- Lübbe-Wolff*, Gertrude: Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung, in: Dreier, Horst/Waldhoff, Christian (Hg.), Das Wagnis der Demokratie, München 2018, S. 111–149.
- Luch*, Anika D.: Beauftragte, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter (Hg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, § 33 [zit.: *Luch*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § Rn.].
- Ludwigs*, Markus: Die Bundesnetzagentur auf dem Weg zur Independent Agency?, Europarechtliche Anstöße und verfassungsrechtliche Grenzen, Die Verwaltung 44 (2011), S. 41–74.
- Ludwigs*, Markus: Konvergenz oder Divergenz der Regulierung in den Netzwirtschaften – Zur Herausbildung allgemeiner Grundsätze im Recht der Regulierungsverwaltung, in: ders. (Hg.), Regulierender Staat und konfliktsschlichtendes Recht, Festschrift für Matthias Schmidt-Preuß zum 70. Geburtstag, Berlin 2018, S. 689–712 [zit.: *Ludwigs*, in: FS Schmidt-Preuß, S.].
- Ludwigs*, Markus: Energieregulierung nach der Zeitenwende. Handlungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur nach dem EuGH-Urteil zur normierenden Regulierung, N&R-Beil. 2/2021, S. 1–24.
- Ludwigs*, Markus/*Friedmann*, Carolin: Die Grundrechtsberechtigung staatlich beherrschter Unternehmen und juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Kontinuität oder Wandel der verfassungsrechtlichen Dogmatik?, NVwZ 2018, S. 22–28.
- Lukaßen*, David: Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, Berlin 2010.
- Luy*, Maren C.: Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Berlin 2019.

- Luy, Maren C.: Das Quasi-Mini-Ministerium: Die gouvernementale Sonderrolle der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, *VerfBlog*, 2022/5/30, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/>.
- Mader, Oliver: Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten. Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, *EuR* 2013, S. 348–370.
- Mäding, Erhard: Verwaltungsgeschichte als Aufgabengeschichte, *Die Verwaltung* 15 (1982), S. 193–203.
- Mäding, Erhard: Die Reichskommissare der Weimarer Republik, *Die Verwaltung* 18 (1985), S. 51–64.
- Magiera, Siegfried: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages, Berlin 1979.
- Maier, Christoph: Gewaltenteilung bei Aristoteles und in der Verfassung Athens. Keine freiheitliche Demokratie ohne multipolare Institutionenordnung, Berlin 2006.
- Mandelartz, Herbert: Rechtsfragen der Regierungsberatung, *DÖV* 2008, S. 261–268.
- Mandelartz, Herbert: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, *DÖV* 2009, S. 509–517.
- Mandelartz, Herbert: Zur Aufblähung der Leitungsbereiche der Ministerien. Sie predigen Wasser und trinken Wein, *LKRZ* 2010, S. 441–445.
- Mandelartz, Herbert: Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, *DÖV* 2015, S. 326–329.
- Mandelartz, Herbert/Grotelüschen, Henning: Das Internet und die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, *NVwZ* 2004, S. 647–650.
- Mangoldt, Hermann von: Bericht über den Abschnitt I. Die Grundrechte, in: *Parlamentarischer Rat* (Hg.), *Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (Drucksachen Nr. 850, 854), Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, Bonn 1948/49, S. 5–13 [zit.: v. Mangoldt, in: *Parlamentarischer Rat* (Hg.), *Schriftlicher Bericht zum Entwurf des GG*, S.].
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.): *Grundgesetz, Kommentar*, 3 Bände, 7. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), *GG*, Bd., Art. Rn.].
- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 2. Aufl., Baden-Baden 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hg.), *VwVfG*, § Rn.].
- Martens, Wolfgang: *Grundgesetz und Wehrverfassung*, Hamburg 1961.
- Marti, Hans: Die aufsehende Gewalt, in: *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*, Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag 24. Mai 1961, dargebracht von Freunden, Kollegen, Schülern und vom Verlag, Bern 1961, S. 174–189 [zit.: Marti, in: FS Huber, S.].
- Martini, Mario/Kühl, Benjamin: Der informierende Staat als Katalysator der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, *DÖV* 2013, S. 573–584.

- Martini, Mario/Kühl, Benjamin*: Staatliches Informationshandeln, Jura 2014, S. 1221–1236.
- Masing, Johannes*: Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305–2311.
- Mast, Tobias*: Staatsinformationsqualität. De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote, Berlin 2020.
- Mast, Tobias*: Staatliche Lobbyisten, VerfBlog, 2022/5/31, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatliche-lobbyisten/>.
- Matthes, Hagen*: Der Bürgerbeauftragte. Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung des Ombudsmann-Modells in Rheinland-Pfalz, Berlin 1981.
- Matthias, Erich*: Einleitung, in: Conze, Werner/Matthias, Erich (Hg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. VI, Teil I: Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19, Düsseldorf 1969, S. XV–CXXXI.
- Mauerer, Michael*: Die parlamentarischen Ombudsmann-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates, in: Matscher, Franz (Hg.), Ombudsmann in Europa. Institutioneller Vergleich, Kehl u. a. 1994, S. 123–152.
- Maunz, Theodor*: Die Abgrenzung des Kulturbereichs zwischen dem Bund und den Ländern, in: Ritterspach, Theo/Geiger, Willi (Hg.), Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970, S. 257–274 [zit.: *Maunz*, in: FS Müller, S.].
- Maurenbrecher, Romeo*: Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, Frankfurt am Main 1837.
- Maurer, Hartmut*: Wehrbeauftragter und Parlament, Tübingen 1965.
- Maurer, Hartmut*: Zur Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, in: Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 331–352 [zit.: *Maurer*, in: FS Vogel, S.].
- Maurer, Hartmut*: Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl., Heidelberg 2006, § 79 [zit.: *Maurer*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. IV, § Rn.].
- Maurer, Hartmut*: Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Aufl., München 2010.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., München 2020.
- Mayer, Ingrid A.*: Verpflichtung der Gemeinden zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten, NVwZ 1995, S. 663–664.
- Mayer, Ingrid A.*: Die Frauenbeauftragte in der kommunalen Verwaltung, Stuttgart u. a. 1996.
- Mayer, Karl-G./Müller, Ulrike/Wagner, Ludwig*: Wider die Subjektivierung objektiver Rechtspositionen im Bund-Länder-Verhältnis. Zugleich ein Beitrag zu neueren Entwicklung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, der Finanzverfassung und des bundes-/länderfreundlichen Verhaltens, VerwArch 94 (2003), S. 295–318.

- Medicus*, Franz A.: Reichsverwaltung, JöR 20 (1932), S. 1–115.
- Mehde*, Veith: Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz. Dogmatischer Kernbestand und aktuelle Herausforderungen, DVBl 2001, S. 13–19.
- Meier*, Ernst von: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert, Bd. II: Preußen und die französische Revolution, Leipzig 1908.
- Meier*, Ernst von: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 2. Aufl. (mit Anmerkungen und einer Einleitung von Thimme, Friedrich), München u. a. 1912.
- Meier*, Heinz-W.: Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin 1982.
- Meinecke*, Friedrich: Die Revolution. Ursachen und Tatsachen, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, Tübingen 1930, S. 95–119 [zit.: *Meinecke*, in: Anschütz/Thoma (Hg.), HDStR, Bd. I, S.].
- Meinel*, Florian: Organisation und Kontrolle im Bereich der Regierung – Zur verfassungsrechtlichen Stellung von Kabinettsausschüssen, insbesondere des Bundessicherheitsrats, im parlamentarischen Regierungssystem, DÖV 2015, S. 717–726.
- Meinel*, Florian: Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems. Vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2019.
- Meinel*, Florian: Das Bundesverfassungsgericht in der Ära der Grossen Koalition: Zur Rechtsprechung seit dem Lissabon-Urteil, Der Staat 60 (2021), S. 43–98.
- Meisner*, Matthias: Antisemitismus-Beauftragter Klein bekommt elf Mitarbeiter, Der Tagesspiegel Online vom 25.6.2018, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesregierung-lenkt-ein-antisemitismus-beauftragter-klein-bekommt-elf-mitarbeiter/22731834.html>.
- Menzel*, Eberhard: Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik und im Ausland, DÖV 1968, S. 593–604.
- Menzenbach*, Steffi: Die Parlamentarischen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, Berlin 2015.
- Menzenbach*, Steffi/Kersten, Jan/Thomas, Arne: Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung, Infobrief WD 3 – 3010 – 367/08 vom 07. Oktober 2008 [zit.: *Menzenbach/Kersten/Thomas*, WD 3 – 3010 – 367/08, S.].
- Merten*, Detlef: Das konfuse Konfusionsargument – Zu einem dogmatischen Irrtum des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2019, S. 41–47.
- Meßerschmidt*, Klaus: Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – untersucht am Beispiel der „kommunalen Außenpolitik“, Die Verwaltung 23 (1990), S. 425–458.
- Meßerschmidt*, Klaus: Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleidemokratie, Der Staat 51 (2012), S. 387–415.
- Meusel*, Ernst-J.: Der Wissenschaftsadministrator als Haushaltsbeauftragter, DVBl 1983, S. 989–994.
- Meyer*, Ernst: Römischer Staat und Staatsgedanke, 4. Aufl., Zürich u. a. 1975.
- Meyer*, Georg/Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 8. Aufl. (unveränderter Nachdruck der 7. Aufl.), Berlin 2005.



- Meyer*, Hans: Aufgaben und Stellung des Bundesministeriums der Justiz nach dem Auftrag des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Justiz (Hg.), Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz, Festschrift zum 100jährigen Gründungstag des Reichsjustizamtes am 1. Januar 1877 mit einem Geleitwort von Dr. Hans-Jochen Vogel Bundesminister der Justiz, Köln 1977, S. 443–466 [zit.: *Meyer*, in: FS Reichsjustizamt, S.].
- Meyer*, Hans: Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-P./Zeh, Wolfgang (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, § 4 [zit.: *Meyer*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § Rn.].
- Meyer*, Hans: Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, S. 538–546.
- Milker*, Jens: Äußerungen von Hoheitsträgern im Wahlkampf und darüber hinaus, JA 2017, S. 647–654.
- Miß*, Holger: Die Unabhängigkeit von Bundesrechnungshof und Abschlußprüfern vor dem Hintergrund paralleler Prüfung und Beratung. Eine vergleichende Untersuchung, Baden-Baden 2006.
- Möllers*, Christoph: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), S. 493–538.
- Möllers*, Christoph: Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, Göttingen 2008.
- Möllers*, Christoph: Religiöse Freiheit als Gefahr?, VVDStRL 68 (2009), S. 47–93.
- Möllers*, Christoph: Demokratie, in: Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus F. (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 5 [zit.: *Möllers*, in: Herdegen u. a. (Hg.), HVerfR, § Rn.].
- Möllers*, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, Stichwort:].
- Mommsen*, Theodor: Römisches Staatsrecht, Bd. II, Teil I, Cambridge 2010.
- Montesquieu*, Charles-L de Secondat: Vom Geist der Gesetze, In neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben von Forstthoff, Ernst, Bd. I, Tübingen 1951 [zit.: *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, Bd. I, S.].
- Morscher*, Siegbert: Die parlamentarische Interpellation in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, in Großbritannien, Österreich und der Schweiz, JöR N. F. 25 (1976), S. 53–101.
- Möstl*, Markus: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 355–410.
- Müller*, Christoph: Kurialen und Bischof, Bürger und Gemeinde. Untersuchungen zur Kontinuität von Ämtern, Funktionen und Formen der Kommunikation in der gallischen Stadt des 4.–6. Jahrhunderts, Diss. Freiburg 2003.
- Müller*, Hanswerner: Wie soll ein Gesetz den Minister bezeichnen, den es zu Rechtsverordnungen ermächtigt?, DVBl 1963, S. 350–351.

- Müller, Jochen: Die Islamophobie und was sie vom Antisemitismus unterscheidet. Anmerkungen zu einem Vergleich (8. März 2010), abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/antisemitismus/37969/antisemitismus-und-islamophobie>.
- Müller, Stefan: Das datenschutzpolitische Mandat des BfD, RDV 2004, S. 211–214.
- Müller, Udo: Die institutionelle Unabhängigkeit der Rechnungshöfe. Verfassungsmäßige Bedeutung und Gefährdungen im Rahmen der Bemühungen um haushaltswirtschaftliche Konsolidierungen, DVBl 1994, S. 1276–1283.
- Müller, Wolfgang: Ministerialfreie Räume, JuS 1985, S. 497–508.
- Müller-Franken, Sebastian: Meinungsfreiheit im freiheitlichen Staat. Verfassungserwartungen und Verfassungsvoraussetzungen einer gefürchteten Freiheit, Paderborn u. a. 2013.
- Münch, Ingo von: Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen. Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 14. Oktober 1992, Berlin u. a. 1993.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.): Grundgesetz, Kommentar, 2 Bände, 7. Aufl., München 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd., Art. Rn.].
- Murswiek, Dietrich: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik. Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin 1985.
- Murswiek, Dietrich: Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, S. 222–230.
- Murswiek, Dietrich: Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe. Zu der Glykol- und der Osho-Entscheidung vom 26. 6. 2002, NVwZ 2003, S. 1–8.
- Murswiek, Dietrich: Neue Maßstäbe für den Verfassungsschutzbericht. Konsequenzen aus dem JF-Beschluss des BVerfG, NVwZ 2006, S. 121–128.
- Müser, Andreas: Wehrbeauftragter und Gewaltenteilung. Zur Erfüllbarkeit von Emanzipationsansprüchen an parlamentarische Kontrolle, Berlin 1976.
- Musielak, Hans J./Voit, Wolfgang: Grundkurs ZPO, 15. Aufl., München 2020.
- Mutius, Albert von: Begrüßung, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung. Dokumentation der Vortragsveranstaltung vom 11. 12. 1989, Kiel 1990, S. 7–11.
- Mutius, Albert von/Schoch, Friedrich K.: Kommunale Selbstverwaltung und Stellenobergrenzen, DVBl 1981, S. 1077–1089.
- Nellesen, Sebastian: Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsverbot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, Tübingen 2019.
- Nevermann, Knut: Anmerkungen zur Institutionalisierung der Kulturförderung des Bundes, in: Jacobs, Rainer/Papier, Hans-J./Schuster, Peter-K. (Hg.), Festschrift für Peter Raue zum 65. Geburtstag, Köln u. a. 2006, S. 851–859 [zit.: *Nevermann*, in: FS Raue, S.].
- Niekamp, Andy: Der Beratungsbedarf des Staates und die Rolle des Rechnungshofs, DÖV 2004, S. 739–743.

- Nippel*, Wilfried: Republik, Kleinstaat, Bürgergemeinde. Der antike Stadtstaat in der neuzeitlichen Theorie, in: Blickle, Peter (Hg.), Theorien kommunaler Ordnung in Europa, München 1996, S. 225–247.
- Nipperdey*, Thomas/*Rürup*, Reinhard: Art. Antisemitismus, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. I: A–D, Stuttgart 2004, S. 129–153.
- Noack*, Erich E.: Allgemeine und besondere Vertreter öffentlicher Interessen im Verwaltungsprozeß, DVBl 1957, S. 452–455.
- Obermayer*, Klaus: Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, S. 625–630.
- Oebbecke*, Janbernd: Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 136 [zit.: *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VI, § Rn.].
- Ohler*, Christoph: Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336–377.
- Oldiges*, Martin: Die Bundesregierung als Kollegium. Eine Studie zur Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz, Hamburg 1983.
- Oldiges*, Martin: Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NVwZ 1987, S. 737–744.
- Ossenbühl*, Fritz: Energierechtsreform und kommunale Selbstverwaltung, Köln u. a. 1998.
- Ossenbühl*, Fritz: Grundlagen und Reichweite des parlamentarischen Organisationsvorbehaltes, in: Ruffert, Matthias (Hg.), Recht und Organisation. Vorträge und Diskussionen zum Symposium anlässlich des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Meinhard Schröder in Trier, Berlin 2003, S. 11–24.
- Ossenbühl*, Fritz: Rechtsverordnung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 103 [zit.: *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Paal*, Boris P.: Sanktion durch behördliche Öffentlichkeitsinformation – eine datenschutzrechtliche Betrachtung, K&R 2020, S. 8–13.
- Paal*, Boris P./*Pauly*, Daniel A. (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung/Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: Paal/Pauly (Hg.), DSGVO/BDSG, Art./§ Rn.].
- Pabel*, Katharina: Grundfragen der Kompetenzordnung im Bereich der Kunst, Berlin 2003.
- Palmer*, Gesine: Der Beauftragte. Alibi-Figur oder wichtige Kontrollinstanz?, Politisches Feuilleton, Beitrag vom 30. 10. 2019, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/detail-politisches-feuilleton.1005.de.html?dram:article\\_id=462101+%28](https://www.deutschlandfunkkultur.de/detail-politisches-feuilleton.1005.de.html?dram:article_id=462101+%28).
- Papier*, Hans-J./*Durner*, Wolfgang: Streitbare Demokratie, AöR 128 (2003), S. 340–371.
- Partsch*, Christoph: Der Vertrauensanwalt für die Bekämpfung von Korruption in der Berliner Verwaltung, RuP 2015, S. 36–40.
- Partsch*, Karl J.: Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 74–112.

- Patzelt*, Werner J.: Art. Politische Kontrolle, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, Bd. IV: Milieu – Schuldrecht, 8. Aufl., Freiburg 2020, Sp. 868–873 [zit.: *Patzelt*, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, Bd. IV, Sp.].
- Payandeh*, Mehrdad: Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage, *Der Staat* 55 (2016), S. 519–550.
- Peine*, Franz-J.: Der Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums, *Die Verwaltung* 17 (1984), S. 415–438.
- Peine*, Franz-J.: Zur praktischen Bedeutung der Kodifikationsidee – dargestellt am Umweltrecht und am Gewerberecht, in: Ipsen, Jörn/Schmidt-Jortzig, Edzard (Hg.), Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschning, Köln u. a. 2001, S. 669–689 [zit.: *Peine*, in: FS Rauschning, S.].
- Pestalozza*, Christian: Gesetzgebung im Rechtsstaat, *NJW* 1981, S. 2081–2087.
- Peters*, Hans: Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln u. a. 1954.
- Peters*, Hans: Die Organisationsgewalt (Votum), *VVDStRL* 16 (1958), S. 247–250.
- Peters*, Hans: Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Dietz, Rolf/Hübner, Heinz (Hg.), Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag, München u. a. 1965, Bd. II, S. 877–895 [zit.: *Peters*, in: FS Nipperdey, S.].
- Petri*, Thomas/*Tinnefeld*, Marie-T.: Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle. Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung, *MMR* 2010, S. 157–161.
- Pfahl-Traugher*, Armin: Antisemitismus in der deutschen Geschichte, Opladen 2002.
- Pfordten*, Dietmar von der: Über Begriffe im Recht, *ARSP* 98 (2012), S. 439–456.
- Pfuhlstein*, Friedrich von: Über die Einsetzung von Staatsbeauftragten (Anhang zum Beitrag „Über die Institution des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“), in: Schiffer, Eckart/Karehnke, Helmut (Hg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Köln u. a. 1975, S. 405–426 [zit.: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S.].
- Pfuhlstein*, Friedrich von: Über die Institution des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Schiffer, Eckart/Karehnke, Helmut (Hg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Köln u. a. 1975, S. 375–404 [zit.: v. *Pfuhlstein*, in: FS Schäfer, S.].
- Philipp*, Renate: Staatliche Verbraucherinformationen im Umwelt- und Gesundheitsrecht, Köln u. a. 1989.
- Philipp*, Wolfgang: Ein verfassungswidriges Monstrum. Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, *NVwZ* 2006, S. 1235–1239.
- Pickl*, Viktor: Europäische Ombudsmann-Einrichtungen aus rechtsvergleichender Sicht, in: Matscher, Franz/Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hg.), Europa im Aufbruch, Festschrift für Fritz Schwind zum 80. Geburtstag, Wien 1993, S. 193–204 [zit.: *Pickl*, in: FS Schwind, S.].

- Piduch*, Erwin A. (Begr.): Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zu den Artikeln 91a, 91b, 91c, 91d, 91e, 104a bis 104d, 109 bis 115, 125c, 143c, 143d des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Länder und ihrer Gemeinden, Loseblattsammlung, Stuttgart, Werkstand: Mai 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Piduch* (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, § Rn.].
- Pieper*, Stefan U./*Spoerhase*, Claudia: Untersuchungsausschussgesetz (PUAG), Baden-Baden 2012 [zit.: *Pieper/Spoerhase*, PUAG, § Rn.].
- Pieroth*, Bodo: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 2010, S. 473–481.
- Pietzcker*, Jost: Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: *Schneider*, Hans-P./*Zeh*, Wolfgang (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, § 10 [zit.: *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 10 Rn.].
- Pietzcker*, Jost: Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: *Isensee*, Josef/*Kirchhof*, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 134 [zit.: *Pietzcker*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), HStR, Bd. VI, § Rn.].
- Pilniok*, Arne: Digitalisierung als gubernatives Organisationsproblem, in: *Krüper*, Julian/*Pilniok*, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 201–222.
- Plath*, Kai-U. (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung/BDSG, Kommentar, 3. Aufl., Köln 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Plath* (Hg.), DSGVO/BDSG, §/Art. Rn.].
- Plaum*, Wolfgang: Inkompatibilitätsprobleme bei der Bildung bzw. Umbildung der Bundesregierung, DVBl 1958, S. 452–456.
- Polenz*, Sven: Datenschutz, in: *Taeger*, Jürgen/*Pohle*, Jan (Hg.), Computerrechts-Handbuch. Informationstechnologie in der Rechts- und Wirtschaftspraxis, München, Werkstand: Februar 2021, Teil 13 [zit.: *Polenz*, in: *Taeger/Pohle* (Hg.), Computerrechts-Handbuch, Teil 13, Kap. Rn.].
- Porat*, Dina: Definitionen des Antisemitismus. Kontroversen über den Gegenstandsbereich eines streitbaren Begriffs, in: *Grimm*, Marc/*Kahmann*, Bodo (Hg.), Antisemitismus im 21. Jahrhundert, Berlin u. a. 2018, S. 27–49.
- Posser*, Herbert/*Wolff*, Heinrich A. (Hg.): Beck'scher Online Kommentar VwGO, 60. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Posser/Wolff* (Hg.), BeckOK-VwGO, § Rn.].
- Preußen*, August W. Prinz von: Die Entwicklung der Kommissariats-Behörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I, Berlin 1908.
- Prior*, Harm: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968.
- Pufendorf*, Samuel von: Ueber die Verfassung des deutschen Reiches. Übersetzt und mit einer Einleitung versehen von Harry Breßlau, Berlin 1870.
- Püttner*, Günter: Das Beauftragtenwesen in der öffentlichen Verwaltung, in: *Benz*, Arthur/*Siedentopf*, Heinrich/*Sommermann*, Karl-P. (Hg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 231–237 [zit.: *Püttner*, in: FS König, S.].
- Püttner*, Günter: Verwaltungslehre. Ein Studienbuch, 4. Aufl., München 2007.

- Putzer, Max*: Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, DÖV 2015, S. 417–426.
- Radbruch, Gustav*: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, SJZ 1946, S. 105–108.
- Rasch, Ernst*: Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln u. a. 1967.
- Redeker, Konrad*: Notwendigkeit und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamentsbeauftragten in Deutschland, NJW 1967, S. 1297–1301.
- Regenspurger, Otto*: Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten, Behindertenrecht 1984, S. 1–3.
- Reich, Andreas*: Beamtenstatusgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2018 [zit.: *Reich, BeamStG*, § Rn.].
- Reichler, Hans*: Stellung und Aufgaben des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten, VR 1979, S. 232–233.
- Reimer, Franz*: Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl., München 2022, § 11 [zit.: *Reimer*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § Rn.].
- Rein, Philipp H. A.*: Zugang zu Stasi-Unterlagen und Persönlichkeitsrecht, Diss. Bonn 2008.
- Reinhardt, Thorsten*: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine Untersuchung zur rechtlichen Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen, Berlin 2006.
- Reinhart, Oliver*: Das gläserne Amt, DÖV 2007, S. 18–24.
- Renn, Joachim*: Bürokratie zwischen „traditioneller Rationalität“ und „rationaler Tradition“. Max Weber, Preußen und die Rationalität soziologischer Rationalitätstypen, in: Stachura, Mateusz/Bienfait, Agathe/Albert, Gert/Sigmund, Steffen (Hg.), Der Sinn der Institutionen. Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse, Wiesbaden 2009, S. 255–286.
- Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter*: Die Beratungsaufgabe der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, VR 2011, S. 8–15.
- Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter*: Haushaltsrecht in Bund und Ländern. Planung, Ausführung, Prüfung, München 2014.
- Richter, Lutz*: Die Organisationsgewalt. Verwaltungsreform und Rechtsstaat, Leipzig 1926.
- Ridder, Helmut*: „Sühnecedanke“, Grundgesetz, „verfassungsmäßige Ordnung“ und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1963, S. 321–327.
- Rinken, Alfred*: Demokratie und Hierarchie. Zum Demokratieverständnis des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, KritV 1996, S. 282–309.
- Risse, Horst*: Verfassungsrechtliche und politische Grenzen des Gesetzgebungsoutsourcing, in: Kloepfer, Michael (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing, Gesetzgebung durch Rechtsanwältinnen?, Baden-Baden 2011, S. 109–122.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*: Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Loseblattsammlung, Neuwied u. a., Werkstand: Juni 2021 [zit.: *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, §/Art. Rn.].

- Robbe, Patrizia/Benjamin, Hersch*: Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung, Aktualisierung des Infobriefs „Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung“ (WD 3 – 367/08), WD 3 – 3010 – 331/10 vom 27. Juli 2010 [zit.: *Robbe/Hersch*, WD 3 – 3010 – 331/10, S.].
- Robbers, Gerhard*: Schlichtes Verwaltungshandeln. Ansätze zu einer dogmatischen Strukturierung, DÖV 1987, S. 272–280.
- Röken, Heribert*: Der „Beauftragte für den Haushalt“ im Spannungsfeld zwischen Finanzierungsnot und Sparsamkeitsgebot, DVBl 1982, S. 570–577.
- Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Meißling, Miriam/Udsching, Peter* (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Sozialrecht, 65. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Rolfs u. a. (Hg.), BeckOK-SozR, § Rn.].
- Ronellenfitsch, Michael*: Die Mischverwaltung im Bundesstaat. Erster Teil: Der Einwand der Mischverwaltung: Studien über die Verwaltungsformen in der Verfassungsentwicklung 1866–1975, Berlin 1975.
- Rossi, Matthias*: Informationsfreiheitsgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2006 [*Rossi*, IFG, § Rn.].
- Rossi, Matthias*: Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, Baden-Baden 2012.
- Roßnagel, Alexander*: Verurteilung Deutschlands zur Neuorganisation seiner Datenschützer, Anmerkung zu EuGH (Große Kammer), Urteil vom 9 März 2010 – C-518/07, EuZW 2010, S. 299–301.
- Roßnagel, Alexander*: Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht. Zweites Gesetz zur Änderung des BDSG, ZD 2015, S. 106–111.
- Roth, Christian T.*: Bundeskanzlerermessen im Verfassungsstaat, Berlin 2009.
- Rousseau, Jean J.*: Der Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des Staatsrechts. Ins Deutsche übertragen und eingeleitet von Roepke, Fritz, 2. Aufl., Rudolstadt 1948.
- Rudolf, Walter*: Datenschutzkontrolle in Deutschland und die Europäische Datenschutzrichtlinie, in: Burmeister, Joachim (Hg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1347–1363 [zit.: *Rudolf*, in: FS Stern, S.].
- Ruffert, Matthias*: Interessenausgleich im Verwaltungsorganisationsrecht, DÖV 1998, S. 897–907.
- Ruland, Michael*: Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur Problematik des Verfassungsschutzes, Diss. Berlin 1972.
- Rump, Jürgen*: Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden und des ihnen unterstellten Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 GG, Diss. Köln 1978.
- Sachs, Michael*: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NJW 1987, S. 2338–2344.
- Sachs, Michael*: Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII: Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, 3. Aufl., Heidelberg 2010, § 182 [zit.: *Sachs*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. VIII, § Rn.].



- Sachs*, Michael (Hg.): Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: Sachs (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Saemisch*, Friedrich: Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben, Berlin 1930.
- Salzwedel*, Jürgen: Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL 22 (1965), S. 206–263.
- Sangs*, André: Das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite und Gesetzgebung während der Pandemie, NVwZ 2020, S. 1780–1785.
- Sasse*, Christoph: Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961, S. 719–729.
- Sasse*, Thorsten: Verwaltungsträger, VR 2013, S. 237–239.
- Saurer*, Johannes: Die Funktionen der Rechtsverordnung: der gesetzgeberische Zuschnitt des Aufgaben- und Leistungsprofils exekutiver Rechtsetzung als Problem des Verfassungsrechts, ausgehend vom Referenzgebiet des Umweltrechts, Berlin 2005.
- Savigny*, Friedrich C. von: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter, Bd. I, 2. Aufl., Heidelberg 1834.
- Schäfer*, Hans: Die bundeseigene Verwaltung, DÖV 1958, S. 241–248.
- Schäfer*, Hans: Die lückenhafte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zur dritten Regierungsvorlage, AöR 93 (1968), S. 37–80.
- Schäfer*, Hans: Wer kontrolliert unsere Steuergelder?, Finanzprüfung durch den Bundesrechnungshof, Bonn 1977.
- Schatzmann*, Jürgen: Der Staatskommissar im Gefolge der kommunalen Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen: eine verfassungsrechtlich zulässige Form der Übergangsverwaltung?, Köln u. a. 1972.
- Schatzschneider*, Wolfgang: Informationshandeln im Bundesstaat, NJW 1991, S. 3202–3203.
- Schäuble*, Wolfgang: Die Verantwortung für unser Denken, Reden und Handeln – Bekämpfung des Antisemitismus im demokratischen Rechtsstaat, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), Neuer Antisemitismus? Judenfeindschaft im politischen Extremismus und im öffentlichen Diskurs. Publikation der Vorträge des Symposiums des Bundesamtes für Verfassungsschutz am 5. Dezember 2005, Baden-Baden 2005, S. 9–20.
- Scheller*, Kay: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblattsammlung, Köln, Werkstand: Juni 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Scheller (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § Rn.].
- Schenke*, Wolf-R.: Die Verfassungsorganentreue, Berlin 1977.
- Scheuner*, Ulrich: Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 15. Januar 1952. Dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen, Göttingen 1952, S. 253–301 [zit.: *Scheuner*, in: FS Smend, S.].
- Scheuner*, Ulrich: Politische Koordination in der Demokratie, in: Bracher, Karl D./Dawson, Christopher/Geiger, Willi/Smend, Rudolf (Hg.), Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag, Bd. II: Staats- und Verfassungsrecht, Tübingen 1966, S. 899–922 [zit.: *Scheuner*, in: FS Leibholz, Bd. II, S.].

- Scheuner*, Ulrich: Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Ritterspach, Theo/Geiger, Willi (Hg.), Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970, S. 379–402 [zit.: *Scheuner*, in: FS Müller, S.].
- Scheuner*, Ulrich: Staatszielbestimmungen, in: Schnur, Roman (Hg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 325–346 [zit.: *Scheuner*, in: FS Forsthoff, S.].
- Schiffer*, Sabine/*Wagner*, Constantin: Antisemitismus und Islamophobie – ein Vergleich, Was-sertrüdingen 2009.
- Schild*, Hans-H.: Die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aus europarechtlicher Sicht, DuD 2010, S. 549–553.
- Schlaich*, Klaus: Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, Tübingen 1972.
- Schlaich*, Klaus/*Korioth*, Stefan: Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 12. Aufl., München 2021.
- Schlieffen*, Katharina Gräfin von: Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsorgane, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 49 [zit.: v. *Schlieffen*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Schliesky*, Utz: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen 2004.
- Schlink*, Bernhard: Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 235–264.
- Schmidt*, Christian: Verhaltenslenkende Informationsmaßnahmen der Bundesregierung. zugleich eine kritische Auseinandersetzung mit der höchstgerichtlichen Rechtsprechung zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, Aachen 2003.
- Schmidt*, Dietmar/*Dörr*, Erwin: Stasi-Unterlagen-Gesetz. Kommentar für Betroffene, Wirtschaft und Verwaltung, Köln 1993 [zit.: *Schmidt/Dörr*, StUG, § Rn.].
- Schmidt*, Franz: Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht, Diss. Tübingen 1905.
- Schmidt*, Gerhard: Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Eine Parallele zu den Steinischen Reformen in Preußen, Weimar 1966.
- Schmidt*, Thorsten I.: Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), S. 608–648.
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in: Stödter, Rolf/Thieme, Werner (Hg.), Hamburg, Deutschland Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht, Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 333–352 [zit.: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Ipsen, S.].

- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329–390.
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Die Rechtsverordnung in ihrem Verhältnis zu Gesetz und Verwaltungsvorschrift, in: Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 477–494 [zit.: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Vogel, S.].
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Der Rechtsstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 26 [zit.: *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. II, § Rn.].
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin u. a. 2006.
- Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-G. (Hg.): Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl., Hürth 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert (Hg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Werkstand: Juli 2021 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hg.), BVerfGG, § Rn.].
- Schmidt-Jortzig*, Edzard: Nochmals: Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1978, S. 913–914.
- Schmitt*, Carl: Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, 8. Aufl., Berlin 2015.
- Schmitt Glaeser*, Walter/Mackeprang, Rudolf: Zur Institution des öffentlich-rechtlichen Beauftragten, Die Verwaltung 24 (1991), S. 15–31.
- Schnapp*, Friedrich E.: Dogmatische Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 105 (1980), S. 243–278.
- Schneider*, Axel R.: Petitionen zum Europäischen Parlament mit Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten, Frankfurt am Main 2009.
- Schneider*, Hans: Zum Selbsteintritt der höheren Behörde in Angelegenheiten der unteren Verwaltungsstelle, DVBl 1950, S. 702–706.
- Schöbener*, Burkhard/Knauff, Matthias: Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl., München 2019.
- Schoch*, Friedrich: Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rasteder Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, VerwArch 81 (1990), S. 18–54.
- Schoch*, Friedrich: Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, Jura 2001, S. 201–207.
- Schoch*, Friedrich: Entformalisierung staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 37 [zit.: *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Schoch*, Friedrich: Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Kommentar, 2. Aufl., München 2016 [zit.: *Schoch*, IFG, § Rn.].

- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-P.* (Hg.): Verwaltungsgerichtsordnung, Bd. I, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Werkstand: Februar 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider (Hg.), VwGO, Bd. I, § Rn.].
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-P.* (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Bd. III, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Werkstand: April 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider (Hg.), VwVfG, Bd. III, § Rn.].
- Schomerus, Thomas*: Ein Ombudsmann mit Klagebefugnis statt Verbandsklage im Naturschutzrecht?, NuR 1989, S. 171–175.
- Schönberger, Christoph*: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie. Präsenz als bedrohtes Fundament von Wahlrecht, Parteienrecht und Parlamentsrecht, JZ 2016, S. 486–494.
- Schönfeld, Gert*: Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, Diss. Berlin 1973.
- Schrader, Christian*: UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 568–575.
- Schreiber, Wolfgang*: Inkongruenz von parlamentarischer Kanzler und parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit im Bereich der Nachrichtendienste?, DVBl 1986, S. 974–980.
- Schröder, Christoph*: Die Gewaltenteilung. Teil I: Grundlagen und Begründungsansätze, JuS 2022, S. 23–27.
- Schröder, Meinhard*: Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt?, NJW 2001, S. 2144–2146.
- Schröder, Meinhard*: Kritische Tendenzen im normativen Umriss von Regierung und Parlament, in: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus (Hg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum 70. Geburtstag, Tübingen 2004, S. 513–527 [zit.: *Schröder*, in: FS Badura, S.].
- Schröder, Meinhard*: Aufgaben der Bundesregierung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 64 [zit.: *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Schröder, Meinhard*: Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 65 [zit.: *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Schröder, Meinhard*: Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 106 [zit.: *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Schüle, Adolf*: Treu und Glauben im deutschen Verwaltungsrecht, VerwArch. 38 (1933), S. 399–436.
- Schulze, Erich*: Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus – vom 5. März 1946; mit den Ausführungsvorschriften, Formblättern, der Anweisung für die Auswerter der Meldebogen und der Rangliste in mehrfarbiger Wiedergabe, 3. Aufl., München 1948.

- Schulte*, Dietrich: Die Gemeinwohlaufgabe von Rechnungshöfen. Finanzkontrolle von Regierung und Verwaltung, Frankfurt am Main 2014.
- Schulz*, Gerhard: Die Anfänge des totalitären Maßnahmenstaates, in: Bracher, Karl D./Sauer, Wolfgang/Schulz, Gerhard (Hg.), Die Nationalsozialistische Machtergreifung. Studie zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34, 2. Aufl., Köln u. a. 1962, S. 369–682.
- Schulze Lohoff*, Kira/*Bange*, Mirko: Die (fehlenden) Abhilfebefugnisse des BfDI nach § 16 Abs. 2 BDSG. Europarechtskonforme Umsetzung oder rechtswidrige Gesetzeslücke?, ZD 2019, S. 199–204.
- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983), Berlin 1988.
- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung der Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 11–47.
- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Rationalität als rechtsstaatliches Prinzip für den Organisationsgesetzgeber. Über Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen „weicher“ Leitbegriffe in der Rechtsdogmatik, in: Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 311–330 [zit.: *Schulze-Fielitz*, in: FS Vogel, S.].
- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Staatsrechtslehre als Wissenschaft: Dimensionen einer nur scheinbar akademischen Fragestellung, eine einführende Problemskizze, Die Verwaltung Beiheft 7 (2007), S. 11–47.
- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Das Lüth-Urteil – nach 50 Jahren, Jura 2008, S. 52–57.
- Schuppert*, Gunnar F.: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Göttingen 1981.
- Schürmann*, Frank: Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin 1992.
- Schürmann*, Frank: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – unerwünschte Postwurfsendungen?, NJW 1992, S. 1072–1076.
- Schürmann*, Thomas: Plenardebatte, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter (Hg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, § 20 [zit.: *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), Parlamentsrecht, § Rn.].
- Schwartmann*, Rolf/*Jaspers*, Andreas/*Thüsing*, Gregor/*Kugelman*, Dieter (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz. Heidelberger Kommentar, 2. Aufl., Heidelberg 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Schwartmann u. a. (Hg.), DSGVO/BDSG, Art. Rn.].
- Schwarz*, Kyrill-A.: Kommunale Selbstverwaltung und Frauenbeauftragte – zugleich eine Anmerkung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 1994, NdsVBl 1995, S. 121–129.
- Schwarz*, Kyrill-A.: Zum Verhältnis der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden, NVwZ 1996, S. 1182–1185.

- Schwarz, Kyrill-A.*: Recht und Religion, BayVBl 2014, S. 677–682.
- Schwarz, Kyrill-A.*: Plebiszitäre Partizipation und das Grundgesetz. Ein Plädoyer für den Status quo, in: Lorenz, Astrid/Hoffmann, Christian P./Hitschfeld, Uwe (Hg.), Partizipation für alle und alles?, Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten, Wiesbaden 2020, S. 161–181.
- Schwarz, Kyrill-A.*: „Antirassismus“ durch Akte symbolischer Verfassungsänderung?, NordÖR 2021, S. 313–317.
- Schwarz, Kyrill-A.*: Verfassungsprozessrecht, München 2021.
- Seedorf, Sebastian*: Das Bundeskanzleramt in der Regierungsorganisation, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, Tübingen 2021, S. 161–200.
- Seibert, Hans-M.*: Zivilbeauftragte in Deutschland, Meisenheim am Glan 1970.
- Seidel, Dietmar*: Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Berlin 1972.
- Sembritzki, Arnold*: Die Organisationsgewalt nach Reichsrecht, Diss. Berlin 1934.
- Shirvani, Foroud*: Gesundheitsnotstand und Kompetenzordnung, JZ 2021, S. 109–116.
- Sigg, Wolfgang*: Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten, Berlin 1983.
- Simitis, Spiros* (Hg.): Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), 8. Aufl., Baden-Baden 2014 [zit.: *Bearbeiter*, in: Simitis (Hg.), BDSG, § Rn.].
- Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker gen. Döhmman, Indra* (Hg.): Datenschutzrecht, Kommentar, Baden-Baden 2019 [zit.: *Bearbeiter*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hg.), DatSchR, 2019, Art. Rn.].
- Smend, Rudolf*: Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform (1923), in: ders. (Hg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 4. Aufl., Berlin 2010, S. 68–88.
- Sodan, Helge* (Hg.): Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Sodan (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan* (Hg.): Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Großkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Sodan/Ziekow (Hg.), VwGO, § Rn.].
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*: Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 9. Aufl., München 2020.
- Soluk, Sabine*: Rechtsstellung und Tätigkeitsfelder der kommunalen Frauenbeauftragten in Niedersachsen. Mit empirischer Untersuchung, Frankfurt am Main u. a. 2001.
- Sommermann, Karl-P.*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.
- Sommermann, Karl-P.*: Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), S. 7–50.
- Sonneck, Lena*: Die Pflicht des Gesetzgebers, die Triage zu regeln, COVuR 2022, S. 130–135.
- Spalink, Dieter/Waschinsky, Angelika*: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in der modernen Informationsgesellschaft, VM 2007, S. 115–121.

- Spanner*, Hans: Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 1957, S. 640–643.
- Spitzlei*, Thomas: Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe, JuS 2018, S. 856–860.
- Spörke*, Michael: Behindertenpolitik im aktivierenden Staat. Eine Untersuchung über die wechselseitigen Beziehungen zwischen Behindertenverbänden und Staat, Kassel 2008.
- Staak*, Magnus G. W.: Der Einsatz von Verwaltungsbeauftragten in den Gemeinden. Feigenblatt oder bewährtes Lösungsmuster für komplizierte Querschnittsaufgaben?, StGB 1989, S. 335–340.
- Staak*, Magnus G. W.: Schlusswort, in: Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung. Dokumentation der Vortragsveranstaltung vom 11. 12. 1989, Kiel 1990, S. 57–59.
- Stadler*, Max: Gesetzgebungsoutsourcing – Bereicherung oder Armutszeugnis?, in: Kloepper, Michael (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Baden-Baden 2011, S. 15–18.
- Starck*, Christian: Staat und Religion, JZ 2000, S. 1–9.
- Staupe*, Jürgen: Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Zur „Wesentlichkeitstheorie“ und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schulrecht, Berlin 1986.
- Steffani*, Winfried: Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat (1962), in: Rausch, Heinz (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 313–352.
- Steffani*, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider, Hans-P./Zeh, Wolfgang (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, § 49 [zit.: *Steffani*, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § Rn.]
- Steiger*, Heinhard: Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages, Berlin 1973.
- Stein*, Erwin: Am Krankenbett der deutschen Justiz. Eine Auseinandersetzung mit Xavier Berras „Im Paragraphenturm. Eine Streitschrift zur Entideologisierung der Justiz“, NJW 1966, S. 2105–2107.
- Stein*, Lorenz von: Einleitung. – Begriff der Inneren Verwaltung und der vollziehenden Gewalt, in: Schliesky, Utz (Hg.), Lorenz von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland, Tübingen 2010, S. 1–35 [zit.: v. *Stein*, in: Schliesky (Hg.), Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, S.]
- Steinberg*, Rudolf: Politik und Verwaltungsorganisation. Zur Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation unter besonderer Berücksichtigung der Obersten Bundesbehörden in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden 1979.
- Steinberg*, Rudolf: Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen der Verwaltung komplexer staatlicher Aufgaben, Berlin 1982.



- Steiner, André*: Von der Preisüberwachung zur staatlichen Preisbildung, Verbraucherpreispolitik und ihre Konsequenzen für den Lebensstandard unter dem Nationalsozialismus in der Vergangenheit, in: ders. (Hg.), Preispolitik und Lebensstandard. Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik im Vergleich, Köln u. a. 2006, S. 23–85.
- Stelkemper, Hans G.*: Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung. Ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive, Frankfurt am Main u. a. 1980.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael* (Hg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), VwVfG, § Rn.].
- Stelkens, Ulrich*: Organisationsgewalt und Organisationsfehler. Voraussetzungen der Errichtung von Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts und Rechtsfolgen ihrer Missachtung, LKV 2003, S. 489–495.
- Stern, Ernst von*: Zur Entstehung und ursprünglichen Bedeutung des Ephorats in Sparta, Berliner Studien für classische Philologie und Archaeologie 15 (1984), S. 1–62.
- Stern, Joachim*: Schweden, in: Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Hg.), Europäische Ombudsmann-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee, Wien 2008, S. 359–366.
- Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980; Bd. V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts, München 2000 [zit.: *Stern*, Das Staatsrecht, Bd., S.].
- Stern, Klaus*: Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes und seine Bedeutung im System der Finanzkontrolle, in: Zavelberg, Heinz G. (Hg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart, 1714–1989, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, Berlin 1989, S. 11–42 [zit.: *Stern*, in: FS Preußische General-Rechen-Kammer, S.].
- Stern, Klaus*: Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 1990, S. 261–264.
- Stern, Klaus*: Der verfassungsrechtliche Status der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, in: Böning, Wolfgang/Mutius, Albert von (Hg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, Heidelberg 1990, S. 11–37.
- Stern, Klaus*: Staatsorganisation, in: Frese, Erich (Hg.), Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 2297–2310 [zit.: *Stern*, in: Frese (Hg.), Handwörterbuch der Organisation, Sp.].
- Stern, Klaus* (Hg.): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1994; Bd. IV/1: Die einzelnen Grundrechte, München 2006; Bd. IV/2: Die einzelnen Grundrechte, München 2011 [zit.: *Bearbeiter*, in: Stern (Hg.), Das Staatsrecht, Bd., S.].
- Stern, Klaus*: Die Grundrechte und ihre Schranken, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 1–34 [zit.: *Stern*, in: FS BVerfG, Bd. II, S.].

- Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus* (Hg.): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I: Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung., 2. Aufl., München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hg.), Das Staatsrecht, Bd., S.].
- Sterzel, Dieter*: Staatsziele und soziale Grundrechte. Zur Steuerungsfunktion eines Staatszieles Umwelt und sozialer Grundrechte, ZRP 1993, S. 13–17.
- Stettner, Rupert*: Natur der Sache und Kulturförderung durch den Bund, in: Blankenagel, Alexander/Pernice, Ingolf/Schulze-Fielitz, Helmuth (Hg.), Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum 70. Geburtstag, Tübingen 2004, S. 681–702 [zit.: *Stettner*, in: FS Häberle, S.].
- Steuer, Ernst-G.*: Die Bundesorganisationsgewalt, Diss. Köln 1953.
- Stober, Rolf*: Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung, Königstein im Taunus 1981.
- Stolleis, Michael*: Wie entsteht ein Wissenschaftszweig? Wirtschaftsrecht und Verwaltungsrecht nach dem Ersten Weltkrieg, in: Bauer, Hartmut/Czybulka, Detlef/Kahl, Wolfgang/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, Tübingen 2002, S. 1–13.
- Stoltenberg, Klaus/Bossack, Carolin*: Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG), NomosKommentar, Baden-Baden 2012 [zit.: *Stoltenberg/Bossack*, StUG, § Rn.].
- Störring, Jens M.*: Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten. Historische Entwicklungen, Rechtsgrundlagen und Praxis, Berlin 2013.
- Stempel, Rüdiger*: Ombudsman für Europa. Zu Institution und Funktion des europäischen Bürgerbeauftragten, DÖV 1996, S. 241–246.
- Strömer, Tobias H.*: Der externe Jugendschutzbeauftragte, Anmerkung zu LG Düsseldorf, Entscheidung vom 18. September 2002 – 12 O 334/02. K&R 2002, S. 643–647.
- Suerbaum, Joachim*: Verwaltungskompetenzen und Vollzugsformen, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III: Verwaltung und Verfassungsrecht, Heidelberg 2022, § 81 [zit.: *Suerbaum*, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), HVwR, Bd. III, § Rn.].
- Sydow, Gernot* (Hg.): Europäische Datenschutz-Grundverordnung, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2018 [zit.: *Bearbeiter*, in: Sydow (Hg.), DSGVO, Art. Rn.].
- Sydow, Gernot* (Hg.): Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, Baden-Baden 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Sydow (Hg.), BDSG, § Rn.].
- Tabbara, Annette*: Der Triage-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NZS 2022, S. 241–246.
- Taeger, Jürgen/Gabel, Detlev* (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung/Bundesdatenschutzgesetz/Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz, Kommentar, 4. Aufl., Frankfurt am Main 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Taeger/Gabel (Hg.), DSGVO/BDSG/TTDSG, Art./§ Rn.].
- Tanneberger, Steffen/Nemeczek, Heinrich*: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14, NVwZ 2015, S. 215–216.

- Tettinger*, Peter J.: Der Immissionsschutzbeauftragte – ein Beliehener?, DVBl 1976, S. 752–759.
- Tettinger*, Peter J.: Die Beauftragten, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 111 [zit.: *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. V, § Rn.].
- Theißen*, Antje: Betriebliche Umweltschutzbeauftragte: Determinanten ihres Wirkungsgrades, Wiesbaden 1990.
- Themistokles*, Tsatsos: Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, Heidelberg 1986.
- Thieme*, Werner: Verwaltungslehre, 4. Aufl., Köln u. a. 1984.
- Thieme*, Werner: Die Frauenbeauftragte als verwaltungswissenschaftliches Problem, DÖV 1995, S. 329–330.
- Thoma*, Richard: Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, unveränderter Nachdruck der 1. Aufl., Tübingen 1998, S. 221–236 [zit.: *Thoma*, in: Anschütz/Thoma (Hg.), HDStR, Bd. II, S.].
- Thomé*, Sarah: Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130–133.
- Thommen*, Lukas: Volkstribunat und Ephorat. Überlegungen zum „Aufseheramt“ in Rom und Sparta, GFA 6 (2003), S. 19–38.
- Thurn*, John P.: Berlin ist nicht Bonn ist nicht Weimar. Wie die bundesdeutsche Staatsrechtslehre das Jubiläum der Weimarer Reichsverfassung würdigt, KJ 52 (2019), S. 306–314.
- Tiemann*, Susanne: Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Berlin 1974.
- Tinnefeld*, Marie-T./Buchner, Benedikt/Petri, Thomas/Hof, Hans-J. (Hg.): Einführung in das Datenschutzrecht. Datenschutz und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, 7. Aufl., Berlin u. a. 2020 [zit.: *Bearbeiter*, in: Tinnefeld u. a. (Hg.), Einführung in das Datenschutzrecht, Kap. Rn.].
- Tinnefeld*, Marie-T./Ehmann, Eugen: Externe Datenschutzbeauftragte im öffentlichen Bereich. Eine unabhängige Kontrollinstanz?, CR 1989, S. 637–642.
- Toeche-Mittler*, Theodor: Kommissare. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Studie, Berlin 1934.
- Traumann*, Dodo: Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, Baden-Baden 1998.
- Treuner*, Jens-H.: Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, DVBl 1992, S. 421–425.
- Treuner*, Jens-H.: Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Sonderband, Stuttgart 2002, S. 1–33 [zit.: *Treuner*, in: Präsident des BRH als BWV (Hg.), 50 Jahre Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S.].

- Triepel*, Heinrich: Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917.
- Triepel*, Heinrich: Staatsrecht und Politik. Rede beim Antritt des Rektorats der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin am 15. Oktober 1926, Berlin u. a. 1927.
- Triepel*, Heinrich: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie, unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe Stuttgart und Berlin 1942, Darmstadt 1974.
- Troßmann*, Hans: Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, JöR N. F. 28 (1979), S. 1–304.
- Trute*, Hans-H.: Die Regelungen des Umgangs mit den Stasi-Unterlagen im Spannungsfeld von allgemeinem Persönlichkeitsrecht und legitimen Verwendungszwecken, JZ 1992, S. 1043–1054.
- Trute*, Hans-H.: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl., München 2022, § 9 [zit.: *Trute*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), GVWR, Bd. I, § Rn.].
- Uerpmann-Witzack*, Robert: Strikte Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-J. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. V: Grundrechte in Deutschland – Einzelgrundrechte II, Heidelberg 2013, § 128 [zit.: *Uerpmann-Witzack*, in: Merten/Papier (Hg.), HGR, Bd. V, § Rn.].
- Uhle*, Arnd: Die Rechtsverordnung, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg u. a. 2014, § 24 [zit.: *Uhle*, in: Kluth/Krings (Hg.), Gesetzgebung, § Rn.].
- Ule*, Carl H.: Der Wehrbeauftragte des Bundestages, JZ 1957, S. 422–429.
- Ullmann*, Hans-P.: Kontrolle und Beratung. Der deutsche Rechnungshof im Wechsel der politischen Systeme des 20. Jahrhunderts, Göttingen 2021.
- Umbach*, Dieter C.: Das Wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie, in: Zeidler, Wolfgang/Maunz, Theodor/Roellecke, Gerd (Hg.), Festschrift Hans Joachim Faller, München 1984, S. 111–131 [zit.: *Umbach*, in: FS Faller, S.].
- Umbach*, Dieter C./Clemens, Thomas (Hg.): Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Bd. II, Heidelberg 2002 [zit.: *Bearbeiter*, in: Umbach/Clemens (Hg.), GG, Bd. II, Art. Rn.].
- Uppendahl*, Herbert: Menschen im Verwaltungsstaat. Ein Ombudsman-System für die Bundesrepublik Deutschland, in: Maier, Hans/Matz, Ulrich/Sontheimer, Kurt/Weinacht, Paul-L. (Hg.), Politik Philosophie, Praxis, Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1988, S. 437–453 [Uppendahl, in: FS Hennis, S.].
- Vierhaus*, Hans-P.: Sachverstand als Vierte Gewalt?, NVwZ 1993, S. 36–41.
- Vierhaus*, Hans-P.: Umweltbewußtsein von oben. Zum Verfassungsgebot demokratischer Willensbildung, Berlin 1994.
- Vitt*, Veronika/Heckmann, Friedrich: Migration in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hg.), Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main 2002, S. 237–286.

- Vittinghoff*, Friedrich: Epilog: Zur Entwicklung der städtischen Selbstverwaltung. Einige kritische Anmerkungen, HZ Beiheft 7 N. F. (1982), S. 107–146.
- Vogel*, Hans-J.: Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?, NJW 1996, S. 1505–1511.
- Vogel*, Klaus: Begrenzung von Subventionen durch ihren Zweck, in: Stödter, Rolf/Thieme, Werner (Hg.), Hamburg, Deutschland Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht, Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 539–554 [zit.: *Vogel*, in: FS Ipsen, S.].
- Voitl*, Alexander: Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat. Zur Verteilung der Zuständigkeiten für Öffentlichkeitswarnungen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1994.
- Vonderbeck*, Hans-J.: Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, Berlin 1981.
- Vorwerk*, Volkert/Wolf, Christian (Hg.): Beck'scher Online Kommentar Zivilprozessordnung, 45. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Vorwerk/Wolf (Hg.), BeckOK-ZPO, § Rn.].
- Voßkuhle*, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 43 [zit.: *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR, Bd. III, § Rn.].
- Voßkuhle*, Andreas: Die politischen Dimensionen der Staatsrechtslehre, Die Verwaltung Beiheft 7 (2007), S. 135–157.
- Voßkuhle*, Andreas: Rechtsstaat und Demokratie, NJW 2018, S. 3154–3159.
- Voßkuhle*, Andreas/Kaiser, Anna-B.: Grundwissen – Öffentliches Recht: Informationshandeln des Staates, JuS 2018, S. 343–346.
- Voßkuhle*, Andreas/Kaufhold, Ann-K.: Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Gewaltenteilung, JuS 2012, S. 314–316.
- Wagener*, Frido: Forschungsprogramm Staatsorganisation. Im Auftrage des Bundesministers des Innern ausgearbeitetes Gutachten unter Mitarbeit von Gerd Kirchhoff und Petra Petersen, Baden-Baden 1979.
- Wahl*, Rainer: Die Weiterentwicklung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs, Der Staat 8 (1969), S. 327–348.
- Wahl*, Rainer/Masing, Johannes: Schutz durch Eingriff, JZ 1990, S. 553–563.
- Waldhoff*, Christian: Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, NJW-Beil. 2010, S. 90–93.
- Waldhoff*, Christian: Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, S. 2772–2777.
- Waldhoff*, Christian/Gärditz, Klaus F. (Hg.): Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: PUAG, München 2015 [zit.: *Bearbeiter*, in: Waldhoff/Gärditz (Hg.), PUAG, § Rn.].
- Walter*, Tonio: Keine Verpflichtung zu einem Triagegesetz – und kaum Vorgaben dafür, NJW 2022, S. 363–366.

- Weber, Klaus (Hg.): Rechtswörterbuch, 28. Edition, München 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Weber (Hg.), Rechtswörterbuch, Stichwort:].
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. rev. Aufl., Tübingen 1980.
- Weber, Werner: Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem (1959), in: Rausch, Heinz (Hg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 185–209.
- Weber-Fas, Rudolf: Freiheit durch Gewaltenteilung. Montesquieu und der moderne Verfassungsstaat, JuS 2005, S. 882–884.
- Weberling, Johannes: Stasi-Unterlagen-Gesetz: Kommentar, Köln u. a. 1993 [zit.: *Weberling*, StUG, § Rn.].
- Weichert, Thilo: Das Äußerungsrecht der Datenschutzaufsichtsbehörden (Teil 1), DuD 2015, S. 323–327.
- Weichert, Thilo: Das Äußerungsrecht der Datenschutzaufsichtsbehörden (Teil 2). Fortsetzung des Beitrags aus DuD 5/2015, DuD 2015, S. 397–401.
- Weichmann, Herbert: Die Stellung der Rechnungshöfe im organisatorischen Aufbau der Staatsgewalt, DVBl 1953, S. 745–747.
- Weidemann, Holger: Beauftragte in einer Kommunalverwaltung – Ein Überblick, VR 2000, S. 91–94.
- Weis, Eberhard: Montgelas, Bd. II: Der Architekt des modernen bayerischen Staates: 1799–1838, München 2005.
- Wendt, Klaus: Der Staatsbeauftragte als Mittel der Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, Bonn-Bad Godesberg 1982.
- Werner, Fritz: Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl 1957, S. 221–227.
- Wesselmann, Fabian: Die Politik der Bundesrichterberufung. Aus dem Inneren des Richterwahlausschusses nach Art. 95 Abs. 2 GG, JöR N. F. 67 (2019), S. 301–360.
- Wieland, Joachim: Finanzkrise und Bundesstaat, ZG 2009, S. 140–150.
- Wild, Eberhard: Der Ombudsman in Deutschland, Diss. Würzburg 1970.
- Willms, Gerd: Parlamentarische Kontrolle und Wehrverfassung, Diss. Göttingen 1959.
- Winkler, Heinrich-A.: Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, 3. Aufl., München 2019.
- Wippermann, Gerd: Zur Frage der Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten, DÖV 1994, S. 929–940.
- Wissenschaftliche Dienste: Zum Verhältnis zwischen Petitionsausschuss und von der Bundesregierung berufenen Beauftragten und Beratern, WF III – 091/05 vom 25. Mai 2005 [zit.: Wissenschaftliche Dienste, WF III – 091/05, S.].
- Wissenschaftliche Dienste: Zur Einrichtung eines Bundesbeauftragten für die Aufarbeitung/Bewältigung der Folgen kommunistischer Diktatur. Möglichkeiten der Gestaltung des Amtes. WD 3 – 3000 – 038/16 vom 16. Februar 2016 [zit.: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 038/16, S.].

- Wissenschaftliche Dienste: Beauftragte und Koordinatoren der Bundesregierung, Rechtsgrundlage und Rollendefinition. WD 3 – 3000 – 197/19 vom 23. August 2019 [zit.: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 197/19, S.].
- Wissenschaftliche Dienste: Zum Anwendungsbereich vom Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen in Bezug auf § 5 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz. WD 3 – 3000 – 111/20 vom 7. Mai 2020 [zit.: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 111/20, S.].
- Wißmann, Hinnerk: Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation, 2. Aufl., München 2012, § 15 [zit.: Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVWR, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § Rn.].
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf (Hg.): Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., München 2004 [zit.: *Bearbeiter*, in: Wolff/Bachof/Stober (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, § Rn.].
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried (Hg.): Verwaltungsrecht, Bd. I, 13. Aufl., München 2017, Verwaltungsrecht, Bd. II, 7. Aufl., München 2010 [zit.: *Bearbeiter*, in: Wolff u. a. (Hg.), Verwaltungsrecht, Bd., § Rn.].
- Wolff, Heinrich A. (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl., Baden-Baden 2022 [zit.: *Bearbeiter*, in: Wolff (Hg.), GG, Art. Rn.].
- Wolgast, Eike: Staat und Säkularisation, in: ders. (Hg.), Aufsätze zur Reformations- und Reichsgeschichte, Tübingen 2016, S. 559–581.
- Wollenschläger, Ferdinand: Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucherschutzes. Möglichkeiten und Grenzen der Informationsbefugnis nach dem Verbraucherinformationsgesetz am Beispiel der Pankower Ekelliste und das Problem staatlicher Marktinformationen, *VerwArch* 102 (2011), S. 20–50.
- Würkner, Emmerich: Kunstfreiheit oder Antisemitismus, *NJW* 1986, S. 1195–1205.
- Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas: Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl., München 2018.
- Zöllner, Dieter: Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem. Grundsatzfragen der Datenschutzkontrolle, Berlin 1995.



## Sachverzeichnis

### Abberufung

- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 235 f., 354
- rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeit 350
- SED-Opferbeauftragter 100
- Wehrbeauftragter 89

### Aktionskommissare 47

Amt für Nationale Sicherheit 95 f.

### Amtszeit

- Abschaffung des Beauftragten 246 f.
- Differenzierung Zeitbeauftragter und Dauerbeauftragter 245
- personelle Neubesetzung 246 f.

An- und eingegliederte Organisationseinheit 273 f.

### Antisemitismus

- Beauftragter auf Bundesebene, *siehe* Beauftragter der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus
- Beauftragter auf Landesebene 71
- Begriff und besondere Bedeutung 125 f., 314
- verfassungsrechtliche Wertentscheidungen gegen Antisemitismus 355 f., *siehe auch* Verfassungsänderung

### Aufgaben

- Abgrenzung zur Befugnis 123
- besonderes Aufgabenprofil 163 f.
- Definition 122
- ministerielle Aufgaben bzw. Ressortaufgaben 124
- Querschnittscharakter der Aufgabe 133
- Vollzugsaufgaben 148 f., *siehe auch* Gesetzesvollzug

### Aufsichtsinstanz

- Aufsichtsbefugnisse 206–209
- Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien 144 f., 209
- Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes 145

- Beauftragter im Rahmen der Bundesaufsicht 102 f.
- Bundesbeauftragter für Datenschutz- und Informationsfreiheit 144, 206–209
- Ephorat und Volkstribunat 37
- Kommissare 47
- Aufsichtskommissar 47

Bayerisches Beauftragtenengesetz 25, 71 f., 243, 249, 351–353

Beauftragtenhierarchie 332

### Beauftragter

- Beschlussbeauftragter 280
- Gesetzesbeauftragter 300 f.
- im Grundgesetz 85, 102–107, *siehe auch* Wehrbeauftragter
- in der Weimarer Reichsverfassung 44
- ressortübergreifende Bedeutung 296 f.
- Verflechtung von Kommissar und Ombudsmann 76 f.
- Weisungsbeauftragter 103

Beauftragter auf kommunaler Ebene

- Frauenbeauftragter bzw. Gleichstellungsbeauftragter 72 f.
- Selbstverwaltungsbeauftragter 72

Beauftragter auf Landesebene

- Antisemitismusbeauftragter 71
- Beauftragter bei der Polizei und Staatsanwaltschaft 71
- Landesdatenschutzbeauftragter 70 f.

Beauftragter der Bundesregierung 111 f.

Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten des Naturschutzes 68

Beauftragter der Bundesregierung für Ausiedlerfragen und nationale Minderheiten 69, 140, 153, 211, 252, 254 f.

Beauftragter der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich 122, 280

Beauftragter der Bundesregierung für den Schienenverkehr 281

- Beauftragter der Bundesregierung für die Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt (Queer-Beauftragter) 22
- Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Betroffenen von terroristischen und extremistischen Anschlägen im Inland 69, 154, 253
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten
- Aufwandsentschädigung 252 f.
  - Beteiligungsrechte 197
  - gesetzliche Regelung 301
  - Informations- und Öffentlichkeitsarbeit 146, 155
  - Rechtsberatung 193
  - sozialstaatliche Bedeutung 128
  - Zielvorgabe 127
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
- Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht 202
  - Beratungstätigkeit 129
  - Beteiligungsrechte 197
  - gesetzliche Verpflichtung zur Ernennung 111, 302, 306
  - Rechtsberatung 194
  - Schutzfunktion für Grundrechte 312
- Beauftragter der Bundesregierung für die Digitalisierung 69, 186, 296
- Beauftragter der Bundesregierung für die Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen 68
- Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle 134, 140, 255
- Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik 123, 133, 137, 195, 254
- Beauftragter der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus
- Haushaltsmittel 254,
  - historische Bedeutung 260, 263, 315 f.
  - Koordinierungsfunktion 133, 138
  - öffentliche Warnungen 173 f.
  - Schutzfunktion 190
  - verfassungsrechtliche Normierung 353, 354–358, 370, *siehe auch* Verfassungsänderung
  - Zielvorgabe 125–127
- Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
- Aufsichtsfunktion 120, 144 f., 209, *siehe auch* Aufsichtsinstanz
  - Berichtspflichten gegenüber Bundestag 161 f.
  - Einfluss auf Vergabe von Haushaltsmitteln 256
  - faktisches Ministerium 110, 266, 289 f.
  - oberste Bundesbehörde 266–268
  - Verordnungsermächtigung 200 f.
  - Vollzugsaufgaben 149–151
  - Zuordnung zur bundeseigenen Verwaltung 283
- Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen
- internationaler Aufgabenbezug 140
  - Organisationserlass Bundesministerium der Justiz 280, 297
  - Übertragung Amt nach beamtenrechtlichen Grundsätzen 249
  - Vertretungsbefugnisse 212
  - Weisungsgebundenheit 218
- Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt
- internationaler Aufgabenbezug 141
  - keine Ombudsstelle 76, 155
  - ressortübergreifende Bedeutung 296
  - Schutzfunktion 175, 190
- Beauftragter der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Berichtspflichten gegenüber Bundestag 158, 161
  - Doppelfunktion 241
  - geschlechtsneutrale Formulierung 248
  - gesetzliche Verpflichtung zur Ernennung 247, 306
  - Haushaltsmittel 254, 273 f.
  - Organisationsgewalt für die Errichtung 332 f.
  - Zielvorgabe 127
  - Zuordnung zur bundeseigenen Verwaltung 283
- Beauftragter der Bundesregierung für Ostdeutschland 279
- Beauftragter der Bundesregierung für Religions- und Weltanschauungsfreiheit 22

- Beauftragter der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen 22, 69, 146 f., 252
- Beauftragter der Bundesregierung gegen Antiziganismus und für das Leben der Sinti und Roma in Deutschland 316
- Beauftragter der Judikative 83
- Beauftragter des Bundeskanzleramtes für die Aufarbeitung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes 109, 218, 273, 280 f.
- Beauftragter des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel 141, 218, 273, 280 f.
- Beauftragter des Führers für die Überwachung der gesamten geistigen und weltanschaulichen Schulung und Erziehung der NSDAP 57
- Beauftragter für den Schienenverkehr 281
- Beauftragter für den Vier-Jahres-Plan 57
- Beauftragter für die deutsch-französische Zusammenarbeit 141, 161, 302 f.
- Beauftragter für die Deutsch-Griechische Versammlung 109
- Beauftragter für die Entschädigung der Zwangsarbeiter 290
- Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes 133, 241, 279
- Beauftragter für die neuen Bundesländer 279, 290
- Beauftragter im nicht staatlichen Bereich
- Abgrenzung öffentlich-rechtlicher Beauftragter 82 f.
  - Beauftragter der Kirche 79
  - Datenschutzbeauftragter im Unternehmen 81
  - Immissionsschutzbeauftragter 81
  - Jugendschutzbeauftragter 80
  - Produktmanager 79
- Beauftragter mit staatsdienender Sonderstellung
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 118–120
  - Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen 120
  - Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 116–118
- Befugnis
- Definition 164
  - Hoheitsbefugnisse 210 f.
- Behörde im funktionellen Sinne 271
- Behörde im organisatorischen Sinne 271
- Beratung
- Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung 130
  - Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes 131–133
  - Bindungswirkung der Beratungstätigkeit 221–223
  - Bundestag 322 f.
  - Sachverständige 221 f.
  - Wirtschaftlichkeitsberatung 130–133
- Berichtspflichten
- Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien 161 f.
  - Beauftragter für Migration, Flüchtlinge und Integration 161
  - Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 161
  - Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur 98
  - gegenüber dem Bundestag 161 f.
  - Tätigkeitsberichte 157 f.
- Bevollmächtigter der Bundesregierung für Pflege 69, 127 f.
- Bevollmächtigter der Bundesrepublik Deutschland in Berlin 66
- Bundesaufsicht 102 f.
- Bundesauftragsverwaltung 102 f.
- Bundesbeauftragter 111 f.
- Bundesbeauftragter bei Seeämtern 66
- Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten 212, 240
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
- Aufsichtsfunktion 144 f., 206–209
  - besondere Stellung innerhalb der Gewaltenteilung 118–120
  - Haushaltsplanung 256
  - oberste Bundesbehörde 266–269
  - Ombudsfunktion 154–156
  - Schutzfunktion 128
  - Tätigkeitsberichte 157, 161
  - Untersuchungsrechte 202–204
  - verfassungsrechtliche Normierung 353 f.
  - völlige Unabhängigkeit 229–236
  - Vollzugsaufgaben 149
  - Zuordnung zur bundeseigenen Verwaltung 283 f.

- Bundesbeauftragter für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse
- Amtszeit 245
- Auskunftsperson 154
- Entstehung des Amts 66
- Untersuchungsbefugnisse 202
- Vertretungsbefugnisse 211
- Vollzugsaufgaben 148
- Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur 95–100, *siehe auch* Parlamentsbeauftragter
- Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen
  - Auskunftspflicht gegenüber dem Bundestag 161
  - besondere Stellung innerhalb der Gewalten 120
  - Bundesoberbehörde 269 f.
  - Organisationsgewalt für die Errichtung 331 f.
  - Tätigkeitsbericht 161
  - Unabhängigkeit 236–238
  - Vollzugsaufgaben 149
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
  - Abgrenzung zum Bundesrechnungshof 117, 131 f.
  - Befugnisse gegenüber Landes- und Gemeindeverwaltungen 298–300
  - Beratung des Bundestages 136, 322 f.
  - besondere Stellung innerhalb der Gewalten 116–118
  - Beteiligung an der Gesetzgebung 196 f.
  - Personalunion 132, 327 f., 368 f.
  - richterliche Unabhängigkeit 226–228
  - Spardiktator 261 f.
  - Tätigkeitsbericht 157
  - Untersuchungsbefugnisse 202 f.
  - Wirtschaftlichkeitsberatung 130–133, 222
  - Zuordnung zur bundeseigenen Verwaltung 284
- Bundeskompetenz
  - Annexkompetenz 184 f., 188
  - Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz 187–189
  - Kompetenz kraft Natur der Sache 193
  - Kompetenz zur Staatsleitung 185
  - Schutzfunktion der Grundrechte 189–191
- Staatsstrukturprinzipien 191 f.
- Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 GG 150–153
- Bundesrechnungshof
  - Abgrenzung zum Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 117, 131 f., zur Personalunion *siehe* Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
  - Berücksichtigung der Verbandskompetenzen 150–153, 189, 299
  - Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen 269
  - Einführung Bürgerbeauftragter 65
  - Errichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG 269 f.
  - oberstes Bundesorgan 214 bzw. oberste Bundesbehörde 265, 267
  - richterliche Unabhängigkeit 225 f., zur Beeinträchtigung der Unabhängigkeit, *siehe* Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
  - Zuordnung zu den Gewalten 116 f.
  - Zusammenarbeit Bundes- und Landesbeauftragter 139, *siehe auch* Kooperativer Föderalismus
- Bundeswahlbeauftragter 123, 143, 199, 252, 300
- Bundeszwang 103
- Bürgerbeauftragter, *siehe* Ombudsmann
- Bürokratie 275
- Commissaires* 46
- Commissarius loci* 51
- Commissioner Act* 61
- Commissioners* 46
- Curator rei publicae* 34–37
- Defensor civitatis* bzw. *plebis* 38 f.
- Delegation 107 f.
- Demokratieprinzip
  - ministerialfreie Räume, *siehe* Unabhängigkeit
  - nicht legitimierte Nebenregierung 223 f., *siehe auch* Beratung
  - personell demokratische Legitimation 234
  - sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation 234 f.

- Stärkung der demokratischen Legitimation 339–342
- Diktatur des Reichspräsidenten 45
- Diskontinuität 244 f.
  
- Eingriffsverwaltung 35, 210
- Einheit der Verwaltung 231
- Élysée-Vertrag 302
- Ephorat 37 f.
- Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) 340 f.
- Exekutive
  - Definition 113
  - Differenzierung Gubernative und Verwaltung 114 f.
  
- Fachliche Qualifikationen 247 f.
- Feigenblatt 262 f.
- Freies Mandat 325–327
- Freiheitlich-demokratische Grundordnung 128
- Funktionaler Behördenbegriff 194
  
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ( GGO )
  - Beteiligung bei der Gesetzgebung nach § 45 Abs. 3 GGO 196–199, *siehe auch* Gesetzgebung
  - Beteiligungsrechte nach § 21 Abs. 1 GGO 195 f.
  - Informationspflichten nach § 21 Abs. 2 GGO 130
  - Unvollständigkeit der Liste nach § 21 Abs. 3 GGO 109–111
- Generalkriegskommissariat 50
- Geschäftsordnung des Bundestages 88
- Gesetz
  - Kodifikation 347
  - Regelung Beauftragtenwesen 346 f.
- Gesetzesvollzug
  - Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien 149
  - Bundesbeauftragter für Datenschutz- und Informationsfreiheit 149
  - Bundesbeauftragter für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse 148
  - Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen 149
  - Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 GG 150–153
- Gesetzesvorbehalt
  - allgemeiner Gesetzesvorbehalt (rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt) 309–311
  - grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt 309
  - institutioneller Gesetzesvorbehalt 316–318
- Gesetzgebung
  - Beratung 98 f.
  - Beteiligung 196–199
  - Erlass von Rechtsverordnungen 199–201, *siehe auch* Verordnungsermächtigung
  - Erstellung von Gesetzentwürfen 198 f.
  - Gesetzesinitiative 99, 198
- Gewaltenteilungsgrundsatz
  - Bedeutung 321
  - Schwächung Kontrollfunktion Bundestag durch Beauftragte 324
  - Verschränkung der Gewalten 321 f.
- Große und Kleine Anfragen 159 f.
- Grundrechte
  - Beeinträchtigung des Gleichheitsgebots 314–316
  - Eingriffe durch Beauftragte 312 f.
  - Schutzfunktion 311 f.
  
- Haushaltsmittel 252–256
- Haushaltsvorlagerecht 256
- Hoheitsbefugnisse 210 f.
  
- Inkompatibilität 241–243, 323, 325–327, 352
- Interessenvertreter 125–128
  
- Koalitionsvertrag 281
- Kollegialprinzip
  - Grundgesetz 287
  - Weimarer Reichsverfassung 43
- Kommissar 39–58
- Kommissar für das Bankgewerbe 45
- Kommissar für das Siedlungswesen 57
- Kommissar für den sozialen Wohnungsbau 57
- Kommissar für Devisenerfassung 45
- Kommissar zur besonderen Verwendung 47, 53
- Kommissariat 32
- kommisсарische Diktatur 46
- Kommunale Selbstverwaltung 36, 72 f.
- Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder 137

- Kontrollinstanz
  - Beauftragter 142–144
  - Beauftragter für Datenschutz- und Informationsfreiheit 143 f.
  - Bundeswahlbeauftragter 143
  - Definition Kontrolle 142
  - Ephorat und Volkstribunat 37 f.
  - Ombudsmann 58 f.
  - Wehrbeauftragter 90 f.
- Kooperativer Föderalismus 136 f.
- Koordinator 112
- Koordinator der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 162, 261, 298
- Koordinator der Bundesregierung für die Deutsche Luft- und Raumfahrt 253
- Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit 302 f.
- Koordinator für die deutsch-polnische zwi- schengesellschaftliche und grenznahe Zu- sammenarbeit 141
- Koordinator für die transatlantische zwischen- gesellschaftliche, kultur- und informations- politische Zusammenarbeit 141
- Kreiskommissarien 51
- Kriegskommissare 49
- Kriegskommissariat 50
- Kriegs- und Domänenkammer 50
  
- Länderfreundliches Verhalten 299 f.
- Landesverteidigungskommissar 103
- Lobbyfunktion 240 f.
  
- Magistratur 33 f.
- Mandat 108
- Mandatskommissar 47
- Ministeriums für Staatssicherheit 95
  
- Neutralitätsgebot
  - allgemeines Neutralitätsgebot 167
  - parteipolitische Neutralität 169–171
  - religiös-weltanschauliche Neutralität 167 f.
  
- Oberste Bundesbehörde
  - Beauftragter der Bundesregierung für Kul- tur und Medien 266
  - Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 266
  - verfassungsrechtliche Verankerung 267
- Öffentlichkeitsarbeit
  - Äußerungsbefugnisse 165–195, 351
  - Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 177–179
  - Bundesbeauftragter für die Stasi-Unter- lagen 176 f.
  - Definition 145
  - Empfehlungen und Warnungen 145 f., 313
  - funktionales Äquivalent eines Eingriffs 174
  - Glykol-Entscheidung 174
  - Grenzen 166 f., *siehe auch* Neutralitäts- gebot
  - Kompetenzverteilung 183–185, *siehe auch* Bundeskompetenz
  - Osho-Entscheidung 174
- Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis 250 f.
- Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis 249 f.
- Ombudsmann
  - Abgrenzung zum Beauftragten 76 f.
  - Aufgaben und Befugnisse 60–62
  - Bürgerbeauftragter der Europäischen Uni- on 62 f.
  - Definition 60
  - in Deutschland 63–66
  - spezialisierte Ombudseinrichtungen 59
  - Verbreitung in Europa 59 f.
  - vierte Gewalt 64 f.
- Organisationsgesetz 347
- Organisationsgewalt
  - Definition 282
  - historische Entwicklung 41–45, 282
  - im Bereich bundeseigener Verwaltung 283 f.
  - Organisationsgesetz bzw. Zuständigkeits- anpassungsgesetz 304 f.
  - Reichskanzler 41 f., 43
  - Reichspräsident 42 f.
  - Reichweite Organisationsgewalt des Bun- des 298 f.
  - Spannungsverhältnis Gesetz und Organi- sationserlass 330–333
  - Verteilung nach dem Grundgesetz 282
- Organisationsgewalt der Bundesminister 297
- Organisationsgewalt der Bundesregierung
  - Anwendbarkeit von Art. 86 Satz 2 GG 284–286.

- eingriffsfester Kernbereich 305 f.
- Kabinettsbeschluss 293 f.
- Ressortfreiheit 295, 296 f.
- Spannungsverhältnis zum Budgetrecht 306 f.
- Zugriffspflicht des Gesetzgebers 307–328, *siehe auch* Gesetzesvorbehalt
- Zugriffsrecht des Gesetzgebers 304–307
- Organisationsgewalt des Bundeskanzlers
  - Definition 287
  - materielles Kabinettsbildungsrecht 287 f.
  - Organisationserlass 279 f., 293
  - Ressortfreiheit 288–292
  - Richtlinienkompetenz 287
- Organstreitverfahren 214 f., 338
  
- Parlamentarische Verantwortlichkeit**
  - individuelle Verantwortlichkeit 224
  - Verantwortlichkeit der Bundesregierung als Kollegium 224 f.
- Parlamentsbeauftragter**
  - Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur 95–100, *siehe auch* Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur
  - Wehrbeauftragter 85–95
- Parliamentary Commissioners 61
- Persönlicher Afrikabeauftragter des Bundeskanzlers 142
- Petitionsinstanz
  - Beauftragte 155 f.
  - Bundesbeauftragter für die Opfer der SED-Diktatur 98
  - defensor civitatis (plebis) 38 f.
  - Ephorat und Volkstribunat 37 f.
  - Ombudsmann 59
  - Schwächung des Petitionsausschusses 324 f.
  - Wehrbeauftragter 90 f.
- Politischer Beamter 250
  
- Radbruchsche Formel** 58
- Rat der Volksbeauftragten 53
- Recht zur aktiven Assistenz 105
- Rechtsdienstleistung 194 f.
- Rechtsstaatsprinzip
  - Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit 192
  - Einheit der Verwaltung 231
  - gesetzliche Grundlage, *siehe* Gesetzesvorbehalt
  - Gewaltenteilung, *siehe* Gewaltenteilungsgrundsatz
- Reichs- und preußischer Staatskommissar für das Wohnungswesen 52
- Reichskommissar, *siehe* Kommissar 53
- Reichskommissar für die Osthilfen 56
- Reichskommissar für die Preisbildung 57
- Reichskommissar für die Preisüberwachung 45
- Reichskommissar über Devisenerfassung 56
- Reichskommissariat 53
- Reichssparkommissar 55 f.
- Reichsverteidigungskommissar 58
- Ressortprinzip
  - Grundgesetz 222, 286 f., 288, 294 f., 297
  - Weimarer Reichsverfassung 43
- Revolutionärer Umbruch 1918 53
- Richtlinienkompetenz
  - Grundgesetz 287, 289, 291, 306
  - Weimarer Reichsverfassung 43
- Riksdagens militie 65
- Riksdagens Ombudsmän, *siehe* Ombudsmann
- Römische Reich 33
  
- Sherpa 141, *siehe auch* Beauftragter des Bundeskanzlers für die G7- und G20-Gipfel
- Sonderbeauftragter 112 f.
- Sonderbeauftragter der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan 112, 141
- Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Umsetzung der internationalen Initiative für mehr Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) in Deutschland (D-EITI) 123
- Sonderbeauftragter für die Produktion von Corona-Impfstoff 69
- Sonderbeauftragter für die Verwahrung der Akten und Dateien des ehemaligen MfS sowie des AfNS 96
- Sonderbehörde 271 f.
- souveräne Diktatur 46
- Spardiktator 261
- Staatskommissar 54, 76, *siehe auch* Kommissar



Staatskommissar zur Stützung des ostpreußischen Gütermarktes 56  
Stabsstelle 274

#### Transparenz

- durch gesetzliche Regelungen 318, 329 f., 346 f.
- Einrichtung eines Beauftragtenregisters 319
- Gesetzgebungsverfahren 304, 317
- Publikation fachlicher Qualifikationen 240, 249, 351

Unabhängiger Beauftragter für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs 154, 190

Unabhängiger Bundesbeauftragter für Antidiskriminierung 69

#### Unabhängigkeit

- Beeinträchtigung 238–243
- Europäische Zentralbank 229 f.
- Finanzkontrolle 225 f.
- hierarchische Ministerialverwaltung 218 f.
- Judikat zur Bankenunion 232
- Rechtfertigung 224, 232 f., 234–237
- regierungsfreie Räume 218
- Verantwortlichkeit der Bundesregierung 220–225

– völlige Unabhängigkeit 229

#### Uneigentlicher Beauftragter

- Beauftragter für den Haushalt 101
- Gleichstellungsbeauftragter 98

#### Untersuchungsbefugnisse

- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen 202
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 203 f.
- Bundesbeauftragter für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse 202
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 202 f.

#### Verfassungsänderung

- Erweiterung der Initiativberechtigten 336 f.
- Staatszielbestimmung gegen Antisemitismus 356–358
- Verankerung des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus 354–358
- Verankerung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz 353 f.

Verordnungsermächtigung 200 f.

verselbstständigte Verwaltungsträger 264 f.

Verselbstständigung, *siehe* Unabhängigkeit  
Vertrauensanwalt 63

Vertrauenskommissar 47

#### Vertretungsbefugnisse

- Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien 211
- Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen 212
- Beauftragter für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten 211
- Bundesbeauftragter für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse 211

Verwaltungsprozessuale Klagebefugnis 212 f.

Verwaltungsreformen im 19. Jahrhundert 51

Volksabstimmungen 340

Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 96

Volkstribunat 37 f.

Volkszählungsurteil 118 f.

Wehrbeauftragter 85–95

Weisungsfreiheit, *siehe* Unabhängigkeit

Wesentlichkeitstheorie 309–311

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 257 f.

Zitierrecht des Bundestages 158 f.

Zusammenarbeit der Beauftragten 141

Zutrittsrecht Beauftragter der Regierung  
105–107