

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

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

Kapitel 1

Beauftragte im historischen Kontext	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 Ombudsleuten 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

Rechtliche Analyse der Wesensmerkmale von Beauftragten 121

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

Beauftragte als organisatorisch selbstständige Handlungseinheit	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

Rechtliche Grundlage für die Errichtung der Beauftragten	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

Reformmöglichkeiten	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 Beauftragter	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
Schlussbetrachtung	359
A. Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse	359
B. Resümee	370
Literaturverzeichnis	372
Sachverzeichnis	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 Beauftragtenengesetz
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
BeamStG	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	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BminG	Bundesministertgesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
Brem.	Bremen
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BR-PIPr.	Plenarprotokoll des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-PIPr.	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
HDSrR	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-PIPr.	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. Vierteljahresshefte 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	Verwaltungsrundschau
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.“¹

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.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ Das Staatsrecht ist durch eine Nähe zur Politik gekennzeichnet;⁶ der politische Gestaltungsspielraum innerhalb

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

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

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.⁷ Wenn Beauftragte als Teil des Staates anzusehen sind, so sind sie jedoch nach Art. 1 Abs. 3 GG⁸ an die Grundrechte und nach Art. 20 Abs. 3 GG an das geltende Recht gebunden⁹ – die Staatsgewalt muss ferner in den Grenzen des Rechts organisiert werden¹⁰. Sowohl die Bestellung der Beauftragten als auch die organisatorische Ausgestaltung und die Zuweisung spezieller Befugnisse müssen hierbei mit den Strukturprinzipien der Verfassung¹¹ im Einklang stehen.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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.

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

⁸ 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.

⁹ *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, S. 217.

¹⁰ *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.

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

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

¹³ *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.

¹⁴ 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 (zuletzt abgerufen am: 11. 3. 2022).

Die Wahl der Organisationsfigur des Beauftragten erfolgt primär aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen.¹⁵ 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.“¹⁶

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.¹⁷ Spezifische Sachgebiete sollen durch die Ernennung der Beauftragten „mehr politisches Gewicht“¹⁸ erhalten und gleichzeitig soll mehr Akzeptanz staatlicher Maßnahmen erreicht werden.¹⁹ 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.²⁰ Thomas Knoll kritisiert hingegen in Bezug auf die Beauftragten, dass sie eingesetzt werden, um symbolische Politik zu betreiben.²¹ Michael Koß drückt sich in diesem Zusammenhang euphemistischer aus, indem er in Anlehnung an Walter Bagehot die Beauftragten mit dem „ehrwürdigen Teil der Verfassung“²² vergleicht, da sie primär repräsentative Tätigkeiten wahrnehmen.²³ Inwiefern die Einsetzung von Beauf-

¹⁵ 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.

¹⁶ *Krepold*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, S. 406.

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

¹⁸ *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 69 f.

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

²⁰ *Hopp*, Beauftragte in Politik und Verwaltung, S. 134.

²¹ *Knoll*, in: FS Ismayr, S. 201 (213).

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

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