

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1533

# Die Beauftragten der Bundesregierung

Institution, Verfassungsmäßigkeit  
und Regelungsbedürfnis

Von

Karoline Haake



Duncker & Humblot · Berlin

KAROLINE HAAKE

Die Beauftragten der Bundesregierung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1533

# Die Beauftragten der Bundesregierung

Institution, Verfassungsmäßigkeit  
und Regelungsbedürfnis

Von

Karoline Haake



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahre 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.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19143-7 (Print)  
ISBN 978-3-428-59143-5 (E-Book)  
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

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

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im August 2023 eingereicht und im Wintersemester 2023/2024 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen. Die Disputation erfolgte am 7. November 2023. Rechtsprechung und Literatur sind im Wesentlichen bis Dezember 2023 berücksichtigt.

An aller erster Stelle gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Hermann Butzer für die herausragende Betreuung. Von Beginn an war er mir von der Themenfindung über die Finalisierung der Arbeit bis hin zur Disputation eine große Unterstützung und war stets mit Diskussionsbereitschaft und vielen wertvollen Lösungsvorschlägen erreichbar.

Herrn Prof. Dr. Nikolas Eisentraut bin ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für seine hilfreichen Anregungen dankbar. Darüber hinaus möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Jan Eichelberger für die Leitung des angenehmen Prüfungsgesprächs bedanken.

Mein Dank gebührt zudem Johannes-Wilhelm Rörig sowie Steffen Bilger für die Bereitschaft, mir Einblicke in die Beauftragtenpraxis zu geben und für die ausführliche Beantwortung meiner Fragen.

Darüber hinaus möchte ich mich bei Prof. Dr. Volker Epping für die bereichernde Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht bedanken. Vom fünften Semester an hat mich die Arbeit dort entscheidend geprägt und ich habe stets vielfältige Unterstützung erhalten.

Meinen Kollegen und Freunden an der Juristischen Fakultät Dr. Roni Deger, Dr. Dennis Peters, Dr. Liza Lutze, Birte Früh und Nerieda Maerten-Hinrichs danke ich für motivierende Gespräche und kluge Ratschläge, aber insbesondere für die Freundschaft und den Zusammenhalt. Ihr habt dafür gesorgt, dass ich die arbeitsreiche Studien- und Promotionszeit als eine schöne Zeit in Erinnerung behalten werde und nicht missen mag.

Von ganzem Herzen danke ich Nik. Du warst immer für mich da und dein liebevoller Rückhalt und dein Optimismus haben mir durch die Höhen und Tiefen der Promotionszeit verholfen.

Zuletzt möchte ich meinen Eltern danken. Eure vorbehaltlose Unterstützung und Liebe haben mir meinen bisherigen Lebensweg geebnet. Ohne euch wäre ich

sicherlich nicht bis hierhin gekommen und ihr seid mir in vielen Lebensfragen ein großes Vorbild. Euch widme ich daher diese Arbeit.

Hannover, im Dezember 2023

*Karoline Haake*

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einführung</b>	21
A. Einleitung	21
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	25
I. Bezeichnung	26
II. Zuordnung der Beauftragten zur Bundesregierung	27
III. Abgrenzungen	29
1. „Beauftragte“ aus dem Grundgesetz	29
2. Beauftragte der Ministerien und sonstige öffentlich-rechtliche Beauftragte	31
C. Der Regierungsbeauftragte in der Literatur	32
D. Gang der Untersuchung	33

## *Kapitel 2*

<b>Erscheinungsformen des Beauftragten der Bundesregierung</b>	35
A. Beauftragte als Experten	36
I. Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik	37
1. Rechtsgrundlage	37
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt	37
3. Aufgaben und Befugnisse	38
II. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	40
1. Rechtsgrundlage	40
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt	41
3. Aufgaben und Befugnisse	42
III. Weitere Experten-Beauftragte	43
B. Beauftragte als „staatliche Lobbyisten“	44
I. Koordinator der Bundesregierung für Maritime Wirtschaft und Tourismus	44
1. Rechtsgrundlage	44
2. Rechtsstellung, Status und Amtszuschnitt	45
3. Aufgaben und Befugnisse	46
II. Koordinator der Bundesregierung für Güterverkehr und Logistik	49
1. Rechtsgrundlage	49

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

*Kapitel 3*

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

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

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

*Kapitel 4***Verfassungsrechtliche Probleme um die Institution  
des Regierungsbeauftragten**

199

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

- II. Formen demokratischer Legitimation und hinreichendes Legitimationsniveau 262
  - 1. Hinreichendes Legitimationsniveau als Zusammenwirken der verschiedenen Formen demokratischer Legitimation ..... 263
    - a) Funktionelle und institutionelle Legitimation ..... 263
    - b) Organisatorisch-personelle Legitimation ..... 264
    - c) Sachlich-inhaltliche Legitimation ..... 265
  - 2. Hinreichendes Legitimationsniveau ..... 268
- III. Demokratische Legitimation der Beauftragten der Bundesregierung ..... 269
  - 1. Vorliegen einer hinreichenden und effektiven Legitimation ..... 269
    - a) Regierungsbeauftragte als in die Ministerialhierarchie eingegliederte Beamte und Parlamentarische Staatssekretäre ..... 273
      - aa) Regelfall ..... 273
      - bb) Ausnahmefälle ..... 274
        - (1) Weisungs- und Fachaufsichtsverzicht ..... 274
        - (2) Trennung zwischen Beauftragtenamt und weisungsgebundenem Amt ..... 277
        - (3) Faktisches Kontrolldefizit trotz Weisungsgebundenheit? ..... 278
    - b) Bei-, an- und ausgegliederte Regierungsbeauftragte ..... 278
      - aa) Aufsichts- und Weisungsbefugnis aus der Leitungsbefugnis des Art. 65 GG? ..... 279
      - bb) Alternative Steuerungsmöglichkeiten? ..... 281
      - c) Zwischenfazit ..... 282
  - 2. Reicht dieses abgesenkte Legitimationsniveau für Beauftragte der Bundesregierung? ..... 282
- IV. Die Kompensation des abgesenkten Legitimationsniveaus ..... 288

- D. Vereinbarkeit der Gestaltungsmodelle mit beamtenrechtlichen Grundsätzen und Grundsätzen des Verwaltungsaufbaus ..... 293
- I. Die Einheit der Verwaltung ..... 294
- II. Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG ..... 296
- III. Fachaufsicht und Weisungsgebundenheit als Grundsatz des Berufsbeamtentums 299
- IV. Faktische Weisungen durch Beauftragte der Bundesregierung? ..... 302
- E. Weitere verfassungsrechtliche Bedenken ..... 303
- I. Mangelnde Transparenz und Publizität ..... 304
- II. Justiziabilität ..... 306
- III. Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip ..... 308
- F. Fazit ..... 311

*Kapitel 5*

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

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	andere Ansicht
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BayBeauftrG	Gesetz über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKM	Beauftragte(r) der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PIPr.	Plenarprotokoll des Bundestags
BV	Verfassung des Freistaats Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsrecht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CIO	Chief Information Officer
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FDP	Freie Demokratie Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestages
Hs.	Halbsatz
i. E.	im Ergebnis
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LT-PIPr.	Plenarprotokoll des Landtags
MMR	Multimedia und Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SGB IV	Viertes Buch Sozialgesetzbuch
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
u. a.	unter anderem

UBSKM	Unabhängige(r) Beauftragte(r) für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs
v.	von/vom
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WP	Wahlperiode
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Bezüglich der sonstigen, vorstehend nicht aufgeführten Abkürzungen wird verwiesen auf:  
*Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin/Boston 2021*



## Kapitel 1

# Einführung

## A. Einleitung

„Für jedes Problem ein Beauftragter?“<sup>1</sup>

Immer, wenn eine bundesweite Krise oder ein (vermeintliches) Problem entstehen, folgt schnell entweder aus Regierungs- oder Oppositionskreisen die Forderung nach einem Beauftragten<sup>2</sup> der Bundesregierung: So wurde nach dem Jahrhunderthochwasser im Ahrtal im Sommer 2021 über die Einsetzung eines Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die Koordinierung der Hochwasserbewältigung debattiert.<sup>3</sup> Im Zuge der langsam anlaufenden Impfkampagne gegen die sich seit 2020 ausbreitende Covid-19-Pandemie wurde nach einigen Forderungen ein Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Covid-19-Impfstoffproduktion berufen.<sup>4</sup> Weiterhin wurde gar ein Regierungsbeauftragter für Einsamkeit gefordert, der sich um die wachsenden „Einsamkeitsschäden in der Gesellschaft“ kümmern soll.<sup>5</sup>

Doch sind Regierungsbeauftragte nur eine Trendfigur der letzten Jahre? Ein kurzer Blick in die Geschichte zeigt, dass dies gerade nicht der Fall ist. Regierungsbeauftragte sind keine neuartige Erscheinung der letzten Legislaturperioden, sondern waren in der Bundesrepublik seit deren Gründung ein gerne gewähltes Mittel

---

<sup>1</sup> So fragte *Heitmann*, Für jedes Problem ein Beauftragter? – Zum Beauftragtenunwesen in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1996, S. 904 (904).

<sup>2</sup> Vgl. zum Hinweis bezüglich geschlechtergerechter Sprache in dieser Untersuchung in diesem Kapitel unter Gliederungspunkt D. am Ende.

<sup>3</sup> *Lohse*, FAZ v. 4. 8. 2021 (online abrufbar unter der URL <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/koalition-streitet-ueber-berufung-eines-beauftragten-17470293.html>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023). Dieser wurde jedoch vom Bundesfinanzminister *Scholz* abgelehnt, da er lediglich „bürokratische Tätigkeitsvermehrung“ bedeuten und „die Sache eher komplizierter machen“ würde. Stattdessen wurde auf Landesebene ein Beauftragter für den Wiederaufbau in den Flutgebieten in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufen.

<sup>4</sup> Meldung auf Spiegel-Online v. 19. 2. 2021 (online abrufbar unter der URL <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-pandemie-bundesregierung-beruft-christoph-krupp-zum-sonderbeauftragten-fuer-impfstoffe-a-1bc58881-8f22-4c47-87e1-eaceca250a70>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023).

<sup>5</sup> Meldung in der Süddeutschen Zeitung v. 5. 5. 2019 (online abrufbar unter der URL <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheitsminister-empfehlungen-regierungsbeauftragter-fuer-einsamkeit-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-190505-99-80808>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023).

und haben sich seitdem stetig vermehrt: So wurde bereits fünf Monate nach der Bildung der ersten Bundesregierung 1950 der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland in Berlin berufen.<sup>6</sup> Dessen Funktion bestand darin, angesichts der besonderen staatsrechtlichen Stellung des geteilten Berlins die Bundesregierung gegenüber dem Senat von Berlin sowie den amerikanischen, britischen und französischen Stadtkommandanten zu repräsentieren.<sup>7</sup> Per Beschluss der Bundesregierung vom 18. Dezember 1990 wurde das Amt nach der deutschen Wiedervereinigung wieder aufgehoben.<sup>8</sup>

Neben dieser ersten Erscheinungsform brachten die deutsche Teilung und die Herausforderungen der Nachkriegszeit weitere Beauftragte hervor, z.B. den Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin, den Sonderbeauftragten des Bundeskanzlers für Berlin, den Beauftragten für innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen sowie den Beauftragten für den Interzonen- und Berlin-Verkehr im Bundesverkehrsministerium.<sup>9</sup>

1952 wurde mit der Ernennung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ein Beauftragtenamt wiederbelebt, welches bereits in der Weimarer Republik als Reichssparkommissar existierte.<sup>10</sup> Auch die aktuell noch bestehenden Regierungsbeauftragten, namentlich der Bundesbeauftragte für die Behandlungen von Zahlungen an die Konversionskasse, der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Beauftragte für die deutsch-französische Zusammenarbeit sowie der Bundeswahlbe-

---

<sup>6</sup> Vgl. das Kabinettsprotokoll der 41. Kabinettsitzung am 3. 2. 1950, TOP 5 (online abrufbar unter der URL <https://kabinettsprotokolle.bundesarchiv.de/protokoll/a00014f5-c48d-4187-bd73-a38404a86e63#K33e-925-4f0>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023).

<sup>7</sup> Erlass der Bundesregierung v. 30. 11. 1953, GMBL. 1953, S. 565; *Görlich*, Die staatsrechtliche Stellung des Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, 1971; *von Pfuhlstein*, in: Schiffer/Karehnke (Hrsg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, FS Schäfer, S. 405 (415 f.).

<sup>8</sup> Vgl. das Kabinettsprotokoll der 142. Kabinettsitzung am 18. 12. 1990, TOP 4b (online abrufbar unter der URL <https://kabinettsprotokolle.bundesarchiv.de/protokoll/b2a5f6e4-54ce-4d22-a4a8-2b5b93d0dd53#Ke29-4a0-437>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023).

<sup>9</sup> Vgl. die Liste bisher abgeschaffter Beauftragter der Bundesregierung (BT-Drs. 19/2270 v. 23. 5. 2018, S. 12). Daraus wird insbesondere deutlich, dass es sich bei dem Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, dem Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin und dem Sonderbeauftragten des Bundeskanzlers für Berlin trotz nahezu identischer Bezeichnung um drei verschiedene Institutionen handelt. Siehe zur Tätigkeit des letzteren das Kabinettsprotokoll der 8. Kabinettsitzung am 15. 12. 1965 (online abrufbar unter der URL <https://kabinettsprotokolle.bundesarchiv.de/protokoll/d2b37fa8-4329-48c2-8184-06995c149c1f#K1bd-345-41e>, zuletzt abgerufen am 15. 12. 2023).

<sup>10</sup> *Butzer*, Der Reichssparkommissar der Weimarer Zeit, in: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.), Festgabe zum 50. Jahrestag der Einsetzung des ersten Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung am 17. Juni 1952, 2002, S. 54 ff. Siehe Kapitel 2, A. II.

auftragte für die Sozialversicherungswahlen wurden bereits in den 1950er bzw. 1960er Jahren geschaffen.<sup>11</sup>

Von einem „Siegeszug“ der Beauftragten in Deutschland kann schließlich ab den 1970er Jahren gesprochen werden.<sup>12</sup> Ab dann wurden Beauftragte vermehrt auch für Daueraufgaben eingesetzt. Seit der Entwicklung neuer Technologien und der Verstärkung des europäischen Datenschutzrechts haben der Schutz personenbezogener Daten und damit auch die Datenschutzbeauftragten an Relevanz gewonnen.<sup>13</sup> Weiterer Anlass einiger Beauftragtenernennungen in den 1970er Jahren war insbesondere der Umgang mit Aussiedlern, Zuwanderern und Geflüchteten.

In den 1980er und 1990er Jahren kam es dann zu „einer geradezu explosionsartigen Vermehrung der Beauftragten“.<sup>14</sup> Auch die Wiedervereinigung war Anlass für die Einrichtung einiger Beauftragtenämter: Für die Angelegenheiten der neuen Bundesländer, für die Treuhandanstalt, für den deutsch-sowjetischen Abzugsvertrag, für die Verhandlungen betreffend die Überleitung völkerrechtlicher Verträge oder für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.<sup>15</sup>

Bei der Ernennung von Beauftragten der Bundesregierung scheint es sich also um einen nicht zu endenden „Trend“ zu handeln, der sich in der staatsrechtlichen Praxis etabliert hat und von dem kein zeitnaher Rückgang zu erwarten ist. In der 19. Wahlperiode gab es zuweilen 42, in der 20. Legislaturperiode aktuell sogar 47 Beauftragte, viele davon bleiben über die Legislaturperiode hinaus bestehen. Beauftragte scheinen also ein nicht regierungs- und politikabhängiges Phänomen zu sein. In den letzten Jahren wurden dabei auch vermehrt Abgeordnete des Bundestags zu Beauftragten ernannt.

Es zeichnen sich zwei verschiedene Arten von Beauftragten der Bundesregierung ab: Solche, die als Sonderbeauftragte für akute Probleme oder Herausforderungen berufen werden und deren Amt nur zeitlich begrenzt besteht. Vermehrt werden Beauftragte jedoch auch für Daueraufgaben eingesetzt und entweder aus diesem Grund von Anfang an dauerhaft eingerichtet, oder sie wachsen zu dauerhaften Institutionen an. Durchgesetzt hat sich zuletzt auch die Praxis, im Zuge einer Regie-

---

<sup>11</sup> Siehe für letzteren Kapitel 2, D. I. sowie für die anderen Beauftragten die Übersicht im Anhang (S. 351 ff.).

<sup>12</sup> *Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlich-rechtlichen Verwaltung, 1985, S. 19.

<sup>13</sup> Datenschutzbeauftragte sind mittlerweile nicht mehr weg zu denken, sie bestehen u. a. in jedem Bundesland, auf Bundesebene sowie auf Ebene der Europäischen Union. Zum Bundesdatenschutzbeauftragten siehe Kapitel 2, D. II.

<sup>14</sup> *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, S. 177.

<sup>15</sup> BT-Drs. 12/5300 v. 29. 6. 1993 gibt Auskunft über die die neuen Bundesländer betreffenden Stellen in den Bundesministerien, einschließlich Beauftragten.