



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung (Bayerisches Beauftragengesetz – BayBeauftrG)

A) Problem

In Ausübung des Selbstorganisationsrechts der Staatsregierung hat der Ministerpräsident im Frühjahr 2018 eine Reihe von Abgeordneten des Landtags als nebenamtliche Beauftragte der Staatsregierung berufen. Die Rechtsstellung dieser nebenamtlichen Beauftragten wurde jeweils durch Bekanntmachung der Staatsregierung ausgestaltet. Solche Berufungen aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Exekutive sind auch im Bund üblich. Die Beauftragten sind Berater der Staatsregierung. Die Staatsregierung kann nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung im Rahmen der haushalterischen und verfassungsrechtlichen Grenzen ihre Berater selbst auswählen und heranziehen. Neben den auf Basis einer Bekanntmachung berufenen Beauftragten wurde – in gleichem, nebenamtlichem Rahmen, aber auf gesetzlicher Grundlage – die Integrationsbeauftragte der Staatsregierung ernannt.

Gegen die Berufung von Abgeordneten auf Basis von Bekanntmachungen wurden vor dem Verfassungsgerichtshof Rechtszweifel erhoben (Vf. 67-IVa-18). Um diesen Zweifeln zu begegnen, soll die Berufung von Beauftragten aus den Reihen des Landtags auf eine rechtssichere weil gesetzliche Grundlage gestellt werden.

B) Lösung

Der Gesetzentwurf gibt einen rechtssicheren gesetzlichen Rahmen, innerhalb dessen nebenamtliche Beauftragte der Staatsregierung auch aus den Reihen der Abgeordneten des Landtags berufen werden können.

C) Alternativen

Ausgestaltung der Rechtsstellung dieser Beauftragten wie bislang durch Bekanntmachung der Staatsregierung.

D) Kosten

1. Staat

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Beauftragten können für den Staatshaushalt Kosten im Rahmen der vorgesehenen Amtsentschädigungen entstehen, soweit dafür im Haushaltsplan Mittel vorgesehen sind. Die Ausgestaltung eines gesetzlichen Rahmens führt gegenüber der Berufung von Beauftragten in Ausübung des Selbstorganisationsrechts der Staatsregierung nicht zu zusätzlichen Kosten.

2. Kommunen und Bürger

Kommunen und Bürgern entstehen durch das Gesetz keine Kosten.

Gesetzentwurf

über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung (Bayerisches Beauftragengesetz – BayBeauftrG)

Art. 1

Beauftragte der Staatsregierung

(1) ¹Die Staatsregierung kann nach Maßgabe dieses Gesetzes zu ihrer Beratung und Unterstützung bis zu sieben Persönlichkeiten als Beauftragte der Staatsregierung berufen. ²Die Beauftragten werden vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung berufen und entlassen. ³Ihre Amtszeit endet außer mit Rücktritt oder Entlassung auch zum Ende einer Wahlperiode des Landtags. ⁴Wiederberufung ist zulässig.

(2) ¹Die Staatsregierung bestimmt den Gegenstand der Beauftragungen durch Bekanntmachung. ²Die Beauftragten werden darin entsprechend dem Gegenstand ihrer Beauftragung dem einschlägigen Geschäftsbereich oder der Staatskanzlei zugewiesen. ³Art. 55 der Verfassung bleibt unberührt.

(3) ¹Die Beauftragten sind öffentliche Stellen im Sinne des Bayerischen Datenschutzgesetzes und als Amtsträger zur Verschwiegenheit verpflichtet. ²Sie haben berufliche oder gewerbliche Tätigkeiten, die neben der Beauftragung wahrgenommen werden, offen zu legen.

(4) ¹Abgeordnete des Landtags, die nicht der Staatsregierung angehören, dürfen ausschließlich nach Maßgabe dieses Gesetzes und bis zu der in Abs. 1 Satz 1 genannten Höchstzahl zu Beauftragten der Staatsregierung ernannt werden. ²Für sie stellt dieses Gesetz eine abschließende Regelung dar. ³Die Berufung anderer Personen aufgrund gesonderter Regelung bleibt unberührt.

Art. 2

Aufgaben

(1) ¹Die Beauftragten sind ressortübergreifend tätig. ²Sie

1. arbeiten zur Erfüllung ihrer Aufgabe mit allen Geschäftsbereichen zusammen,
2. regen bezogen auf den Gegenstand ihrer Beauftragung geeignete Verbesserungen an,
3. bearbeiten unbeschadet des Petitionsrechts und der Entscheidungsverantwortung der vollziehenden Stellen die an sie gerichteten Anregungen von einzelnen Betroffenen, von Verbänden und anderen Organisationen im thematisch einschlägigen Bereich,
4. sollen zu allen Gesetzes-, Ordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben der Staatsregierung angehört werden, soweit sie im Schwerpunkt thematisch einschlägige Fragen behandeln oder berühren.

(2) ¹Jeder Beauftragte unterrichtet den Ministerrat in der Regel alle zwei Jahre, spätestens aber sechs Monate vor dem Ende einer Wahlperiode des Landtags, über die Ergebnisse seiner Tätigkeit. ²Der Ministerrat leitet den Bericht dem Landtag zu.

Art. 3
Amtsentschädigung, Geschäftsstelle

(1) ¹Die Beauftragten erhalten für ihre Tätigkeit eine Amtsentschädigung in Höhe von 2 000 € monatlich. ²Die Tätigkeit der Beauftragten ist im Übrigen ehrenamtlich.

(2) Für jeden Beauftragten wird bei dem Geschäftsbereich, dem der Beauftragte auf Grund des Art. 1 Abs. 2 Satz 2 zugewiesen ist, eine finanziell und personell angemessene und auf das Notwendige beschränkte Geschäftsstelle eingerichtet.

Art. 3a
Änderung des
Bayerischen Integrationsgesetzes

Das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335, BayRS 26-6-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 15 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Staatsregierung beruft im Rahmen des Bayerischen Beauftragten-gesetzes eine Persönlichkeit zu ihrer Beratung und Unterstützung in Fragen der Integrations-, Asyl- und Migrationspolitik (Bayerischer Integrationsbeauf-tragter).“
 - b) Die Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 2.
2. Art. 16 wird aufgehoben.
3. Art. 17 wird Art. 16.
4. Art. 17a wird aufgehoben.
5. Die Art. 18 und 19 werden die Art. 17 und 18.

Art. 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:**A) Allgemeines**

Das Gesetz will einen rechtssicheren gesetzlichen Rahmen geben, innerhalb dessen nebenamtliche Beauftragte der Staatsregierung auch aus den Reihen der Abgeordneten des Landtags berufen werden können. Dabei sind insbesondere vier Aspekte grundlegend:

1. Rahmen für die Stellung der Beauftragten ist die gewaltenteilende Ordnung, die nicht durchbrochen werden darf und als staatliche Gewalten allein die Exekutive, die Legislative und die Judikative kennt, nicht aber unabhängig zwischen oder neben diesen Gewalten stehende weitere Amtswalter. Die Zuweisung der Beauftragten als Berater der Staatsregierung in Gesamtverantwortung der jeweiligen Staatsminister ist daher zentrale Stellschraube für die Ausgestaltung dieses neuen Rechtsinstituts. Die demokratische Sachverantwortlichkeit der Staatsminister und -ministerien darf verfassungsrechtlich nicht verwässert werden. Die gesamte Staatsverwaltung ist der Staatsregierung und den zuständigen Staatsministerien untergeordnet (Art. 55 Nr. 5 der Verfassung). Ministerialfreie Räume sind verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Die Beauftragten dürfen ihren Befugnissen nach daher keine unabhängige Stellung erhalten, die sie neben den jeweiligen Staatsministern ausüben dürften oder aus der heraus sie eine eigene Politik betreiben könnten. Die Beauftragten sind keine Kontrolleure der Staatsregierung, sondern beratende und unterstützende Organe, ohne die demokratische Gesamtverantwortung der Staatsregierung und des jeweils für das Thema der Beratung zuständigen Staatsministers anzutasten.
2. Die Mitglieder der Staatsregierung sind verfassungsgemäß auf 18 begrenzt (Art. 43 Abs. 2 der Verfassung). Diese verfassungsrechtliche Grenze darf durch die Beauftragungen weder rechtlich noch faktisch umgangen werden. Beauftragte müssen daher nach Aufgabenzuschnitt, Befugnissen, Status und Stellung klar hinter den Amtsbefugnissen von Mitgliedern der Staatsregierung zurückbleiben.
3. Teil des Grundsatzes der Gewaltentrennung ist es, dass sich die drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative gegenseitig kontrollieren und begrenzen. Aufgabe des Landtags und jedes einzelnen Abgeordneten ist auch die Kontrolle der Exekutive. Die Ausübung der Kontrollfunktion darf und soll durch die Berufung von Abgeordneten als Beauftragte nicht angetastet werden.

Das wird erreicht durch eine klare Begrenzung der Zahl der Abgeordneten auf niedrigem Niveau. Die Zahl der Beauftragten der Staatsregierung, die auch aus den Reihen der nicht der Staatsregierung angehörenden Abgeordneten berufen werden können, wird daher auf sieben Personen festgelegt und dort eingefroren (incl. Integrationsbeauftragter). Es besteht keine Pflicht zur Berufung von Beauftragten. Beauftragungen geben der Staatsregierung lediglich die Möglichkeit, bestimmte aktuell besonders bedeutsame Politikfelder durch eine konkrete Beauftragung zu unterstützen. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Zahl der Beauftragten in einem sehr überschaubaren Rahmen bleibt.

4. Dass der formale Rahmen für die Berufungen künftig gesetzlich abgesteckt wird, bindet zugleich die Legislative mit ein.

B) Zu den einzelnen Bestimmungen**Zu Art. 1***Zu Abs. 1*

Art. 1 Abs. 1 schafft für die Berufung von Beauftragten der Staatsregierung einen gesetzlichen Rahmen. Es besteht keine Pflicht zur Berufung. Das Gesetz gibt der Staatsregierung lediglich die Möglichkeit, entsprechende Berufungen auszusprechen (Entschließungs- und Auswahlermessen).

Abs. 1 stellt klar, dass „nach Maßgabe dieses Gesetzes“, also seiner speziellen Regelungen zu Auftrag, Ausstattung und Status, höchstens sieben Personen zu Beauftrag-

ten der Staatsregierung berufen werden dürfen. Zur Ernennung von Abgeordneten vgl. nachfolgend Abs. 4 Satz 1 und 2.

Die Berufung aufgrund dieses Gesetzes kann zeitlich beschränkt oder unbeschränkt ausgesprochen oder – z. B. nach Projektabschluss oder aus anderen Gründen – auch jederzeit durch die Staatsregierung beendet werden. Die Staatsregierung ist in der Entscheidung frei, ob oder auch wie lange sie sich durch einen Beauftragten unterstützen lassen will (Selbstorganisationsrecht). Soweit nichts Anderes bestimmt ist, gilt eine Berufung aber längstens bis zum Ende einer Wahlperiode des Landtags. Die nach Zusammentritt eines neu gewählten Landtags ins Amt berufene neue Staatsregierung soll ihrerseits frei bestimmen können, ob oder von wie vielen Beauftragten sie sich unterstützen lassen will.

Die Berufung oder auch Entlassung bedarf – als Willensakt der Staatsregierung – eines Beschlusses des Kollegialorgans (Ministerrat), wird aber auf dieser Basis dann namens der Staatsregierung vom Ministerpräsidenten ausgesprochen und verfügt.

Zu Abs. 2

Jede Zeit hat ihre eigenen zeitbedingten Fragen und damit auch wechselnde politische Schwerpunkte. Über die Themen und konkreten Ziele der Beauftragungen soll daher die Staatsregierung durch Bekanntmachung entscheiden. Das sichert im Hinblick auf das Selbstorganisationsrecht der Staatsregierung die erforderliche thematische wie personelle Flexibilität, in welchen Bereichen sich die Staatsregierung der Beratung und Unterstützung durch einen Beauftragten bedienen will, aber auch die Publizität der ausgesprochenen Beauftragungen.

Ebenso wie der Tätigkeitsbereich der Beauftragten wird auch die Zuordnung zum jeweils passenden Geschäftsbereich (oder – soweit die Staatskanzlei Ressort- oder Sonderaufgaben wahrnimmt – auch dieser) durch Bekanntmachung der Staatsregierung bestimmt.

Satz 3 stellt klar, dass die Beauftragten nicht neben der Staatsregierung, sondern in Zuordnung zu ihr tätig werden und ihre Tätigkeit stets die verfassungsrechtliche Letztverantwortung des jeweiligen Staatsministers für seinen Geschäftsbereich zu wahren hat.

Zu Abs. 3

Abs. 3 bestimmt, dass die Beauftragten datenschutzrechtlich als gesonderte öffentliche Stellen einzuordnen sind. Sie dürfen damit nach Art. 4 Abs. 1 des Bayerischen Datenschutzgesetzes zur Erfüllung ihrer Aufgabe personenbezogene Daten verarbeiten. Im Gegenzug haben sie die Bestimmungen des Datenschutzrechts in eigener Verantwortung anzuwenden und umzusetzen. Die Zuordnung zu einem Geschäftsbereich oder der Staatskanzlei führt daher nicht dazu, dass sich die Zuständigkeit des für das jeweilige Haus bestimmten Datenschutzbeauftragten auf die Tätigkeit des Beauftragten der Staatsregierung und der Geschäftsstelle erstreckt. Die Beauftragten tragen daher eigene Verantwortung, dass die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch sie gewahrt werden. Der Umfang, in dem der jeweilige Geschäftsbereich dem Beauftragten Informationen bereitzustellen hat, ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 Satz 2 und insoweit insbesondere aus Nr. 4. Ein generelles Recht zur Einsicht in die Akten des jeweiligen Geschäftsbereichs ist mit der Stellung als Beauftragter nicht verbunden.

Abs. 3 Satz 1 stellt darüber hinaus klar, dass die Beauftragten hinsichtlich der bei der Wahrnehmung ihrer Funktion erlangten Erkenntnisse zur Verschwiegenheit verpflichtet und Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b Strafgesetzbuch sind. Die Notwendigkeit einer Offenlegung anderer beruflicher oder gewerblicher Tätigkeiten (Abs. 3 Satz 2) soll etwaigen Interessenkonflikten vorbeugen.

Zu Abs. 4

Abs. 4 Satz 1 legitimiert zunächst, dass auch Abgeordnete nach Maßgabe dieses Gesetzes zu Beauftragten ernannt werden können und stellt damit etwa bestehende Rechtszweifel demokratisch klar. Zugleich ist durch Satz 1 und 2 eindeutig festgelegt, dass es in keinem Fall mehr als sieben Beauftragte geben darf, die aus den Reihen des Landtags entsandt werden, ohne zugleich Regierungsmitglied zu sein. Abgeordnete als Beauftragte (oder in vergleichbare Stellungen unter anderem Titel, Umgehungsschutz) sind damit zahlenmäßig strikt limitiert. Diese strikte Begrenzung von Abgeordnetenberufungen ist Ausdruck der bereits unter Teil A. Ziff. 2 und 3 genannten verfassungsrechtlichen Implikationen: Der zu wahrenen Kontrollfähigkeit des Landtags einerseits (Gewaltentrennung) sowie der Anerkennung der von der Verfassung für die Staatsregierung festgelegten Höchstzahl an Mitgliedern andererseits. Es sollen also durch die Berufung von Beauftragten in keinem Fall zu viele Abgeordnete eine Regierungstätigkeit (Staatsminister, Staatssekretäre) oder eine regierungsnaher Tätigkeit (Beauftragte) ausüben dürfen. Abs. 4 Satz 1 und 2 stellen damit einen unhintergehbaren gesetzlichen Deckel für die Bestellung von Beauftragten aus den Reihen der Abgeordneten dar, die nicht bereits der Staatsregierung angehören.

Zu Abs. 4 Satz 3: Das Gesetz trifft umgekehrt keine Aussage dazu, ob oder für welche Bereiche die Staatsregierung im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts einzelne ihrer eigenen Mitglieder oder Persönlichkeiten, die nicht dem Landtag angehören, zu ihren Beauftragten in diesem oder jenem Bereich ernennen will. Das können insbesondere Tätigkeiten sein, die als Teil oder Kern eines regulären Hauptamtes wahrgenommen und insoweit auch nicht gesondert vergütet werden, sei es von Regierungsmitgliedern (z. B. die Frauenbeauftragte der Staatsregierung, die stets mit dem einschlägigen Ministeramt gekoppelt ist), sei es von hauptamtlichen Beschäftigten (z. B. die Funktion des oder der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen nach Art. 17 Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG), die in einem Vollzeithauptamt wahrgenommen wird, aber auch die diversen Gleichstellungs-, Sucht-, Datenschutzbeauftragten etc. in den Ämtern), sei es von Stellen, die auf gesonderter Rechtsgrundlage etwa des EU-, des Bundes- oder des bayerischen Verfassungsrechts ausnahmsweise Unabhängigkeit genießen (z. B. der Landesbeauftragte für den Datenschutz, vgl. Art. 33a der Verfassung).

Zu Art. 2

Zu Abs. 1

Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 regeln die Aufgaben der Beauftragten der Staatsregierung. Die Vorschrift ist auch in ihrem Wortlaut bewusst an die bewährte Regelung in Art. 15 Abs. 3 BayIntG bzw. die bisher geltenden Bekanntmachungen der Staatsregierung angelehnt, wegen der Breite der in Betracht kommenden Tätigkeitsbereiche aber inhaltlich abstrakt gefasst.

Kernpunkte der ressortübergreifend ausgeübten Tätigkeit der Beauftragten sind die Kooperation mit den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Staatsministerien (bzw. – soweit Ressort – auch der Staatskanzlei) und konkrete Verbesserungsanregungen innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeitsbereichs. Daneben fungieren die Beauftragten als Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger, die sich unbeschadet des verfassungsrechtlich verbürgten Petitionsrechts mit Anliegen an sie wenden können.

Die Beauftragten sollen zu allen wichtigen Vorhaben angehört werden, soweit sie im Schwerpunkt Fragen aus ihrem Tätigkeitsbereich behandeln oder berühren. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Beauftragten über die erforderliche Informationsgrundlage verfügen, um ihre Aufgabe effektiv wahrnehmen zu können. Ein echtes materielles Mitwirkungsrecht kommt den Beauftragten aber nicht zu. Die Vorschrift hat intern verfahrensleitenden Charakter, ist aber keine Grundlage, die für Dritte rügefähige Verfahrensmängel begründet.

Zu Abs. 2

Abs. 2 orientiert sich am Normvorbild des Art. 17 Abs. 4 des BayBGG und erfüllt mehrere Funktionen:

- Jede Beauftragte muss sowohl zum fachlichen Ergebnis seiner Beratungstätigkeit als auch hinsichtlich seines persönlichen Zeiteinsatzes einen Tätigkeitsnachweis erbringen, der die für die Beauftragung verausgabten Haushaltsmittel rechtfertigt. Abs. 2 verpflichtet daher jeden Beauftragten, seine Empfehlungen inhaltlich zu konkretisieren und zugleich Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen.
- Abs. 2 gibt zugleich einen gewissen zeitlichen Turnus für die Berichterstattung vor, der nicht so eng ist, dass er den Ministerrat überfrachtet, der aber so regelmäßig Berichte verlangt, dass die konkreten Empfehlungen der Beauftragten stets zum praktischen Gegenstand politischer Diskussion werden können. Daher ist der jeweils letzte Tätigkeitsbericht auch spätestens sechs Monate vor Ablauf der Legislaturperiode zu erstatten, um die Möglichkeit zu wahren, Einzelempfehlungen noch in laufender Legislaturperiode umzusetzen.
- Nach Behandlung durch die Staatsregierung werden die in dem Bericht dokumentierten Arbeitsergebnisse dem Landtag zugänglich gemacht. Auf diese Weise wird ein Ausgleich geschaffen zwischen der Funktion der Beauftragten als Berater und Unterstützer der Staatsregierung und dem damit verbundenen Bezug zu deren interner Willensbildung einerseits und der Information des Parlaments über die erarbeiteten Ergebnisse andererseits.

Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere wegen der Letztverantwortung der jeweils zuständigen Mitglieder der Staatsregierung (Art. 55 Nr. 5 der Verfassung), bleibt die verfassungsrechtlich eigene, undelegierbare Verantwortlichkeit der Staatsregierung unberührt. Die Beauftragten haben daher nach innen beratende und nach außen unterstützende Funktion. Sie nehmen entweder Bürgeranliegen als eine Art Mediator oder Fürsprecher entgegen und leiten diese an die Staatsregierung weiter, oder sie entwickeln als Berater unverbindliche Vorschläge für die langfristige politische Arbeit der Staatsregierung. Beauftragte oder sonstige Berater sind aber nicht in die unmittelbare Sacharbeit der Regierung einbezogen. Dem stünden auch das Demokratieprinzip und der Hoheitsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz grundsätzlich entgegen. Die Beauftragten werden aber oft in privaten Belangen der Bürger tätig. Bürger wenden sich – einer Petition vergleichbar – an den jeweiligen Beauftragten.

Zu Art. 3

Zu Abs. 1

Wie bisher kann den Beauftragten für ihre Tätigkeit eine Amtsentschädigung gewährt werden. Der Gesetzentwurf deckelt diese zugleich auf 2.000 Euro monatlich. Durch die Amtsentschädigung sind zugleich alle mit der Wahrnehmung der Beauftragung verbundenen persönlichen Aufwendungen des Beauftragten abgegolten.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Aufgabe der Beauftragten. Für jeden Beauftragten wird bei dem einschlägigen Geschäftsbereich (oder – soweit der Beauftragte ihr zugewiesen ist – der Staatskanzlei) eine Geschäftsstelle eingerichtet, deren Bedienstete den Weisungen des Beauftragten unterstehen und die dessen Tätigkeit organisatorisch und fachlich unterstützt. Ein Weisungsrecht des Beauftragten besteht nur gegenüber den Bediensteten seiner Geschäftsstelle, nicht aber gegenüber Bediensteten des Ressorts, dem er zugewiesen ist (denn diese unterstehen allein den Weisungen des zuständigen Staatsministers und ministeriellen Weisungsstrangs).

Zu Art. 3a

Folgeänderung. Das Amt des Integrationsbeauftragten bleibt gesetzlich garantiert, Status und Amtszuschnitt werden aber zu den sonstigen Beauftragten aus den Reihen des Landtags parallelisiert. Der Integrationsbeauftragte ist in der Quote der „bis zu sieben“ Beauftragten aus den Reihen des Landtags bereits enthalten. Auch der bisher in Art. 16 behandelte Integrationsbericht ist über den Verweis in Art. 15 Abs. 1 BayIntG auf das Bayerische Beauftragtengesetz bereits mit geregelt.

Zu Art. 4

Art. 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.