

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 319

# Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren

Von

Helmut Lecheler



Duncker & Humblot · Berlin

**HELMUT LECHLER**

**Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherrn**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 319**

# Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren

Von

Dr. iur. Helmut Lecheler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Lecheler, Helmut**

Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherrn. —

1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 319)

ISBN 3-428-03857-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03857 6

**Meinem verehrten Lehrer**  
***Professor Walter Leisner***  
**in Dankbarkeit zugeeignet**



## Vorwort

Die Bedeutung der Personalgewalt wird niemand bestreiten. Dennoch fehlt im öffentlichen Recht bis heute ihre umfassende dogmatische Darstellung. Diese Schrift will dazu einen ersten Ansatz bieten. Im Sommersemester 1976 legte ich sie dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Erlangen als Habilitationsschrift vor. Auf dem Wege dahin durfte ich von meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Leisner, eine außergewöhnliche Förderung erfahren. Als Zeichen meines Dankes sei ihm dieses Buch gewidmet. Danken möchte ich auch Herrn Professor Bartlsperger, der trotz Dekanatpflichten die Last des Zweitgutachtens auf sich nahm, sowie Herrn Senator e. h. Professor Dr. J. Broermann für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Schriften zum Öffentlichen Recht.

In meiner Absicht, diese Arbeit ohne größere Änderungen sogleich öffentlicher Kritik zu stellen, bestärkte mich Lorenz von Stein, der in der Vorrede zur zweiten Auflage seiner Verwaltungslehre die folgenden Worte schrieb: „Ich habe dazu nichts hinzuzufügen, als daß ich das lebhafteste Gefühl habe, daß auch diese Arbeit keineswegs ihrem Ziele ganz entspricht. Aber ich stehe keinen Augenblick an, sie hinauszugeben. Erst über das Gewordene hinweg kann das ewige Werden vorwärts schreiten. Wer kann den Fehler verbessern, den er nicht begangen?“

Erlangen, im September 1976

*Helmut Lecheler*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung</b> .....	13
<i>I. Notwendigkeit der Untersuchung</i> .....	13
1. Der Einwand: Bisher „kein Problem“ Personalgewalt — Widerlegung .....	13
2. Der Einwand der Auflösung der Exekutivgewalt — Widerlegung .....	16
3. Der Einwand überflüssiger Begriffsbildung — Widerlegung .....	18
<i>II. Gegenstand und Methode der Untersuchung</i> .....	21
1. Gegenstand der Untersuchung .....	21
2. Methode der Untersuchung .....	25
<i>III. Historische Perspektive</i> .....	32
<b>B. Inhalt und Begriff der Personalgewalt</b> .....	40
<i>I. Der Meinungsstand</i> .....	40
1. Problembewußtsein .....	40
a) Das Beispiel Kommunalrecht .....	42
b) Das Beispiel Personalvertretungsrecht .....	46
2. Der Inhalt der Personalgewalt in Literatur und Rechtsprechung .....	53
a) In Bund und Ländern .....	53
aa) Auffassung des Bundesverfassungsgerichts .....	53
bb) Personalgewalt als Dienstherrenfähigkeit? .....	53
cc) Das Beamtenernennungsrecht als wesentlicher Inhalt der Personalgewalt? .....	56
dd) Weitere Inhalte der Personalgewalt .....	60
ee) Zusammenfassung .....	61
b) Der Inhalt der Personalgewalt im Kommunalrecht .....	62
c) Bei Gemeindeverbänden .....	68
d) Bei Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	71
3. Der Begriff der Personalgewalt .....	73
<i>II. Die Abgrenzung von Personalgewalt und Organisationsgewalt</i> ..	74
1. Allgemeines .....	74
2. „Behördeneinrichtung“ — „offene Flanke“ der Personalgewalt? .....	76

<i>III. Abgrenzungskriterien anhand der Regelung von Organisations- und Personalgewalt in der Verfassung und Gesetzgebung</i> .....	78
1. Die Organisationsgewalt .....	78
a) Die Regelung des Grundgesetzes .....	78
b) Die Organisationsgewalt in den Landesverfassungen .....	82
c) Einfaches Gesetzesrecht .....	84
2. Die Personalgewalt .....	85
a) Die Regelung des Grundgesetzes .....	85
b) Die Personalgewalt in den Landesverfassungen .....	88
c) Einfaches Gesetzesrecht .....	92
aa) Beamtenrecht .....	92
bb) Gemeinderecht .....	94
<b>C. Begriff und Inhalt der Personalgewalt — Konsolidierung einer Gewalt</b>	96
<i>I. Der Begriff der Personalgewalt</i> .....	97
<i>II. Der Organisationsbegriff</i> .....	99
1. „Juristischer“ Organisationsbegriff .....	100
2. Der Organisationsbegriff der Betriebswirtschaftslehre .....	102
3. Soziologische Organisationstheorie .....	104
4. Der Einfluß integrierter (systemtheoretischer) Organisations- theorien .....	105
<i>III. Der Begriffsinhalt der Personalgewalt</i> .....	109
1. Allgemeine Grundsätze zur Bestimmung des Inhalts der Per- sonalgewalt .....	109
2. Die einzelnen Befugnisse der Personalgewalt .....	111
a) Planungsbefugnisse .....	112
b) Administrative Einzelentscheidungen .....	113
c) Maßnahmen der Personalverwaltung .....	114
d) Erlaß allgemeiner Vorschriften .....	115
e) Reichweite dieser Befugnisse — Recht zur vollen Entschei- dung oder Teil- bzw. Letztentscheidungsrecht? .....	115
3. Das Problem der „Sachgewalt“ — Weisungsrecht und Aufsicht	121
a) Begründung des Weisungsrechts .....	122
b) Notwendigkeit der Differenzierung .....	125
c) Die unterschiedlichen Weisungen .....	126
d) Andere Unterscheidungen .....	127
4. Die Disziplinarbefugnis .....	130
5. Der Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften .....	132
a) Geschäftsverteilungspläne .....	135

b) Verfahrensvorschriften .....	135
c) Satzungsrecht .....	136
6. „Negativliste“ der Personalgewalt .....	139
7. Die Intensität der Personalgewalt .....	140
<b>D. Träger der Personalgewalt .....</b>	<b>142</b>
I. <i>Die Verwaltung als alleiniger Träger der Personalgewalt .....</i>	<i>143</i>
1. Personalgewalt des Bundespräsidenten? .....	145
2. Personalgewalt des Parlaments? .....	155
a) Die These vom Übergewicht des Parlaments .....	157
b) Personalgewalt als „kombinierte Gewalt“? .....	160
c) Die Personalgewalt als Regierungsgewalt .....	165
II. <i>Zuordnung der Personalgewalt innerhalb der Exekutive .....</i>	<i>169</i>
1. Allgemeines .....	169
2. Einschränkung der Ressort-Eigenständigkeit .....	173
a) Die Un-Gleichgewichtigkeit der Ressortminister .....	173
b) Einflüsse des Bundeskabinetts auf die Ressortleitung ....	176
aa) Art. 65 Abs. 3 GG .....	176
bb) Geschäftsordnung der Bundesregierung .....	177
c) Der Einfluß des Bundeskanzlers auf die Ressortleitung ....	184
aa) Richtlinienbefugnis .....	184
bb) Koordinierungsfunktion .....	187
3. Verfassungsrechtliche Begründung der Personalgewalt der Ressortchefs .....	190
a) Ressortprinzip .....	190
b) Selbständige, eigenverantwortliche Leitungsbefugnis .....	192
4. Keine eigene Personalgewalt nachgeordneter Behörden .....	195
5. Die Reform der Personalstruktur verlangt Verfassungsände- rung .....	197
a) Das Beispiel „Personalministerium“ .....	197
b) Das Beispiel der Zentralisierung von Teilbefugnissen ....	198
III. <i>Die Bundesländer als Träger eigener Personalgewalt .....</i>	<i>202</i>
1. Die Personalgewalt der Bundesländer als Konsequenz ihrer Eigenstaatlichkeit .....	202
2. Zuordnung der Personalgewalt innerhalb der Länder .....	204
IV. <i>Die Stellung der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften     des öffentlichen Rechts .....</i>	<i>212</i>

<b>E. Grenzen der Eingriffe in die Personalgewalt</b> .....	213
I. <i>Allgemeines</i> .....	213
II. <i>Wesensgehalt der Personalgewalt?</i> .....	214
1. Grundsätzliche Anwendbarkeit der Wesensgehaltstheorien auf die Personalgewalt? .....	214
2. Die Bestimmung des geschützten Kernbereichs .....	215
a) Der Begriff des Wesensgehalts .....	216
b) Die Methode der Wesensgehaltsbestimmung .....	217
III. <i>Personalgewalt als Bestandteil des Wesensgehalts kommunaler Selbstverwaltung?</i> .....	217
IV. <i>Maßstäbe zur Beurteilung von Eingriffen in die Personalgewalt</i> .....	224
1. Die Personalgewalt ist eine einheitliche Gewalt .....	225
2. Die Personalgewalt steht nicht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt .....	226
3. Einfluß der Zuordnung der Personalgewalt auf die Interpretation ihrer Schranken — Das Beispiel der Mitwirkungserfordernisse .....	227
4. Einfluß der Zuordnung der Personalgewalt auf die Interpretation ihrer Schranken — Das Beispiel der Beteiligung von Personalausschüssen .....	235
5. Ergebnis .....	237
<b>F. Die Einordnung der Personalgewalt in das Rechtsschutzsystem</b> .....	238
I. <i>Allgemeines</i> .....	238
II. <i>Verfahren zum (teilweisen) Ersatz des Rechtsschutzes im Personalwesen</i> .....	239
III. <i>Die Voraussetzungen eines effektiven Rechtsschutzes im Personalwesen</i> .....	240
IV. <i>Die Einordnung der Personalgewalt in das Rechtsschutzsystem</i> ..	244
1. Rechte des Bürgers .....	244
2. Rechte der Träger der Personalgewalt .....	244
3. Rechte des Bediensteten .....	246
<b>Ergebnisse der Untersuchung</b> .....	250
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	255
<b>Sachregister</b> .....	277

## A. Einführung

### I. Notwendigkeit der Untersuchung

„Die theoretische Diskussion in der Soziologie erinnert nicht selten an einen platonischen Dialog. Beiden gemeinsam ist eine Atmosphäre der Unwirklichkeit, der fehlenden Kontroverse und der Langeweile. ... Wie in Platons Dialogen wählt in der Regel irgend jemand einen Untersuchungsgegenstand oder häufiger einen Untersuchungsbereich und bezieht dazu Stellung. Dann entwickelt sich eine gewisse anfängliche Uneinigkeit von der Art ‚Aber wie steht es damit?‘ und ‚Hast du das nicht vergessen?‘ Allmählich gibt dann die Uneinigkeit einem zustimmenden, aber im Grunde desinteressierten und wenig überzeugenden Gemurmel des ‚Was du nicht sagst‘ und ‚In der Tat‘ und ‚Wie interessant‘ Raum. Dann wird der Gegenstand vergessen — er ist ohnehin nicht besonders aufregend —, und wir gehen weiter zu einem neuen, um das Spiel aufs neue zu beginnen<sup>1</sup>.“

Was Dahrendorf in diesem frühen Aufsatz<sup>2</sup> zur Begründung der Konflikttheorie schrieb, ist in seiner Gültigkeit nicht auf die Soziologie beschränkt.

„Themen und Gegenstände, ausgewählt, weil niemand sie bislang untersucht hat oder aus einem anderen willkürlichen Grund, sind keine Probleme. Am Anfang jeder wissenschaftlichen Forschung muß vielmehr eine Tatsache oder Tatsachenmenge stehen . . ., die den Forscher erstaunen läßt<sup>3</sup>.“

#### 1. Der Einwand: Bisher „kein Problem Personalgewalt“ — Widerlegung

Eine Untersuchung der Personalgewalt kann eine Reihe derartiger „*erstaunlicher*“ *Tatsachen* zum Ausgangspunkt nehmen. *Personalgewalt* sei dabei hier zunächst noch ganz pauschal verstanden als

<sup>1</sup> Dahrendorf, R., Pfade aus Utopia, in Albert, H., Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 331/336.

<sup>2</sup> 1957 verfaßt. Weitere Nachw. zur Konflikttheorie bei Koch, R., Personalsteuerung in der Ministerialbürokratie, Baden-Baden 1975, S. 93 ff. sowie ihre Anwendung auf das Personalsystem der Ministerien (S. 235 ff.: „Zur Machtverteilung bei Personalentscheidungen“).

<sup>3</sup> a.a.O., S. 344; vgl. auch Voigt, A., Merkmale der Rechtswissenschaft, FS für K. Kluxen, Paderborn 1972, S. 23/28.

der Inbegriff von personalwirtschaftlichen und -rechtlichen Befugnissen öffentlicher Dienstherrn über ihre Bediensteten, das Recht also, dieses Personal auszuwählen, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzusetzen, bei der Arbeit zu leiten, zu überwachen, aber auch die Pflicht, es zu fördern.

a) Der öffentliche Dienst kann sich gerade in der jüngsten Zeit nicht über einen Mangel an allgemeinem Interesse beklagen. Doch dieses Interesse führte nicht zu einer offenen, grundsätzlichen Diskussion, sondern es beschränkte sich vor allem auf den *Kostenaspekt*<sup>4</sup>. Ganz überwiegend wird nicht der öffentliche Dienst selbst als untauglich empfunden zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben, beanstandet wird lediglich der Aufwandsposten „Gehälter“. Diese Betrachtungsweise ist an sich schon oberflächlich, sie wird widersprüchlich, wenn sie zugleich mit der Forderung nach vermehrten Staatsleistungen vorgebracht wird<sup>5</sup>. Überdies sind die Zahlen selbst nicht außer Streit<sup>6</sup>, wirklich zu-

<sup>4</sup> Vgl. etwa die vieldiskutierten Studien von *Morell, P.*, Was kostet die Organisation — was darf sie kosten, 1973 und *Borell, R.*, Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, hrsgg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1974 (Selbstverlag) (Borell ist der stellvertretende Leiter dieses Instituts); *ders.*, Die Personalkosten ruinieren die Etats, FAZ Nr. 232 v. 7. 10. 1975, S. 11; kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion v. 11. 12. 1974, „betr. Entwicklung der Besoldungs-, Vergütungs- und Versorgungsaufgaben im öffentlichen Dienst, BTDS 7/2955; „Die Zeit“ veröffentlichte unter dem Titel „Wo kann und muß der Staat sparen?“ eine Serie von 10 Beiträgen, abgeschlossen in Nr. 46 v. 7. 11. 1975; *Schäfer, C./Skiba, R./Tofaute, R.*, Personalausgaben und Einkommensfindung im öffentlichen Dienst, Köln 1975; *Clemens, H.*, Der öffentliche Dienst im Sparprogramm der Regierungskoalition, ZBR 1975, S. 333 ff.

<sup>5</sup> Neuere Untersuchungen erhärten die Annahme, daß sich der erhebliche Personalzuwachs des öff. Dienstes auf wenige Aufgabenbereiche konzentriert — v. a. auf das Bildungswesen — (vgl. dazu *Tofaute, H.*, Probleme des Personaleinsatzes im öff. Dienst, Köln 1975, der das bis 1973 erreichbare statistische Material auswertet). In anderen Bereichen — etwa der Steuerverwaltung — blieb die Personalzunahme hinter der Vermehrung der Arbeitsbelastung zurück.

Ein sinnvoller Beitrag zur Entschärfung dieser Diskussion ist der Beschlüßantrag der CDU/CSU-Fraktion v. 9. 10. 1974 an den Deutschen Bundestag (DS 7/2599), in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, bei der Vorlage von Gesetzesentwürfen „in einer gesonderten Vorausschätzung“ anzugeben wieviele Arbeitsstunden und wieviele Stellen, aufgegliedert nach Beamten, Angestellten und Arbeitern, dadurch zusätzlich erforderlich oder eingespart werden.

<sup>6</sup> Vgl. die voneinander abweichenden Zahlen im Bericht der Studienkommission zur Reform des öff. Dienstrechts, Baden-Baden 1973, Nr. 60 ff.; in der Stellungnahme des Deutschen Beamtenbundes hierzu, Düsseldorf 1973, v. a. S. 31 ff.; bei *Ellwein, Th./Zoll, R.*, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 96 ff. („Beiträge zur quantitativen Entwicklung des öff. Dienstes“); Die Personalkostenausgaben der Gebietskörperschaften seit 1961, Monatsberichte der DBBank, 24. Jg. (1972), S. 22 - 28; daneben KGSt-Gutachten „Zur Personalentwicklung der Kommunen“, bearb. von G. *Kreißig* und Joh. *Hintzen*, Köln 1975; *Wagener, F.*, Zur Zukunft der inneren Struktur der Verwaltung, VerWA 61 (1970), S. 126/133 f. (kritische

verlässige Zahlen sind überhaupt nicht vorhanden<sup>7</sup>. Erstaunlich ist diese vorwiegend kostenorientierte Betrachtung des öffentlichen Dienstes vor allem deshalb, weil überall sonst im Wirtschaftsleben der *Qualitätswettbewerb* den Preiswettbewerb weitgehend zurückgedrängt hat („Qualität hat ihren Preis“). Auch der Staat hat Qualität, ja „Lebensqualität“ zu erhalten, in Randbereichen sogar zu schaffen, und dennoch soll für ihn der billigste Bedienstete der Beste sein.

b) Wenn nun der Ton so überwiegend auf dem Preis liegt, die Aufgabe dagegen so weit in den Hintergrund getreten ist, dann darf es nicht verwundern, daß die Bediensteten selbst vor allem ihre eigene Position verbessern wollen, ihr Interesse also in besonderem Maße der Ausweitung ihrer *Vertretungsrechte* zuwenden. Ob darin das auslösende Moment für die Novellierungswelle der Personalvertretungsgesetze<sup>8</sup> zu sehen ist, kann hier dahinstehen. Erstaunlich ist es aber, daß die beträchtliche Ausweitung der Beteiligungsrechte keinen Anlaß gegeben hat, grundsätzlich darüber nachzudenken, wo diesem Prozeß aus Erfordernissen der Personalgewalt Grenzen zu ziehen sind. Der formelhafte Hinweis auf das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit etwa kann — ohne vertiefte Begründung jedenfalls — eine Entwicklung kaum wirksam steuern, die zunehmend selbst aus der Verfassung legitimiert wird<sup>9</sup>. Hinzu kommt das stets wirksame Vorbild des Betriebsverfassungsgesetzes, das weitere Einbruchstellen aufzeigt, vor

---

Auseinandersetzung mit den *Prognosen* Ellweins über das Personalwachstum bis 1980).

<sup>7</sup> Darauf muß ausdrücklich hingewiesen werden. Diese auf den ersten Blick erstaunliche Tatsache erklärt sich daraus, daß die statistischen Ämter nicht ohne weiteres tätig werden können (vgl. § 2 des G über Statistik für Bundeszwecke v. 3. 9. 1953 (BGBl. I S. 1314) — Aufgabe des Statistischen Bundesamtes ist es . . . Ziff. 2: „Bundesstatistiken zu erheben und aufzubereiten, wenn es in einem Bundesgesetz bestimmt ist oder soweit die beteiligten Länder zustimmen“; vgl. auch Bay. VO über das stat. Landesamt v. 21. 12. 1908 Bay. BS I 317 mit Änderung v. 19. 2. 1971 (GVBl. S. 65); Bay. G über die Vereinheitlichung der Statistik v. 28. 2. 1947, Bay. BS I, S. 317).

Die regelmäßig mitgeteilten *Bestandsdaten* sind wenig aussagekräftig. Die Ergebnisse der Personalstrukturhebung 1968 (G über die Statistik des Personals, der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne im öff. Dienst v. 15. 5. 1968 (BGBl. I, S. 385) sind veraltet. Die durch die *Novelle 1973* zum G über die Finanzstatistik (BGBl. I, S. 773) angeordnete, *erheblich erweiterte Personalstatistik* des öff. Dienstes soll hier Abhilfe schaffen (vgl. dazu *Strack, E. / Silbermann, H.*, Die Personalstatistiken nach der Novellierung des Finanzstatistischen Gesetzes, *Wirtschaft und Statistik* 1975, S. 237 ff.). „Die bisherige amtliche Personalstatistik des öff. Dienstes vermittelt . . . nur einen groben Überblick über die Zusammensetzung und Entwicklung des Personals im öffentlichen Dienst“ (*Strack, E. / Silbermann, H.*, a.a.O., S. 237).

<sup>8</sup> Vgl. dazu unten, S. 48 ff.

<sup>9</sup> *Damkowski, W.*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst als Forderung des GG, *RiA* 1975, S. 1 ff., 21 ff.

Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen vgl. *Leisner, W.*, Mitbestimmung im öff. Dienst, Bonn - Bad Godesberg 1970; *Schmidt-Glaeser, W.*, Partizipation im öff. Dienst, *DÖV* 1974, S. 152 ff.

allem in das bisher weitgehend unberührte „Vorfeld“ der Entscheidungen.

c) Das BVerfG hat in seiner noch immer grundlegenden Entscheidung zum Bremischen Personalvertretungsrecht die *Bedeutung der Personalgewalt* zutreffend beurteilt: Der demokratische Rechtsstaat im Sinn des Grundgesetzes setzt eine funktionsfähige Regierung voraus<sup>10</sup>. Dafür hat die Personalgewalt besondere Bedeutung: „Personelle Maßnahmen haben häufig weitreichende Folgen und staatspolitische Bedeutung. Die Berufung eines fachlich wenig befähigten Beamten kann die Arbeit eines ganzen Verwaltungszweigs auf Jahre hinaus beeinträchtigen oder lähmen, ganz zu schweigen von den Gefahren, die dem Staatswesen durch die Berufung illegaler Beamter entstehen können. Die Personalhoheit über die Beamten ist darum ein wesentlicher Teil der Regierungsgewalt<sup>11</sup>.“ Es ist erstaunlich, daß diese Entscheidung nicht als Anlaß zur Ausbildung einer Dogmatik der Personalgewalt, sondern — im Gegenteil — als eine Grenzlinie betrachtet wurde, bis an die man *jedenfalls* gehen könne in der Zubilligung von Personalvertretungsbefugnissen. Über eine Einzelfallbegrenzung mit grundsätzlicher Begründung suchte man so nicht selten grundsätzliche Bewegungsfreiheit in allen nicht entschiedenen Einzelfällen zu gewinnen.

## 2. Der Einwand der Auflösung der Exekutivgewalt — Widerlegung

Das BVerfG rechnet die Personalgewalt zum Kern der Regierungsgewalt. Ohne bereits hier die Zuordnung der Personalgewalt zu präjudizieren<sup>12</sup> ist aber doch zu fragen, ob eine Dogmatik der Personalgewalt nicht zu einer Aufsplitterung der Exekutivgewalt<sup>13</sup> und damit letztlich zur Schwächung des Organs Regierung beiträgt.

Derartige Gefahren bestehen durchaus. Sie haben sich in jüngerer Zeit sogar noch verstärkt<sup>14</sup>. Es ist aber ein grundsätzlicher Unterschied, ob eine dogmatische Absonderung nach sachlichen (Aufgaben-)Gesichts-

<sup>10</sup> BVerfGE 9, S. 268/281.

<sup>11</sup> BVerfGE 9, S. 282 f.

<sup>12</sup> Vgl. dazu unten D.

Das BVerfG brauchte der Frage, ob die Personalgewalt Teil der Regierungsfunktion, welche nicht ausschließlich auf das Organ Regierung beschränkt sein muß, oder *Befugnis des Organs* Regierung ist, nicht nachzugehen, da sich jedenfalls eine so weitgehende Verlagerung auf aus der Verwaltung ausgegliederte unabhängige Stellen verbot.

<sup>13</sup> So der grundsätzliche Einwand von *Leisner*, W., Quantitative Gewaltenteilung, DÖV 1969, S. 405/406: „Wer die Dogmatik der Sondergewalten weiter entfaltet, will sicher mehr die Kooperation als die Trennung der klassischen Gewalten qualifizieren.“

<sup>14</sup> Vgl. unten D I 2 die Auffassung von den „kombinierten“ Gewalten, die v. a. in der Planungsgewalt eine gewichtige Unterstützung erfahren.