

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 142

**Der Zwischenausschuß  
nach dem Grundgesetz und  
der Bayerischen Verfassung**

Von

**Dieter Klemm**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**DIETER KLEMM**

**Der Zwischenausschuß nach dem Grundgesetz  
und der Bayerischen Verfassung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 142**

# Der Zwischenausschuß nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung

Von

Dr. Dieter Klemm



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02378 1**

## Vorwort

Der „ständige Ausschuß“ (Art. 45 GG) und der Zwischenausschuß (Art. 26 BV) sind von der jeweiligen Verfassung zwingend vorgeschriebene Institutionen. Dennoch sind der „ständige Ausschuß“ noch nie und der bayerische Zwischenausschuß nur in den ersten Nachkriegsjahren tätig geworden, obwohl beide Verfassungen auf eine mehr als zwanzigjährige Geschichte zurückblicken können. Diese Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit, welche durch die von der h. L. vorgenommene Einreihung des Ausschusses in die wenigen (eine Verfassung maßgeblich prägenden) eigenständigen Verfassungsorgane noch augenfälliger wird, bildete den Anlaß zur vorliegenden Untersuchung. Die Arbeit, welche die parlamentarische Regierungskontrolle behandeln muß, soll auch ein Beitrag zum gewandelten Verständnis des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung sein.

Die vorliegende Abhandlung hat als Inaugural-Dissertation der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München vorgelegen.

Für die Anregung zu diesem Thema und vor allem für die stete und wertvolle Hilfsbereitschaft, die sich zudem nicht auf den rein fachlichen Bereich beschränkte, danke ich ganz besonders meinem verehrten Lehrer, Herrn Privatdozent Dr. Heinrich Scholler. Der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestags, dem Landtagsamt des Bayerischen Landtags sowie Herrn Ströbele im Archiv des Bayerischen Landtags danke ich für ihre aufschlußreichen Hinweise. Zu großem Dank bin ich schließlich verpflichtet Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm und dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft für das mir gewährte Stipendium.

*Dieter Klemm*



# Inhaltsübersicht

## *Erster Teil*

### **Die Rechtsstellung des Zwischenausschusses**

§ 1 Einleitung .....	15
§ 2 Der Organbegriff .....	16
I. Die Notwendigkeit der Begriffsklärung .....	16
II. Das Organ im normativen Sinn .....	18
1. Das Organ als Zuständigkeitskomplex .....	18
2. Das Organ als Subjekt .....	19
3. Das Organ als Subjekt transitorischer Wahrnehmungszuständigkeiten .....	20
4. Organ und Organwalter .....	20
§ 3 Eigenständiges Verfassungsorgan und Unterorgane: das Parlament und die Parlamentsausschüsse .....	21
A. <i>Das eigenständige Verfassungsorgan</i> .....	21
I. Begriff .....	21
1. Die organisatorische Eigenständigkeit .....	21
2. Das Verfassungsorgan .....	22
II. Insbesondere: das Parlament .....	22
B. <i>Die Unterorgane</i> .....	23
I. Das Wesen der „Organe“ nichtrechtsfähiger Organisationen .....	23
II. Die Parlamentsausschüsse .....	24
§ 4 Der Zwischenausschuß als Unterorgan des Parlaments (organisatorische Einordnung) .....	25
A. <i>Der Zwischenausschuß als subjektivierter Zuständigkeitskomplex</i> .....	25
1. Der Ausschuß nach Art. 45 GG .....	25
2. Der Ausschuß nach Art. 26 BV .....	26
B. <i>„Eigenständigkeit“ des Zwischenausschusses</i> .....	26
I. Die organisatorische Stellung auf Grund der Art. 45 GG und 26 BV .....	26
1. Wortlaut .....	26
2. Systematische Stellung .....	27
3. Aufnahme der Art. 45 GG und 26 BV in die Staatsverfassungen .....	28

4. Art. 45 GG im Zusammenhang mit anderen Verfassungsartikeln .....	29
a) Art. 49 GG .....	29
b) Art. 93 I Nr. 1 GG i. V. m. § 63 BVerfGG .....	30
II. Die Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestags und des Bayerischen Landtags .....	31
1. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags .....	31
2. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag .....	32
III. Organisatorische Einordnung .....	33
1. Art. 45 GG .....	33
2. Art. 26 BV .....	34
§ 5 Funktionelle Einordnung des Zwischen Ausschusses .....	35
I. Der funktionelle Aspekt des Organbegriffs .....	35
II. Wahrung der Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung zwischen zwei Wahlperioden .....	35
§ 6 Das Parlament als Substrat der Zurechnung des Zwischen Ausschuß-Verhaltens .....	39
I. Fragestellung .....	39
II. Der Zwischen Ausschuß als Organ der Institution Parlament .....	40
1. Das Parlament – die Parlamente .....	40
2. Die Kontinuität der Institution Parlament .....	41
3. Die Institution Parlament als Substrat der Zurechnung des Zwischen Ausschuß-Verhaltens .....	42
III. Organ eines konkreten Parlaments? .....	43
1. Organ des auseinandergegangenen Parlaments? .....	43
a) „Organ-Kontinuität“ des Zwischen Ausschusses .....	43
b) Grundsatz der personellen Diskontinuität .....	44
2. Der Zwischen Ausschuß nach Art. 26 BV „außerhalb der Tagung“ .....	46
a) Der Landtag „außerhalb der Tagung“ .....	46
b) Der Zwischen Ausschuß „außerhalb der Tagung“ als Organ des konkreten Landtags .....	50
c) Folgerungen aus der Rechtsstellung während der Wahlperiode auf die Rechtsstellung zwischen zwei Wahlperioden? .....	51
3. Organ des künftigen Parlaments? .....	52
§ 7 Überblick über die Geschichte des Zwischen Ausschusses .....	53
I. Gemein deutsches Verfassungsrecht .....	53
II. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871 .....	56
1. Die Kommissionen .....	56
2. Die Ausfüllung der Tagungslücken .....	57
3. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung .....	57
III. Tendenzen zur Bildung eines Zwischen Ausschusses bis zur Weimarer Verfassung .....	58
1. Erweiterte Zuständigkeit des Reichshaushalts Ausschusses .....	58
2. Der Hilfsdienst Ausschuß des Reichstags .....	59

IV. Der Zwischenausschuß der Weimarer Verfassung .....	60
V. Die Entstehungsgeschichte von Art. 45 GG .....	61
VI. Die Entwicklung des Zwischenausschusses in Bayern .....	62
VII. Folgerungen aus der Geschichte des Zwischenausschusses für dessen Rechtsstellung .....	62

*Zweiter Teil*

**Die Funktionen der Zwischenausschüsse  
nach Art. 45 GG und Art. 26 BV**

§ 1 Der Tätigkeitszeitraum der Zwischenausschüsse .....	64
A. Die Zeitspanne zwischen zwei Wahlperioden .....	65
I. Beginn des Tätigkeitszeitraums .....	65
1. Beendigung der Wahlperiode durch Zeitablauf .....	65
2. Auflösung des Parlaments .....	65
a) Bundestag .....	65
b) Landtag .....	66
3. Abberufung des Landtags .....	66
II. Ende des Tätigkeitszeitraums .....	67
1. Art. 45 GG .....	67
2. Art. 26 BV .....	68
B. „Außerhalb der Tagung“ (Art. 26 BV) .....	69
C. Zutreffende Benennung .....	71
§ 2 Die Aufgabe der Zwischenausschüsse .....	71
I. Der Begriff „Regierung“ in Art. 45 GG und Art. 26 BV .....	72
1. Die „Bundesregierung“ in Art. 45 I 1 GG. Ihre parlamentarische Verantwortung .....	72
2. Die „Staatsregierung“ in Art. 26 I 1 GG .....	76
II. Wahrung der Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung ..	77
1. Verwaltungskontrolle .....	78
2. Das leitende Prinzip der Kontrolle .....	79
3. Bereich der Rechtsetzung .....	81
a) Verordnungen .....	81
b) Gesetzesvorbereitung .....	82
4. Der Zwischenausschuß als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament .....	83
§ 3 Negative Abgrenzung des Aufgabenkreises .....	83
1. Auswärtige Angelegenheiten .....	83
2. Wehrkontrolle .....	86
3. Fortführung der laufenden Geschäfte des Parlaments .....	87
§ 4 Die Befugnisse (negative Abgrenzung) .....	87
A. Aufgabe und Befugnis .....	87

<i>B. Negative Abgrenzung der Befugnisse</i> .....	89
I. Beschränkung auf die Befugnisse des Parlaments .....	89
II. Die dem „ständigen Ausschuß“ nach Art. 45 II GG ausdrücklich entzogenen Befugnisse .....	92
1. Gesetzgebungsrecht .....	92
2. Recht der Bundeskanzlerwahl .....	93
III. Die dem Zwischenausschuß nach Art. 26 I 2 BV ausdrücklich entzogenen Befugnisse .....	94
1. Recht der Ministeranklage .....	94
2. Das Recht, Gesetze zu beschließen und Volksbegehren zu behandeln .....	94
IV. Weitere Abgrenzungen der Ausschuß-Befugnisse .....	95
1. Nur Befugnisse eines Untersuchungsausschusses? .....	96
2. Auf das Plenum zugeschnittene Rechte .....	96
3. „Generelles Verbot irreparabler Maßnahmen“ .....	97
4. Weisungsfreiheit des Zwischenausschusses .....	99
V. Übertragung der dem Zwischenausschuß versagten Rechte .....	100
§ 5 Informationsbefugnisse .....	101
I. Rechte eines Untersuchungsausschusses .....	102
II. Zitierungsrecht und Zutritts- und Anhörungsrecht der Regierungsmitglieder .....	104
1. Art. 43 GG, Art. 24 BV .....	104
a) Zitierungsrecht .....	104
b) Zutritts- und Anhörungsrecht der Regierungsmitglieder ..	105
2. Fragerecht (Interpellationsrecht) .....	106
§ 6 Befugnisse bei Feststellung zu beanstandender Maßnahmen .....	108
I. Vorbereitung von Beschlüssen des Plenums .....	108
II. Recht zur Einberufung des Parlaments .....	108
III. Entschließungen an die Regierung .....	110
IV. Petitionsüberweisungsrecht .....	111
V. Kontrolle durch die „öffentliche Meinung“ .....	112
VI. Der Zwischenausschuß als Antragsteller in der Organstreitigkeit	113
1. Der Ausschuß nach Art. 45 GG .....	113
2. Der Ausschuß nach Art. 26 BV .....	115
§ 7 Der Zwischenausschuß als Notstandsorgan? .....	116
I. Nach dem GG .....	116
II. Nach der BV .....	117
§ 8 Die Rechte der Mitglieder des Zwischenausschusses .....	119
1. Immunität .....	120
2. Die weiteren Rechte .....	121

Inhaltsübersicht	11
§ 9 Der Zwischenausschuß als parlamentarisches Hilfsorgan	122
I. Kein Verfassungsorgan im funktionellen Sinn	122
II. Kein Parlament	123
III. Parlamentarisches Hilfsorgan	124
IV. Der Zwischenausschuß als Behörde	124

### *Dritter Teil*

#### **Die Bestellung, die Organisation und das Verfahren des Zwischenausschusses**

§ 1 Bestellung und Zusammensetzung	126
1. Bestellung	126
2. Stärke und Zusammensetzung	127
3. Die Ausschußmitglieder	127
4. Konstituierung und Vorsitz	128
§ 2 Geschäftsordnung und Geschäftsgang	128
I. Geschäftsordnung	128
1. Keine unmittelbare Geltung der Geschäftsordnung des Parlaments für den Zwischenausschuß	129
2. Die „Ständigkeit“ der Ausschüsse nach Art. 45 GG und § 61 GeschO BT	130
3. Anwendbarkeit der Vorschriften der Geschäftsordnung über die Ausschüsse	130
II. Das Verfahren im einzelnen	131
1. Einberufung	131
2. Öffentlichkeit	132
3. Weitere Verfahrensregeln	133

### *Schlußbetrachtung*

<b>Staatspolitische Zweckmäßigkeit des Zwischenausschusses</b>	134
--	-----

<b>Leitsätze</b>	139
------------------	-----

<b>Anlagen</b>	142
----------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	144
-----------------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht; am Anfang
Abg.	Abgeordneter
Alt.	Alternative
Annalen des DR	Annalen des Deutschen Reichs
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Tübingen)
arg.	argumentum
Bay BS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
Bay VBl	Bayerische Verwaltungsblätter (München)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BV	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (Bay BS I S. 3)
<b>BV 1919</b>	Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 (GVBl S. 531)
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVerfGG</b>	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 (BGBI III 1104-1)
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung (München, Berlin)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Stuttgart, Köln)
DV	Deutsche Verwaltung (Hamburg)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Köln, Berlin)
<b>E</b>	Entscheidungen (in amtlicher Sammlung)
<b>Gem GeschO II BMin</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (abgedruckt bei Lechner-Hülshoff, S. 399 ff.)
<b>GeschO BReg</b>	Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 (GMBI S. 137 i. d. F. vom 17. 3. 1967, GMBI S. 130 und vom 27. 7. 1967, GMBI S. 430)
<b>GeschO BT</b>	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBI III 1101-1); zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 4. 7. 1969, BGBI I S. 779
<b>GeschO LT</b>	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 1. 10. 1968
<b>GeschO RT</b>	Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. 12. 1922 (RGBl 1923 Teil II S. 101)
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBI S. 1); zuletzt geändert durch 26. Gesetz zur Änderung des GG vom 26. 8. 1969 (BGBI I S. 1357)
<b>GMBI</b>	Gemeinsames Ministerialblatt
<b>GVBl</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>HChE</b>	Entwurf des sog. Verfassungskonvents, der vom 10. - 23. 8. 1948 in Herrenchiemsee tagte
<b>HdbDStR</b>	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bände, Tübingen 1930 bzw. 1932

h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Tübingen)
JuS	Juristische Schulung (München, Frankfurt)
JZ	Juristenzeitung (Tübingen)
LT	Landtag
LWG	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. 4. 1968 (GVBl S. 81); geändert durch Gesetz vom 24. 6. 1969 (GVBl S. 149)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Hamburg)
n. F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (München, Berlin)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte in Münster und Lüneburg
Preuß. Verf.	Verfassung des Freistaates Preußen
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Köln, Opladen)
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Das Recht im Amt (Neuwied/Rh., Berlin)
RT	Reichstag
RT Verh.	Verhandlungen des Reichstags
RV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871 (RGBl S. 64) i. d. F. aller Änderungen bis zur Aufhebung durch Art. 178 WV
Sp.	Spalte
StaatsGH	Staatsgerichtshof
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
U.	Urteil
Verf.	Verfassung
Verf.A.	Verfassungsausschuß
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verh. d. DJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentages (Tübingen)
Verw.-Arch.	Verwaltungsarchiv (Köln, Berlin)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Berlin)
WV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (RGBl S. 1383) (Weimarer Verfassung)
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingen)



## Erster Teil

# Die Rechtsstellung des Zwischenausschusses

## § 1 Einleitung

Den Gegenstand der Untersuchung bilden der „ständige Ausschuß“ nach Art. 45 GG<sup>1</sup> und der Zwischenausschuß nach Art. 26 BV<sup>2</sup>.

Die Institution des Zwischenausschusses ist nicht traditionslos, sondern hat Vorbilder in der WV (Art. 35 II, III) bzw. in der BV 1919 (§ 30 III, IV) und in früheren Verfassungen. Die Vergleiche, mit denen man die Institution zu erklären versucht, zeigen, daß dennoch deren Rechtsstellung nicht ohne Schwierigkeiten zu erfassen ist. So hat man beispielsweise den Zwischenausschuß „Rumpfparlament“ oder „kleiner Landtag“ genannt<sup>3</sup>. Abgesehen von den Deutungen ohne juristisch exakte Aussage über die Rechtsstellung des Ausschusses lassen sich zwei Auffassungen über die rechtliche Stellung unterscheiden: der Zwischenausschuß ist entweder eigenständiges Verfassungsorgan oder Unterorgan des Parlaments<sup>4</sup>.

Die Untersuchung der Rechtsstellung ist deshalb nötig, weil zwischen dieser und den Ausschlußbefugnissen eine Wechselbeziehung besteht<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> „Der Bundestag bestellt einen ständigen Ausschuß, der die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen zwei Wahlperioden zu wahren hat. Der ständige Ausschuß hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses.“

Weitergehende Befugnisse, insbesondere das Recht der Gesetzgebung, der Wahl des Bundeskanzlers und der Anklage des Bundespräsidenten stehen dem ständigen Ausschuß nicht zu.“ — Er hat im Deutschen BT die Bezeichnung „Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung“.

<sup>2</sup> „Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung der Wahldauer sowie nach der Auflösung oder der Abberufung des Landtags bis zum Zusammentritt des neuen Landtags einen Zwischenausschuß. Dieser Ausschuß hat die Befugnisse des Landtags, doch kann er nicht Ministeranklage erheben und nicht Gesetze beschließen oder Volksbegehren behandeln. Für diesen Ausschuß gelten die Bestimmung des Art. 25.“

<sup>3</sup> Unten 2. Teil § 9.

<sup>4</sup> Unten 1. Teil § 6.

<sup>5</sup> Vgl. *Dennewitz-Schneider*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 45 Anm. II 1; *Abicht*, S. 12; sowie *Klapp*, *DÖV* 1957, S. 513, 515.

Welche Rechte der Ausschuß im einzelnen hat, läßt sich nur aus seiner Rechtsstellung folgern. Zu deren Bestimmung wiederum tragen wesentlich die ausdrücklichen Angaben in Art. 45 GG (26 BV) über die Rechte bei, die dem Zwischenausschuß zustehen oder versagt sind. Die Rechtsstellung des Interimsorgans ist außerdem maßgebend für dessen Stellung in Organstreitigkeiten und für die Geltung der Parlaments-Geschäftsordnungen für den Ausschuß.

Damit ist auch der Aufbau der Arbeit vorgezeichnet. In diesem ersten Teil wird die Rechtsstellung des Ausschusses untersucht, wobei so weit wie nötig die Ausschußfunktionen einbezogen werden, die dann im zweiten Teil der Arbeit im einzelnen zu behandeln sind. Dieser schließt mit der nun möglichen Präzisierung der rechtlichen Stellung in funktioneller Hinsicht<sup>6</sup>. Im dritten Teil werden Bestellung, Organisation und Verfahren des Zwischenausschusses dargestellt. Die Schlußbetrachtung befaßt sich mit der inneren Berechtigung und praktischen Bedeutung der Institution.

Anlaß zu einer mitunter etwas weiter ausholenden Betrachtungsweise gibt die Erkenntnis, daß Sinn und Umfang der vom Zwischenausschuß auszuübenden parlamentarischen Kontrolle zwangsläufig durch das Verhältnis zwischen den obersten Staatsorganen Parlament und Regierung und ihre je verschiedenen Teilaufgaben mitbestimmt werden.

Art. 45 GG und der entsprechende Art. 26 BV werden grundsätzlich zusammen unter Hervorhebung der jeweiligen Besonderheiten behandelt. Die Bezeichnung Zwischenausschuß wird in dieser Arbeit für beide Ausschüsse, den des BT und den des Bayerischen LT, verwandt, während mit „ständiger Ausschuß“ allein der Ausschuß nach Art. 45 GG gemeint ist.

## § 2 Der Organbegriff

### I. Die Notwendigkeit der Begriffsklärung

Bevor die Organschaft des Zwischenausschusses untersucht wird, soll in knappen Umrissen geklärt werden, in welcher Bedeutung der Organbegriff bei den folgenden Erörterungen verwandt wird. Die Notwendigkeit dieses Vorgehens ergibt sich daraus, daß der Organbegriff vieldeutig (geblieben) ist<sup>1</sup>.

Die Notwendigkeit des Organbegriffs wird sogar bezweifelt und an seiner Stelle der — farblose — Begriff der Institution für ausreichend

<sup>6</sup> Unten 2. Teil § 9.

<sup>1</sup> Vgl. etwa *Wolff*, Vertretung, S. 224; *Bachof*, Teilrechtsfähige Verbände, in: AöR 83, Fußn. 47 auf S. 244; *Maurer*, Wehrbeauftragter, S. 19; *Kipp*, DÖV 1957, S. 519 Fußn. 42.

gehalten. Nach dieser Auffassung steht die mit einer bestimmten Kompetenz ausgestattete Institution „im Wirkungszusammenhang zahlreicher anderer über-, neben- und untergeordneter Institutionen, die in ihrer Gesamtheit die Institution Staat bilden“<sup>2</sup>. Auf die Zurechnung des menschlichen Handelns auf die „Institution“ und weiter auf die „Gesamtinstitution“ wird verzichtet<sup>3</sup>. Gerade hier aber, wo es um die richtige Einordnung des Zwischenausschusses innerhalb der „Gesamtinstitution“ Staat geht, ist die „Institution“ zu unbestimmt, weil das rechtliche Verhältnis einer Institution zu den anderen einschließlich der „Gesamtinstitution“ mit jenem Begriff nicht hinreichend deutlich wird.

Im Gegensatz zu der Aussage, jede „Institution“ sei „Teil der Gesamtinstitution“ und in ihrem Handeln sei sie beides, nämlich „Institution des konkreten Amtes und Staat“<sup>4</sup>, kann einer Einrichtung mittels des Organbegriffs — falls seine Begriffsmerkmale erfüllt sind — und der Zuordnung zu einer bestimmten Organisation der genaue rechtliche Standort zugewiesen werden, woraus dann weitere Folgerungen möglich sind<sup>5</sup>.

Die Meinungen darüber, ob die verfassungsmäßig für den Verband handelnden Menschen oder die rechtlichen Einrichtungen, unter deren Bezeichnung gehandelt wird, als Organe aufzufassen sind, gehen auseinander. Der Ausgangspunkt für beide Ansichten ist derselbe: allein durch den Menschen können Organisationen wollen und handeln; nur Menschen können natürliche Handlungen ausführen und einen natürlichen Willen haben, nicht aber Organisationen, insbesondere personifizierte Organisationen (juristische Personen)<sup>6</sup>.

Soweit der Wille von einzelnen Menschen der juristischen Person Staat zugerechnet wird — die Zurechnung ergibt sich aus Bestimmungen dar-

<sup>2</sup> *Forsthoff*, Verwaltungsrecht 1. Bd., S. 417.

<sup>3</sup> *Forsthoff*, a.a.O., S. 418.

<sup>4</sup> *Forsthoff*, a.a.O., S. 417.

<sup>5</sup> Der Begriff der „Institution“ ist zudem nicht im Rahmen der allgemeinen Staatslehre entwickelt worden, sondern in erster Linie für den Bereich der Verwaltung, hier mit der Begründung, daß das Verwaltungshandeln wegen des Arbeitscharakters der Verwaltung juristisch nicht im Begriff des Willensaktes zu erfassen sei (*Forsthoff*, a.a.O., S. 417). Aber auch da ist der Verzicht auf das Willensmoment bedenklich, weil *alles* staatliche Handeln im Grunde auf menschlichem Handeln beruht und dieses wiederum auf „Wissen und Wollen, Vorstellung und Willen“ (*Küchenhoff*, Staatslehre, S. 125 unter Bezugnahme auf *Arthur Schopenhauer*; *Nawiasky*, Staatsrechtslehre, S. 69). Davon abgesehen ist der Organbegriff nötig, um „die arbeitsteilige Zusammenfassung mehrerer Ämter zu einem Handlungs- und Funktionssubjekt“ zu erfassen, was allein mit dem Behördenbegriff nicht möglich ist. Erst durch den Organbegriff, dem „grundlegenden Begriff des Organisationsrechts“, kann die Handlungsfähigkeit einer Organisation genügend erklärt werden (*Wolff*, Verwaltungsrecht II, § 74 I a (S. 41); gegen die Ansicht *Forsthoffs* auch *Kipp*, DÖV 1957, S. 518 Fußn. 41).

<sup>6</sup> *Nawiasky*, a.a.O., S. 69; *Dreier*, Organlehre, Sp. 1425; *Küchenhoff*, Staatslehre, S. 125; das gilt auch für das Organ selbst, *Wolff*, Verwaltungsrecht II, § 74 V (S. 55).