

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Urteil vom 27.2.2004 – St 1/03

Zur Zulässigkeit eines Antrags im Organstreitverfahren

– hier insbesondere: zur Antragsbefugnis gemäß § 25 Abs. 2 BremStGHG

Leitsätze:

1. Politische Parteien und ihre Landesverbände sind ebenso wie die in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen im Organstreitverfahren vor dem Staatsgerichtshof parteifähig.
2. Leistungs- und Unterlassungsanträge sind im Organstreitverfahren unstatthaft.
3. Ein Organstreit ist nur zulässig, wenn über bestimmte Folgerungen aus einem Antragsteller und Antragsgegner umschließenden Verfassungsrechtsverhältnis gestritten wird.
4. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist nicht berührt, soweit die Fraktionen rein innerparlamentarische Funktionen wahrnehmen. Insoweit befinden sich die Fraktionen nicht in einem Verfassungsrechtsverhältnis zu den politischen Parteien.
5. Die Verweisung eines Verfahrens durch den Staatsgerichtshof an das Bundesverfassungsgericht ist unzulässig.

Urteil vom 27. Februar 2004

- St 1/03 -

in dem Organstreitverfahren auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen

Antragsteller:

Landesverband der Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Schill),
vertreten durch seinen Vorsitzenden ...

Antragsgegnerinnen:

- a) die Fraktion der SPD in der Bremischen Bürgerschaft
- b) die Fraktion der CDU in der Bremischen Bürgerschaft
- c) die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Bremischen Bürgerschaft

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Pottschmidt u. Prof. Rohr,
Heckenweg 41, 28790 Schwanewede

weiterer durch Beitritt Beteiligter:
der Präsident der Bremischen Bürgerschaft

Mitwirkungsberechtigter:
der Senator für Justiz und Verfassung

Entscheidungsformel:

Die Anträge werden verworfen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Verfahrens ist der Antrag des Landesverbands Bremen der Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Schill) auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft, die besondere Funktionen in ihren jeweiligen Fraktionen ausüben, aber nicht Fraktionsvorsitzende sind.

Nach Art. 77 Abs. 2 BremLV i. V. m. § 40 BremAbgG erhalten die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Geldleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Fraktionen verwenden diese Mittel unter anderem dafür, neben dem Fraktionsvorsitzenden den jeweils zwei stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Funktionszulage zuzuwenden. Bis zum Ende der 15. Wahlperiode erhielt auch die Schatzmeisterin der CDU-Fraktion eine monatliche Zulage von 512,00 €. Die Höhe der Funktionszulagen bestimmen die Fraktionen oder die Fraktionsvorstände per Beschluß. Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden bei der SPD erhalten eine Funktionszulage in Höhe einer Grunddiät der Abgeordneten; seit Beginn der 16. Wahlperiode erhält einer der beiden stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden aus besonderen Gründen statt dessen eine monatliche Zulage von 1000,00 €. Bei der CDU beträgt die Funktionszulage für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden das Eineinhalbfache der Grunddiät und der Aufwandsentschädigung; in der gegenwärtigen 16. Wahlperiode erhält einer der stellvertretenden Vorsitzenden für eine Übergangszeit 300,00 € weniger, da er kurzfristig einer sonstigen

Beschäftigung nachgeht. Bei der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen erhalten die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Funktionszulage in Höhe einer Aufwandsentschädigung nach § 7 BremAbgG.

Die drei im vorliegenden Verfahren beteiligten Fraktionen haben in den Jahren 1999 - 2002 folgende Beträge an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion ausbezahlt:

1999 (Bremische Bürgerschaft Drucks. 15/425):

SPD: 283.149,98 DM

CDU: 383.506,62 DM

Bündnis 90/Die Grünen: 28.179,00 DM

2000 (Bremische Bürgerschaft Drucks. 15/731):

SPD: 248.911,09 DM

CDU: 386.184,00 DM

Bündnis 90/Die Grünen: 28.872,00 DM

2001 (Bremische Bürgerschaft Drucks. 15/1197):

SPD: 241.009,37 DM

CDU: 393.120,00 DM

Bündnis 90/Die Grünen: 38.808,00 DM

2002 (Bremische Bürgerschaft Drucks. 15/1484):

SPD: 123.387,44 €

CDU: 204.642,00 €

Bündnis 90/Die Grünen: 20.112,00 €

B.**I.**

Der Antragsteller ist der Landesverband der "Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Schill)". Er hat sich an den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft am 28. Mai 2003 beteiligt, ist aber in der gegenwärtigen Bürgerschaft (16. Wahlperiode) nicht vertreten.

Der Antragsteller ist der Ansicht, die Praxis der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen verstoße gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien, das freie Mandat der Abgeordneten und das Demokratieprinzip; dies verletze ihn in seinen Rechten. Er hat deshalb im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV i. V. m. § 25 BremStGHG mit Schriftsatz vom 16. Mai 2003 den Staatsgerichtshof angerufen.

Zur Zulässigkeit seines Antrags führt der Antragsteller aus, daß er als Landesverband einer bundesweit organisierten politischen Partei gemäß § 25 Abs. 1 BremStGHG antragsberechtigt sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnten politische Parteien, und das gelte auch für deren Landesverbände, ein Organstreitverfahren beantragen, obwohl politische Parteien in § 63 BVerfGG ebensowenig wie in der Bremischen Landesverfassung oder in § 25 BremStGHG ausdrücklich genannt seien. Allerdings setze die Bremische Landesverfassung die Existenz politischer Parteien voraus. § 25 BremStGHG müsse daher im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgelegt werden. Die im Antrag bezeichneten Fraktionen seien ohne weiteres als Antragsgegnerinnen in Betracht zu ziehen.

Zur Begründung seiner Antragsbefugnis nach § 25 Abs. 2 BremStGHG führt der Antragsteller aus, daß er durch das Verhalten der Antragsgegnerinnen in seinem auf dem Demokratieprinzip beruhenden Recht auf Chancengleichheit bei der Gewinnung von Parlaments- und Regierungsmacht gefährdet sei. Die verfassungswidrige Verwendung der staatlichen Fraktionszuschüsse beeinträchtige das von Art. 83 BremLV geschützte freie Mandat der Mitglieder der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen, wirke sich aber auch auf das Recht des Antragstellers insoweit in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise nachteilig aus, als die mit der unzulässigen Zahlung an Fraktionsfunktionäre

eintretende Hierarchisierung der Fraktionen geeignet sei, eine künftige parlamentarische Zusammenarbeit oder Koalition mit dem Antragsteller zu erschweren. Dieses Hindernis sei auch geeignet, seine Wahlchancen zu beeinträchtigen; denn dem Wähler könne sich der Eindruck aufdrängen, Wahlstimmen für den Antragsteller seien "umsonst", da es die Hierarchisierung der Fraktionen den Bundesparteien erlaube, auf die Landtagsfraktionen dahin Einfluß zu nehmen, den Antragsteller politisch nicht aufkommen zu lassen. Mit der Hierarchisierung der beteiligten Fraktionen würden die Neigung zur Koalitionsbildung mit dem Antragsteller unterbunden, seine Wahlchancen verringert und zugleich die Wirkung der ohnedies fragwürdigen 5 %-Sperrklausel zu Lasten der Chancengleichheit des Antragstellers verstärkt.

Auch dem Fristerfordernis nach § 25 Abs. 3 BremStGHG werde entsprochen, weil sich die beanstandeten Zahlungen täglich mit jeder Auszahlung konkretisierten. Abgesehen hiervon liege der Schwerpunkt des Organstreitverfahrens in dem Bestreben, die gerügten Zahlungen für die Zukunft abzustellen; der Antrag auf Rückzahlung sei gewissermaßen als "Strafe" zu verstehen, da andernfalls den beteiligten Fraktionen der Ernst des Verfassungsverstoßes nicht hinreichend deutlich werde.

Komme der Staatsgerichtshof zu dem Ergebnis, daß die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 25 BremStGHG nicht vorlägen, sei der Streit an das Bundesverfassungsgericht zu verweisen, da dann dessen subsidiäre Zuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 (3. Alt.) GG eingreife. Sollte auf der Ebene des Bundesrechts wider Erwarten ein Organstreit unzulässig sein, sei den politischen Parteien jedenfalls die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht eröffnet, so daß die Verweisung des Rechtsstreites zulässig sei. Allerdings sei eine extensive Interpretation der Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 25 BremStGHG durch den Staatsgerichtshof wünschenswert, damit dieser Gelegenheit habe, seiner Verantwortung für die Beseitigung des aufgezeigten verfassungswidrigen Zustandes gerecht zu werden.

Zur Begründetheit seines Antrags verweist der Antragsteller auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91 – (BVerfGE 102, 224), wonach zwar die Entschädigung der Abgeordneten im Rahmen der Parlamentsautonomie zu regeln, diese Regelungsmacht aber durch Art. 38 GG begrenzt sei, der das freie Man-

dat der Abgeordneten garantiere. Zahlungen für andere Fraktionsangehörige als den Fraktionsvorsitzenden könnten zur Etablierung von "Abgeordnetenlaufbahnen" führen, eine Hierarchisierung der Fraktionen bewirken und damit die Freiheit des Mandats beeinträchtigen. Gegen dieses nach § 31 Abs. 1 BVerfGG bindende Erkenntnis verstießen die in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen. Es könne nämlich nicht davon ausgegangen werden, daß die von den Fraktionen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen gezahlten Zuwendungen nur an den jeweiligen Fraktionsvorsitzenden erbracht würden; vielmehr müsse vermutet werden, daß entsprechende Zahlungen an bis zu einem Drittel der Fraktionsmitglieder erfolgten. Angesichts der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG und der zitierten bindenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts könnten verfassungsrechtliche Besonderheiten des Landes Bremen nicht zum Zuge kommen. Art. 83 BremLV sei wie Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auszulegen.

Das gerügte Verhalten der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen sei auch nicht deshalb zulässig, weil die Zahlungen nicht direkt aus der Parlamentskasse, sondern aus der Fraktionskasse erfolgten; denn die parlamentarischen Fraktionen seien als Teil des Parlaments ebenso an die Verfassungsordnung gebunden wie das Parlament insgesamt. In beiden Fällen handle es sich um die Verwendung von Steuergeldern. Als Verfassungsorgane könnten sich die Fraktionen jedenfalls nicht auf die Freiheit des Privatverkehrs berufen, sondern müßten die bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen beachten.

Der Antragsteller beantragt:

1. festzustellen, daß die Praxis der Antragsgegnerinnen, aus den staatlich zur Fraktionsfinanzierung zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion zu leisten, verfassungswidrig ist, soweit diese Zahlungen an andere Personen als den jeweiligen Fraktionsvorsitzenden geleistet werden,
2. die Antragsgegnerinnen zu verurteilen, die im Haushaltsjahr 2002 an Vergütungen gezahlten Mittel, soweit Zahlungen an andere Personen als den jewei-

ligen Fraktionsvorsitzenden geleistet worden sind, an den Staatshaushalt zurückzuzahlen,

3. die Antragsgegnerinnen zu verurteilen, es ab dem Haushaltsjahr 2003 zu unterlassen, entsprechende Vergütungen an Fraktionsmitglieder zu zahlen, soweit die Zahlungen an andere Personen als den jeweiligen Fraktionsvorsitzenden geleistet werden,

hilfsweise,

den Antrag an das Bundesverfassungsgericht zu verweisen.

Die Antragsgegnerinnen beantragen,

die im Wege des verfassungsrechtlichen Organstreits erhobenen Anträge als unzulässig zu verwerfen,

hilfsweise,

die Anträge als unbegründet zurückzuweisen.

Sie halten die gestellten Anträge für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

Die auf Rückzahlung und Unterlassung gerichteten Anträge seien unstatthaft. In Übereinstimmung mit §§ 67 Abs. 1 Satz 1, 72 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG sehe § 27 Satz 1 BremStGHG nur die Möglichkeit einer Feststellung durch den Staatsgerichtshof vor.

Was den Feststellungsantrag angehe, sei er zwar statthaft. Der Antragsteller als Landesverband einer politischen Partei verfüge über einen verfassungsrechtlichen Status, der unter anderem seine Chancengleichheit umfasse und der ebenso wie im Bund auch in Bremen im Wege des Organstreits verteidigt werden könne. Der Antragsteller mache aber gar kein diesem verfassungsrechtlichen Status zugeordnetes Recht geltend. Der Behauptung, sein Recht auf Gleichbehandlung werde durch die Zuwendung von Frakti-

onsmitteln an stellvertretende Fraktionsvorsitzende gefährdet, fehle jede Plausibilität; eine eventuell fehlende Bereitschaft anderer Fraktionen, irgendwann einmal mit dem Antragsteller parlamentarisch zu kooperieren oder zu koalieren, verletze keines seiner Statusrechte. Ebenso wenig einleuchtend sei die Behauptung, durch die gerügten Zahlungen würden die Wahlchancen des Antragstellers gemindert und zu seinen Lasten die 5 %-Sperrklausel in ihrer Wirkung verschärft. Die behauptete Rechtsverletzung sei daher nicht schlüssig vorgetragen. Im Verfahren des Organstreites gehe es allein um die Abwehr von Kompetenzbeeinträchtigungen, nicht um die Aufsicht darüber, ob das Verhalten anderer Verfassungsorgane generell der Verfassung entspreche.

Dem Antragsteller fehle auch das Rechtsschutzbedürfnis. Er sei in der abgelaufenen (15.) Wahlperiode nur kurz infolge des Parteiwechsels eines Abgeordneten in der Bürgerschaft "vertreten" gewesen, hingegen nicht in der gegenwärtigen Bürgerschaft. Allenfalls nach der nächsten Wahl könne das Vorbringen relevant werden, daß der Antragsteller im Rahmen der parlamentarischen Zusammenarbeit behindert werden könne; dies sei jedoch reine Spekulation ohne Substanz. Ein objektives Interesse an Rechtsschutz könne dadurch nicht ausgelöst werden. Mit seinem unmittelbar vor dem Ende der 15. Wahlperiode eingereichten Antrag habe der Antragsteller auch eine verfassungsrechtliche Klärung vor dem Ende der Wahlperiode nicht mehr erwarten können. Die in der neuen Bürgerschaft (16. Wahlperiode) vertretenen Fraktionen seien nicht mit den vorigen identisch, auch wenn Rechtsnachfolge eingetreten sei.

Unzulässig sei der Feststellungsantrag auch bereits wegen § 25 Abs. 3 BremStGHG. Dem Antragsteller sei lange vor dem am 16. Mai 2003 gestellten Antrag die Praxis, stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Vergütung zu zahlen, bekannt gewesen. Sein Vorsitzender ... sei schon zuvor Vorsitzender der STATT-Partei Bremen und in der Landespolitik aktiv gewesen, so daß er mit den Gepflogenheiten vertraut gewesen sei.

Die Fristbestimmung könne nicht mit der Behauptung darauf ausgehebelt werden, daß die Frist mit jeder Zahlung neu beginne. Wenn die geltend gemachte verfassungswidrige Wirkung darin bestehe, daß die Zahlungen zu einer Hierarchisierung der Fraktionen führten, dann gehe es um eine strukturelle Frage, also um die grundsätzliche Etablierung dieses Systems und nicht um den mit den jeweiligen Zahlungen verbundenen Vollzug.

Aus dem Fristversäumnis nach bremischem Recht folge nicht, daß die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG aktiviert werde. Zwar bestehe in jenem Verfahren eine über die nach bremischem Recht hinausreichende Sechsmonatsfrist, doch führe die Fristversäumnis im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren nicht zum Wegfall eines "anderen Rechtswegs" im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG.

Die Antragsgegnerinnen halten die gestellten Anträge jedenfalls für unbegründet.

Die Tatsache, daß – überdies mit dem Landesrechnungshof abgestimmte – Vergütungen an (neben dem Fraktionsvorsitzenden) jeweils zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende ausgekehrt würden, hänge mit den umfangreichen, im einzelnen näher aufgeführten Aufgaben der Fraktionsspitze zusammen, denen der Fraktionsvorsitzende allein nicht gerecht werden könne. Diese Aufgaben seien so zeitintensiv, daß neben ihrer pflichtgemäßen Erfüllung die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nahezu unmöglich sei. Dies stehe im Gegensatz zu der grundsätzlichen Entscheidung, in Bremen kein Voll- sondern ein Teilzeitparlament zu haben, weshalb die Abgeordneten die Möglichkeit behielten, ihren Beruf in erheblichem Umfang weiter zu betreiben. Demgemäß sei die Entschädigung der Bremer Abgeordneten deutlich geringer als die Entschädigung der Abgeordneten in Ländern, die sich für ein Vollzeitparlament entschieden hätten. Wenn aber, wie im Fall des Teilzeitparlaments in Bremen, die Möglichkeit der Berufsausübung neben der Abgeordnetentätigkeit durch die Notwendigkeit der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben an der Spitze der Fraktion ausnahmsweise genommen sei, so müsse die Möglichkeit bestehen, zusätzliche, diesen Nachteil ausgleichende Zuwendungen zu erhalten.

Dem stehe das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) nicht entgegen, auch wenn es – wie bereits die ältere Entscheidung vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296) – von einem nicht unbedenklichen egalitären Rigorismus geprägt sei. Die vom Bundesverfassungsgericht befürchteten Resultate einer weiter gestreuten Mittelvergabe an Fraktionsfunktionäre, nämlich die Förderung von Laufbahndenken der Abgeordneten, die Herausbildung von Hierarchien und die damit gefährdete Unabhängigkeit und Freiheit des Mandats, seien ohne empirischen Befund.

Das Bundesverfassungsgericht habe auch durchaus die gerade im Hinblick auf die Entscheidung für ein Voll- oder Teilzeitparlament bestehende Parlamentsautonomie anerkannt. Jedenfalls bei Zulagen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende im Fall von Teilzeitparlamenten wie in Bremen sei wegen der geschilderten Bedingungen von einer Gefahr für die Freiheit des Mandats nicht auszugehen. Abgesehen davon könne der Vergütungspraxis in Bremen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2000 auch nicht über § 31 Abs. 1 BVerfGG entgegengehalten werden. Das Bundesverfassungsgericht habe nämlich in der Funktion eines Landesverfassungsgerichts entschieden; damit erfasse die Bindungswirkung der Entscheidung nur die Institutionen des Landes Thüringen. Im übrigen seien die Kriterien der Bindungswirkung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen unklar. Sie sei jedenfalls auf die tragenden Entscheidungsgründe beschränkt, die von dem jeweils zugrundeliegenden Sachverhalt nicht abtrennbar seien. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe sich aber nur mit der Praxis des Thüringer Landtags befaßt, der 88 Abgeordnete habe und sich als Vollzeitparlament verstehe. Die hierauf bezogenen Erwägungen könnten nicht auf einen davon deutlich abweichenden Sachverhalt wie in Bremen bezogen werden. Offenbar habe das Bundesverfassungsgericht anders als in Thüringen gelagerte Konstellationen nicht in den Blick genommen. Eine weitere Abweichung vom Thüringer Fall bestehe auch darin, daß die streitigen Funktionszulagen nicht direkt aus der Staatskasse, sondern aus den Fraktionsmitteln aufgebracht würden. Dies sei deswegen bedeutsam, weil in diesem Fall die Fraktionen gezwungen seien, auf eine sinnvolle Verwendung der Mittel im Sinne von Leistung und Gegenleistung zu achten, womit eine permanente Verwendungskontrolle gesichert sei. Das genannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts stehe also der Fraktionspraxis in Bremen nicht entgegen.

Die Antragsgegnerinnen weisen schließlich äußerst vorsorglich darauf hin, daß der Staatsgerichtshof, wie sich aus Art. 100 Abs. 3 GG ergebe, durchaus von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen, sich also ein eigenes Urteil bilden könne, dann allerdings nach der genannten Grundgesetzvorschrift die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen habe.

II.

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, der aufgrund des Beschlusses des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft vom 24. Juni 2003 dem Verfahren auf seiten der Antragsgegnerinnen beigetreten ist (vgl. §§ 25 Abs. 1, 26 BremStGHG), hält die Anträge auf Rückzahlung und Unterlassung für unstatthaft; auch fehle insoweit das Rechtsschutzbedürfnis. Der Feststellungsantrag sei unzulässig, da zwischen dem Antragsteller und den Antragsgegnerinnen kein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis bestehe, auf das eine solche Feststellung gerichtet sein könne. Die von Art. 77 Abs. 1 BremLV bezeichneten Rechte und Pflichten seien solche der Fraktion, bestünden aber nur gegenüber dem Parlament, nicht aber gegenüber außerhalb des Parlaments stehenden politischen Parteien. Aus Art. 21 GG ergebe sich ein solches Rechtsverhältnis zwischen den streitbeteiligten Organen oder Organteilen jedenfalls nicht. Unzulässig sei der Antrag auch wegen fehlender Antragsbefugnis. Die vom Antragsteller behauptete Hierarchisierung der Bürgerschaftsfraktionen mit der Folge der Beeinträchtigung seines Rechts auf Chancengleichheit bleibe ohne Begründung, ebenso die Behauptung, wonach die jetzige Praxis der Verwendung von Fraktionsmitteln seine Wahlchancen beeinträchtigen könne. Da der Antragsteller weder in der Bremischen Bürgerschaft vertreten war noch sei, fehle ihm auch das Rechtsschutzbedürfnis an der beantragten Feststellung.

Wie die Antragsgegnerinnen setzt sich der Präsident der Bremischen Bürgerschaft mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1975 und 2000 auseinander und weist auf die von der bremischen Situation verschiedene Konstellation in Thüringen hin, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2000 zu beurteilen gehabt habe. Insbesondere wird dabei auf die Ausgestaltung der Bremischen Bürgerschaft als Teilzeitparlament aufmerksam gemacht.

Eine hilfsweise Verweisung an das Bundesverfassungsgericht scheidet aus, da der Staatsgerichtshof nach Art. 140 BremLV zuständig sei; damit sei für die subsidiäre Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG kein Raum.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft beantragt,

1. die Anträge in der Hauptsache als unzulässig abzuweisen,
2. den Hilfsantrag auf Einholung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gleichfalls abzuweisen.

2. Der Senator für Justiz und Verfassung hält die Anträge gleichfalls für unzulässig. Zwar seien der Antragsteller und die Antragsgegnerinnen im Organstreit parteifähig, doch stehe dieses Verfahren für Leistungs- und Unterlassungsklagen nicht zur Verfügung. Auch der Feststellungsantrag sei unzulässig. Das Begehren, eine bestimmte Praxis der Antragsgegnerinnen als verfassungswidrig festzustellen, sei als Klageziel der Verfassungsbeschwerde, die aber in Bremen nicht erhoben werden könne, oder der abstrakten Normenkontrolle zuzuordnen, deren Ziel jedoch mit dem Organstreit nicht erreicht werden könne. Die Antragsbefugnis fehle im übrigen deshalb, weil der Antragsteller nicht schlüssig behaupten könne, daß er an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis beteiligt sei und daraus entstehende Rechte durch die Praxis der Antragsgegnerinnen verletzt oder unmittelbar gefährdet würden. Die Behauptung, eine durch die gerügte Verwendung der Gelder herbeigeführte Hierarchisierung der Antragsgegnerinnen verletze die Chancengleichheit des Antragstellers bei der Gewinnung von Parlaments- und Regierungsmacht, sei un schlüssig. Angesichts dieser Erwägungen müsse auf die Frage der Fristeinhaltung nicht eingegangen werden.

Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht sei nicht geboten, da der Staatsgerichtshof nicht gehindert sei, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteifähigkeit politischer Parteien im Organstreitverfahren nach Art. 140 BremLV Rechnung zu tragen.

C.

Die Anträge sind unzulässig. Während die auf Leistung und Unterlassung gerichteten Anträge im Organstreitverfahren unstatthaft sind, fehlt dem Antragsteller im Hinblick auf die begehrte Feststellung die Antragsbefugnis. Auch der Hilfsantrag ist unzulässig.

I.

Der Antragsteller ist als Landesverband einer politischen Partei im Organstreitverfahren antragsberechtigt. Er ist im Sinne des Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV und des § 25 Abs. 1 BremStGHG Teil eines von der Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Verfassungsorgans. Zwar werden die politischen Parteien in diesen Vorschriften nicht ausdrücklich als Antragsberechtigte genannt; immerhin läßt Art. 77 BremLV durch die Nennung der Fraktionen mittelbar erkennen, daß die Landesverfassung politische Parteien voraussetzt. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, daß das Bundesverfassungsgericht die politischen Parteien, die in § 2 Abs. 1 Parteiengesetz grundgesetzgemäß definiert sind (BVerfGE 47, 198 [222]; 91, 276 [284]; 92, 80 [88]), als Faktoren des Verfassungslebens (BVerfGE 27, 240 [246]), als "verfassungsrechtlich notwendige Institutionen" (BVerfGE 13, 54 [82]) charakterisiert und daher Art. 21 GG als Vorschrift qualifiziert hat, die in das Landesverfassungsrecht hineinwirkt und insofern selbst Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist (BVerfGE 1, 208 [227]; 66, 107 [114]). Der Begriff des Verfassungsorgans in Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV und § 25 Abs. 1 BremStGHG ist somit dahin auszulegen, daß er die politischen Parteien und ihre Landesverbände (vgl. BVerfGE 60, 53 [61]) erfaßt; diese gehören daher im Organstreitverfahren zum Kreis der Antragsberechtigten.

Der Antragsteller ist Teil einer politischen Partei. Die Partei Rechtsstaatlicher Offensive hat sich nicht nur am Bundestagswahlkampf 2002 beteiligt, sondern auch an Landtagswahlkämpfen, so an den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft im Mai 2003. Ein Zweifel an der Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung im Sinne der in § 2 Abs. 1 Parteiengesetz gegebenen Definition ist nicht ersichtlich. Die Tatsache, daß derzeit Mitglieder des Antragstellers im Parlament kein Mandat ausüben, ist für die Bestimmung seiner Antragsberechtigung unerheblich.

II.

Die im Antrag bezeichneten Bürgerschaftsfraktionen sind im Organstreitverfahren geeignete Antragsgegnerinnen. Zwar definieren weder Art. 140 BremLV noch §§ 25 – 27 BremStGHG den Kreis der zulässigen Antragsgegner im Verfahren des Organstreits.

Allerdings – und dies entspricht der Rechtsnatur des Organstreits als eines kontradiktorischen Verfahrens (Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, § 63 Rn. 1 [Stand 2002]) – setzen § 25 Abs. 2 Satz 2 und § 27 BremStGHG die Existenz von Antragsgegnern voraus. Das Fehlen einer ausdrücklichen landesrechtlichen Bestimmung der geeigneten Antragsgegner bei gleichzeitiger Festlegung des Kreises geeigneter Antragsteller weist darauf hin, daß ebenso wie in § 63 BVerfGG der Kreis zulässiger Antragsteller und Antragsgegner auch im Landesorganstreitverfahren identisch ist. Die Einfügung des Organstreitverfahrens in Art. 140 Abs. 1 BremLV sollte einen prinzipiellen Gleichklang mit dem bundesverfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren herstellen (vgl. Rinken, JöR 42 [1994], S. 331). Enthält das Landesrecht keine anderslautenden Vorschriften, ist daher auf die bundesrechtlichen Regeln des Organstreitverfahrens zurückzugreifen. Demgemäß sind die Bürgerschaftsfraktionen entsprechend Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV und § 25 Abs. 1 BremStGHG geeignete Antragsgegnerinnen; denn sie sind jedenfalls Teile des Verfassungsorgans Bürgerschaft/Landtag, denen durch Art. 77 Abs. 2 BremLV und § 7 i. V. m. §§ 30 a, 45 GeschO der Bremischen Bürgerschaft eigene Rechte zugewiesen sind.

Die Tatsache, daß die als Antragsgegnerinnen bezeichneten, während der 15. Wahlperiode in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen mit Ablauf dieser Wahlperiode ihre Existenz verloren haben, beeinträchtigt die Zulässigkeit des Antrags nicht. Unabhängig davon, ob es um das Verhalten der Fraktionen während der 15. oder nunmehr während der 16. Wahlperiode geht – der Antragsteller greift beides an -, stehen die Fraktionen, die derselben politischen Partei entstammen, in einer aus ihrem Status als Rechtsnachfolger herrührenden Organkontinuität (nicht Identität); sie treten daher in die Rechtsstellung der jeweiligen Vorgänger-Fraktion ein (vgl. § 44 Abs. 7 BremAbgG).

III.

Die Anträge auf Rückzahlung und Unterlassung sind im vorliegenden Verfahren des Organstreits unstatthaft. Der Staatsgerichtshof hat in diesem Verfahren nur eine Feststellungsbefugnis (§ 27 BremStGHG). Zwar erlaubt § 27 Satz 3 BremStGHG dem Staatsgerichtshof, im Rahmen der zu treffenden Feststellung auch eine für die Auslegung der in Frage stehenden Vorschrift der Landesverfassung erhebliche Rechtsfrage (mit) zu

entscheiden. Doch ist diese Erweiterung ausdrücklich an den Feststellungsausspruch (Satz 1) rückgebunden.

IV.

Auch der Feststellungsantrag ist unzulässig. Dem Antragsteller fehlt die gemäß § 25 Abs. 2 BremStGHG erforderliche Antragsbefugnis.

1. § 25 Abs. 2 BremStGHG errichtet keine unzulässige Zugangsschranke zum Staatsgerichtshof, der in Organstreitigkeiten von einem festgelegten Kreis von Antragsberechtigten angerufen werden kann (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV). § 25 Abs. 2 BremStGHG zieht vielmehr

– ebenso wie § 64 Abs. 1 und 2 BVerfGG (vgl. BVerfGE 2, 143 [157]; 60, 53 [63]) – nur die prozessuale Konsequenz aus dem Verständnis des Organstreits als einer Verfassungsstreitigkeit, die in bewußter Anlehnung an das bundesverfassungsrechtliche Organstreitverfahren ausgestaltet wurde.

2. Nach § 25 Abs. 2 BremStGHG muß der Antragsteller geltend machen, daß er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Aus dem Rechtscharakter des Organstreits ergibt sich, daß über bestimmte Folgerungen eines beide Parteien – Antragsteller und Antragsgegnerinnen – umschließenden Verfassungsrechtsverhältnisses gestritten werden muß (vgl. BVerfGE 84, 290 [297]). Ein solches Verfassungsrechtsverhältnis besteht zwischen dem Antragsteller und den drei Bürgerschaftsfraktionen (Antragsgegnerinnen) jedoch nicht.

a) Politische Parteien können sich gegen eine behauptete Verletzung ihres in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen Status durch ein Verfassungsorgan oder ein Verfassungsglied im Organstreit zur Wehr setzen (BVerfGE 84, 290 [298 f.]; st. Rspr.). Dieser verfassungsrechtliche Status erfaßt das Recht auf Staatsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (zur landesverfassungsrechtlich garantierten Chancengleichheit vgl. BremStGHE 6, 89 [104]). h-

soweit kann der Antragsteller ein eigenes Recht geltend machen. Nicht geltend machen kann er hingegen eine Verletzung des freien Mandats der Abgeordneten (Art. 83 BremLV) und des Demokratieprinzips (Art. 65, 66 BremLV), die keine eigenen Rechte des Antragstellers begründen.

b) Der Antragsteller kann sein Recht auf Chancengleichheit aber nicht gegenüber den Antragsgegnerinnen geltend machen. Es fehlt bereits an einem beide Streitparteien umschließenden verfassungsrechtlichen Verhältnis. Ein Rechtsverhältnis zwischen einer Parlamentsfraktion und einer nicht dieser politischen Gruppe zugeordneten politischen Partei wird im vorliegenden Fall durch die Verfassung nicht begründet. Das Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien vermag hier dieses notwendige verfassungsrechtliche Band nicht herzustellen. Fraktionen befinden sich, soweit sie rein innerparlamentarische Funktionen wahrnehmen, nicht in einem Wettbewerbsverhältnis mit politischen Parteien. Insoweit stehen ihnen eigene Rechte nur im innerparlamentarischen Raum zu (vgl. BVerfGE 100, 266 [270]). Dieser Sachverhalt unterscheidet sich damit von den vom Staatsgerichtshof entschiedenen Fällen, in denen Fraktionen u. a. unter Einsatz öffentlicher Mittel auf den Wettbewerb der Parteien im Wahlkampf eingewirkt haben (BremStGHE 4, 111 [147]; 6, 89 [107 ff.]). Der Antragsteller konnte daher hier in seinem Recht durch die Maßnahme der Fraktionen nicht verletzt oder gefährdet werden.

Ob die gerügte Zahlung von Funktionszulagen objektiv mit der Verfassung vereinbar ist, muß im vorliegenden Verfahren offen bleiben. Der Organstreit eröffnet den Antragstellern nicht die Möglichkeit, jenseits der Verteidigung eigener Rechte eine allgemeine Verfassungsaufsicht auszuüben (vgl. BVerfGE 100, 266 [268]; 103, 84 [89]).

c) Aus der Tatsache, daß während einiger Wochen am Ende der 15. Wahlperiode ein Mitglied des Antragstellers ein Bürgerschaftsmandat wahrnahm, ergibt sich nichts anderes. Dieser Abgeordnete konnte durchaus, da dem innerparlamentarischen Raum angehörig, von Maßnahmen der Antragsgegnerinnen betroffen sein; ihm konnte daher die Antragsbefugnis zustehen (vgl. die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom gleichen Datum im Verfahren St. 2/03). Eine politische Partei kann aber die Rechte eines ihr als Mitglied angehörenden Abgeordneten, die ihr nicht als eigene zustehen, auch nicht im Wege der Prozeßstandschaft geltend machen; eine Prozeßstandschaft ist nur für das

Organ, dem ein Antragsteller (als Organteil) angehört, zulässig (§ 25 Abs. 2 BremStGHG).

d) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) führt zu keiner anderen Beurteilung der – fehlenden – Antragsbefugnis. In diesem Verfahren, einem Landesorganstreitverfahren, in dem das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 (3. Alt.) GG ersatzweise – freilich nicht als Landesverfassungsgericht – tätig wurde, waren Antragsteller Abgeordnete des Thüringer Landtages, die geltend machen konnten, in ihrem verfassungsrechtlichen Status – Freiheit des Mandats und Statusgleichheit der Abgeordneten – verletzt zu sein (BVerfGE 102, 224 [231 f.]). Antragsgegner war der Thüringer Landtag. Die im geschilderten Fall völlig anders gelagerte prozessuale Situation läßt keine Rückschlüsse auf die Antragsbefugnis im vorliegenden Organstreitverfahren zu.

e) Fehlt die Antragsbefugnis, ist das Begehren des Antragstellers unzulässig. Auf die Frage, ob der Antragsteller die nach § 25 Abs. 3 BremStGHG bestehende Ausschußfrist versäumt hat, braucht daher nicht eingegangen zu werden.

V.

Auch das hilfsweise Begehren des Antragstellers, seinen Antrag an das Bundesverfassungsgericht zu verweisen, bleibt ohne Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 (3. Alt.) GG für die Entscheidung eines konkreten landesrechtlichen Verfassungsorganstreits zuständig, wenn das Landesrecht selbst hierfür einen eigenen Rechtsweg nicht zur Verfügung stellt (BVerfGE 90, 43 [45]; 102, 224 [231]). Dieser Tatbestand ist hier jedoch nicht gegeben, da – wie Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, §§ 25 ff. BremStGHG zeigen - das Landesrecht den Rechtsweg zum Staatsgerichtshof in solchen Fällen eröffnet. Die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts wird nicht dadurch aktiviert, daß der Antragsteller das – übrigens parallel zum bundesverfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren bestehende – prozessuale Erfordernis der Antragsbefugnis nicht erfüllt. Ein eigener Antrag des Antragstellers zum Bundesverfassungsgericht wäre daher schon aus diesen Grün-

den unzulässig, abgesehen davon, daß auch die Frist nach § 64 BVerfGG verstrichen ist.

Der Antrag auf Verweisung vom Staatsgerichtshof zum Bundesverfassungsgericht ist aber auch deshalb unzulässig, weil es mit der Verfassungsorganstellung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar wäre, innerhalb seiner Zuständigkeit den Bindungen anderer Gerichte zu unterliegen (vgl. BVerfG, Beschluß vom 07.10.2003 – 2 BvG 1/02 und 2/02 – Umdruck S. 11.).

D.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Rinken

gez. Bewersdorf

gez. Ernst

gez. Klein

gez. Preuß

gez. Stauch

gez. Wesser