

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Urteil vom 27.2.2004 – St 2/03

Zur Zulässigkeit eines Antrags im Organstreitverfahren – hier insbesondere: zur Antragsfrist gemäß § 25 Abs. 3 BremStGHG

Leitsätze:

1. Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft sind im Verfahren des Organstreits (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV) parteifähig; maßgebend ist ihr Status zu dem Zeitpunkt, in dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben.
2. Ist die ständige Praxis der Verteilung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln zu beurteilen, so beginnt die in § 25 Abs. 3 BremStGHG bezeichnete Ausschlußfrist mit dem Tag, an dem dem Antragsteller diese Praxis während einer Wahlperiode bekannt wird; auf die Kenntnis der Rechtslage zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens kommt es nicht an.

Urteil vom 27. Februar 2004

- St 2/03 -

in dem Organstreitverfahren auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen

Antragsteller:

..., ehemaliges Mitglied der Bremischen Bürgerschaft,
Riensberger Str. 30 A, 28213 Bremen

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 und 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.

Gründe :**A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die 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 der Bremischen Bürgerschaft 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 ein ehemaliger Abgeordneter der Bremischen Bürgerschaft, der bis zu seinem Austritt aus der CDU der Fraktion der CDU und seit dem 25. April 2003 der Bremischen Bürgerschaft als fraktionsloser Abgeordneter angehörte. In der gegenwärtigen (16.) Wahlperiode übt er kein Mandat mehr aus.

Der Antragsteller hält die Praxis der drei in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen im Hinblick auf die Verteilung der Fraktionsmittel für verfassungswidrig; diese Praxis verletze ihn in seinen Rechten auf Mandatsfreiheit und Gleichbehandlung als Abgeordneter. Er hat deshalb mit Schriftsatz vom 6. Juni 2003 einen Antrag auf Durchführung eines gegen die drei genannten

Fraktionen gerichteten Organstreitverfahrens (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV i. V. m. § 25 BremStGHG) gestellt.

Das Verfahren sei zulässig. Als Abgeordneter der Bremischen Bürgerschaft sei er gemäß § 25 Abs. 1 BremStGHG antragsberechtigt. Hieran ändere sich durch sein Ausscheiden aus der Bürgerschaft nichts. Sein Rechtsschutzbedürfnis werde dadurch nicht beeinträchtigt, da sich sein Antrag vor allem auf die Zeit beziehe, in der er als Mitglied der CDU-Fraktion der Bürgerschaft angehört habe. Die drei bezeichneten Fraktionen seien geeignete Antragsgegnerinnen.

Der Antragsteller sei durch die gerügte Praxis der Verteilung der Fraktionsmittel in seiner Stellung als gleichberechtigtes Mitglied des Landesparlaments nicht nur gefährdet, sondern unmittelbar beeinträchtigt worden. Diese Beeinträchtigung sei nicht nur von der CDU-Fraktion, sondern, weil auf gemeinsamer Abrede beruhend, auch von den beiden anderen Fraktionen ausgegangen. Die durch die Zahlungen herbeigeführten hierarchischen Strukturen hätten sich nachteilig auf den Entscheidungsfindungsprozeß des Parlaments ausgewirkt, da sie einer offenen, über Fraktionsgrenzen hinwegreichenden Meinungsbildung entgegenstünden. Damit sei er in der Wahrnehmung seines freien Mandats (Art. 83 BremLV) in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt worden.

Die von § 25 Abs. 3 BremStGHG vorausgesetzte Frist sei eingehalten worden, da die unrechtmäßige Maßnahme anhalte und sich jeweils durch die erfolgende Zahlung neu konkretisiere. Außerdem sei Schwerpunkt des vorliegenden Organstreitverfahrens, die rechtswidrige Maßnahme für die Zukunft abzustellen. Der Antrag auf Rückzahlung sei als "Strafe" notwendig, um den Fraktionen den Ernst des Verfassungsverstoßes deutlich zu machen.

In seinen Ausführungen zur Begründetheit seines Antrags schließt sich der Antragsteller weitgehend dem Vorbringen des Antragstellers im Verfahren St 1/03 an. Hierauf wird Bezug genommen. Ergänzend führt er aus, die Tatsache, daß in dem vom Bundesverfassungsgericht im Juli 2000 entschiedenen Fall (BVerfGE 102, 224) die gerügten Zahlungen unmittelbar aus der Thüringer Staatskasse erfolgt seien, während sie in Bremen

aus den den Fraktionen zugewiesenen Mitteln erfolge, sei ohne rechtliche Bedeutung, da Fraktionen ebenso wie das Gesamtparlament an die Verfassungsordnung gebunden und auch die Fraktionsmittel öffentliche, aus Steuermitteln stammende Gelder seien. Mit privaten Vereinen seien Fraktionen nicht gleichzusetzen; sie könnten sich daher bei der Verteilung der Fraktionsmittel nicht auf den Grundsatz der Privatautonomie berufen. Auch der Hinweis darauf, daß die Bremische Bürgerschaft ein "Freizeitparlament" sei, dessen Mitglieder normale Berufe ausübten, rechtfertige die Zahlungen nicht, da gerade diese Tatsache es unnötig mache, einzelnen Fraktionsmitgliedern ein Zusatzeinkommen zu verschaffen. Wenn schon Berufsparlamentarier jenseits der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen Zulagen nicht erhalten dürften, dann müsse dies "erst recht" für Abgeordnete sogenannter Freizeitparlamente gelten. Wolle der Staatsgerichtshof in der Auslegung des Art. 83 BremLV von der Interpretation des analogen Art. 38 GG durch das Bundesverfassungsgericht abweichen, sei nach Art. 100 Abs. 3 GG zu verfahren und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

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 jeweiligen 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,

gemäß Art. 100 Abs. 3 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Die Antragsgegnerinnen stellen den Antrag,

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 die dreimonatige Antragsfrist gemäß § 25 Abs. 3 BremStGHG versäumt. Der Antragsteller habe der Bremischen Bürgerschaft während der 15. Wahlperiode seit 1999 angehört und habe die Beschlußfassungen der Fraktionen über die Funktionsvergütungen ebenso gekannt wie die jährlichen Rechnungslegungen der Fraktionen, in denen die Funktionszulagen mit ihrem Gesamtbetrag ausgewiesen seien. Da er die Frist habe einhalten können, komme auch die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) nicht zum Zuge, abgesehen davon, daß die dort geltende sechsmonatige Ausschußfrist gleichfalls nicht eingehalten worden sei.

Im übrigen habe der Antragsteller kein Rechtsschutzbedürfnis. Er habe den Organstreitantrag einen Tag vor Beendigung seines Mandats gestellt und damit nicht erwarten können, daß sich an den praktisch komplett der Vergangenheit angehörenden Verhält-

nissen zu seinen Gunsten noch etwas ändern werde. Ein sinnvolles Rechtsschutzziel habe der Antragsteller somit nicht mehr verfolgen können. Auch sei zum damaligen Zeitpunkt schon klar gewesen, daß der Antragsteller nicht in die Bremische Bürgerschaft zurückkehren werde.

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 aner-

kannt. 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.

II.

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft ist aufgrund des Beschlusses des Vorstandes der Bremischen Bürgerschaft vom 24. Juni 2003 dem Verfahren auf Seiten der Antragsgegnerinnen beigetreten (vgl. §§ 25 Abs. 1, 26 BremStGHG). Er hält die Anträge zur Hauptsache für unzulässig und für unbegründet. Auch der Hilfsantrag könne keinen Erfolg haben.

Während der Leistungs- und der Unterlassungsantrag bereits unstatthaft seien, sei der Feststellungsantrag wegen Versäumnis der gesetzlichen Ausschlußfrist des § 25 Abs. 3

BremStGHG unzulässig. Der Antragsteller sei vom 28. Juni 1999 bis zum 7. Juni 2003 Abgeordneter der Bürgerschaft gewesen. Während dieser Zeit seien ihm als Abgeordneten die Berichte der Fraktionen zur Rechnungslegung gemäß § 42 des BremAbgG als Bürgerschaftsdrucksache zugegangen. Der Antragsteller habe danach spätestens am 15. August 2000, dem Ausgabedatum der Drucks. 15/425, damals als Abgeordneter der CDU-Fraktion, von der Fraktionspraxis Kenntnis erlangt. Dies sei der für die Berechnung der Frist maßgebliche Zeitpunkt. Dem Antragsteller fehle auch das Rechtsschutzinteresse, da er nicht mehr Mitglied der Bremischen Bürgerschaft sei und es bei Antragseinlegung am 6. Juni 2003 bereits festgestanden habe, daß er der Bremischen Bürgerschaft in der 16. Wahlperiode nicht mehr angehören werde.

Zur Frage der Begründetheit des Feststellungsantrags weist der Präsident der Bremischen Bürgerschaft auf die unterschiedlichen Konstellationen hin, die einerseits der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Juli 2000 zugrundelegen und die andererseits zur Praxis der Fraktionen in der Bremischen Bürgerschaft geführt hätten.

Die vom Bundesverfassungsgericht zum Thüringer Landtag aufgestellten Grundsätze seien nicht ohne weiteres auf die Bremische Bürgerschaft zu übertragen. Die Bürgerschaft sei ein Teilzeitparlament, dessen Abgeordnete in der Regel auch einem Beruf nachgingen. Mit der Gewährung einer Zulage für die Übernahme zusätzlicher Funktionen in der Fraktion werde ein Ausgleich für dadurch entstandene berufliche Nachteile geschaffen. Das geschehe im Rahmen der weitgehenden Freiheit, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 21.07.2000 dem Parlament bei der Ausgestaltung seiner Arbeitsbedingungen eingeräumt habe. Die vom Bundesverfassungsgericht für den Thüringer Landtag aufgestellten Grundsätze seien dadurch geprägt, daß Streitgegenstand jenes Verfahrens die Gewährung von Zulagen nach den Vorschriften des Thüringer Abgeordnetengesetzes gewesen sei, während in Bremen die Funktionszuwendungen von den Fraktionen aus Fraktionsmitteln gezahlt würden. Aus diesem Grunde seien die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auf die bremischen Verhältnisse nicht zu übertragen.

Demgegenüber verkenne der Antragsteller den Charakter der Bremischen Bürgerschaft, wenn er sie statt als Teilzeitparlament als "Freizeitparlament" verstehe, bei dem neben der parlamentarischen Arbeit stets eine volle berufliche Tätigkeit möglich sei.

Im Hinblick auf den Hilfsantrag des Antragstellers geht der Präsident der Bremischen Bürgerschaft davon aus, daß der Staatsgerichtshof selbst in der Sache entscheiden könne.

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 für unzulässig. Zwar seien sowohl der Antragsteller, unbeschadet seines Ausscheidens aus der Bremischen Bürgerschaft mit Ablauf der 15. Wahlperiode, als auch die Antragsgegnerinnen im Organstreit parteifähig. Doch seien die Anträge gemäß § 25 Abs. 3 BremStGHG verspätet. Spätestens mit der vom Antragsteller selbst angezogenen Bürgerschafts-Drucksache 15/1197 vom 30. Juli 2002, von der er als Abgeordneter Kenntnis gehabt habe, müsse dem Antragsteller die von ihm gerügte Praxis der Verteilung der Fraktionsmittel bekannt gewesen sein.

C.

Die Anträge sind unzulässig. Während die auf Leistung und Unterlassung gerichteten Anträge im Organstreitverfahren unstatthaft sind, ist der Feststellungsantrag verspätet. Auch der Hilfsantrag ist unzulässig.

I.

Der Antragsteller, der seine Anträge am 6. Juni 2003 und damit noch vor Beendigung seiner Mitgliedschaft in der Bremischen Bürgerschaft gestellt hat, ist im Verfahren des

Organstreits antragsberechtigt (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, § 25 Abs. 1 BremStGHG). Daß er nach der Antragstellung aus der Bürgerschaft ausgeschieden ist, ist für die Antragsberechtigung ohne Belang; denn für die Parteifähigkeit von Abgeordneten im Organstreit ist ihr Status zu dem Zeitpunkt maßgebend, zu dem sie den Verfassungsverstreit anhängig gemacht haben. Der Staatsgerichtshof folgt dieser vom Bundesverfassungsgericht zum Bundesorganstreit vertretenen Ansicht (BVerfGE 102, 224 [231]).

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 Bremische 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 nämlich davon, ob es um das Verhalten der Fraktionen während der 15. oder nunmehr während der 16. Wahlperiode geht – der Antragsteller problematisiert beides -, stehen die Fraktionen, die derselben politischen Partei entstammen, in einer aus ihrem Status als Rechtsnachfolger herrührenden Organkontinuität (nicht Identität) und 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.

Der Feststellungsantrag ist unzulässig. Zwar ist der Antragsteller antragsbefugt, da er geltend machen kann, in seiner Mandatsfreiheit (Art. 83 BremLV i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 38 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt zu sein. Für die Antragsbefugnis ist ausreichend, daß der Sachvortrag des Antragstellers eine solche Verletzung als mögliche Folge seines verfassungsrechtlichen Verhältnisses zu den Antragsgegnerinnen erscheinen läßt (vgl. BVerfGE 92, 74 [79]; 102, 224 [231 f.]). Die danach verlangte Schlüssigkeit des Vorbringens – Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und Gleichheit des Mandats – ist angesichts der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1975 und 2000 (BVerfGE 40, 296; 102, 224; vgl. auch Thür.VerfGH, Urt. v. 14.07.2003, VerfGH 2/01) gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat dort eine deutliche Verbindung zwischen Funktionszulagen und dem formalen Gleichheitssatz hergestellt, um Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus zu vermeiden. Die tatsächliche Existenz der Verteilung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln über den Kreis der Fraktionsvorsitzenden hinaus ist

unbestritten. Die Argumentation, diese Praxis beeinträchtigt den Status des Abgeordneten, ist in sich schlüssig.

Auch die passive Prozeßführungsbefugnis der Antragsgegnerinnen ist zu bejahen, da der Antragsteller sowohl als ehemaliges Mitglied der CDU-Fraktion als auch später als fraktionsloses Mitglied der Bürgerschaft durch die von ihm gerügte Praxis aller drei Antragsgegnerinnen betroffen ist. Ebenso wie die Antragsgegnerinnen verhielt er sich im innerparlamentarischen Raum (vgl. BVerfGE 100, 266 [270]). Die Freiheit des Mandats und die Statusgleichheit der Abgeordneten bestehen auch nicht nur im Verhältnis zur eigenen Fraktion oder Gruppe, sondern sind eine Qualität des Abgeordnetenstatus als solchen, der generell zu gewährleisten ist. Eine - für die Zwecke der Zulässigkeitsprüfung unterstellte - Abgeordnetenhierarchisierung trifft jeden Abgeordneten des hiervon betroffenen Parlaments.

Der Antrag ist auch nicht rechtsmißbräuchlich gestellt; hierfür fehlt – entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerinnen – jeder Anhaltspunkt.

Der Antrag ist jedoch nicht innerhalb der Ausschlußfrist des § 25 Abs. 3 BremStGHG gestellt. Da der Antrag am 6. Juni 2003 eingegangen ist, durfte dem Antragsteller die von ihm gerügte Praxis der Funktionszulagen nicht vor dem 6. März 2003 bekannt geworden sein. Dies hat der Antragsteller indes nicht behauptet. In der mündlichen Verhandlung hat er sich vielmehr dahin geäußert, daß ihm zwar die in den Bürgerschaftsdrucksachen dokumentierte Praxis der Fraktionen durchaus schon früher bekannt gewesen sei, daß ihm aber erst Ende April 2003 nach seinem Ausscheiden aus der CDU-Fraktion und Eintritt in die Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Schill) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Praxis gekommen seien, als er von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) Kenntnis erhalten habe. Auf diese vom Antragsteller angestellte neue rechtliche Würdigung der gerügten und ihm bekannten Praxis kommt es jedoch nicht an. § 25 Abs. 3 BremStGHG stellt vielmehr eindeutig darauf ab, wann die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung als solche dem Antragsteller bekannt geworden ist. Dieser Zeitpunkt liegt nach dem eigenen Vortrag des Antragstellers aber weit vor dem 6. März 2003.

Auch die Argumentation des Antragstellers, daß die laufende monatliche Auszahlung der Funktionszulagen als je und je neue, die Dreimonatsfrist immer wieder in Gang setzende Maßnahme zu qualifizieren sei, steht der Fristversäumnis nicht entgegen. Eine solche Auffassung würde die Bedeutung der Fristvorschrift des § 25 Abs. 3 BremStGHG weitgehend unterminieren. Im Organstreitverfahren werden typischerweise Organkompetenzüberschreitungen gerügt; besteht die als Kompetenzüberschreitung gerügte Maßnahme wie hier in einer ständigen Verwaltungspraxis, so realisiert diese sich zwangsläufig immer neu – deshalb ist sie Praxis. Aber so wenig die (potentiell) täglichen Wirkungen eines Gesetzes zum Ausgangspunkt der Fristberechnung taugen, entscheidender Zeitpunkt vielmehr die Verkündung des Rechtsaktes ist (vgl. BVerfGE 24, 252 [258]; ferner BVerfGE 80, 188 [209] zur Wirkung von Geschäftsordnungsvorschriften), so wenig können die einzelnen Durchführungsschritte einer etablierten Praxis zum Ausgangspunkt der Fristberechnung werden. Die zur Umsetzung der Fraktionsentscheidungen getroffenen Akte vollzogen diese nur, enthielten aber gegenüber dem Antragsteller keine neue Beschwer mehr.

Die Tatsache, daß der Antragsteller ab April 2003 nicht mehr Mitglied einer Fraktion, sondern bis zum Ende der 15. Wahlperiode fraktionsloser Bürgerschaftsabgeordneter war, hat eine anderweitige und zusätzliche Betroffenheit des Antragstellers durch die gerügten Maßnahmen mit der Folge, daß unter diesem Gesichtspunkt die Fristberechnung anders einzusetzen hätte (vgl. BVerfGE 80, 188 [210 f.]), nicht ausgelöst.

V.

Mit dem Hilfsantrag kann der Antragsteller gleichfalls keinen Erfolg haben. Der Antrag geht dahin, die Frage der Auslegung des Rechts auf freie Mandatsausübung (Art. 83 BremLV einerseits, Art. 38 Abs. 1 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG andererseits) dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG, § 85 BVerfGG (sog. Divergenzvorlage) zu unterbreiten.

Eine derartige Vorlage kommt nur in Betracht, ist dann allerdings zwingend und von Amts wegen geboten, wenn das Landesverfassungsgericht "bei der Auslegung des Grundgesetzes" von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Ver-

fassungsgerichts eines anderen Landes abweichen will. Diese Situation liegt hier nicht vor. Ist der Antrag nämlich unzulässig, dringt der Staatsgerichtshof überhaupt nicht zur Prüfung vor, ob er von der Rechtsprechung eines anderen Verfassungsgerichts abweichen möchte. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht wäre bei dieser Konstellation evident unzulässig.

Es kann daher dahingestellt bleiben, ob ein über eine bloße Anregung an den Staatsgerichtshof hinausgehender prozessualer Antrag auf Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG überhaupt zulässig ist.

D.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Rinken

gez. Bewersdorf

gez. Ernst

gez. Klein

gez. Preuß

gez. Stauch

gez. Wesser