

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Entscheidung vom 19.10.1996 – St 1/95

Zur ordnungsgemäßen Verwendung an parlamentarische Gruppierungen ausgezahlter Haushaltsmittel und zur Verpflichtung der Rückzahlung solcher Mittel bei nicht ordnungsgemäßer Verwendung.

1. Die zwischen dem Parlament und einer parlamentarischen Gruppierung (Fraktion oder Gruppe) streitige Frage, ob die der Gruppierung zugeflossenen öffentlichen Mittel an die Staatskasse zurückzuerstatten sind, ist staatsrechtlicher Natur; es sei denn, das Rechtsverhältnis hat eine verwaltungsrechtliche Ausgestaltung erfahren.
2. Eine parlamentarische Gruppierung existiert nach Beendigung der Legislaturperiode - auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung - als Liquidationssubjekt fort und ist im verfassungsgerichtlichen Verfahren beteiligungsfähig.
3. Als Grundlage einer Rückzahlungsverpflichtung kommt - sofern eine spezielle gesetzliche Regelung fehlt - der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch in Betracht. Er wurzelt im Rechtsstaatsprinzip und gilt auch im Verfassungsrecht.
4. Die an die parlamentarischen Gruppierungen gezahlten Haushaltsmittel müssen der Erfüllung der Verfassungsfunktionen dieser Gruppierungen dienen.

Parlamentarische Gruppierungen dürfen die ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel (jedenfalls) nicht für Zwecke Dritter, insbesondere nicht für Parteiaufgaben, sowie nicht für Zwecke verwenden, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten.

5. Die parlamentarischen Gruppierungen haben - auch ohne spezielle gesetzliche Regelung - über die Verwendung der ihnen überlassenen Haushaltsmittel umfassend Rechnung zu legen; diese verfahrensrechtliche Pflicht folgt aus der Zweckbestimmung der Mittel, deren ordnungsgemäße Verwendungen anderenfalls nicht überprüft werden könnte, und wurzelt in dem in Art. 20 Abs. 3 GG statuierten Prinzip der Rechtsbindung staatlicher Organe.

Die Verletzung dieser Pflicht hat zur Folge, daß von einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung nicht ausgegangen werden kann.

Entscheidung vom 19. Oktober 1996

- St 1/95 -

in dem Verfahren der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) gegen die Gruppe der Deutschen Volksunion in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) i.L.

Entscheidungsformel:

Die Antragsgegnerin wird verurteilt, von den in der Zeit vom 16. Oktober 1991 bis zum 23. Januar 1993 an die Fraktion der DVU in der Bremischen Bürgerschaft ausgezahlten Fraktionsmitteln DM 261.768,17 an die Freie Hansestadt Bremen zurückzuzahlen. Der weitergehende Antrag wird zurückgewiesen.

Der auf Auszahlung der in der Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 7. Juni 1996 fällig gewordenen Gruppenmittel gerichtete Antrag der Antragsgegnerin wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Antragstellerin begehrt die Rückzahlung von Mitteln, die der Präsident der Bremischen Bürgerschaft während der 13. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft gemäß § 37 a.F. BremAbgG an die Fraktion der DVU ausgezahlt hat. Diese wiederum verlangt die Auszahlung weiterer Mittel, die der Präsident der Bremischen Bürgerschaft in der Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum Ende der Wahlperiode, dem 7. Juni 1995, einbehalten hat.

Bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 29. September 1991 errang die Deutsche Volksunion (DVU) sechs Mandate. Die sechs Abgeordneten bildeten die Fraktion der DVU. Nachdem bereits 1991 der

Abgeordnete H.A. die Fraktion verlassen hatte, schied aus dieser im Januar 1993 auch der Abgeordnete P. N. aus. Damit verlor die Fraktion der DVU ihren Fraktionsstatus und bildete für den Rest der 13. Wahlperiode eine Gruppe. Deren Mitgliederzahl reduzierte sich im Oktober 1993 durch den Austritt des Abgeordneten K.B. erneut. Vorsitzende der Gruppe war zuletzt die Abgeordnete M.B..

Bei der Wahl vom 14. Mai 1995 zur 14. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft errang die DVU kein Mandat.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

In der Zeit vom 16. Oktober 1991 bis zum 23. Januar 1993 flossen der Fraktion der DVU DM 995.757,- an Fraktionsmitteln zu. Nachdem der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen die Verwendung der Mittel geprüft hatte, übersandte er der Fraktion seine Prüfungsmitteilung vom 29. Juli 1994, zu der deren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 19. August 1994 Stellung nahm. In seiner abschließenden Feststellung und Bewertung vom 6. Dezember 1994 kam der Rechnungshof zu dem Ergebnis, daß die Mittelverwendung teilweise als „in gravierendem Maße mißbräuchlich“ anzusehen sei, und unterrichtete den Präsidenten der Antragstellerin hiervon. Dieser und der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft beschlossen daraufhin, ab 1. Januar 1995 keine Mittel mehr an die Gruppe der DVU auszuzahlen, sondern die dieser zustehenden Mittel mit Rückforderungsansprüchen wegen zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel zu verrechnen.

Nachdem zunächst der Präsident der Bremischen Bürgerschaft den Antrag vor dem Staatsgerichtshof gestellt hatte, hat er, nachdem der Staatsgerichtshof Zweifel an seiner Antragsbefugnis geäußert hatte, auf der Grundlage eines Beschlusses der Bremischen Bürgerschaft namens der Bürgerschaft erklärt, diese trete selbst als Antragstellerin in das Verfahren ein.

Im wesentlichen trägt die Antragstellerin vor:

Das Verfahren sei zulässig. Insbesondere sei die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs gegeben, da Streitigkeiten um die Gewährung und Rückforderung von Mitteln für Fraktionen und Gruppen verfassungsrechtlicher Art seien. Der Weg zum Staatsgerichtshof sei nach Art. 140 Abs. 1 LV offen.

Der Rückforderungsbetrag setze sich wie folgt zusammen:

- Gehalt des Fraktionsgeschäftsführers (DM 70.000,-)

Die Antragsgegnerin habe mit Herrn S.E. am 12. Dezember 1991 rückwirkend zum 13. Oktober 1991 einen Arbeitsvertrag geschlossen, wonach dieser seine volle Arbeitskraft der Tätigkeit als Fraktionsgeschäftsführer der Antragsgegnerin zu widmen gehabt habe. Sein Gehalt habe im Prüfungszeitraum vom 13. Oktober 1991 bis 31. Januar 1993 DM 108.738,51 betragen. Dieser Betrag sei zu Lasten der Fraktionszuschüsse seitens der Bürgerschaft unmittelbar an Herrn E. gezahlt worden.

Dieser habe ein weiteres Arbeitsverhältnis als leitender Angestellter beim Verlag des DVU-Vorsitzenden an seinem Wohnort in München gehabt. Dort habe auch in dem hier interessierenden Zeitraum der Schwerpunkt seiner Tätigkeit gelegen, denn Herr E. sei seinerzeit lediglich rund vierzigmal für jeweils einen oder mehrere Tage im Lande Bremen gewesen. Auch habe der Rechnungshof in den Unterlagen kaum Spuren seiner Arbeit gefunden. Es müsse daher davon ausgegangen werden, daß er weit überwiegend nicht für die Antragsgegnerin, sondern für die Partei DVU und den ihr nahestehenden Verlag, die beide von Dr. F. in München geleitet würden, gearbeitet habe.

In Übereinstimmung mit den Feststellungen des Rechnungshofes könne daher nur davon ausgegangen werden, daß Herr E. höchstens ein Drittel seiner Arbeitskraft für die Antragsgegnerin aufgewendet habe. Bezüglich der übrigen Gehaltszahlung liege daher eine zweckwidrige Mittelverwendung vor. Da sich der Rückforderungsbetrag nicht exakt berechnen lasse, werde dieser auf DM 70.000,- abgerundet.

- Zahlungen an einen Fraktionsmitarbeiter (DM 28.000,-)

Aufgrund eines vom 16. Oktober 1991 datierenden Vertrages seien seitens der Antragsgegnerin an einen Mitarbeiter, Herrn Z., monatlich DM 4.000,- gezahlt worden. Für den Zeitraum von Oktober 1991 bis April 1992 sei das Entgelt, insgesamt DM 28.000,-, in einer Summe ausgezahlt worden.

Es sei davon auszugehen, daß Herr Z. seine Tätigkeit nicht bereits im Oktober 1991, sondern erst mit der Einrichtung der Geschäftsstelle im Mai 1992 aufgenommen habe. Im Januar 1992 sei nämlich noch nicht beabsichtigt gewesen, ein Fraktionsbüro einzurichten, und noch am 25. Februar 1992 habe sich die Antragsgegnerin um einen Mitarbeiter auf Honorarbasis bemüht. Hinzu komme, daß es keine Erklärung dafür gebe, weshalb Herr Z. sieben Monate auf sein Entgelt verzichtet und es dann in einer Summe beansprucht haben solle.

- Öffentlichkeitsarbeit (DM 144.151,60)

Die Antragsgegnerin habe im Prüfungszeitraum für Öffentlichkeitsarbeit fast DM 400.000,- und damit rund 42 Prozent ihrer Gesamtausgaben aufgewendet. Dies falle im Vergleich mit den entsprechenden Ausgaben der Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft und anderer Landtage sowie des Deutschen Bundestages völlig aus dem Rahmen.

Der geltend gemachte Betrag von DM 144.151,60 sei zur Parteienfinanzierung und damit eindeutig zweckwidrig verwendet worden. Er setze sich wie folgt zusammen:

- Die Antragsgegnerin habe 28.000 Exemplare der Deutschen Wochen-Zeitung, die Sprachrohr der DVU sei und von deren Parteivorsitzendem herausgegeben werde, für DM 42.728,- gekauft und verteilt.
- Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin zwölf Großanzeigen in der Deutschen Wochen-Zeitung veröffentlichen lassen und in sieben Fällen die Zeitung jeweils - über den Kiosk- und Abonnentenverkauf hinaus - an 10.800 Werbeanschriften versandt. Dabei seien allein für die Belieferung der Werbeanschriften Kosten von insgesamt DM 101.423,60 entstanden. Den Anzeigentext hätte die Antragsgegnerin weit preiswerter als Massendrucksache versenden können; es sei ihr indessen um die flächendeckende Vertreibung der in der Deutschen Wochen-Zeitung enthaltenen Auffassungen der DVU gegangen.
- Zahlungen an Sachverständige und Honorarkräfte (DM 207.028,57)

Die Antragsgegnerin habe für Sachverständige und zehn Honorarkräfte, die fast alle in der Umgebung Münchens gewohnt hätten und von denen eine regelmäßig für die Deutsche Wochen-Zeitung tätig gewesen sei, insgesamt DM 207.028,57 ausgegeben. Die Vergütung sei unterschiedlich gehandhabt worden. Einige Honorarkräfte hätten monatlich laufend Beträge erhalten, anderen seien Einzelleistungen vergütet worden. Lediglich in zwei Fällen hätten seitens der Antragsgegnerin schriftliche Vereinbarungen vorgelegt werden können; weitere nachprüfbare Unterlagen seien offensichtlich nicht vorhanden.

Auch hinsichtlich zweier Gutachten, die Professor T. M. für ein Honorar von insgesamt DM 7.000,- angeblich für die Antragsgegnerin erstattet habe, fehlten jegliche Unterlagen.

Die Summe der Einzelforderungen ergebe DM 449.180,17. Hiervon seien die ab 1. Januar 1995 bis zum Ende der Wahlperiode am 7. Juni 1995 fälligen Gruppenmittel - für die Monate Januar bis März monatlich DM 18.471,- und für die Monate April bis Juni monatlich DM 18.333,- abzusetzen.

Die Antragstellerin beantragt,

die Antragsgegnerin zu verurteilen, an die Freie Hansestadt Bremen DM 375.434,17 zu zahlen, hilfsweise

festzustellen, daß die Antragsgegnerin verpflichtet ist, an die Freie Hansestadt Bremen DM 375.434,17 zu zahlen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge als unzulässig - hilfsweise als unbegründet - zurückzuweisen.

Des weiteren beantragt sie,

die Antragstellerin zu verpflichten, an die ehemalige Gruppe der DVU in der Bremischen Bürgerschaft die in der Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum Ende der Wahlperiode (7. Juni 1995) fällig gewordenen Gruppenmittel auszuzahlen, sowie

festzustellen, daß die ehemalige Gruppe der DVU in der Bremischen Bürgerschaft der Antragstellerin und deren Präsidenten nichts schulde.

Sie hält die Anträge für unzulässig:

Diese seien bereits bei Antragstellung unzulässig gewesen, da es keine Rechtsnachfolge von der Fraktion auf die Gruppe der DVU gebe. Jedenfalls sei die Unzulässigkeit aber durch die Wahl zur Bürgerschaft vom 14. Mai 1995 eingetreten, bei der Kandidaten der DVU kein Mandat errungen hätten.

Im übrigen seien die Anträge aber auch unbegründet:

Es fehle bereits an der Aktivlegitimation. Als Antragstellerin komme allenfalls die Freie Hansestadt Bremen in Betracht. Weder die jetzige Antragstellerin noch deren Präsident seien befugt, Gruppenmittel zurückzufordern.

Für die Rückforderung der Mittel gebe es im übrigen keine Anspruchsgrundlage. Die Fraktionen und Gruppen bestimmten im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Aufgabenstellung selbst über die Verwendung

der Mittel. Sie, die Antragsgegnerin, sei auch nicht verpflichtet - etwa im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses - gegenüber der Antragstellerin zu den unbegründeten Vorwürfen des Landesrechnungshofes über das bereits gegenüber dem Rechnungshof Vorgetragene hinaus im einzelnen Stellung zu nehmen. Ein derartiges Kooperationsverhältnis bestehe nicht. Die Beweislast für die den Antrag begründenden Tatsachen liege allein bei der Antragstellerin. Schließlich stehe der ehemaligen Vorsitzenden der Gruppe, gegen die ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sei, nach den §§ 53, 55 StPO ein Aussageverweigerungsrecht zu. Ein solches Recht ergebe sich im übrigen auch aus Art. 96 LV.

Nach Art. 92 Abs. 3 LV verfüge der Präsident der Bürgerschaft über Einnahmen und Ausgaben „nach Maßgabe des Haushalts“. Nach dem Haushalt hätten der Antragsgegnerin aber die hier in Rede stehenden Mittel zugestanden. Die Auffassung, der Präsident der Antragstellerin habe die Mittel sperren dürfen, weil er für den Haushalt „verantwortlich“ sei, werde von Art. 92 Abs. 3 LV nicht getragen. Deshalb habe die Antragsgegnerin (in Abwicklung) noch einen Anspruch auf die rechtswidrig einbehaltenen Gruppenmittel.

B.

I.

Der von der Antragstellerin zur Entscheidung gestellte Hauptantrag ist zulässig.

1) Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 LV, § 1 Nr. 1 StGHG (1956). Nach diesen Vorschriften ist der Staatsgerichtshof zuständig zur Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und staatsrechtliche Fragen, die ihm von den in Art. 140 LV aufgeführten Antragsberechtigten vorgelegt worden sind. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben:

a) Der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens wurzelt im materiellen Verfassungsrecht. Die unter den Beteiligten streitige Frage, ob die Antragsgegnerin die ihr zugeflossenen Mittel zurückzahlen hat, ist staatsrechtlicher Art. Die Entscheidung des Rechtsstreits erfordert eine Klärung der rechtlichen Beziehungen zwischen der Bremischen Bürgerschaft insgesamt und Untergliederungen (Teilorganen) der Bürgerschaft zueinander, die z.T. in der Landesverfassung selbst, zu anderen Teilen aber in der Geschäftsordnung und ergänzend durch ungeschriebene Rechtsgrundsätze geregelt werden. Entscheidungserheblich sind die Regeln über innere Organisation, Tätigkeit, Befugnisse und rechtliche Beziehungen der Staatsorgane und ihrer Untergliederungen zueinander, sie sind unabhängig von ihrer Aufnahme in den Verfassungstext solche des Staatsrechts.

Die Tatsache, daß die Beteiligten den Status von verfassungsrechtlichen Organen bzw. von Organteilen haben, schließt allein zwar nicht aus, daß die rechtlichen Beziehungen zwischen ihnen im Einzelfall verwaltungsrechtlicher Natur sein können (vgl. BVerfGE 27, 152, 157; 42, 103, 112 f.; 73, 1, 30 f.; BVerwG NJW 1985, 2344 = DÖV 1986, 244; NJW 1985, 2346 = DÖV 1986, 246). Im vorliegenden Falle wird der von der Antragstellerin geltend gemachte Anspruch indessen nicht durch verwaltungsrechtliche Normen bestimmt. Die vom Präsidenten der Antragstellerin an Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaft geleisteten Zahlungen beruhen auf dem durch die Landesverfassung und die Geschäftsordnung geregelten staatsorganisatorischen Binnenrecht der Bürgerschaft.

b) Daß die Antragstellerin inzwischen der Bürgerschaft nicht mehr angehört und damit auch nicht mehr ein mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Parlaments ist, hindert nicht die Annahme einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit, da diese nicht das Fortbestehen der (Teil-) Organstellung voraussetzt. Vielmehr genügt es, daß das verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis Grundlage des erhobenen Anspruchs ist und insoweit noch der Abwicklung bedarf.

2) Die Antragsgegnerin ist im verfassungsrechtlichen Verfahren beteiligungsfähig. Sie existiert, obwohl die 13. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft, in der sie als Vereinigung von Abgeordneten bestand, inzwischen beendet ist, als Liquidationssubjekt fort.

a) Die Antragsgegnerin war als Abgeordnetengruppe institutionalisiert. Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft sieht - insoweit in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (vgl. dort § 10 Abs. 4) - die Existenz von Gruppen in ihrem § 7 Abs. 5 ausdrücklich vor.

Eine Gruppe von Abgeordneten ist ebenso wie eine Fraktion ein Zusammenschluß von Parlamentsmitgliedern von in wesentlicher Hinsicht übereinstimmender politischer Überzeugung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Fraktionen und Gruppen u.a. als „Gliederungen des Bundestages“ oder als dessen „Teile“ sowie als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ umschrieben, die „der organisierten Staatlichkeit“ eingefügt

seien (so etwa BVerfGE 10, 4, 14; 20, 56, 104; 43, 142, 147; 62, 194, 202). Der Staatsgerichtshof hat hinsichtlich der Fraktionen, die in Art. 77 und 105 Abs. 2 LV ausdrücklich erwähnt werden, ausgeführt, nach bremischem Verfassungsrecht handele es sich bei ihnen um „ständige, mit eigenen Rechten ausgestattete Gliederungen der Bürgerschaft“, die zugleich im Parlament mittelbar als Repräsentanten der jeweiligen Parteien wirkten (BremStGH 2, 19, 21). An dieser Charakterisierung der Fraktionen hat sich auch durch das - im übrigen erst mit dem Beginn der 14. Wahlperiode in Kraft getretene und daher hier nicht anwendbare - Gesetz zur Änderung des Bremischen Abgeordnetengesetzes und des Senatsgesetzes vom 5. Juli 1994 (Brem.GBl. S. 195), durch das Regelungen über die Rechtsstellung der Fraktionen in das Bremische Abgeordnetengesetz (§§ 36 bis 45 n.F.) aufgenommen worden sind, nichts geändert; in dem Bericht zum Abänderungsgesetz (Drucksache 13/935 der Bremischen Bürgerschaft, S. 3) ist ebenfalls von Fraktionen als Gliederungen der Bürgerschaft die Rede. Sind aber die Fraktionen Gliederungen des Parlaments, so führt dessen Ende - sei es infolge Ablaufs der Wahlperiode oder kraft Auflösung - auch zur Auflösung der Fraktionen, weil diese als seine Gliederungen an seinen Bestand gebunden sind (Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 281 m.N.; s.a. Hauenschildt, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, 1968, S. 193; Kretschmer, Fraktionen, 2. Auflage, 1992, S. 54; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, 1984, § 23 I 2 e).

Die vorstehenden Überlegungen gelten sinngemäß auch für Abgeordnetengruppen. Sie besitzen zwar nicht alle parlamentarischen Rechte, die den Fraktionen eingeräumt sind; sie sind jedoch - wie diese - Gliederungen des Parlaments (BVerfGE 62, 194, 202) und daher ebenfalls von dessen Bestand abhängig. Hieraus folgt, daß die Antragsgegnerin mit dem Ende der 13. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft als parlamentarische Gliederung aufgehört hat zu bestehen.

- b) Die Antragsgegnerin besteht jedoch als Liquidationssubjekt fort. Fraktionen und Gruppen sind nicht nur parlamentarisch tätig, sondern nehmen in erheblichem Umfang auch am allgemeinen Rechtsverkehr teil, indem sie Vertragsbeziehungen (z.B. Arbeitsverträge, Mietverträge) eingehen und für ihre Wirtschaftsführung über eigene Bankkonten verfügen. Die Funktion von Fraktionen und parlamentarischen Gruppen besteht in der Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung, die durch die Sicherung der kollektiven Wahrnehmung parlamentarischer Rechte sowie durch die Steuerung der Arbeit des Parlaments durch diese Gruppierungen erreicht wird (Stern, a.a.O.). Diese Funktion erfordert organisatorische Strukturen, die ohne Eingehung der unterschiedlichsten rechtlichen Beziehungen nicht geschaffen und aufrechterhalten werden können. Mit dem Ende der parlamentarischen Funktion verflüchtigen sich diese Rechtsbindungen nicht gleichsam von selbst. Vielmehr bedarf es deren geregelter Abwicklung. Es ist darum unabweislich, daß Fraktionen und parlamentarische Gruppen nach dem Verlust der Rechtsstellung im Parlament außerhalb des Parlaments als Liquidationssubjekte fortbestehen. Wie der Gegenstand dieses Verfahrens zeigt, kann auch das verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis zum Parlament selbst nicht in jeder Beziehung abwicklungslos beendet werden.

Dem haben inzwischen auch der Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber Rechnung getragen und im Anschluß an einen gemeinsamen Musterentwurf der Landtagspräsidenten entweder in gesonderten Fraktionsgesetzen - so etwa Bayern (Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag vom 26. März 1992 - GVBl. S. 39 -) - oder durch entsprechende Änderung und Ergänzung der bestehenden Abgeordnetengesetze - so etwa der Bund (Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. März 1994 - BGBl. I S. 526 -) und Bremen (Gesetz zur Änderung des Bremischen Abgeordnetengesetzes und des Senatsgesetzes vom 5. Juli 1994 - Brem.GBl. S. 195 -) - den Fraktionen nicht nur ausdrücklich den Status von „rechtsfähigen Vereinigungen“ zuerkannt, sondern für den Fall des Wegfalls dieser Rechtsstellung auch Regelungen über deren Liquidation aufgenommen.

- 3) Die Antragsgegnerin ist auch ordnungsgemäß vertreten, und zwar durch die ehemalige Abgeordnete M. B., die am Ende der 13. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft ihre Vorsitzende war. Dies ergibt sich aus dem Status der Antragsgegnerin als parlamentarischer Gruppe.

Da Fraktionen und parlamentarische Gruppen durch den freiwilligen Zusammenschluß von Abgeordneten entstehen (§ 7 Abs. 1 und Abs. 5 GO der Bremischen Bürgerschaft; s.a. § 10 Abs. 1 und 4 GO des Deutschen Bundestages), haben sie eine mitgliedschaftliche Struktur. Als Vorbild bietet sich daher vor allem das Vereinsmodell an. Nach der von der Zivilrechtsprechung entwickelten Definition ist der Verein die auf eine gewisse Dauer berechnete Verbindung einer Anzahl von Personen zur Erreichung gemeinsamen Zwecks, die nach ihrer Satzung körperschaftlich organisiert ist, einen Gesamtnamen führt und auf einen wechselnden Mitgliederbestand angelegt ist (RGZ 95, 192, 193 f.; 165, 140, 143). Parlamentarische Fraktionen und Gruppen erfüllen diese Merkmale in einem Maße, das die strukturelle Gleichsetzung rechtfertigt. Für sie ist ein Wechsel der Mitglieder zwar nicht typisch, er ist aber möglich und berührt nicht den Bestand der Vereinigung. Daß ihre Dauer nur auf die

Legislaturperiode bezogen ist, ist ebenfalls unschädlich. Damit kommt Vereinsrecht zur Anwendung, so daß auf die Vorschriften der §§ 21 ff. BGB zurückgegriffen werden kann. Danach bleibt der Vorstand als Liquidator im Amt.

- 4) Die Antragstellerin ist nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 LV antragsbefugt. Der Beteiligtenwechsel vom Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft zur Antragstellerin war sachdienlich und damit zulässig (§§ 6 StGHG, 91 Abs. 1 VwGO, 263 ZPO). Er vermeidet ein zusätzliches Verfahren. Daraus erwächst auch der Antragsgegnerin kein Nachteil. Da in einem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof eine Kostenerstattung nicht vorgesehen ist (§ 10 Satz 2 StGHG), führt die Vermeidung eines weiteren Verfahrens vielmehr auch für die Antragsgegnerin zu einer Entlastung. Aus diesem Grunde hat der Staatsgerichtshof die Möglichkeit des Beteiligtenwechsels aufgezeigt.
- 5) Der Zahlungsantrag ist im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof gemäß Art. 140 Abs. 1 LV zulässig, so daß es keines Eingehens auf den Feststellungsantrag bedarf.

II.

Der Antrag ist begründet, soweit die Antragsgegnerin von der Antragstellerin die Rückzahlung der in der Zeit vom 16. Oktober 1991 bis zum 23. Januar 1993 an die Fraktion DVU in Bremischen Bürgerschaft ausgezahlten Fraktionsmitteln in Höhe von DM 261.768,17 verlangt; im übrigen ist der Antrag unbegründet.

- 1) Die Antragstellerin ist Inhaberin des geltend gemachten Anspruchs auf Rückzahlung der ausgekehrten Mittel, und zwar ungeachtet der haushaltsrechtlichen Verfügungszuständigkeit des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft. Die finanziellen Beziehungen zwischen der Bürgerschaft und den Fraktionen und Gruppen betreffen die Einnahmen und Ausgaben der Bürgerschaft (Art. 92 Abs. 3 LV). Diese ist - jedenfalls auf Betreiben des Präsidenten - befugt, den Anspruch selbst einzuklagen. Ob dem Präsidenten daneben nach Maßgabe des jeweils zum Zuge kommenden Verfahrensrechts eine eigene Klagebefugnis zusteht, bedarf hier keiner Erörterung.
- 2) Die Rückforderungen beziehen sich auf die Mittel, die gemäß § 37 a.F. BremAbgG in der Zeit vom 16. Oktober 1991 bis zum 23. Januar 1993 an die DVU-Fraktion ausgezahlt worden sind. Daß diese im Januar 1993 den Fraktionsstatus verloren hat, führt nicht zur Verneinung ihrer Passivlegitimation. Denn der Verlust des Fraktionsstatus bedeutete zwar das Ende der DVU-Fraktion „als Fraktion“, nicht jedoch deren Ende als parlamentarische Gliederung.
- 3) Anspruchsgrundlage für das Begehren der Antragstellerin ist der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch.
 - a) § 44 a LHO, der die die Erstattung von an Dritte geleisteten Zuwendungen regelt, ist bereits deshalb nicht anwendbar, weil er einen Zuwendungsbescheid, d.h. einen Verwaltungsakt und damit eine Beziehung der Über- und Unterordnung zwischen dem Zuwendenden und dem Zuwendungsempfänger voraussetzt. Derartige Beziehungen bestehen in verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnissen im allgemeinen jedoch nicht und existieren auch nicht im Verhältnis zwischen dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und der Antragsgegnerin, solange nicht die Rechtsbeziehungen durch ein Leistungsgesetz verwaltungsrechtlich gestaltet sind. Eine derartige Regelung ist in Bremen erst seit der Änderung des Abgeordnetengesetzes durch das Gesetz vom 5. Juli 1994 (Brem.GBl. S. 195) vorgenommen worden, so daß für den hier bedeutsamen Zeitraum ein Rückzahlungsanspruch nur verfassungsrechtlich begründet werden kann. Im übrigen müßte die Anwendung des § 44 a LHO auch deshalb scheitern, weil der Begriff der Zuwendungen Zahlungen an Privatpersonen oder andere Empfänger außerhalb der staatlichen Funktions- und Ämterordnung meint, während Fraktionen und parlamentarische Gruppen Gliederungen der Staatsorganisation sind, so daß Ausgaben für sie Ausgaben zur staatlichen Bedarfsdeckung sind (vgl. Müller, Fraktionsfinanzierung unter der Kontrolle der Rechnungshöfe, NJW 1990, 2046).
 - b) Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch wird in Rechtsprechung und Literatur üblicherweise zwar als ein verwaltungsrechtliches Institut behandelt, das als Ausprägung des allgemeinen Rechtsgedankens zu verstehen ist, wonach ohne rechtfertigenden Grund vorgenommene Vermögensverschiebungen rückabgewickelt werden müssen (vgl. BVerwGE 71, 85, 88; 80, 170, 177; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Band I, 10. Auflage, 1994, § 55 Randnr. 19; Ossenbühl, NVwZ 1991, 513 ff.).

Dieser allgemeine Rechtsgedanke gilt auch im Verfassungsrecht. Er wurzelt letztlich im rechtsstaatlichen Prinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Ein verfassungsrechtlicher Erstattungsanspruch ist gegeben, wenn ein Rechtsgrund für eine Vermögensverschiebung zwischen den Beteiligten einer verfassungsrechtlichen Rechtsbeziehung entweder von Anfang an nicht besteht oder später wegfällt oder wenn ein mit der Vermögensverschiebung verfolgter Zweck nicht erreicht wird und endgültig nicht mehr eintreten kann. Da der verfassungsrechtliche Rechtsgrund für die Zahlungen an Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaft in ihrem Rechtsverhältnis zur Bürgerschaft liegt (vgl. § 7 GO der Bürgerschaft) und da auch das spätere Ausscheiden der Antragsgegnerin

aus der Bürgerschaft und damit das Erlöschen des verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses den Rechtsgrund der Zahlungen nicht beseitigt hat, kommt im vorliegenden Fall der Tatbestand der Zweckverfehlung in Betracht.

Dieser Tatbestand setzt voraus, daß die Fraktionsmittel zweckbezogen gezahlt worden sind und die mit der Zahlung verfolgten Zwecke nicht mehr verwirklicht werden können. Da Fraktionen nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG Gliederungen des Parlaments und als solche „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ sind (BVerfGE 20, 56, 104; 62, 194, 202; 70, 324, 362; 80, 188, 231; vgl. auch BremStGHE 4, 111, 145 f.), müssen die ihnen zugeflossenen Haushaltsmittel aufgrund des in Art. 131 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LV enthaltenen Prinzips der Vollständigkeit des Haushalts notwendigerweise zweckbezogen sein.

- 4) Die an die parlamentarischen Gruppierungen gezahlten Haushaltsmittel müssen der Erfüllung ihrer Verfassungsfunktionen dienen.
- a) Die durch das Änderungsgesetz vom 5. Juli 1995 geschaffene Rechtslage sieht vor, daß nach § 40 Abs. 1 BremAbgG die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen haben, wobei sie diese staatlichen Haushaltsmittel nach § 40 Abs. 4 BremAbgG nur für Aufgaben verwenden dürfen, „die ihnen nach der Landesverfassung, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig“. Zwar ist das Änderungsgesetz auf die hier interessierenden - in der Zeit zwischen Oktober 1991 und Januar 1993 ausgezahlten - Fraktionsmittel nicht anwendbar; die Rechtslage für den genannten Zeitraum unterscheidet sich inhaltlich jedoch nicht von der durch das Änderungsgesetz geschaffenen.

Die bis zum Ende der 13. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft und daher für den hier interessierenden Zeitraum geltende Fassung des BremAbgG bestimmte in § 37 Abs. 1 Satz 1, daß die Fraktionen der Bürgerschaft die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel erhalten. Diese Regelung entsprach inhaltlich der des Änderungsgesetzes vom 5. Juni 1995, das den Rechtsanspruch der Fraktionen auf die Gewährung öffentlicher Mittel nicht ändern, sondern ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BB-Drucksache 13/935, S. 4) nur präzisieren wollte, insbesondere durch die Klarstellung, daß die den Fraktionen zufließenden Mittel auch Sachmittel umfassen, und durch das ausdrückliche Verbot der Verwendung der Mittel für Parteiaufgaben. Das Änderungsgesetz lehnte sich dabei bewußt an das vom Bundestag beschlossene 16. Gesetz zur Änderung des Bundesabgeordnetengesetzes vom 11. März 1994 (BGBl. I S. 526) an, „um bei Auslegungszweifeln den Rückgriff auf die Begründung des Bundesgesetzes“ zu ermöglichen (BB-Drucksache 13/935, S. 1). Da das Bundesgesetz wiederum an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Aufgaben der Fraktionen anknüpft und diese aufgreift (vgl. BT-Drucksache 12/4756, S. 4), können die vom Bundesverfassungsgericht für die Gewährung öffentlicher Mittel zur Finanzierung von Fraktionen entwickelten Grundsätze auch für die Beurteilung der bremischen Rechtslage herangezogen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 13. Juni 1989 zum Zweck der Finanzierung parlamentarischer Gruppierungen ausgeführt: „Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit (vgl. BVerfGE 20, 56, 104), indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsam Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden (BVerfGE 80, 188, 231).

Aus dieser Entscheidung ergibt sich, daß parlamentarische Gruppierungen die ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nicht für Zwecke Dritter, insbesondere nicht für Parteiaufgaben, sowie nicht für Zwecke verwenden dürfen, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten. Auf der anderen Seite werden Haushaltsmittel zweckentsprechend verwendet, wenn sie der Koordinierung der Arbeit der Mitglieder der parlamentarischen Gruppierung dienen. Daraus ist von Teilen der Literatur gefolgert worden, staatliche Zuschüsse an parlamentarische Gruppierungen dienen ausschließlich parlamentsinternen Koordinationsaufgaben (vgl. v. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, S. 22; Müller, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, NJW 1990, 2046, 2047). Gegenüber dieser engen Auslegung läßt jedoch sich einwenden, sie berücksichtige nicht hinreichend, daß Fraktionen und Abgeordnetengruppen nicht nur Teile des Parlaments und damit Teile der Staatsorganisation, sondern auch Repräsentanten einer Partei seien (vgl. StGHE 2, 19, 21; 4, 111, 145 f. m.N.); diese verfassungsrechtliche Doppelstellung parlamentarischer Gruppierungen beeinflusse Charakter und Umfang der Zwecke, die sie verfolgten und für die die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel verwendet werden dürften.

- b) Einer näheren Bestimmung des Zweckes der Fraktionsmittel bedarf es im vorliegenden Verfahren nicht. Vielmehr ermöglichen die Grenzlinien, soweit sie soeben als gesichert beschrieben worden sind, die Entscheidung dieses Verfassungsrechtsstreits.

Die Frage, ob Mittel, die Fraktionen und Gruppen zweckbestimmt aus dem Haushalt der Bremischen Bürgerschaft zur Verfügung gestellt werden, im Einzelfall im Rahmen ihrer Zweckbindung verwendet worden sind oder nicht, läßt sich nur beantworten, wenn der Mittelempfänger über deren Verwendung umfassend Rechnung legt. Seine verfahrensrechtliche Pflicht zur Rechnungslegung über die ihm zugeflossenen Mittel folgt aus der Zweckbestimmung der Mittel, deren ordnungsgemäße Verwendung ohne eine derartige Verpflichtung nicht überprüft werden könnte. Letztlich wurzelt die Pflicht zur Rechnungslegung, die inzwischen durch das Änderungsgesetz vom 5. Juli 1994 (Brem.GBl S. 195) durch den hier allerdings noch nicht anwendbaren § 42 n.F. BremAbgG seine gesetzliche Ausprägung erhalten hat, in dem in Art. 20 Abs. 3 GG statuierten Prinzip der Rechtsbindung staatlicher Organe. Es gilt in allen Bereichen staatlichen Handelns und daher auch im Verhältnis parlamentarischer Gruppierungen zu den zur Überprüfung der Mittelverwendung berufenen staatlichen Einrichtungen. Diese Einrichtungen sind nicht nur der von Gesetzes wegen für Prüfung der Haushaltsführung zuständige Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen (vgl. §§ 88 ff. LHO), sondern auch der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, der gemäß Art. 92 Abs. 3 LV über die Einnahmen und Ausgaben der Bürgerschaft verfügt sowie der Staatsgerichtshof, sofern - wie hier - in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren über Fragen der gesetzmäßigen Verwendung von Haushaltsmitteln zu entscheiden ist.

Die Verpflichtung staatlicher Organe und Organteile zur Rechnungslegung, die auch die Pflicht umfaßt, bei der Aufklärung von Unklarheiten über die Verwendung der Haushaltsmittel mitzuwirken und insoweit Auskunft zu erteilen, ginge - wäre ihre Verletzung ohne Folgen - ins Leere. Die Verletzung dieser Pflicht muß daher dazu führen, daß zu Lasten der Fraktion oder Gruppe, die ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, von der nicht ordnungsgemäßen Mittelverwendung ausgegangen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung der dem Empfänger anvertrauten zweckgebundenen Haushaltsmittel vorliegen.

Die Kooperationspflicht staatlicher Organe oder Organteile wird durch möglicherweise bestehende Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte von Personen, die den Organen oder Organteilen angehören und für diese handeln, nicht berührt. Diese Rechte schützen den einzelnen lediglich vor der Erzwingung seiner Einlassung oder Aussage, nicht aber vor möglichen anderen Nachteilen.

- 5) Die Anwendung dieser Kriterien führt im einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- a) Gehalt des Fraktionsgeschäftsführers (DM 70.000,-)

Fraktionsgeschäftsführern obliegt die Erledigung der laufenden organisatorischen, juristischen und parlamentarischen Arbeiten der Fraktion (Achterberg, Parlamentsrecht, 287; vgl. auch Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, 62 ff.). Sie haben schon vom Aufgabenfeld her primär Koordinations- und Steuerungstätigkeiten wahrzunehmen, so daß sich gegen eine Bezahlung des Geschäftsführers aus staatlichen Mitteln keine grundsätzlichen Bedenken ergeben.

Derartige Bedenken erhebt auch die Antragstellerin nicht. Sie begründet die Rückforderung vielmehr damit, der Fraktionsgeschäftsführer habe überwiegend für Dr. F. in München gearbeitet und allenfalls ein Drittel seiner Arbeitskraft als Geschäftsführer für die DVU-Fraktion eingesetzt.

Es kann dahinstehen, ob die Antragsgegnerin ihrer Verpflichtung zur Kooperation bei der Aufklärung der Verwendung der ihr insoweit zugeflossenen Haushaltsmittel hinreichend nachgekommen ist. Denn die Tatsachen, aus denen der Präsident der Bürgerschaft in Übereinstimmung mit dem Landesrechnungshof schließt, der Geschäftsführer der DVU-Fraktion habe nur einen Bruchteil seiner Arbeitskraft für die Fraktion eingesetzt, reichen für die Annahme einer derartigen Feststellung nicht aus:

Grundlage für die Schätzung des Umfangs der Tätigkeit des Geschäftsführers für die DVU-Fraktion ist im wesentlichen die Zahl der Tage seiner Anwesenheit im Lande Bremen in der Zeit von Oktober 1991 bis Januar 1993. Abgesehen davon, daß bei dem Vergleich der Zeiten des Aufenthalts des Fraktionsgeschäftsführers im Lande Bremen einerseits mit der Zahl der in den genannten Zeitraum fallenden Werkzeuge andererseits sich letztere noch um Urlaubs- und eventuelle Krankheitstage vermindern, verliert dieses Indiz angesichts der Möglichkeit des Einsatzes moderner Kommunikationsmittel an Gewicht, zumal da der Geschäftsführer von seiner Tätigkeit bei Dr. F. (weitgehend) freigestellt gewesen sein soll.

Daß der Fraktionsgeschäftsführer seinen Wohnsitz nicht nach Bremen verlegt hat, mag private Gründe gehabt haben. Und wenn sich „Spuren seiner Arbeit in den Unterlagen kaum gefunden haben“, kann dies auch am persönlichen Arbeitsstil des Geschäftsführers gelegen haben, durch den vielleicht nur wenige - schriftliche - Spuren gelegt worden sind.

b) Zahlungen an einen Fraktionsmitarbeiter (DM 28.000,--)

Die Rückforderung der Summe, die der Fraktionsmitarbeiter Z. für die Zeit von Oktober 1991 bis April 1992 nachträglich in einer Summe (7 x DM 4.000,-- = DM 28.000,--) erhalten hat, wird damit begründet, daß der Mitarbeiter seine Tätigkeit erst im Mai 1992 aufgenommen habe. Dies folge daraus, daß die Fraktionsgeschäftsstelle, in der er seine Tätigkeit ausgeübt habe, erst in jenem Monat eingerichtet worden sei und daß kein Grund ersichtlich sei, weshalb der Mitarbeiter nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt auf die Auszahlung des ihm zustehenden Entgelts gedrungen habe. Desweiteren sei einer Besprechungsnotiz vom 25. Februar 1992 zu entnehmen, daß man sich zur Erledigung bestimmter Aufgaben um Mitarbeiter bemühen müsse. Auch dies rechtfertige den Schluß, daß Z. seine Arbeit für die Fraktion der DVU erst später aufgenommen habe.

In dem an den Präsidenten des Landesrechnungshofes gerichteten Schreiben vom 29. August 1994 hat die DVU-Fraktion durch den von ihr seinerzeit beauftragten Rechtsanwalt hierzu vortragen lassen, daß Z. auch in dem hier interessierenden Zeitraum die vereinbarte Tätigkeit ausgeübt habe. Die Vorsitzende B. hatte in diesem Zusammenhang erklärt, Z. habe bis zur Eröffnung der Fraktionsgeschäftsstelle in ihrer Wohnung gelebt und dort auch gearbeitet.

Die vom Landesrechnungshof festgestellten Tatsachen rechtfertigen den Schluß, daß der Mitarbeiter Z. seine Tätigkeit für die Fraktion der DVU tatsächlich erst im Mai 1992 aufgenommen hat. Die Antragsgegnerin ist auf diese Tatsachen im einzelnen nicht eingegangen und hat sich insbesondere geweigert, ihrer Pflicht zur Mitwirkung bei der Überprüfung der ihr zugeflossenen Haushaltsmittel durch Erfüllung der ihr vom Staatsgerichtshof durch Verfügung vom 17. April 1996 gemachten Auflagen nachzukommen. Angesichts dieser Sachlage ist die Feststellung gerechtfertigt, daß die Bezahlung des Mitarbeiters Z., soweit sie den Zeitraum vom Oktober 1991 bis April 1992 betraf, nicht für fraktionsbezogene Aufgaben erfolgte.

c) Öffentlichkeitsarbeit (DM 144.151, 60)

Es kann dahinstehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang bereits vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 5. Juni 1995, das die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch Fraktionen über deren Tätigkeit nunmehr ausdrücklich für zulässig und damit zu den mit Haushaltsmitteln finanzierten Aufgaben der Fraktionen erklärt (vgl. §§ 38 Abs. 2 Satz 2, 40 Abs. 3 Satz 1 n.F. BremAbgG), die Öffentlichkeitsarbeit parlamentarischer Gruppierungen vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (BVerfGE 80, 188 ff.) vom Zweck der Fraktionszuschüsse gedeckt war. Denn der hier geltend gemachte Rückzahlungsanspruch ist jedenfalls deshalb begründet, weil aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine zweckwidrige Verwendung für Parteiaufgaben schließen lassen. Die Antragsgegnerin ist ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen. Vielmehr hat sie sich noch in dem vorliegenden Verfahren trotz entsprechender Auflagen durch den Staatsgerichtshof geweigert, hierzu nähere Angaben - etwa dazu, in welchem geographischen Raum die Ausgaben der Deutschen Wochen-Zeitung mit den hier interessierenden Anzeigen verteilt worden sind - zu machen.

d) Zahlungen an Sachverständige und Honorarkräfte (DM 207.028, 57).

Ob die Zahlungen an Sachverständige und sog. Honorarkräfte aus den Fraktionszuschüssen von der Zweckbestimmung dieser Mittel noch gedeckt ist, läßt sich nur beantworten, wenn feststeht, welche Gutachten und sonstigen Leistungen im einzelnen von den Zahlungsempfängern erbracht worden sind. Hierzu hat die Antragsgegnerin gegenüber dem Landesrechnungshof lediglich Angaben zu zwei von Professor T. M. erstellten Gutachten gemacht und ausgeführt, das erste Gutachten habe die Frage behandelt, ob es gerechtfertigt sei, der Fraktion der DVU wegen der (anfänglichen) Nichtunterhaltung eines Fraktionsbüros Fraktionsmittel zu sperren, während das zweite sich damit befaßt habe, ob durch den Vertrag von Maastricht Rechte des Landes Bremen und mittelbar auch die der in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen verletzt werden. Angesichts dieser Themenstellung läßt sich ein Bezug zur Steuerung der parlamentarischen Arbeit der DVU-Fraktion nicht verneinen; dies hat zur Folge, daß jedenfalls das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung der Fraktionsmittel insoweit nicht bejaht werden kann, so daß trotz der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Antragsgegnerin in diesem Punkt - Verweigerung der Vorlage der Gutachten -

nicht von einer nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung ausgegangen werden kann. Eine Rückforderung der für die beiden genannten Gutachten aufgewendeten DM 7.000,- kommt daher nicht in Betracht.

Den weiteren Betrag von DM 200.028,57 hat die Antragsgegnerin jedoch zurückzuzahlen, da nach den vom Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen konkrete Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß diese Mittel zweckwidrig verwendet worden sind. Insoweit ist die Antragsgegnerin ihrer Kooperationspflicht nicht nachgekommen, indem sie genauere Angaben zu den von ihr bezahlten Dienstleistungen nicht gemacht und sich auch geweigert hat, die ihr durch den Staatsgerichtshof gemachten Auflagen - u.a Benennung der von den Honorarkräften und Sachverständigen im einzelnen erbrachten Leistungen - zu erfüllen.

e) Damit errechnet sich der Rückzahlungsanspruch gegen die Antragsgegnerin wie folgt:

Zahlungen an einen Fraktionsmitarbeiter	DM 28.000,-
Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit	DM 144.151,60
Zahlungen an Sachverständige und Honorarkräfte	<u>DM 200.028,57</u>
	DM 372.180,17
abzüglich einbehaltener Gruppenmittel	<u>DM 110.412,-</u>
	<u>DM 261.768,17</u>

III.

- 1) Der auf die Auszahlung der vom Präsidenten der Bürgerschaft in der Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 7. Juni 1995 einbehaltenen Gruppenmittel gerichtete Antrag der Antragsgegnerin ist aus den entsprechend heranzuziehenden Darlegungen zur Zulässigkeit des Begehrens der Antragstellerin (s.o. B I) zulässig. Er erweist sich jedoch als unbegründet, da die Forderung der Antragsgegnerin durch Aufrechnung (§§ 387 ff. BGB) erloschen ist (s.o. B II 5 e).
- 2) Aus der Tatsache, daß der Antrag auf Rückzahlung erhaltener Haushaltsmittel teilweise begründet ist, folgt zugleich die Unbegründetheit des auf die Feststellung, sie „schulde der Antragstellerin und deren Präsidenten nichts“, gerichteten Antrages der Antragsgegnerin.

IV.

Angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Vollstreckungsregelung liegt es im Ermessen des Staatsgerichtshofs zu bestimmen, wer seine Entscheidung vollstreckt und auf welche Weise die Vollstreckung vorzunehmen ist (vgl. Koch, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit der Freien Hansestadt Bremen, 1981, S. 172).

Im Hinblick darauf, daß die Vollstreckung zugunsten des Landeshaushalts vorzunehmen ist, erscheint es zweckmäßig und geboten, als Vollstreckungsbehörde den Senator für Finanzen zu bestimmen, der die Vollstreckung in entsprechender Anwendung des Bremischen Gesetzes über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungswege vom 15. Dezember 1981 (Brem.GBI S. 283) vorzunehmen haben wird.

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt	Bewersdorf	Rinken	
Preuß	Klein	Lissau	Wesser