

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Urteil vom 05.11.2004 – St 3/03

Zur Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende und zur Beschränkung des Oppositionszuschlags auf Fraktionen und Gruppen

Leitsätze

1. Im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder hat sich die Bremische Bürgerschaft (Landtag) zulässigerweise als Teilzeitparlament organisiert. Auf dieser Grundlage ist die Praxis, außer den Fraktionsvorsitzenden auch jeweils den beiden stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Funktionszulage zu zahlen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine die Freiheit des Mandats und die Gleichheit der Abgeordneten gefährdende Hierarchisierung des Parlaments ist nicht feststellbar.
2. Parlamentsfraktionen kommt im Parlamentsleben eine besondere Bedeutung für die Garantie der Funktionsfähigkeit des Parlaments zu; sie sind dessen maßgebliches politisches Gliederungselement.
3. Parlamentarische Opposition, wie sie von Art. 78 Abs. 1 BremLV ausdrücklich anerkannt ist, kann in dem vom parlamentarischen System vorausgesetzten vollen Umfang nur von Fraktionen/Gruppen wahrgenommen werden. Die Beschränkung der Zuteilung eines Oppositionszuschlags auf Oppositionsfraktionen/Gruppen steht mit Art. 78 Abs. 2 BremLV in Einklang und verstößt auch nicht gegen bundesstaatliche Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems oder des Status des Abgeordneten.
4. Fraktionslose einzelne Abgeordnete haben keinen minderen Rechtsstatus gegenüber fraktionsangehörigen Abgeordneten. Die im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten geringeren politisch-parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten sind faktische Auswirkungen des Wahlergebnisses, deren Ausgleich von Verfassungen wegen nicht garantiert ist.

Urteil vom 5. November 2004

- St 3/03 -

in dem Organstreitverfahren
auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen und
der Nichtzahlung eines Oppositionszuschlags

Antragsteller:

..., Mitglied der Bremischen Bürgerschaft (Landtag),

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Axel Adamietz,
Mozartstraße 19, 28203 Bremen

Antragsgegnerin:

Bremische Bürgerschaft (Landtag), vertreten durch den Präsidenten,
Haus der Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen

weitere durch Beitritt Beteiligte:

a) die Fraktion der SPD in der Bremischen Bürgerschaft

b) die Fraktion der CDU in der Bremischen Bürgerschaft

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

Mitwirkungsberechtigter:

der Senator für Justiz und Verfassung

Entscheidungsformel:

1. Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Verfahrensbeteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben.
2. Im übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.
3. Die Freie Hansestadt Bremen hat dem Antragsteller ein Viertel seiner notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e:

A.

Gegenstand des Verfahrens sind Beschlüsse der Antragsgegnerin, der Bremischen Bürgerschaft Landtag), bzw. ihrer Organe (Vorstand, Haushalts- und Finanzausschuß, Plenum), durch die sich der Antragsteller in seinen ihm nach der Landesverfassung zustehenden Rechten als Mitglied der Bürgerschaft verletzt sieht. Gerügt werden die Zahlung von Funktionszulagen an andere Personen als Fraktionsvorsitzende aus den den Bürgerschaftsfraktionen zugewiesenen Geldleistungen und der Ausschluß des Antragstellers aus dem Empfängerkreis des Oppositionszuschlags. Ferner hatte der Antragsteller zunächst eine wahlbedingte Ausgleichszahlung an eine Bürgerschaftsfraktion gerügt.

I.

Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft (Art. 77 BremLV, §§ 36 ff. BremAbgG) werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell und sachlich unterstützt. § 40 BremAbgG bestimmt:

Geld- und Sachleistungen

§ 40

- (1) Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen.
- (2) Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt die Bürgerschaft in entsprechender Anwendung des § 24 Abs. 3 Satz 1 fest. Weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für weitere besondere Aufwendungen erhalten die Fraktionen nach Maßgabe des Haushaltsplans. Dasselbe gilt für die Vergütung und die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführer.
- (3) Die Sachleistungen werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen erbracht.
- (4) Leistungen nach Absatz 1 dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.
- (5) Die Geldleistungen nach Absatz 1 werden den Fraktionen nach § 15 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung zur Selbstbewirtschaftung überwiesen. Die Fraktionen dürfen Rücklagen bilden. Die am Ende des jeweiligen Rechnungsjahres nicht verausgabten Mittel werden auf den Fraktionshaushalt des folgenden Jahres übertragen.

Mit der Rechnungslegung der Fraktionen und der Rechnungsprüfung befassen sich §§ 42 und 43 BremAbgG. § 45 BremAbgG erstreckt die Geltung der §§ 36 – 44 des Gesetzes über Fraktionen hinaus auf Gruppen.

II.

Am 10. Juli 2003 – nach der Neuwahl der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) im Mai 2003 - beschloß der Vorstand der Antragsgegnerin, eine grundsätzliche Neuverteilung der Fraktionszuschüsse (§ 40 BremAbgG) ab 1. Juni 2003 vorzunehmen (alte Beträge in Klammern):

| | | |
|-----------------------------------|-----------|---------------------|
| Grundbetrag | monatlich | 22.000 € (21.760 €) |
| Kopfbetrag pro Abgeordneter | monatlich | 3.200 € (2.593 €) |
| Oppositionsbonus pro Abgeordneter | monatlich | 2.050 € (2.811 €) |

Daraus ergaben sich für 2003 folgende Summen:

| | | |
|----------------------------------|-------------|---------------|
| Fraktion der SPD | 1.761.305 € | (1.716.722 €) |
| Fraktion der CDU | 1.461.380 € | (1.561.762 €) |
| Fraktion Bündnis 90/Die Grünen | 970.418 € | (906.018 €) |
| Mitgliedschaft Stadtbürgerschaft | 18.375 € | (0,0 €) |

Die Neuverteilung führte zu einem Mehrbetrag von insgesamt 26.976 €.

Der Vorstand der Antragsgegnerin beschloß ferner am 26. August 2003, der CDU-Fraktion in der Bürgerschaft einen dreimonatigen Ausgleich auf der Grundlage des bisherigen (d. h. vor der Wahl im Mai 2003 bestehenden) Fraktionszuschusses in Höhe von 39.819 € zu gewähren, um ihr Gelegenheit zu geben, sich auf die verringerte Mandatszahl nach der Wahl umzustellen.

Der – nicht öffentlich tagende - Haushalts- und Finanzausschuß der Antragsgegnerin beschloß am 5. September 2003, der Vorlage des Vorstandes zuzustimmen und den hierdurch entstehenden Mehrbedarf von 66.795 € durch Aufhebung der Sperre bei der entsprechenden Haushaltsstelle (0010/685 52-8) zu bewilligen. Die Freigabe der Mittel wegen der Neuverteilung der Fraktionszuschüsse (einschließlich Oppositionsbonus) wurde gegen die Stimme des Antragstellers, die Freigabe der Mittel wegen der Ausgleichszahlung an die CDU-Fraktion gegen die Stimmen der Ausschußmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und des Antragstellers beschlossen.

Im Tagesordnungspunkt „Erhöhung der Fraktionszuschüsse“ beschäftigte sich das Bürgerschaftsplenum in seiner öffentlichen Sitzung vom 11. September 2003 mit dem Antrag des Antragstellers, wonach die Erhöhung der Fraktionszuschüsse und die Zahlung eines Ausgleichs an die zahlenmäßig geschrumpfte CDU-Fraktion überflüssig seien und nicht in die durch Sparen und Abbau von konsumtiven Leistungen geprägte haushalts- und finanzpolitische Situation des Landes paßten und die Fraktionszuschüsse deshalb auf dem bisherigen Niveau einzufrieren und ein Ausgleichsbetrag an die CDU-Fraktion nicht zu zahlen seien. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

Was den Ausgleichsbetrag an die CDU-Fraktion angeht, so hat der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen in seinem Jahresbericht 2004 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2002, Freie Hansestadt Bremen (Land) – Bremische Bürgerschaft Drucks. 16/173 vom 02.03.2004 – diese Zahlung als mit § 40 Abs. 2 BremAbgG nicht vereinbar beanstandet, zugleich aber mitgeteilt, daß die CDU-Fraktion die gewährten Mittel nicht in Anspruch genommen und zurückgezahlt habe. Der Rechnungshof hat ebenfalls darauf hingewiesen, daß der Vorstand der Bürgerschaft den Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt habe und beabsichtige, sich künftig in vergleichbaren Fällen vor einer Entscheidung mit dem Rechnungshof abzustimmen.

In seinem Bericht gemäß § 40 i. V. m. § 24 BremAbgG zur Höhe der Fraktionszuschüsse (Bremische Bürgerschaft Drucks. 16/170 vom 02.03.2004) erläutert der Vorstand der Bürgerschaft, daß nach der Bürgerschaftswahl 2003 über die Struktur der Fraktionszuschüsse neu zu beraten gewesen sei. Gleichzeitig sei der Tatsache Rechnung getragen worden, daß eine Fraktion ein Mandat nur in der Stadtbürgerschaft erlangt habe. Die Stadtbürgerschaft hat durch das Ortsgesetz zur Änderung des Ortsgesetzes über ausländische Unionsbürger in der Stadtbürgerschaft und die nicht der Bürgerschaft (Landtag) angehörenden Mitglieder der Stadtbürgerschaft vom 8. Juli 2003 (Brem.GBl. S. 289) beschlossen: „Soweit Mitglieder von Fraktionen nur der Stadtbürgerschaft angehören, erhalten die Fraktionen für diese Mitglieder Geld- und Sachleistungen nach § 40 des Bremischen Abgeordnetengesetzes in einer vom Vorstand der Stadtbürgerschaft festzusetzenden Höhe“ (§ 9 Abs. 2). Nach § 10 a des Gesetzes gelten die Vorschriften dieses Ortsgesetzes für weitere Mitglieder der Stadtbürgerschaft, die nicht der Bürgerschaft (Landtag) angehören, entsprechend. In diesem Sinn errechnet sich der Zuschuß für das Stadtbürgerschaftsmandat wie folgt:

| | |
|--|---------|
| monatlicher Kopfbetrag pro Abgeordneter: | 1.600 € |
| monatlicher Oppositionsbonus pro Abgeordneter: | 1.025 € |

Unter Berücksichtigung der ab 1. Januar 2004 eingetretenen und der ab 1. Januar 2005 voraussichtlich eintretenden Tarifierhöhung kommen folgende Fraktionszuschüsse zur Auszahlung, wobei die Zahlungen ab 2004 unter Haushaltsvorbehalt stehen:

| | 2003 (ab 1.6.) | 2004 | 2005 |
|------------------|----------------|-----------|-----------|
| Grundbetrag | 22.000,00 | 22.220,00 | 22.440,00 |
| Kopfbetrag | 3.200,00 | 3.232,00 | 3.264,00 |
| Oppositionsbonus | 2.050,00 | 2.071,00 | 2.092,00 |

Für die einzelnen Fraktionen ergeben sich aus diesen Ansätzen die folgenden Fraktionszuschüsse:

| Jahressumme | 2003 (ab 1.6.) | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| SPD | 1.761.305,00 | 1.830.000,00 | 1.836.000,00 |
| CDU | 1.461.380,00 | 1.400.560,00 | 1.405.000,00 |
| B 90/Grüne* | 988.793,00 | 1.069.150,00 | 1.072.680,00 |
| Summe | 4.211.479,00 | 4.289.710,00 | 4.313.832,00 |
| *davon Stadtbürgerschaft B 90/Grüne | 18.375,00 | 32.030,00 | 32.136,00 |

Den in diesem Bericht enthaltenen Festlegungen hat die Bürgerschaft (Landtag) am 18. März 2004 zugestimmt (Bremische Bürgerschaft, Landtag, 16. WP, Plenarprotokoll, 16. Sitzung, 18. März 2004, S. 840).

Den Teil des Verfahrens, der den Beschluß der Antragsgegnerin über eine wahlbedingte Ausgleichszahlung an die CDU-Fraktion betrifft, haben die Verfahrensbeteiligten in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend für erledigt erklärt.

B.

I.

Der Antragsteller ist auf Wahlvorschlag der FDP am 25. Mai 2003 in die Bremische Bürgerschaft gewählt worden und nimmt dort sein Mandat als fraktionsloser Abgeordneter wahr; er ist auch Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuß der Bürgerschaft. In dem von ihm am 1. Dezember 2003 eingeleiteten Organstreitverfahren macht er geltend, daß er durch den Beschluß des Haushalts- und Finanzausschus-

ses vom 5. September 2003, der einem Beschluß des Vorstandes der Bürgerschaft vom 10. Juli 2003 folgte, und durch den den Ausschlußbeschuß bestätigenden Beschluß der Bürgerschaft (Plenum) vom 11. September 2003 in seinen Rechten als Abgeordneter nach Art. 83 Abs. 1 i. V. m. Art. 65 Abs. 1, 66 Abs. 1, 75 Abs. 1 BremLV verletzt sei.

Im einzelnen führt der Antragsteller aus, daß er als Abgeordneter der Bürgerschaft antragsbefugt sei. Die von ihm gerügten Beschlüsse seien der Antragsgegnerin zuzurechnen. Die Einladung zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der darin enthaltenen Vorlage des Vorstands der Antragsgegnerin sei ihm erst am 28. August 2003 zugegangen. Die genannten Beschlüsse seien die Grundlage für die den Antragsteller in seinem Recht auf strikte Gleichbehandlung verletzende Fraktionsfinanzierung. Nach den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Grundsätzen, die entweder unmittelbar oder entsprechend auch im bremischen Verfassungsrecht gälten, seien alle Abgeordneten formal gleich zu behandeln, damit im Parlament keine Abhängigkeiten der Abgeordneten schaffende Hierarchien entstünden (BVerfGE 102, 224 [239]). Die Zahl der Abgeordneten, die Funktionszulagen erhalten, müsse deshalb sehr beschränkt bleiben; nur die Fraktionsvorsitzenden selbst, nicht auch die stellvertretenden Vorsitzenden dürften Zulagen erhalten. Die Bremer Praxis, wonach auch die stellvertretenden Vorsitzenden an den Funktionszulagen teilhätten, verstoße damit gegen diesen die Rechte des Antragstellers währenden Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Tatsache, daß in Bremen die Funktionszulagen nicht vom Gesetzgeber selbst gewährt, sondern aus den von der Bürgerschaft nach § 40 Abs. 2 BremAbgG festgelegten Geldleistungen an die Fraktionen gezahlt würden, könne an diesem Verfassungsverstoß nichts ändern. Diese als bloße „Umwegfinanzierung“ zu qualifizierende Praxis unterliege denselben rechtlichen Bindungen wie eine unmittelbare gesetzliche Zulagengewährung.

Angesichts der besonderen Bedeutung, die Art. 78 BremLV der parlamentarischen Opposition in einem demokratischen Staat zuerkennt, sei gegen einen Oppositionsbonus im Rahmen der nach § 40 Abs. 2 BremAbgG zu zahlenden Geldleistungen nicht grundsätzlich etwas einzuwenden. Allerdings müsse hieran auch der Antragsteller als den Senat nicht tragender Abgeordneter partizipieren. Der Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 BremLV und § 40 Abs. 2 BremAbgG, der von Ausstattung der oder

von Geldleistungen an (Oppositions-)Fraktionen spreche, stehe nicht entgegen, sondern sei verfassungskonformer Auslegung dahin zugänglich, daß allen der Opposition zuzurechnenden Abgeordneten, auch wenn sie außerhalb einer Fraktion stünden, ein Recht auf Oppositionszuschlag zustehe. Sie hätten die gleichen Aufgaben zu bewältigen wie Fraktionen, also etwa die Kontaktpflege zu den Parteien und Fraktionen derselben politischen Ausrichtung anderer Parlamente in Bund und Ländern. Dies ergebe sich schon daraus, daß der Oppositionsbonus pro Kopf berechnet, also auf den einzelnen Abgeordneten abgestellt werde. Daß der Antragsteller nicht in den Genuß des Oppositionszuschlages komme, diskriminiere ihn daher gegenüber den Abgeordneten, die einer Oppositionsfraktion angehörten. Dies gelte um so mehr, als bei der Zuteilung von Fraktionsmitteln einschließlich des Oppositionsbonus sogar Abgeordnete, die nur einen Sitz in der Stadtbürgerschaft innehätten, zugunsten ihrer Fraktion mitgerechnet würden. Sollten sich die bremischen Bestimmungen entgegen der Erwartung des Antragstellers nicht in diesem Sinne auslegen lassen, müsse die Grundgesetzwidrigkeit von Art. 78 BremLV festgestellt werden.

Der Antragsteller beanstandet ferner das den gerügten Beschlüssen zugrundeliegende Verfahren. Der den Beschluß des Haushalts- und Finanzausschusses veranlassende Vorstandsbeschluß sei nicht bekanntgemacht worden und verstoße gegen das in § 40 Abs. 2 in Bezug genommene Transparenzgebot des § 24 Abs. 3 BremAbgG. Auch habe dem Ausschuß weder ein ordnungsgemäßer Antrag noch eine sonstige Initiative aus der Bürgerschaft vorgelegen, sehe man von dem vom Ausschuß abgelehnten Antrag des Antragstellers selbst ab. Gerade hier, wo eine Entscheidung „in eigener Sache“ getroffen werde, sei das Licht der Öffentlichkeit unentbehrlich; dem werde das gerügte Verfahren nicht gerecht.

Der Antragsteller beantragt festzustellen:

Die Beschlüsse der Antragsgegnerin durch ihren Haushalts- und Finanzausschuß (Land) vom 5. September 2003 betreffend die Aufhebung von Sperrern zu den Aufwendungen für Abgeordnete und den Mitteln für die Fraktionen, durch ihren Vorstand betreffend die Neuverteilung von Fraktionszuschüssen in der 16. Wahlperiode sowie durch das Plenum vom 11. September 2003 zur Erhöhung der Fraktionszuschüsse (Antrag Drucks. 16/32) verletzen die Rech-

te des Antragstellers aus Art. 83 Abs. 1 BremLV i. V. m. Art. 65 Abs. 1, 66 Abs. 1 und 75 Abs. 1 BremLV dadurch, daß durch sie Zulagen für andere Fraktionsfunktionsträger als deren Vorsitzende und ein Oppositionszuschlag nach dem Pro-Kopf-Maßstab ausschließlich für fraktionsangehörige Mitglieder der Opposition in der Antragsgegnerin gewährt werden.

Er beantragt ferner

anzuordnen, daß ihm die notwendigen Auslagen erstattet werden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie hält die Anträge für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

Die Anträge seien unzulässig. Der Beschluß des Haushalts- und Finanzausschusses vom 5. September 2003 habe keine die Rechtsstellung des Antragstellers betreffenden Wirkungen gehabt; er stelle sich mit der punktuellen Aufhebung von Sperrvermerken zu Haushaltsstellen als bloßer haushaltsmäßiger Vollzug des Beschlusses der Bürgerschaft zu den Haushaltsgesetzen von 2002 und 2003, die durch das Ende der alten und den Beginn der neuen Wahlperiode unberührt geblieben seien, dar und könne Statusrechte des Antragstellers als Abgeordneter nicht berühren; es fehle ihm daher die Antragsbefugnis.

Soweit der Beschluß des Vorstandes der Antragsgegnerin vom 10. Juli 2003 zur Verteilung der Fraktionsmittel gerügt werde, sei er kein geeigneter Angriffsgegenstand. Der Antragsbegründung sei nämlich zu entnehmen, daß der Antragsteller gar keine Einwände gegen die Neuverteilung der Fraktionsmittel dem Grunde und der Höhe nach erheben wolle, sondern als fraktionsloser Abgeordneter Leistungen nach Maßgabe des sogenannten Oppositionsbonus beanspruche. Da die Gewährung des Oppositionszuschlags nicht Gegenstand des fraglichen Vorstandsbeschlusses gewesen sei, könne der Antragsteller sein Begehren nicht mit der Organklage gegen diesen Beschluß verfolgen; der Antrag sei insoweit unstatthaft.

Soweit der Antragsteller den Plenarbeschluß der Antragsgegnerin vom 11. September 2003 angreife, mit dem der Antrag des Antragstellers auf Unterlassung der Erhöhung der Fraktionszuschüsse abgelehnt werde, sei dies kein geeigneter selbständiger Gegenstand eines Organstreitverfahrens. § 31 Abs. 1 GO Bürgerschaft gebe zwar jedem Abgeordneten das Recht, Anträge zu stellen, verbürge aber nicht den sachlichen Erfolg dieser Initiativen.

Schließlich sei die Bremische Bürgerschaft nicht die richtige Antragsgegnerin insoweit, als sich der Antragsteller gegen die Zahlung von Funktionszulagen durch die Fraktionen zur Wehr setze. Die Beschlüsse der Bürgerschaft befaßten sich nicht mit der Zuteilung von Funktionszulagen. Die Bürgerschaft weise den Fraktionen die Zuschüsse mit der Maßgabe der zweckentsprechenden Verwendung nach §§ 40 Abs. 4, 41 BremAbgG zu; die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung erfolge gemäß § 43 BremAbgG durch den Rechnungshof. Der Präsident der Bürgerschaft könne nur eingreifen, wenn ihm entsprechende Verstöße mitgeteilt würden. Ihm sei zwar die Praxis der Funktionszulagen bekannt, doch werde ihre Zuteilung nicht von der Bürgerschaft, sondern von den Fraktionen im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts veranlaßt. Es fehle daher an Maßnahmen oder Unterlassungen der Antragsgegnerin, die zu einer Rechtsverletzung des Antragstellers führen könnten.

Darüber hinaus seien die Anträge unbegründet.

Dem Antragsteller stehe ein Recht auf Zuteilung eines Oppositionszuschlages nicht zu. Dies schließe bereits der Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 BremLV und § 40 Abs. 1 und 2 BremAbgG aus. Danach seien nur Fraktionen berechtigt, zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben (Art. 77 BremLV und § 38 BremAbgG) Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen zu erhalten. Die Höhe der Fraktionszuschüsse einschließlich des Oppositionszuschlags lege die Bürgerschaft in entsprechender Anwendung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BremAbgG fest. In Zukunft solle, nach einem Beschluß des Vorstands der Antragsgegnerin, zu Beginn einer jeden Wahlperiode ein entsprechender Bericht über die Höhe der Fraktions- und Oppositionszuschüsse der Bürgerschaft (Landtag) zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Da sich der Status eines fraktionslosen Abgeordneten grundsätzlich von dem einer Fraktion unterscheide, könne er nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

gerichts keine entsprechende finanzielle Ausstattung beanspruchen. Fraktionen als der organisierten Staatlichkeit eingefügte Gliederungen des Parlaments trügen die parlamentarische Arbeit, indem sie Initiativen ihrer Mitglieder vorbereiteten, aufeinander abstimmten und zu einer umfassenden Information beitrügen; sie machten damit das Parlament erst handlungsfähig. Für diese Arbeit seien die Fraktionszuschüsse bestimmt. Bei fraktionslosen Abgeordneten falle dieser Koordinierungsbedarf hingegen nicht an. Der Ausgleich für Unterstützung, die fraktionsangehörige Abgeordnete durch ihre Fraktionskollegen erhalten könnten, sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht durch Geldleistungen zu gewähren. Es genügten insoweit Hilfeleistungen der Verwaltung der Antragsgegnerin, die in vollem Umfang erbracht würden. Auch die vom Antragsteller geltend gemachten Aufwendungen für die Kontaktpflege mit den Gliederungen seiner Partei oder den Fraktionen auf der Ebene des Bundes oder der Länder rechtfertige keine Leistung aus Haushaltsmitteln. Soweit es sich nicht um mandatsbedingte Aufwendungen, sondern um parteipolitisch veranlaßte Kosten handele, dürfe ohnehin keine finanzielle Zuwendung erfolgen. Im übrigen erhalte der Antragsteller wie jeder andere Abgeordnete die Amtsausstattung nach § 7 AbgG; entsprechendes gelte für die Möglichkeit, gemäß § 47 BremAbgG Erstattung der aus Gründen der bürgernahen Mandatsausübung anfallenden Kosten zu beanspruchen.

Die Tatsache, daß gemäß § 9 Abs. 2 Ortsgesetz über ausländische Unionsbürger in der Stadtbürgerschaft und die nicht der Bürgerschaft (Landtag) angehörenden Mitglieder der Stadtbürgerschaft die (Landtags-)Fraktionen auch für Mitglieder, die nur der Stadtbürgerschaft angehören, Geld- und Sachleistungen nach § 40 BremAbgG erhielten, könne der Antragsteller nicht zu seinen Gunsten anführen. Es handle sich dabei nämlich um eine kommunalrechtliche, der Entscheidungskompetenz des Staatsgerichtshofs entzogene Frage.

Schließlich sei auch die Rüge, die Zahlung von Funktionszulagen an andere Personen als Fraktionsvorsitzende verstoße gegen die Landesverfassung, unbegründet. Die praktizierte Regelung der Funktionszulagen bewege sich im Rahmen der den Fraktionen eingeräumten Autonomie. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich selbst im Laufe der Jahre weiterentwickelt habe, stehe dieser Einschätzung nicht entgegen. Es handle sich nämlich zunächst um einen anderen als

dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) zugrundeliegenden Streitgegenstand, da es dort – es stand die Rechtslage in Thüringen zur Diskussion – um die Beurteilung einer gesetzlichen Regelung gegangen sei, während hier die Funktionszulagen aus den Fraktionszuschüssen gezahlt würden. Die Bremische Bürgerschaft sei ferner anders als das Thüringer Parlament ein Teilzeitparlament, was sich auch in der Höhe der monatlichen Abgeordnetenentschädigung dokumentiere; so erhalte der Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) gemäß § 5 Abs. 1 BremAbgG eine Entschädigung von 2.485,00 €, während der Thüringer Abgeordnete eine Entschädigung von 4.318,34 € (1. November 2002) erhalte. Dem Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft sei es grundsätzlich möglich, seinem eigenen Beruf nachzugehen. Allerdings bestehe diese Möglichkeit faktisch nicht mehr, wenn er sich zur Übernahme von Fraktionsfunktionen bereit erkläre. Um dem Abgeordneten die freie Entscheidung hierzu zu überlassen, sei es geradezu geboten, ihm dann eine angemessene Funktionszulage zu gewähren. In Bremen bestehe die Gefahr einer unbegrenzten Erweiterung des Kreises der Funktionszulagenempfänger nicht, da die Zulagen aus den Fraktionsmitteln zu erbringen seien. Auch der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen habe gegen die Zahlung von Funktionszulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende keine Bedenken geäußert, die Zahlung solcher Zulagen für andere als Fraktionsvorstandstätigkeiten aber für unzulässig gehalten. Die Antragsgegnerin gehe davon aus, daß die Fraktionen sich an dieser Auffassung orientierten.

II.

Die Fraktionen von SPD und CDU in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) sind dem Verfahren auf seiten der Antragsgegnerin beigetreten.

Sie beantragen,

den Antrag des Antragstellers in allen Teilen als unzulässig zu verwerfen,

hilfsweise,

als unbegründet zurückzuweisen.

Was den Antragsteil „Funktionszulagen“ angehe, fehle dem Antragsteller die Antragsbefugnis, da er keinen Zusammenhang zwischen den gerügten Maßnahmen der Antragsgegnerin und einer eigenen Rechtsverletzung herstellen könne. Die Zuweisung von Zuschüssen an die Fraktionen erfolge auf gesetzlicher Grundlage (§ 40 BremAbgG); die Verwendung der zugewiesenen Mittel stehe allein in der Entscheidung der Fraktionen selbst. Auch die Höhe der Fraktionszuschüsse hänge nicht davon ab, ob Funktionszulagen und an welche Personen diese gezahlt würden. Damit entfalle auch eine Gefährdung, jedenfalls eine unmittelbare Gefährdung des Rechtsstatus des Antragstellers durch die Antragsgegnerin. Der Antragsteller habe sich daher nur gegen die Fraktionen wenden können, doch sei insoweit die Antragsfrist verstrichen. Im übrigen fehle dem Antragsteller auch das Rechtsschutzbedürfnis, da er seinen Anspruch direkt gegen die Fraktionen habe durchsetzen können; daß er insoweit die Frist versäumt habe, sei unbeachtlich. Für die Antragsgegnerin bestehe keine Pflicht, eine Kontrolle über die rechtmäßige Verwendung der Fraktionszuschüsse bereits bei der Freigabe der Mittel auszuüben; §§ 42, 43 BremAbgG sähen vielmehr ein besonderes Kontrollverfahren vor.

In den vorsorglichen Bemerkungen zur Begründetheit des Antrags wird ausgeführt, daß die Fraktionen über die Zahlung von Funktionszulagen entschieden. Die Antragsgegnerin selbst habe mit den gerügten Beschlüssen weder Funktionszulagen verteilt, noch habe sie damit eine, an dieser Stelle gar nicht greifende, Kontrolle der Verwendung der Fraktionsmittel durchführen können; denn selbst eine anteilmäßige Kürzung der Fraktionsmittel könne nicht verhindern, daß die Fraktionen auch aus diesen geminderten Beträgen Funktionszulagen gewährten. Die gerügten Maßnahmen könnten schon aus diesem Grund keine Rechtsverletzung des Antragstellers herbeiführen.

Die beigetretenen Fraktionen weisen ferner darauf hin, daß alle drei in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen an ihre Fraktionsvorsitzenden und an die beiden stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen zahlten; da diese Zulagen aus Fraktionsmitteln stammten, bestehe ein originäres Interesse der Fraktionen, die Höhe der Funktionszulagen und den Kreis der Zulagenempfänger nicht zu stark auszudehnen. Nach den jeweils innerhalb der Fraktionen festgelegten Bestimmungen erhielten die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Funktionsvergü-

tung bei der SPD in Höhe der Grunddiät der Bürgerschaftsabgeordneten und bei der CDU in Höhe des eineinhalbfachen Betrags von Grunddiät und Aufwandsentschädigung. In der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen werde den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden jeweils eine Aufwandsentschädigung gemäß § 7 BremAbgG gezahlt. Bei den Fraktionen von SPD und CDU gebe es derzeit Einzelabweichungen nach unten. Die Gesamtaufwendungen für Funktionszulagen ergäben sich in vollem Umfang aus den jährlichen Rechnungslegungen der Fraktionen.

Von Ausnahmen abgesehen – in der gegenwärtigen Wahlperiode halte einer der sechs stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden seine Berufstätigkeit überwiegend aufrecht und erhalte daher nur 1.000 € als Funktionszulage – seien die Aufgaben des Fraktionsvorsitzes so vielfältig, daß sie vom Fraktionsvorsitzenden allein nicht zu bewältigen, sondern auf das dreiköpfige Fraktionsführungsgremium zu verteilen seien. Zu diesen Aufgaben gehörten unter anderem

- Präsenzplichten im Fraktionsbüro
- Wahrnehmung von Arbeitgeberfunktionen gegenüber angestellten Mitarbeitern
- Politikorganisation nach innen
- Politikorganisation nach außen
- Kontakte zu anderen Fraktionen mit dem Ziel der Bündelung von Vorhaben
- Kontakte zu den Landesvorständen der Parteien, auch zu Bundestagsfraktionen und den bremischen Bundestagsabgeordneten, auch zu den Fraktionen anderer Landtage
- Kontakte zur Öffentlichkeit und zu den Medien
- Vorbereitung der Parlamentsdebatten.

Insgesamt gehe es um die Sicherung der notwendigen Professionalität der Parlamentsarbeit. In einem Teilzeitparlament, dessen Abgeordnete sich gerade nicht als Berufspolitiker verstünden, müsse diese Professionalität durch das Engagement und Management einzelner Abgeordneter gesichert werden. Dies erfordere prinzipiell die volle Arbeitskraft der hierzu bereiten Abgeordneten, denen damit aber die Möglichkeit der Fortführung des eigenen Berufs – von Ausnahmen abgesehen – genommen sei. In kritischer Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts halten die beigetretenen Fraktionen die dort zum Ausdruck kommende Beschränkung von Funktionszulagen auf Parlamentspräsidenten und deren Stellvertre-

ter sowie die Fraktionsvorsitzenden für verfehlt, da in der Begründung widersprüchlich und ohne empirische Grundlage gewonnen. Die vom Bundesverfassungsgericht beschworene von Funktionszulagen ausgehende Gefahr der Entstehung von Laufbahndenken und Hierarchien unter den Abgeordneten stütze sich nicht auf tatsächliche Erhebungen. Jedenfalls bestehe sie nicht bei einem Teilzeitparlament, als welches sich die Bremische Bürgerschaft dezidiert verstehe und dessen Charakter sie immer wieder bekräftigt habe. Danach sei die weitere Berufstätigkeit der Abgeordneten der erwünschte Normalfall. Demgemäß seien die Abgeordnetendiäten deutlich unter dem Durchschnitt der in den meisten anderen Landesparlamenten gezahlten Entschädigung festgelegt. Die Arbeitsabläufe der Bürgerschaft seien der fortdauernden Berufstätigkeit der Abgeordneten angepaßt. Auch die Inkompatibilitäts- und Entschädigungsregelung (§§ 30, 35 BremAbgG) für Angehörige des öffentlichen Dienstes weise in diese Richtung. Unter diesen Umständen würde die Vorenthaltung der Zulage Abgeordnete, die - als stellvertretende Fraktionsvorsitzende - eigene Berufstätigkeit ausschließende Fraktionsfunktionen übernähmen, schlechter als die anderen Abgeordneten stellen, die ihrem Beruf weiter nachgehen könnten. Alternativen zu diesem nicht hinnehmbaren Ergebnis wäre die Etablierung eines Vollzeitparlamentes, für das aber in Bremen keine Notwendigkeit bestehe, oder die Hinnahme einer Entwicklung, wonach nur noch Angehörige des öffentlichen Dienstes zur Übernahme des Fraktionsvorsitzes in Betracht kämen; denn diese könnten nach ihrer Wahl in die Bürgerschaft ihre dienstliche Tätigkeit ohnedies nicht mehr ausüben, erhielten aber eine Entschädigung. Die Gefahr, daß sich die Praxis der Funktionszulagenzahlungen ausweite, bestehe in Bremen nicht, wobei es im konkreten Fall nur um die Zulagenzahlung an die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gehe.

Eine den Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung einschränkende Bindungswirkung lasse sich den Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen nicht entnehmen, da der hier zu prüfende Sachverhalt sich von den dort beurteilten Konstellationen deutlich unterscheide.

Auf die Problematik des Oppositionszuschlages gehen die beigetretenen Fraktionen nicht näher ein. §§ 40 Abs. 2 und 45 BremAbgG sowie Art. 78 LV sprächen nur von Fraktionen oder Gruppen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätige, daß Fraktionen besondere Aufgaben wahrnähmen, die im Fall von Einzel-

mandaten nicht anfielen. In seiner parlamentarischen Tätigkeit werde der Antragsteller nicht allein gelassen, sondern von der Verwaltung und dem wissenschaftlichen Dienst der Antragsgegnerin beraten und unterstützt.

Schließlich ließen die das Verfahren des Vorstandes und des Haushalts- und Finanzausschusses der Antragsgegnerin betreffenden Rügen eine Rechtsverletzung des Antragstellers nicht erkennen.

III.

Der Senator für Justiz und Verfassung hält den Antragsteller im Organstreitverfahren für antragsberechtigt.

Im Hinblick auf die Rüge, es würden Funktionszulagen an andere Personen als die Fraktionsvorsitzenden gewährt, fehle dem Antragsteller jedoch die Antragsbefugnis, da nicht die Antragsgegnerin – sei es ihr Vorstand, der Haushalts- und Finanzausschuß oder das Plenum – über die Zahlung von Funktionszulagen entscheide, sondern diese Entscheidung von den Fraktionen selbst getroffen werde.

Auch hinsichtlich der von ihm begehrten Teilhabe am Oppositionszuschlag sei der Antragsteller nicht antragsbefugt. Soweit der Beschluß des Vorstandes der Bürgerschaft vom 10. Juli 2003 angegriffen werde, sei entscheidend, daß dieser schon mangels rechtlicher Grundlage gehindert gewesen sei, dem Antragsteller einen Oppositionszuschlag zu gewähren, weil der Zuschlag nur den Senat nicht tragenden Fraktionen zustehe. Für den den Vorstandsbeschluß nachvollziehenden Ausschlußbeschluß vom 5. September 2003 gelte Entsprechendes. Eine eigene, Rechte des Antragstellers verletzende Entscheidung zur Bemessung oder Höhe des Oppositionszuschlags habe der Ausschuß offensichtlich weder getroffen noch von Rechts wegen treffen können. Schließlich fehle es im Blick auf den Beschluß des Plenums vom 11. September 2003 an der Darlegung einer möglichen Verletzung oder Gefährdung von Rechten des Antragstellers. Die Ablehnung eines Antrags durch das Plenum sei ein normaler parlamentarischer Vorgang. Der abgelehnte Antrag des Antragstellers habe auch nicht darauf gezielt, fraktionslosen oppositionellen Abgeordneten einen Zuschlag zu geben. Mit der Ablehnung des Antrags habe das Plenum da-

her gar keine materielle Entscheidung über Grund und Höhe des Oppositionszuschlages getroffen, die sich als Verletzung oder Gefährdung von Rechten des Antragstellers darstellen könne.

C.

Die Verfahrensbeteiligten haben die zwischen den Parteien bestehende Streitigkeit, soweit diese die wahlbedingte Ausgleichszahlung an eine Bürgerschaftsfraktion betrifft, übereinstimmend für erledigt erklärt. Der Staatsgerichtshof sieht angesichts dieser Erklärung keine Veranlassung, das Verfahren unter diesem Aspekt fortzusetzen. Im Umfang der Erledigungserklärung war das Verfahren deshalb einzustellen (vgl. BVerfGE 83, 175 [181]).

D.

Die verbleibenden Anträge sind zwar zulässig, aber nicht begründet.

I.

Die Anträge sind zulässig. Die Voraussetzungen eines Organstreitverfahrens liegen vor (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, § 25 BremStGHG). Entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin und der beigetretenen Fraktionen ist der Antragsteller antragsbefugt und hat ein Rechtsschutzinteresse an den begehrten Feststellungen.

1. Dies gilt für die behauptete Rechtsverletzung durch Zahlung von Funktionszulagen aus den den Fraktionen von der Bürgerschaft zugewiesenen Geldmitteln (§ 40 BremAbgG) an andere Personen als die Fraktionsvorsitzenden.

Nach § 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG ist ein Organstreitantrag zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, 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. Der einzelne Abgeordnete kann danach die Verletzung oder Gefährdung jedes mit seinem Status verfassungsrechtlich verbundenen Rechts geltend machen. Der

Antrag ist zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, daß die Antragsgegnerin Rechte des Antragstellers, die aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch das beanstandete rechtserhebliche Verhalten verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BremStGH, Ur. vom 27.02.04 – St 2/03 -, Umdruck S. 12; BVerfGE 99, 19 [28]). In Rede steht hier das Statusrecht des Antragstellers auf Freiheit und Gleichheit des Mandats (Art. 83 BremLV i. V. m. Art. 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG).

Der Antragsteller greift nicht die Finanzierung der Fraktionen aus staatlichen Mitteln an, die als solche verfassungsrechtlich unbedenklich ist (BVerfGE 80, 188 [213]). Vielmehr rügt er die von den Fraktionen vorgenommene Zuteilung von Funktionszulagen an Personen außer an Fraktionsvorsitzende, da dies zur Entstehung einer die Gleichheit der Mandate beschädigenden Abgeordnetenhierarchie führe.

Zwischen dem Antragsteller und der Antragsgegnerin besteht ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis. Die Freiheit des Mandats und die Statusgleichheit der Abgeordneten bestehen nicht nur im Verhältnis zur jeweils eigenen Fraktion oder Gruppe; sie sind eine Qualität des Abgeordnetenstatus als solchem, der generell zu gewährleisten ist. Eine Abgeordnetenhierarchisierung träfe jeden Abgeordneten des hiervon betroffenen Parlaments (vgl. BremStGH, a. a. O. – St 2/03 -, Umdruck S. 13).

Auch die passive Prozeßführungsbefugnis der Antragsgegnerin ist gegeben; denn der Antragsteller kann geltend machen, gerade durch die gerügten Maßnahmen oder Unterlassungen der Antragsgegnerin verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Zwar ist der (Plenar-) Beschluß der Bürgerschaft, der gemäß § 40 Abs. 2 BremAbgG für die Zeit nach der Bürgerschaftswahl im Mai 2003 die Höhe der an die Fraktionen fließenden Geldleistungen festlegte, erst am 18. März 2004 gefaßt worden. In der Plenardebatte vom 11. September 2003, die durch die Vorschläge des Vorstands der Bürgerschaft vom 10. Juli 2003 und 26. August 2003 und den daraufhin ergangenen Beschluß des Haushalts- und Finanzausschusses vom 5. September 2003 veranlaßt worden ist, wurde jedoch unter dem Tagesordnungspunkt „Erhöhung der Fraktionszuschüsse“ der sich unter anderem auf die Höhe der Fraktionsleistungen beziehende Antrag des Antragstellers abgelehnt. Hieraus folgt, daß die Antragsgegnerin, ungeachtet der Tatsache, daß zu diesem Zeitpunkt (noch) kein konstitutiver Beschluß

nach § 40 Abs. 2 BremAbgG gefaßt wurde, nicht nur von den Vorschlägen ihres Vorstandes und dem Beschluß ihres Haushalts- und Finanzausschusses Kenntnis hatte, sondern diese auch inhaltlich billigte. Diese Billigung ist rechtlich erheblich, da offenkundig war, daß das Bürgerschaftsplenum die Durchführung des Beschlusses seines Ausschusses nicht hindern wollte.

Die fraglichen, in ihrem Kontext zu betrachtenden Beschlüsse, die den Weg für die konkrete seit Juni 2003 praktizierte Fraktionenfinanzierung freimachten, verhalten sich freilich nicht unmittelbar zur Frage, ob aus diesen Mitteln und ggf. an welche Personen die Fraktionen Funktionszulagen leisten. Dies entspricht § 40 Abs. 5 BremAbgG, wonach die den Fraktionen zustehenden Geldleistungen diesen zur Selbstbewirtschaftung überlassen werden. Daraus – ebenso wenig wie aus der sich aus § 40 Abs. 4 BremAbgG ergebenden Verfassungsbindung der Fraktionen bezüglich der Mittelverwendung – kann jedoch nicht auf das Fehlen des notwendigen Zusammenhangs zwischen dem Verhalten der Antragsgegnerin und der behaupteten Rechtsverletzung des Antragstellers geschlossen werden.

Der Antragsgegnerin war einerseits aufgrund einer inzwischen mehrere Wahlperioden zurückreichenden Praxis bekannt, daß die Fraktionen aus den ihnen gemäß § 40 BremAbgG überlassenen Geldleistungen nicht nur an ihre Vorsitzenden, sondern auch an je zwei stellvertretende Vorsitzende Funktionszulagen zahlen; früher ist der Kreis der Zulagenempfänger verschiedentlich sogar weiter gezogen gewesen. Andererseits ist insbesondere seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) die Zulässigkeit der Zahlung von Funktionszulagen an andere Personen als die Fraktionsvorsitzenden in eine sehr kontrovers geführte Diskussion geraten. Da es für die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts offenbar irrelevant war, ob die Zulagen – wie in dem vom Bundesverfassungsgericht a. a. O. entschiedenen Thüringer Fall – unmittelbar auf Gesetz beruhen oder allein aufgrund einer Fraktionsentscheidung zur Auszahlung kommen (vgl. Hölscheidt, DVBl. 2000, S. 1734 [1741]), kann keineswegs von vornherein von der Hand gewiesen werden, daß die Zahlung von Funktionszulagen auch an stellvertretende Fraktionsvorsitzende mit der Freiheit der Mandate und der Gleichheit der Abgeordneten unvereinbar ist. Ist eine verfassungswidrige Funktionszulagenpraxis aber nicht von vornherein auszuschließen, für die Prüfung der Zulässigkeit also zu unterstellen, so

hätte die Antragsgegnerin die Fraktionsmittel nicht ohne Bedingungen zur Verfügung stellen und nicht allein auf die allgemeine Verfassungsbindung der Fraktionen (§ 40 Abs. 4 BremAbgG) und eine nachgängige Kontrolle durch den Rechnungshof (§§ 42, 43 BremAbgG) vertrauen dürfen. Die Antragsgegnerin wäre vielmehr gehalten gewesen, eine entsprechende Qualifizierung ihres Zuweisungsbeschlusses nach § 40 Abs. 2 BremAbgG vorzunehmen oder eine entsprechende Klarstellung in § 40 Abs. 4 BremAbgG selbst vorzunehmen. Angesichts der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedrohung der Mandatsgleichheit durch Funktionszulagen ist nicht auszuschließen, daß das Verhalten der Antragsgegnerin, d. h. die vorbehaltlose Zuweisung von Fraktionsmitteln, die Rechte des Antragstellers verletzt, zumindest unmittelbar gefährdet. Dies jedoch genügt, um die Antragsbefugnis zu bejahen (vgl. auch die Argumentation des HambVerfG, LVerfGE 6, 157 [162 f.]; ferner BVerfGE 102, 224 [232]).

Auch die Tatsache, daß der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der bremischen Funktionszulagenpraxis nicht zum Gegenstand seines in der Plenarsitzung vom 11. September 2003 abgelehnten Antrags machte, steht der Zulässigkeit seines Antrags nicht entgegen. Wäre nämlich diese Praxis verfassungswidrig, wäre es, wie ausgeführt, Sache der Antragsgegnerin, sie zu unterbinden und ihre Fortsetzung nicht weiter zuzulassen; eines besonderen Antrags bedurfte es hierzu nicht.

2. Der Antragsteller ist auch hinsichtlich der begehrten Feststellung, er werde in seinem Statusrecht als Abgeordneter verletzt, weil ihm als fraktionslosem oppositionellem Abgeordneten der Oppositionszuschlag nicht eingeräumt wurde, antragsbefugt. Es ist nicht ausgeschlossen, daß er durch diese Versagung als politischer Konkurrent der fraktionsangehörigen Abgeordneten in der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Tätigkeit beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 80, 188 [213]). Dies gilt umso mehr, als der Oppositionszuschlag ein pro Kopf berechnetes Element der den Oppositionsfraktionen nach § 40 Abs. 2 BremAbgG zugewiesenen Geldleistungen ist, mit dem die natürlichen Nachteile der Opposition gegenüber der die Landesregierung (Senat) stützenden parlamentarischen Mehrheit partiell ausgeglichen werden sollen. Die Ansicht ist nicht von vornherein von der Hand zu weisen, daß auch der oppositionelle fraktionslose Einzelabgeordnete in diese Unterstützung für seine Oppositionsarbeit

einzu beziehen ist, seine Nichtberücksichtigung in den Zuweisungsbeschlüssen der Antragsgegnerin ihn also in seinen Rechten verletzen kann.

Der Hinweis auf den entgegenstehenden Wortlaut von § 40 Abs. 2 BremAbgG, der nur auf Fraktionen abstellt, kann nicht überzeugen. Verstößt der Ausschluß des Antragstellers vom Oppositionszuschlag gegen seine von der Landesverfassung gewährten Rechte (Art. 83 Abs. 1 i. V. m. Art. 78 Abs. 1 BremLV), so würde daran die genannte Gesetzesvorschrift nichts ändern können. Eine Zulässigkeitschranke für den Antrag stellt sie jedenfalls nicht da.

3. Der Antragsteller verfügt auch über das notwendige Rechtsschutzinteresse für die erstrebten Feststellungen. Die Tatsache, daß er wegen der Verteilung der Funktionszulagen gegen die Fraktionen selbst vorgehen könnte, ändert nichts daran, daß hier eine Rechtsverletzung durch die Bürgerschaft selbst zulässigerweise behauptet wird. Dieser kann durch Verweis auf die Fraktionen nicht abgeholfen werden. Was den Oppositionszuschlag betrifft, kann ohnedies nur gegen die Antragsgegnerin vorgegangen werden, weil sie den Oppositionszuschlag – als Teil der den (Oppositions-)Fraktionen zustehenden Geldleistungen – festsetzt (§ 40 Abs. 2 BremAbgG).

II.

Die Anträge haben jedoch in der Sache keinen Erfolg. Der Antragsteller ist weder durch die Zahlung von Funktionszulagen an die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden noch durch den Ausschluß vom Empfängerkreis des Oppositionszuschlags in dem von ihm geltend gemachten Rechtsstatus als Abgeordneter verletzt (Art. 83 Abs. 1 i. V. m. 65 Abs. 1, 66 Abs. 1, 75 Abs. 1 BremLV).

1. Freiheit des Mandats und Gleichheit des Abgeordneten sind Statusrechte des Abgeordneten, die es ihm ermöglichen, seine Aufgabe wahrzunehmen, Vertreter des ganzen Volkes zu sein. Mit der durch das freie Mandat erfolgenden „Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk“ (BVerfGE 102, 204 [239]) wird zugleich die Brücke geschlagen vom das Wahlrecht beherrschenden strikt formalisierten Gleichheitssatz (vgl. BVerfGE 85, 264 [315]; 104, 14 [19 f.]) zur formellen Gleichheit der Abgeordneten, die ihrerseits die Freiheit des Mandats gewährleistet (BVerfGE 102,

224 [239]). Die Gleichheit der Abgeordneten bedeutet, daß alle Abgeordneten eines Parlaments die gleichen Rechte und Pflichten haben; dies schließt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Parlamentsmitglieder bei der Willensbildung des Parlaments mit ein (BVerfGE 80, 188 [218]; 102, 224 [237]). Insoweit macht es keinen Unterschied, ob ein Abgeordneter einer Fraktion angehört oder nicht; der fraktionslose Abgeordnete hat keinen minderen Rechtsstatus als sein einer Fraktion angehörender Kollege (BVerfGE 80, 188 [218, 220 f.]). Ausnahmen von der Beachtung des strengen, egalitären Gleichheitssatzes sind nur in zwingenden Fällen zugelassen (vgl. BVerfGE 11, 266 [272]; 40, 296 [313]; 95, 335 [376]; HambVerfG, LVerfGE 6, 157 [165]). Nach diesen Maßstäben kann eine Verletzung der Rechte des Antragstellers nicht festgestellt werden.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat zwar den das Wahlrecht beherrschenden Grundsatz der formalisierten Gleichheit auch auf die den Abgeordneten (als Einkommen) zustehende Entschädigung (Diäten) bezogen (BVerfGE 40, 296 [318]). Ausgehend von der Einschätzung, daß es sich bei der Tätigkeit der Parlamentarier unter den gewandelten Verhältnissen um einen „full-time-job“ handle (BVerfGE 40, 296 [314]), hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Diätenentscheidung von 1975, in der es um die Abgeordnetenentschädigung im Saarland ging, einerseits erklärt, daß die Bemessung des parlamentarischen Einkommens die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit widmen zu können und zwar auch zu dem Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, nicht gefährden dürfe (BVerfGE 40, 296 [315 f.]). Andererseits hat es auf der Grundlage des Prinzips der formalisierten Gleichbehandlung verlangt, daß allen Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe, ohne daß es darauf ankomme, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer sei. Dies schließe „alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalierten finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus“ (BVerfGE 40, 296 [318]). Als Ausnahme im Sinne eines zwingenden Grundes wird nur eine höhere Entschädigung für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter gebilligt.

In seiner Entscheidung vom 21. Juli 2000 zur Frage, ob und inwieweit Abgeordneten des Thüringer Landtags mit besonderen parlamentarischen Funktionen Zulagen zur

Grundentschädigung gezahlt werden dürfen, hat das Bundesverfassungsgericht an diesen Aussagen im wesentlichen festgehalten. Allerdings hat es zugestanden, daß die Schaffung besonders zu entschädigender Funktionsstellen dem parlamentarischen Selbstorganisationsrecht (Parlamentsautonomie) zuzurechnen ist und auch die hierfür gewährten Zusatzentschädigungen nicht auf dem Mandat (und damit dem egalitären Wahlakt des Volkes), sondern auf besonderen Wahl- und Bestellungsakten des Parlaments – oder seiner Gliederungen – beruhen (BVerfGE 102, 224 [236 f.]).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet die Parlamentsautonomie ihre Grenzen jedoch in der Mandatsfreiheit und der (egalitär-formalen) Gleichheit des Abgeordneten (BVerfGE 102, 224 [237]). Hieraus wird im Anschluß an BVerfGE 40, 296 abgeleitet, daß dieser Abgeordnetenstatus durch Einkommenshierarchien und Abgeordnetenlaufbahndenken, die durch eine breite Praxis der Gewährung von Funktionszulagen ermöglicht würden, beeinträchtigt werden könne. Dies aber könne dazu führen, daß parlamentarische Funktionen allein aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Kompetenzen, übernommen, ausgeübt und gegenüber Konkurrenten behauptet würden (BVerfGE 102, 224 [239 f.]). Zu dieser von Funktionszulagen ausgehenden Gefahr ließen sich im Spannungsfeld mit der Parlamentsautonomie allerdings nur allgemeine Kriterien als „Leitgesichtspunkte“ entwickeln. Als solche werden sowohl die hervorgehobene politische Bedeutung der (zu entschädigenden) Funktion genannt als auch die Notwendigkeit, die Zahl solcher entschädigungsfähiger Funktionen gering zu halten; denn durch eine Vielzahl solcher Funktionsstellen verstärke sich die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Gruppe (BVerfGE 102, 224 [240 ff.]). Das Bundesverfassungsgericht folgert hieraus (in Erweiterung zu BVerfGE 40, 296 [318]), daß neben dem Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern auch die Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen erhalten dürfen, schließt dies jedoch für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Fraktionsgeschäftsführer und Ausschußvorsitzende aus (BVerfGE 102, 224 [242 ff.]). Andernfalls „wäre das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden und verstärkenden Entschädigungssystem“ (BVerfGE 102, 224 [245]).

b) Der Staatsgerichtshof braucht nicht zu entscheiden, ob er sich die dargestellte, von einem gewissen „egalitären Rigorismus“ (Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 24 II, 1.) geprägte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in vollem Umfang zu eigen macht. Es kann dahinstehen, ob die dort geäußerte Befürchtung, durch Funktionszulagen würden im Parlament Laufbahndenken und Einkommenshierarchien herbeigeführt und damit Freiheit und Gleichheit des Mandats unterminiert werden, auf hinreichenden empirischen Grundlagen beruht (kritisch etwa H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 48 Rn. 170 [Stand 2001]; Kretschmer, ZParl 2000, S. 787 [789]). Das Bundesverfassungsgericht selbst hat nämlich zu erkennen gegeben, daß es sich sehr wohl bewußt war, daß es in den beiden maßgeblichen Fällen (BVerfGE 40, 296 – Saarland; 102, 224 – Thüringen) die Rechtslage in einem „Vollzeitparlament“ zu beurteilen hatte, in dem die Mandatsausübung der – zeitweilige – Hauptberuf („full-time-job“) der Abgeordneten ist. Anderen Parlamenten mit anderen Arbeitsbedingungen – wobei ausdrücklich auf die Eigenschaft als Teilzeitparlament abgehoben wird – wird bei der Gestaltung der inneren Ordnung „weitgehende Freiheit“ zugestanden (BVerfGE 102, 224 [240]; vgl. auch BVerfGE 40, 296 [314, 329]). Wo genau die Grenzen dieser Freiheit in einem Teilzeitparlament - um ein solches handelt es sich bei der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) - zu ziehen sind, ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorentschieden. Doch ergibt eine Prüfung auch bei Zugrundelegung der dort entwickelten strengen Maßstäbe, daß im vorliegenden Fall eine Verletzung der Statusrechte des Antragstellers nicht festzustellen ist.

Nicht maßgeblich ist es, daß es in den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen um Zulagen aus der gesetzlichen Abgeordnetenentschädigung (Diäten) ging, während hier zu Funktionszulagen zur Diskussion stehen, die aus den den Fraktionen vom Parlament zugewiesenen Geldleistungen gezahlt werden (vgl. auch Welti, DÖV 2001, S. 705 [711]; Röper, ZParl 2003, S. 419 [425]).

2. a) Das entscheidende Charakteristikum der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) ist, daß sie ein Teilzeitparlament ist und sich auch dezidiert so versteht. Diese Haltung hat die Bremische Bürgerschaft stets eingenommen. Sie ist, um nur wenige neuere Belege zu nennen, etwa im Schlußbericht des (nicht ständigen) Ausschusses zur „Verfassungs- und Parlamentsreform“ von 1997 zum Ausdruck gekommen, der

diese Frage breit diskutiert hatte (Bremische Bürgerschaft Drucks. 14/847), und wenige Jahre später (2001) vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß in seinem Bericht über die Verkleinerung des Parlaments erneut bestätigt worden (Bremische Bürgerschaft Drucks. 15/644, S. 3 f.).

Aufgrund der föderalistischen Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder im Rahmen des grundgesetzlichen Homogenitätsgebotes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) Verfassungsautonomie. Danach steht es der Freien Hansestadt Bremen frei, die erwähnte Strukturentscheidung für ihr Parlament zu treffen.

Dem Charakter der Bremischen Bürgerschaft als Teilzeitparlament entspricht die den Bürgerschaftsabgeordneten zustehende Vergütung, die in Bremen mit 2.485,00 € (seit 1. Juli 2002) etwa nur die Hälfte der Entschädigung der Abgeordneten in Nordrhein-Westfalen (4.807,00 € seit 1. April 2003) und deutlich weniger als die Hälfte der in Bayern (5.861,00 € seit 1. Juli 2003) oder Schleswig-Holstein (5.700,00 € seit 1. Juni 2003) gezahlten Entschädigung beträgt (vgl. die Übersicht in Landtag Baden-Württemberg Drucks. 13/2046, Anlage). Diese gegenüber der für Vollzeit-Landesparlamentarier gewährten Entschädigung deutlich geringere Entschädigung in Bremen ist nur deshalb als angemessen zu bezeichnen, weil der Teilzeitcharakter der Abgeordnetentätigkeit den Parlamentariern die Möglichkeit gibt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (vgl. BVerfGE 40, 296 [315 f.]). Keinesfalls wäre die in Bremen gewährte Entschädigung angemessen, wenn die Mandatsausübung ein Vollberuf wäre.

b) Auch ein Teilzeitparlament muß in der Lage sein, alle Aufgaben des Parlaments eines Landes der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend auf die Komplexität der vom Parlament zu regelnden Fragen hingewiesen, deren Lösung unter den Herausforderungen des ökonomischen und technologischen Wandels gesucht werden muß; auch Landesparlamenten wird die schwierige Aufgabe der „Koordinierung von Europa-, Bundes- und Landesrecht“ abverlangt (BVerfGE 102, 224 [242 f.]). Es ist einsichtig, daß dies ohne ein Mindestmaß an Professionalität und Effizienz nicht zu bewerkstelligen ist. Entscheidet sich ein Land zulässigerweise für ein Teilzeitparlament, muß es auch die entsprechenden, die

Funktionsfähigkeit aufrechterhaltenden organisationsrechtlichen und institutionellen Vorkehrungen treffen können.

Gelingen kann unter den bestehenden Bedingungen die parlamentarische Arbeit nur durch die Tätigkeit der Fraktionen. Ihre Bedeutung für die parlamentarische Arbeit wird daher auch bereits von der Bremische Landesverfassung (Art. 77) und dem Bremischen Abgeordnetengesetz (§ 38) klar hervorgehoben. Für die Strukturierung der parlamentarischen Arbeit, für die Funktionsfähigkeit des Parlaments schlechthin, sind sie unentbehrlich; sie sind dessen maßgebliches politisches Gliederungselement. Ohne ihre Koordinierungs-, Integrations- und Kanalisierungsfunktion wäre das Parlament der Gefahr nicht ausreichender Entscheidungsfähigkeit ausgesetzt (Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 63). Darüber hinaus sind sie das „Scharnier“ (so Mahrenholz, Sondervotum, BVerfGE 70, 324 [374 f.]; Zeh, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 1987, § 42 Rn. 8), das Parlament und Parteien verbindet (vgl. etwa BVerfGE 80, 188 [231]; BremStGH, LVerfGE 5, 137 [156 f.]; HambVerfG, LVerfGE 6, 157 [168 f.]) und die Brücke zwischen gesellschaftlicher Willensbildung und staatlichem Entscheidungsprozeß schlägt (H. H. Klein, Festschrift Badura, 2004, S. 263 [275]).

Die von den Fraktionen (auch eines Teilzeitparlaments) zu erfüllenden Aufgaben müssen professionell und sachgerecht erledigt werden. Sie würden nach vernünftiger Einschätzung eine einzige Person (Fraktionsvorsitzender) überfordern. Nur sie stünde aber erwartungsgemäß zur Verfügung, wenn sie die einzige wäre, der die Fraktion eine Funktionszulage gewähren dürfte; denn andere Fraktionsmitglieder, gerade auch die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, wären nicht in der Lage, besondere Funktionen zu übernehmen, ohne zur Vernachlässigung ihrer Einkommensquelle aus beruflicher Arbeit gezwungen zu sein, ein Vorgang, der seinerseits Anlaß zur Besorgnis der fortbestehenden Unabhängigkeit geben würde.

In ihren schriftlichen und mündlichen Ausführungen haben die Antragsgegnerin und die beigetretenen Fraktionen überzeugend die Fülle der Aufgaben des Fraktionsvorsitzes dargestellt, deren effiziente, dem Gesamtwohl dienende Erledigung erkennbar über das Vermögen einer einzelnen Person (Fraktionsvorsitzender) hinausgeht, vielmehr den ganztägigen Einsatz zweier weiterer Personen (stellvertretende Frakti-

onsvorsitzende) erfordert. Zwar gibt es in keiner der gegenwärtig drei Bürgerschaftsfraktionen eine schriftlich fixierte Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Fraktionsvorsitzendem und seinen Stellvertretern, doch sind die dem Staatsgerichtshof übermittelten Angaben ohne weiteres nachvollziehbar. Daß in Einzelfällen, wie jetzt in der 16. Wahlperiode, *ein* stellvertretender Fraktionsvorsitzender (SPD) weitgehend seiner beruflichen Tätigkeit nachgehen kann, hängt mit der Natur dieser Tätigkeit zusammen und gibt keinen Anlaß, die allgemeine Einschätzung, daß eine effektive Fraktionsvorstandstätigkeit regelmäßig den vollen Einsatz dreier Personen erfordert, anzuzweifeln.

Es ist nicht zu sehen, wie sich unter diesen Umständen in der Bremischen Bürgerschaft eine das Statusrecht des Antragstellers verletzende Abgeordnetenhierarchie und ein Laufbahndenken unter den Abgeordneten entwickeln könnte, da der mit der Funktionszulage erworbene „Zugewinn“ durch den Verzicht auf das berufliche Einkommen erkaufte wird. Problematisch könnte allenfalls eine Funktionszulage sein, die wegen ihrer Höhe zu einem nicht mehr von der Sache her gedeckten Wettbewerb der Abgeordneten um Funktionsstellen führen würde. Dies ist ausgehend von den bislang von den Fraktionen gezahlten Funktionszulagen jedoch nicht der Fall.

Abgesehen davon, daß vorliegend nur Funktionszulagen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende im Streit sind, besteht auch keine derzeit erkennbare Gefahr, daß es zu einer dann möglicherweise doch die Freiheit und Gleichheit des Mandats beeinträchtigenden Vergrößerung der Zahl von Funktionszulagenempfängern – bisher neun von 83 Abgeordneten – kommen könnte. Ob hier das Eigeninteresse der Fraktionen ein ausreichendes Bollwerk wäre, ist freilich zweifelhaft. Zwar haben sie die Funktionszulagen aus den ihnen vom Parlament zugewiesenen Geldmitteln zu tragen, doch sind sie gemeinsam oder mehrheitlich in der Lage, die Höhe dieser Geldleistungen festzulegen. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß der Hinweis des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen, Zahlungen aus der Fraktionskasse seien nur für Vorstandstätigkeiten zulässig (Bremische Bürgerschaft Drucks. 14/1101 Ziff. 78), zukünftig nicht beachtet würde. Die beigetretenen Fraktionen haben zudem in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß die Tätigkeit der Personen, die außer dem Vorsitzenden und seinen beiden Stellvertretern den (erweiterten) Fraktionsvorstand bilden (Beisitzer), nicht so zeitaufwendig sei, daß diese Leistung durch eine

Funktionszulage kompensiert werden müßte. Der Staatsgerichtshof geht daher davon aus, daß es künftig zu keiner Erweiterung des Empfängerkreises von Funktionszulagen kommen wird.

c) Eine Statusverletzung des Antragstellers durch das Verhalten der Antragsgegnerin ergibt sich auch nicht daraus, daß das Verfahren, das zur Zuteilung der Fraktionsleistungen und der Funktionszulagen führt, intransparent sei. Soweit diese Rüge die fehlende Öffentlichkeit der Sitzungen des Vorstands und des Haushalts- und Finanzausschusses der Antragsgegnerin betrifft, fehlt es bezogen auf eine mögliche Rechtsverletzung an rechtlicher Substanz. Wenig befriedigend ist es freilich, daß die Rechenschaftsberichte der Fraktionen gemäß § 42 BremAbgG nicht detailliert auführen, welche Personen derartige Funktionszulagen erhalten, sondern lediglich eine Gesamtsumme angeben, aus der nur mittelbar Rückschlüsse auf die Zahl der bedachten Personen und den Umfang der Einzelzahlungen gezogen werden können. Diese Praxis erscheint auch nach Auffassung des Staatsgerichtshofs verbesserungsbedürftig. Die Behauptung einer Rechtsverletzung des Antragstellers kann sie jedoch nicht stützen.

3. Auch dadurch, daß der Antragsteller keinen Oppositionszuschlag erhält, ist er in seinem Statusrecht als Abgeordneter nicht verletzt. Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung liegt weder im Verhältnis zur Oppositionsfraktion in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) noch im Verhältnis zu den Mitgliedern dieser Oppositionsfraktion vor.

a) Der Sinn des Oppositionszuschlags (§ 40 Abs. 2 BremAbgG) liegt in der gewollten Stärkung der parlamentarischen Opposition, deren Bedeutung Art. 78 Abs. 1 BremLV ausdrücklich hervorhebt. Im parlamentarischen Regierungssystem ist das Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition von entscheidender Bedeutung, da sich anders die für einen freien Staat wesentliche Chance des Machtwechsels nicht realisieren läßt (vgl. BVerfGE 2, 1 [13]; 44, 125 [145]; Zeh, a. a. O., § 42 Rn. 19 ff.). Die Präsentation der Opposition als sachliche und personelle Alternative zur Regierung erweist sich dadurch als schwierig, daß die parlamentarische Opposition von den Informationen und Machtinstrumenten abgeschnitten ist, über welche die Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit verfügen (vgl. BVerfGE 102, 224 [236]).

Auch im Hinblick auf die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ist sie gegenüber dem „Regierungsblock“ im Nachteil. Von daher ist es konsequent, der parlamentarischen Opposition eine erhöhte finanzielle Ausstattung zukommen zu lassen, die es ihr erlaubt, die Vorteile der die Regierung tragenden Mehrheit auszugleichen, ihre genuine Kontrollaufgabe wahrzunehmen und sich als Alternative darzustellen (ebenso Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Kommentar, 1996, Art. 78 Rn. 12).

b) In der Freien Hansestadt Bremen wird dieser Erkenntnis durch Artikel 78 Abs. 2 BremLV Rechnung getragen, insofern als „Oppositionsfraktionen ... Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung“ haben. Technisch wird dies nach § 40 Abs. 2 Satz 1 BremAbgG so durchgeführt, daß der Oppositionszuschlag als (zusätzlicher) Berechnungsbestandteil in die Leistungen eingeht, die den (Oppositions-)Fraktionen ausgezahlt werden (§ 40 Abs. 1 BremAbgG). Nach der gesetzlichen Ausgestaltung steht der Zuschlag somit nur Oppositionsfraktionen zu, also weder den einzelnen Mitgliedern einer Oppositionsfraktion noch fraktionslosen oppositionellen Abgeordneten. Diese Regelung steht erkennbar nicht in Widerspruch zu Art. 78 Abs. 2 BremLV, und sie verstößt auch nicht gegen vom Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) erfaßte Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems.

Die Fraktionen nehmen im parlamentarischen Geschehen eine besondere Rolle ein. Als „zentrale Organisationseinheiten des Parlaments“ – auch eines Landesparlaments – bündeln sie die unterschiedlichen Vorstellungen und Ziele und garantieren damit die politische Handlungsfähigkeit (BVerfGE 102, 224 [242]). Die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ermöglichen es den Fraktionen, die Arbeitsteilung zwischen ihren Mitgliedern zu organisieren, Initiativen vorzubereiten, aufeinander abzustimmen und den Informationsfluß unter den Mitgliedern aufrecht zu erhalten (BVerfGE 80, 188 [231]). Vor allem aber gilt - ungeachtet der in Art. 78 Abs. 1 BremLV hervorgehobenen Bedeutung der Oppositionsarbeit als solcher, an der der Antragsteller teilhat –, daß die ohnehin schwierige Aufgabe der Kontrolle und der Präsentation sachlicher und personeller Alternativen zur Regierung und ihrer Mehrheit nur einer Fraktion, nicht Einzelabgeordneten gelingen kann. Im Verhältnis zu einer (Oppositions-)Fraktion sind die Wirkungsmöglichkeiten eines fraktionslosen einzelnen Abgeordne-

ten bereits aus faktischen Gründen eingeschränkt. Die Anerkennung der Leistungsfähigkeit von Fraktionen durch Art. 78 Abs. 2 BremLV und § 40 Abs. 2 BremAbgG entspricht daher den parlamentarischen Realitäten, denen Verfassung- und Gesetzgeber bei der Gestaltung des Gegenübers von Regierung und Opposition Rechnung tragen durften; dies gilt um so mehr, als der Gesetzgeber auch Gruppen bei der Zahlung von Fraktionsmitteln einschließlich Oppositionszuschlag berücksichtigt hat (§ 45 BremAbgG i. V. m. § 7 Abs. 5 GO Bürgerschaft). Fraktionen, und das gilt auch für eine Oppositionsfraktion, sind im Verhältnis zu den einzelnen Abgeordneten ein „parlamentsrechtliches aliud“ (Schneider, a. a. O., S. 53). Eine statusrechtliche Gleichstellung des (fraktionslosen oppositionellen) Antragstellers mit einer (Oppositions-)Fraktion besteht daher nicht (vgl. BVerfGE 80, 188 [228 f.]). Demgemäß kann jedenfalls im Verhältnis zur Oppositionsfraktion als Empfängerin des Oppositionszuschlages keine Statusverletzung des Antragstellers konstatiert werden.

Unbeschadet der besonderen Rolle der Fraktionen folgt aus dem Prinzip der gleichen Beteiligung aller Abgeordneter an den Aufgaben des Parlaments als Grenze des parlamentarischen Selbstorganisationsrechts (BVerfGE 80, 188 [220]), daß der fraktionslose Abgeordnete in seinem Statusrecht nicht beeinträchtigt werden darf. Instrumente für die Realisierung dieses Rechts sind das Rederecht, das Recht auf Information und auf einen Sitz in einem Ausschuß (vgl. dazu BVerfGE 70, 324 [355]). Dies bedarf jedoch keiner näheren Ausführung, da entsprechende Mängel im vorliegenden Verfahren weder vorgetragen noch sonstwie ersichtlich sind.

c) Durch die Vorenthaltung des Oppositionszuschlages wird der Antragsteller auch nicht im Verhältnis zu anderen einer Oppositionsfraktion angehörenden Abgeordneten in seinen Rechten verletzt; diesen gegenüber hat er als fraktionsloser Abgeordneter keinen minderen Rechtsstatus (vgl. BVerfGE 70, 324 [354]; 80, 188 [229]). Er ist nämlich im Hinblick auf den Oppositionszuschlag nicht unmittelbar schlechter gestellt als seine fraktionsangehörigen Oppositionskollegen. Da der Oppositionszuschlag nur ein Bestandteil der finanziellen Leistungen an die Oppositionsfraktion ist, wird dadurch das einzelne Fraktionsmitglied nicht berechtigt; die Fraktionszuweisungen stehen nicht dem einzelnen Mitglied zur Verfügung. Als ein Empfänger des Oppositionszuschlages wäre der Antragsteller sogar begünstigt, da er als einzelner Abgeordneter direkten Zugriff auf die entsprechende Summe hätte.

Es ist nicht auszuschließen, daß die Mitglieder einer Oppositionsfraktion dadurch mittelbar gegenüber dem fraktionslosen oppositionellen Abgeordneten begünstigt werden, daß die Fraktion durch den Oppositionszuschlag angereicherte finanzielle Leistungen erhält (vgl. BVerfGE 80, 188 [231 f.]). Die fraktionszugehörigen Abgeordneten können insofern durch verbesserte Informationsmöglichkeiten und konkrete Unterstützung bei bestimmten politischen Vorhaben Vorteile für ihre eigene parlamentarische Arbeit haben. Der aufgrund dieser Chancenverschiebung eintretende Nachteil bei einem fraktionslosen Abgeordneten wie dem Antragsteller bedarf des Ausgleichs (vgl. BVerfGE 80, 188 [232]). Verfassungsrechtlich denkbar wäre durchaus die Gewährung eines (etwa wegen des insoweit in Wegfall kommenden innerfraktionellen Koordinationsbedarfs) wesentlich abgesenkten Oppositionszuschlages. Verfassungsrechtlich geboten ist eine solche finanzielle Ausgleichsleistung jedoch nicht unter allen Umständen (vgl. BVerfGE 80, 188 [232 f.]). Vor allem folgt dies nicht aus der Tatsache, daß die Berechnung des Oppositionszuschlags auf die Zahl der Fraktionsmitglieder abstellt. Diese Pro-Kopf-Berechnung ist eine rein rechnerische Methode, die nichts dagegen besagt, daß der Oppositionszuschlag fraktions- und nicht auf den individuellen Abgeordneten bezogen ist.

Allerdings muß dem Antragsteller eine sinnvolle oppositionellen Parlamentsarbeit möglich sein, wobei dabei – wie ausgeführt – in Rechnung gestellt werden darf, daß er bereits aus tatsächlichen Gründen mit Oppositionsfraktionen nicht in Konkurrenz treten kann. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung die Hilfs- und Beratungsleistungen dargestellt, die der Antragsteller durch ihre Verwaltung, insbesondere auch durch ihren wissenschaftlichen Dienst, erfährt. Der Staatsgerichtshof hält dies als Ausgleich für die erwähnte mittelbare Benachteiligung des Antragstellers gegenüber den fraktionsangehörigen Oppositionskollegen für noch adäquat, doch darf die weitere Beratungs- und Unterstützungskapazität der Antragsgegnerin nicht das derzeit bestehende Maß unterschreiten. Daß zahlreiche Aktivitäten, die der Antragsteller wahrzunehmen hat oder wahrnehmen möchte, von ihm selbst zu erledigen sind, ohne daß ihm dabei von der Verwaltung der Antragsgegnerin geholfen werden kann, liegt in der Natur der Abgeordnetentätigkeit. Die Beschränkung, die er als fraktionsloser Einzelabgeordneter erfährt, mindert nicht seinen Rechtsstatus im Vergleich zu anderen Abgeordneten, sondern reduziert seine politischen Gestaltungsmöglich-

keiten. Diese im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten geringeren politisch-parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten sind faktische Auswirkungen des Wahlergebnisses, deren Ausgleich von Verfassungen wegen nicht garantiert ist.

E.

Es entspricht der Billigkeit, dem Antragsteller ein Viertel seiner notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 19 Abs. 1 Satz 3 BremStGHG). Der Antragsteller hat mit seinem Antrag die verfassungsrechtliche Klärung einer in den letzten Jahren gerade auch in Bremen viel diskutierten schwierigen Problematik ermöglicht.

F.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Rinken

gez. Bewersdorf

gez. Ernst

gez. Klein

gez. Preuß

gez. Stauch

gez. Wesser