

**Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen**  
**Entscheidung vom 19.10.1996 – St 2/95**

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

**Entscheidung vom 19. Oktober 1996**

**- St 2/95 -**

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

**Entscheidungsformel:**

Die Antragsgegnerin wird verurteilt, von den im Jahre 1993 an die Gruppe der Nationalkonservativen in der Bremischen Bürgerschaft ausgezahlten Gruppenmitteln DM 59.970,06 an die Freie Hansestadt Bremen zurückzuzahlen. Der weitergehende Antrag wird zurückgewiesen.

Der auf Auszahlung der in der Zeit von Oktober 1994 bis einschließlich Mai 1995 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 Antragsgegnerin ausgezahlt hat. Diese wiederum verlangt die Auszahlung weiterer Mittel, die der Präsident der Bremischen Bürgerschaft in der Zeit vom 1. Oktober 1994 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. Die beiden ausgeschiedenen Abgeordneten schlossen sich noch im Januar 1993 zur Gruppe der Nationalkonservativen zusammen, der im Oktober 1993 als weiteres früheres Mitglied der DVU-Fraktion auch der Abgeordnete K. B. beitrug. Im Januar 1995 verließ P. N. die Gruppe wieder, so daß diese bis zum Ende der Wahlperiode nur noch aus dem inzwischen verstorbenen Abgeordneten H. A. als Vorsitzendem und dem Abgeordneten K. B. bestand.

An der Wahl vom 14. Mai 1995 zur 14. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft nahmen nationalkonservative Kandidaten nicht teil.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Gruppe der Nationalkonservativen erhielt im Jahre 1993 Gruppenmittel von insgesamt DM 152.047,--. Nach Prüfung der Mittelverwendung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen übersandte dieser unter gleichzeitiger Unterrichtung des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft den Gruppenmitgliedern seine Prüfungsmitteilung vom 22. Dezember 1994 und seine abschließende Feststellung und Bewertung vom 15. März 1995, in der unter anderem von mißbräuchlicher Mittelverwendung die Rede ist. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hatte aufgrund einer Vorabmitteilung des Rechnungshofes vom 26. September 1994 bereits ab Oktober 1994 die Gruppenmittel um 20 % gekürzt und deren Zahlung ab Januar 1995 völlig eingestellt.

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 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. Zur Begründung stützt die Antragstellerin sich auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes und trägt im wesentlichen vor:

Die Antragsgegnerin habe die ihr zustehenden Mittel nicht zentral verwaltet. Diese seien vielmehr anteilig auf die Mitglieder der Gruppe verteilt worden. Jedes Mitglied sei damit ohne Absprache mit den anderen Mitgliedern nach eigenem Gutdünken verfahren.

In Übereinstimmung mit dem Rechnungshof sei davon auszugehen, daß sich aus dem Fehlen von Büropersonal und einer zentralen Buchhaltung sowie von Absprachen über die Mittelverwendung ergebe, daß keinerlei Aufwand für eine koordinierende Tätigkeit erforderlich geworden sei. Insbesondere zwingt die gemeinsame Einbringung parlamentarischer Initiativen nicht zu dem Schluß auf eine Kosten verursachende Koordination. Es fehlten ferner Belege für ins Gewicht fallende Kosten zur Informationsbeschaffung. Damit stehe fest, daß die Gruppenmittel nicht für die ausschließlich zugelassenen Zwecke verwendet worden seien.

Bei der Berechnung der Rückforderungssumme werde im Anschluß an die Erwägungen des Rechnungshofes jedoch davon ausgegangen, daß einzelne Ausgaben hätten anerkannt werden müssen, wenn sie auf einer Koordination beruht hätten. Zugunsten der Antragsgegnerin würden daher diese Beträge von der Rückforderung ausgenommen. Im einzelnen setze sich der von der Antragsgegnerin zurückzuzahlende Betrag wie folgt zusammen:

- Ausgaben des Abgeordneten A.

Von den der Antragsgegnerin ausgezahlten Mitteln habe der Abgeordnete A. DM 67.627,- als seinen Anteil erhalten und hiervon DM 60.341,45 ausgegeben. Von diesem Betrag - könnte er auf Koordination zurückgeführt werden - seien nach den Feststellungen des Rechnungshofes allenfalls Ausgaben von DM 32.058,44 vom Verwendungszweck gedeckt gewesen.

Der danach zurückzufordernde Differenzbetrag, der sich im Hinblick darauf, daß der Abgeordnete A. im Herbst 1995 einige aus den Mitteln angeschafften Gegenstände der Bürgerschaftsverwaltung übergeben habe, um DM 2.906,15 vermindere, setze sich ausschließlich aus Ausgaben, für die Belege fehlten, sowie aus solchen, die eindeutig zweckwidrig gewesen seien, zusammen.

- Ausgaben des Abgeordneten B.

Der Abgeordnete B. habe von Oktober 1993 bis Dezember 1993 von den Gruppenmitteln DM 14.795,- erhalten und hiervon DM 13.394,14 ausgegeben. Als zweckentsprechend verwendet könne allenfalls ein Betrag von DM 1.283,50 angesehen werden.

- Ausgaben des Abgeordneten N.

Dem Abgeordneten N. sei 1993 von den Gruppenmitteln ein Anteil von DM 67.626,- zugeflossen. Als vom Verwendungszweck gedeckt könnten lediglich DM 2.828,85 anerkannt werden. Die Gruppenmittel seien zu einem erheblichen Teil für private Zwecke verwendet worden. Zum Teil seien Ausgaben für die Nationalkonservative Wählervereinigung getätigt worden. Fast die Hälfte der Ausgaben sei überhaupt nicht belegt worden. Insgesamt habe die Antragsgegnerin im Jahre 1993 eine Summe von DM 152.047,- erhalten. Die Summe der an die drei Mitglieder ausgezahlten Anteile sei mit DM 150.048,- zwar um DM 1.999,- geringer. Da die Differenz sich nicht habe aufklären lassen - die Antragsgegnerin habe die Vorlage von Bankbelegen verweigert -, müsse der Differenzbetrag in die Rückforderungssumme aufgenommen werden, so daß sich folgende Berechnung ergebe:

Auszahlungsbetrag	DM 152.047,-
abzüglich anerkannte Teilbeträge	DM 36.170,79
abzüglich Wert der übergebenen Gegenstände	DM 2.906,15

Rückzahlungsbetrag	DM 112.970,06.
--------------------	----------------

Die Antragstellerin beantragt,

die Antragsgegnerin zu verurteilen, an die Freie Hansestadt Bremen DM 112.970,06 zu zahlen,

hilfsweise, festzustellen, daß die Antragsgegnerin verpflichtet ist, an die Freie Hansestadt Bremen DM 112.970,06 zu zahlen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Erledigung des Verfahrens festzustellen,

hilfsweise, die Anträge als unzulässig - gegebenenfalls als unbegründet - zurückzuweisen.

Des weiteren beantragt sie,

die Antragstellerin zu verurteilen, an die Antragsgegnerin in der Zeit vom Oktober 1994 bis einschließlich Mai 1995 fällig gewordene Gruppenmittel von DM 53.000,-- auszuzahlen,

hilfsweise festzustellen, daß die Antragstellerin verpflichtet ist, an die Antragsgegnerin in der Zeit vom Oktober 1994 bis einschließlich Mai 1995 fällig gewordene Gruppenmittel von DM 53.000,-- auszuzahlen,

desweiteren hilfsweise, das Verfahren bezüglich der Gegenanträge abzutrennen und an das Verwaltungsgericht Bremen zu verweisen.

Die Antragstellerin hält die Anträge für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet, und trägt vor:

Für das Begehren der Antragstellerin sei eine Anspruchsgrundlage nicht ersichtlich. Insbesondere lägen die Voraussetzungen für einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch nicht vor. Wenn man aber das Vorliegen einer Anspruchsgrundlage bejahe, liege jedenfalls die Darlegungs- und Beweislast für eine zweckwidrige Mittelverwendung bei der Antragstellerin. Die Tatsachen, auf die die Antragstellerin den Rückzahlungsanspruch stütze, reichten jedoch nicht aus, um eine zweckwidrige Verwendung der Gruppenmittel festzustellen. Nur vorsorglich werde daher bestritten, daß die von dem Abgeordneten N., der Kassenwart der Gruppe gewesen sei, an die einzelnen Gruppenmitglieder ausgezahlten Beträge nicht sachgerecht und gruppenbezogen verwendet worden seien. Soweit N. monatlich für jeden Abgeordneten DM 1.000,-- einbehalten habe, seien diese an die Nationalkonservative Wählergemeinschaft e.V. geflossen. Die Satzung der Wählergemeinschaft, die inzwischen nicht mehr existiere, habe vorgesehen, daß das Vermögen bei Auflösung des Vereins an die Staatskasse auszuzahlen sei. Dies sei inzwischen geschehen, so daß sich die von der Antragstellerin verlangte Summe um DM 11.255,24 vermindere.

Der Staatsgerichtshof hat in seiner Sitzung vom 5. Juli 1996 den früheren Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft P. N. als Zeugen vernommen.

## 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 zurückzuzahlen 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 (BremStGHE 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, 184, § 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 den ehemaligen Abgeordneten K. B.. Seine Stellung als Liquidator folgt aus der Tatsache, daß er nach dem Tode des Vorsitzenden der Gruppe, des Abgeordneten A., das letzte verbliebene Mitglied der früheren parlamentarischen Gruppe ist.
- 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 im Jahre 1993 an die Gruppe der Nationalkonservativen in der Bremischen Bürgerschaft ausgezahlten Gruppenmittel in Höhe von DM 59.970,06 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) 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.

3) 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 für den genannten Zeitraum geltende Rechtslage 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 sich jedoch 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 Mittele-

empfänger 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.

- 4) Bei Anwendung dieser Kriterien ergibt sich nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung sowie aufgrund der durchgeführten Beweisaufnahme, daß die Antragsgegnerin den zuletzt noch zurückgeforderten Betrag von DM 112.970,06 zweckwidrig verwendet hat. Das auf Antrag der Antragsgegnerin als Zeuge vernommene ehemalige Mitglied der Antragsgegnerin, der frühere Bürgerschaftsabgeordnete P. N., hat nicht nur nicht die Behauptung der Antragsgegnerin bestätigt, die ihr zur Verfügung gestellten Gruppenmittel seien ausschließlich im Rahmen ihrer Zweckbindung verwendet worden; aus den Bekundungen des Zeugen ergibt sich vielmehr die Richtigkeit der Feststellungen des Rechnungshofes, wonach die der Antragsgegnerin zugeflossenen Mittel von deren damaligem Vorsitzenden, dem Abgeordneten H. A., auf die Gruppenmitglieder verteilt und von diesen nach eigenem Ermessen verwendet worden sind.

Dabei ist ein Teil der an die Gruppenmitglieder ausgezahlten Mittel zweifelsfrei für Zwecke Dritter verwendet worden. Dies gilt etwa für den Kauf von Kleidungsstücken für die Ehefrau des Abgeordneten N. - auch wenn es sich dabei nach den Angaben des Zeugen N. um Anschaffungen als Ersatz für solche Kleidungsstücke handelt, die bei einem politisch motivierten Angriff beschädigt worden sind - oder für die als unzulässige Parteienfinanzierung zu wertende Abführung eines Teils der Gruppenmittel an die Wählervereinigung als "Mitgliedsbeiträge" der Gruppenmitglieder.

Soweit sich zuverlässige Feststellungen nicht treffen lassen, weil Belege entweder fehlen oder diesen nicht der Zweck der Ausgabe entnommen werden kann, ist die Antragsgegnerin der ihr obliegenden Kooperationspflicht nicht nachgekommen. Im Hinblick darauf, daß nach den durch die Aussage des Zeugen N. bestätigten Feststellungen des Rechnungshofes konkrete Anhaltspunkte für einen nicht ordnungsgemäßen Einsatz der Gruppenmittel vorliegen, hat dies zur Folge, daß von einer zweckwidrigen Mittelverwendung auszugehen ist.

- 5) Der sich danach ergebende Gesamtbetrag zweckwidrig verwendeter Gruppenmittel von DM 112.970,06 vermindert sich um die vom Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft in dem Zeitraum von Oktober 1994 bis Mai 1995 einbehaltenen Mittel von DM 53.000,-- auf DM 59.970,06. Zwar haben weder der Präsident der Bürgerschaft noch die Antragstellerin insoweit die Aufrechnung erklärt; vielmehr hat der Präsident der Bürgerschaft die Einbehaltung der Beträge mit der noch ausstehenden Prüfung des Rechnungshofes für das Jahr 1994 gerechtfertigt und sich eine Verrechnung vorbehalten. Da einerseits ein Prüfungsergebnis bezüglich des Jahres 1994 bisher nicht vorliegt und andererseits die Antragstellerin selbst von dem Bestehen eines Anspruchs der Antragsgegnerin auf Gruppenmittel in dem hier interessierenden Zeitraum ausgeht, entspricht es der Prozeßökonomie, die Verrechnung bereits jetzt vorzunehmen. Der Staatsgerichtshof hat daher von den zurückzuzahlenden Gruppenmitteln den der Antragsgegnerin für die Zeit vom Oktober 1994 bis April 1995 zustehenden Betrag abgesetzt.

Eine weitere Verminderung der von der Antragsgegnerin zurückzuzahlenden Summe um den Betrag von DM 11.255,24, der nach der Behauptung der Antragsgegnerin bei Auflösung der Wählergemeinschaft der

Nationalkonservativen satzungsgemäß der Staatskasse zugeflossen ist, kommt nicht in Betracht, da die Wählergemeinschaft ihre Leistung nicht auf die Verbindlichkeit der Antragsgegnerin geleistet hat.

### III.

Der auf die Auszahlung der vom Präsidenten der Bürgerschaft in der Zeit vom Oktober 1993 bis einschließlich Mai 1995 einbehaltenen Gruppenmittel gerichtete Antrag der Antragsgegnerin ist aufgrund der 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 infolge Verrechnung erloschen ist (s.o. B II 5). Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich zugleich, daß auch der hilfsweise gestellte Feststellungsantrag keinen Erfolg haben kann.

### 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.GBl. S. 283) vorzunehmen haben wird.

### C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt

Bewersdorf

Preuß

Klein

Rinken

Lissau

Wesser