



Wissenschaftlicher Dienst

Mainz, den 13. Oktober 2003

WD 7/52-1487

## Insolvenzfähigkeit von Fraktionen

### A. Auftrag

Die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz werden jährlich zu einer Insolvenzgeldumlage durch die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft herangezogen. Begründet wird dies damit, dass es keine Regelung – auch nicht im Fraktionsgesetz – gebe, wonach die Fraktionen insolvenzunfähig seien. Es sei daher von der Insolvenzfähigkeit der Fraktionen auszugehen, so dass eine Befreiung von der Insolvenzgeldumlage nach § 359 Abs. 2 Satz 2 SGB III nicht in Betracht komme.

Vor diesem Hintergrund hat die Fraktion der SPD den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz insolvenzfähig sind.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

## **B. Gutachtliche Stellungnahme**

### **I. Vorbemerkung**

Im Hinblick auf den zugrunde liegenden Sachverhalt ist es angezeigt, vorab die Voraussetzungen für die Heranziehung eines Unternehmens zur Insolvenzgeldumlage beziehungsweise die im Gesetz hiervon vorgesehenen Ausnahmen darzustellen (unter Punkt II.).

Im Weiteren wird dann zu erörtern sein, ob eine Befreiung der Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz von der Insolvenzgeldumlage aufgrund einer Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Fraktionen durch das Land (unter Punkt III.) oder einer etwa bestehenden Insolvenzunfähigkeit der Fraktionen (unter Punkt IV.) in Betracht kommt.

### **II. Voraussetzungen der Erhebung einer Insolvenzgeldumlage**

Nach § 359 Abs. 1 des Dritten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB III)<sup>1</sup> bringen die Unfallversicherungsträger die Mittel für die Erstattung der Aufwendungen für das Insolvenzgeld durch eine Umlage der Unternehmer in ihrem Zuständigkeitsbereich auf.

Dabei entspricht der Anteil jeder Berufsgenossenschaft, Unfallkasse oder jedes sonst zuständigen Unfallversicherungsträgers dem Verhältnis seiner Entgeltsumme zu der Gesamtentgeltsumme der Unfallversicherungsträger (§ 359 Abs. 2 Satz 1 SGB III). Nicht berücksichtigt werden hierbei die Entgeltsummen des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie der Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren nicht zulässig ist, und solcher juristischer Personen des öffentlichen Rechts, bei denen der Bund,

---

<sup>1</sup> vom 24. März 1997, BGBl. I, S. 594, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 31. Juli 2003 (BGBl. I, S. 1550)

ein Land oder eine Gemeinde kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert (§ 359 Abs. 2 Satz 2 SGB III).

Entsprechend der Nichtberücksichtigung der in § 539 Abs. 2 Satz 2 SGB III genannten Entgeltsummen bei der Feststellung des von dem jeweiligen Unfallversicherungsträger aufzubringenden Anteils werden Unternehmer, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren nicht zulässig ist oder deren Zahlungsfähigkeit gesetzlich gesichert ist, bei der Insolvenzgeldumlage nicht berücksichtigt (§ 360 Abs. 1 Satz 4 SGB III). Sie sind mithin von der Zahlung einer derartigen Umlage befreit.

### **III. Sicherung der Zahlungsfähigkeit von Fraktionen kraft Gesetzes**

Fraglich ist, ob die Fraktionen bereits gemäß § 360 Abs. 1 Satz 4 SGB III von der Entrichtung einer Insolvenzgeldumlage befreit sind, weil das Land ihre Zahlungsfähigkeit – zumindest für den Bereich der Personalkosten, der durch die Insolvenzgeldumlage gesichert werden soll – gesetzlich (durch formelles Gesetz oder Rechtsverordnung<sup>2</sup>) gesichert hätte.

Nach Artikel 85 a Abs. 3 LV ist den Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Ausstattung zu gewähren. Das Nähere über diese Ausstattung regelt das Fraktionsgesetz. Gemäß § 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz RhPf erhalten Fraktionen Geld- und Sachleistungen zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung der ihnen nach der Verfassung und diesem Gesetz obliegenden Aufgaben. Die Höhe der Geldleistungen, die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung in diesem Rahmen zustehen, wird in Absatz 3 der genannten Vorschrift näher konkretisiert. Eine weitergehende Gewährleistung des Landes für Verbindlichkeiten der Fraktionen findet sich im Fraktionsgesetz hingegen nicht, auch nicht in den Vorschriften zur Liquidation einer Fraktion (§ 10 Fraktionsgesetz RhPf).

---

<sup>2</sup> Roeder in: Niesel, SGB III, Kommentar, 1998, § 359, Rn. 8

Für den Fall der Liquidation findet sich lediglich eine Bestimmung die verbliebenen Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 und die mit diesen Geldern angeschafften Vermögenswerte betreffend. Diese sind an den Landtag zurückzugeben. Eine Regelung für die nach Durchführung der Liquidation noch offenen Verbindlichkeiten ist im Fraktionsgesetz nur insoweit getroffen, als den Liquidatoren bei der Durchführung der Liquidation ein Verschulden zur Last fällt. Für einen daraus entstehenden Schaden haften die Liquidatoren den Gläubigern gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 Fraktionsgesetz RhPf als Gesamtschuldner.

Eine Gewährleistungspflicht des Landes oder gar ein gesetzlich geregelter Übergang der Verbindlichkeiten auf das Land bei Überschuldung einer Fraktion findet sich weder im Fraktionsgesetz noch an anderer Stelle.

Sie dürfte sich - entgegen der Auffassung von Hölscheidt<sup>3</sup> - auch nicht aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf angemessene Ausstattung der Fraktionen herleiten lassen. Zwar vertritt Hölscheidt die Auffassung, dieser Anspruch sei nicht erfüllt, wenn eine Fraktion aufgrund finanzieller Schwierigkeiten in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist. Dem dürfte jedoch entgegen zu halten sein, dass der Begriff der Angemessenheit der Fraktionsausstattung nicht nur den Anspruch begründet, sondern ihn gleichzeitig auch limitiert. Zum einen muss die Ausstattung den Fraktionen eine sachgemäße und effektive Erledigung ihrer Aufgaben ermöglichen, zum anderen ist sie auf das begrenzt, was nach den – auch von den Fraktionen zu beachtenden - Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 3 Abs.1 Satz 1 Fraktionsgesetz RhPf) zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist<sup>4</sup>. Die Auffassung Hölscheidts würde letztlich bedeuten, dass es nicht nur der einzelnen Fraktion überlassen bliebe, ohne jegliche Möglichkeit der Überprüfung zu beurteilen, was ihrer Auffassung nach zur angemessenen Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben

---

<sup>3</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 275/276

<sup>4</sup> BVerfGE 80, 188 (213) m.w.N.; Schneider in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2000, Artikel 85 a, Rn. 24

erforderlich ist, sondern dass für entsprechende, die Zahlungsfähigkeit der Fraktionen überschreitende finanzielle Dispositionen das Parlament zur Deckung der Verbindlichkeiten Mittel aus seinem Haushalt zur Verfügung zu stellen hätte. Dies lässt sich jedoch weder mit den Vorgaben der Landesverfassung noch des Fraktionsgesetzes RhPf in Einklang bringen und ist daher abzulehnen.

Fehlt es mithin an einer Bestimmung, die die Zahlungsfähigkeit der Fraktionen – zumindest im Bereich der Personalkosten - sichert, kommt eine Befreiung von der Pflicht zur Zahlung der Insolvenzgeldumlage nach § 360 Abs. 1 Satz 4 Alternative 2 SGB III nicht in Betracht.

#### IV. Insolvenzfähigkeit von Fraktionen

Fraktionen wären jedoch auch dann von der Zahlung einer Insolvenzgeldumlage befreit, wenn über ihr Vermögen ein Insolvenzverfahren nicht zulässig wäre.

Für die Frage, ob ein Insolvenzverfahren zulässig ist, ist nicht die tatsächliche Möglichkeit der Insolvenz, sondern deren rechtliche Zulässigkeit entscheidend<sup>5</sup>. Es kam dem Gesetzgeber darauf an, für die Kosten der Insolvenzgeldversicherung ausnahmslos alle Arbeitgeber zur Umlage heranzuziehen, bei denen die Insolvenz nicht rechtlich ausgeschlossen ist<sup>6</sup>. Lediglich die Lohnsummen der insolvenzunfähigen Betriebe sollen unberücksichtigt bleiben, weil diese nicht zahlungsunfähig werden können und ihre Arbeitnehmer daher keines Schutzes durch die Insolvenzgeldversicherung bedürfen<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> noch zu der Vorgängerregelung von § 360 SGB III - § 186 c Arbeitsförderungsgesetz -: BVerfGE 89, 132 (142); 66, 1 (18)

<sup>6</sup> vgl. zu früheren Regelung betreffend das Konkursausfallgeld: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes über das Konkursausfallgeld, BT-Drucksache 7/2260, S. 3; BVerfGE 66,1 (18)

<sup>7</sup> vgl. zu § 186 c Arbeitsförderungsgesetz: Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 7/1750, S. 15

Da § 360 Abs. 1 SGB III nicht unmittelbar zu entnehmen ist, welche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts von der Zahlung der Umlage zum Insolvenzgeld befreit sein sollen, lässt sich dieser Kreis nur unter Berücksichtigung derjenigen Vorschriften bestimmen, die die Insolvenzfähigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts regeln. Grundlegend sind insofern die §§ 11, 12 Insolvenzordnung (InsO)<sup>8</sup>.

Ausgehend hiervon stellt sich zunächst die Frage, ob Fraktionen nach den Bestimmungen der Insolvenzordnung insolvenzunfähig und aus diesem Grund von der Zahlung der Insolvenzgeldumlage befreit sind.

### **1. Insolvenzunfähigkeit nach der Insolvenzordnung**

Gemäß § 11 Abs. 1 der Insolvenzordnung kann ein Insolvenzverfahren über das Vermögen jeder natürlichen und jeder juristischen Person eröffnet werden; der nicht rechtsfähige Verein steht insoweit einer juristischen Person gleich.

Für bestimmte juristische Personen des öffentlichen Rechts sieht § 12 Abs. 1 InsO eine Ausnahme von der in § 11 InsO normierten generellen Insolvenzfähigkeit juristischer Personen vor. Danach ist unzulässig das Insolvenzverfahren über das Vermögen (1.) des Bundes oder eines Landes und (2.) einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt. Fraglich ist, ob die Fraktionen nach dieser Vorschrift insolvenzunfähig sind.

#### **a. § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO**

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO findet auf Fraktionen keine Anwendung, weil sie nicht Bund oder Land im Sinne dieser Vorschrift sind. Gemäß § 1 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen<sup>9</sup> (Fraktionsgesetz RhPf) sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen, die nicht Teil der Landesverwaltung

---

<sup>8</sup> vom 5. Oktober 1994, BGBl. I S. 2866, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2003

<sup>9</sup> vom 21. Dezember 1993, GVBl. S. 642, BS 1101-6, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. April 2002

sind und keine öffentliche Gewalt ausüben. Dadurch wird klargestellt, dass die Fraktionen (auch) gegenüber dem Parlament und seiner Verwaltung rechtlich selbständig sind und nicht als Organe des Parlaments für das Land handeln<sup>10</sup>. Sie sind zwar der organisierten Staatlichkeit eingefügt, nicht aber mit dieser gleichzusetzen, mithin weder dem Land noch der Landesverwaltung zuzurechnen<sup>11</sup>.

Die Fraktionen sind mithin nicht nach § 12 Abs. 1 Nr.1 InsO insolvenzunfähig.

#### **b. § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO**

Ihre Insolvenzunfähigkeit könnte sich jedoch aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO ergeben. Dies würde voraussetzen, dass es sich bei Fraktionen um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt, die der Aufsicht eines Landes unterstehen, und das Landesrecht die Unzulässigkeit des Insolvenzverfahrens bestimmt hat.

Eine landesrechtliche Bestimmung, die die Insolvenzfähigkeit bestimmter juristischer Personen des öffentlichen Rechts ausschließt, findet sich in § 8 a des Landesgesetzes zur Ausführung der Zivilprozessordnung, des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung<sup>12</sup>. Danach findet über das Vermögen einer Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts – mit Ausnahme der Handwerksinnungen und der Kreishandwerkerschaften – ein Insolvenzverfahren nicht statt.

Dies wirft die Frage nach der Rechtsnatur von Fraktionen auf, die in Rechtsprechung und Literatur umstritten ist.

---

<sup>10</sup> vgl. Begründung zum Entwurf des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen, LT-Drucksache 12/3756, S. 8

<sup>11</sup> vgl. zu der im wesentlichen gleichlautenden Bestimmung auf Bundesebene: Begründung zum Entwurf des Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz), BT-Drucksache 12/4756, S. 5, 6 und 7. Die gegenteilige Auffassung von Wolters (in: Der Fraktions-Status, 1996, S. 251), der Fraktionen als mit der jeweiligen Volksvertretung rechtlich untrennbar verbunden und daher zur staatlichen Organisation – mithin zum Staat – gehörend betrachtet, dürfte mit den bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Rechtsstellung von Fraktionen nicht zu vereinbaren sein.

<sup>12</sup> vom 30. August 1974, GVBl. S. 371, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 1998, BS 3210-2

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung bislang zwar einzelne Rechte und Pflichten der Fraktionen definiert<sup>13</sup>, ohne jedoch eine rechtstheoretische Einordnung des Status der Fraktionen vorzunehmen.

In der unterinstanzlichen Rechtsprechung und der Literatur werden zum Rechtscharakter von Fraktionen unterschiedliche, im Folgenden noch darzustellende Theorien vertreten, wobei schon die Frage der Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Recht umstritten ist<sup>14</sup>.

Der mit Gesetz vom 13. Dezember 1993 in die Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) eingefügte Art. 85 a und das Fraktionsgesetz RhPf lassen - wie auch die auf Bundes- oder Landesebene verabschiedeten Bestimmungen über die Rechtsstellung der Fraktionen - die Frage der rechtstheoretischen Einordnung (bewusst)<sup>15</sup> offen.

Allerdings dürften vor dem Hintergrund der vorbezeichneten rheinland-pfälzischen Bestimmungen die teilweise in der Rechtsprechung und Literatur vertretenen Ansätze, in den Fraktionen privatrechtliche oder nicht-rechtsfähige Vereine mit Innenrechtsfähigkeit zu sehen<sup>16</sup>, nicht mehr vertretbar sein.

Gemäß Artikel 85 a Abs. 1 LV können sich Abgeordnete zu Fraktionen zusammenschließen. Diese Vorschrift sieht, wie in der Begründung zum Gesetzentwurf<sup>17</sup> ausgeführt wird, die rechtliche Grundlage der Fraktionsbildung in dem freien Mandat des Abgeordneten nach Art. 79 LV. Die Regelung der Rechtsstellung der Fraktionen ist deshalb Teil des Verfassungs- und Parlamentsrechts.

---

<sup>13</sup> vgl. statt vieler: BVerfGE 80, 188 (231) ; 62, 194 (202) ; 20, 56 (104) m.w.N.

<sup>14</sup> vgl. Darstellung bei : Kretschmer, Fraktionen, 2. Auflage, 1992, S. 39 ff.

<sup>15</sup> so ausdrücklich: Begründung zum Entwurf des Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz), BT-Drucksache 12/4756, S. 6

<sup>16</sup> so noch OLG Schleswig, NVwZ-RR 1996, S. 103; ArbG Berlin, NJW 1990, S. 534; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 278; weitere Nachweise bei: Wolters, a.a.O., S. 250, Fn. 133

<sup>17</sup> LT-Drucks. 12/3755, S. 3

Nach Artikel 85 a Abs. 2 LV wirken die Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Diese Aufgaben werden in § 1 Abs. 2 Fraktionsgesetz RhPf dahingehend konkretisiert, dass die Fraktionen "durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder dazu beitragen, den Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu steuern und zu erleichtern, und der politischen Willensbildung im Landtag dienen". Sowohl die rechtlichen Grundlagen für die Bildung der Fraktionen als auch die den Fraktionen obliegenden Aufgaben sind daher dem öffentlichen Recht zuzuordnen<sup>18</sup>. Dem würde eine Zuordnung der Fraktionen zum Privatrecht entgegen stehen<sup>19</sup>.

Die Theorie von der Fraktion als nicht-rechtsfähigem Verein mit Innenrechtsfähigkeit, die auf der Annahme basiert, den Fraktionen komme nur eine begrenzte Rechtsfähigkeit zu, ist durch die zwischenzeitlich getroffene gesetzliche Regelung überholt. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Fraktionsgesetz RhPf sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen, d. h. sie können sich am Rechtsverkehr beteiligen, klagen und verklagt werden.

Auch wenn Fraktionen aus den genannten Gründen dem öffentlichen Recht zuzuordnen sein werden, so besteht doch hinsichtlich ihrer weiteren Einordnung keine Einigkeit.

So werden die Fraktionen als Organe oder Organteile des Parlaments<sup>20</sup> oder als Teile der Parteien<sup>21</sup> verstanden. Diese Theorien dürften im Ergebnis abzulehnen sein; erstere, weil die Fraktionen keine dem Parlament übertragenen Aufgaben

---

<sup>18</sup> so auch die wohl herrschende Meinung: vgl. Kretschmer, a.a.O., S. 40 f.; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand: November 2002, Vorbm. Zu § 10 II 1.; Hagelstein, Die Rechtsstellung der Fraktionen im Deutschen Parlamentswesen, 1992, S. 110; Wolters a.a.O., S. 156; vgl. auch § 2 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin, worin Fraktionen als „juristische Personen des Parlamentsrechts“ bezeichnet werden

<sup>19</sup> vgl. auch Kretschmer, a.a.O., S. 40; Moecke, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, NJW 1965, S. 276 (278/279); Hölscheidt, a.a.O., S. 306

<sup>20</sup> vgl. Borchert, Die Fraktion, AöR 1977, S. 229 m.w.N.; Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, 1968, S. 167 ff.; so auch Hölscheidt, a.a.O., S. 322, der Fraktionen allerdings im Hinblick auf die nach den Fraktionsgesetzen des Bundes und der Länder bestimmte rechtliche Selbständigkeit gleichzeitig als „juristische Personen des Parlamentsrechts“ betrachtet wissen will

<sup>21</sup> Nachweise bei Schneider, a.a.O., Artikel 85 a, Rn. 6

wahrnehmen<sup>22</sup> und das Parlament keinen Einfluss auf die Zusammensetzung und die innere Organisation der Fraktionen hat<sup>23</sup>; letztere, weil Fraktionen zum staatsorganschäftlichen Bereich gehören, während der Wirkungskreis der Parteien grundsätzlich den außerparlamentarischen Bereich betrifft<sup>24</sup>.

Andere versuchen, die Fraktionen rechtlich als öffentlich-rechtliche Körperschaften<sup>25</sup> oder Vereine<sup>26</sup> zu qualifizieren.

Das Fraktionsgesetz RhPf bietet für die Zuordnung zu einer der vorgenannten Rechtsfiguren letztlich keine Anhaltspunkte. Es stellt in § 1 Abs. 1 Satz 2 lediglich klar, dass Fraktionen nicht Teil der Landesverwaltung sind und deshalb auch keine öffentliche Gewalt ausüben. Das niedersächsische Abgeordnetengesetz, das mit § 30 Abs. 3 Satz 2 eine vergleichbare Regelung enthält, geht deshalb - so die Begründung zu dem Gesetzentwurf<sup>27</sup> - davon aus, dass die Fraktionen "keine Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne des Verwaltungsrechts" sein können.

Demgegenüber sieht Hagelstein<sup>28</sup> im Anschluss an Wolff<sup>29</sup> und Fröhler/Oberdorfer<sup>30</sup> die Ausübung hoheitlicher Befugnisse nicht als zwingendes Merkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts an. Nach der allgemeinen Definition der Körperschaft des öffentlichen Rechts werde unter diesem Rechtsinstitut ein aus "Einzelpersonen als Mitgliedern bestehender Verband gesehen, der Staatsaufgaben unter staatlicher Aufsicht"<sup>31</sup> wahrnehme. Dieser Verband müsse durch irgendeinen Hoheitsakt als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt werden und einen regelmäßigen Zweck zu erfüllen haben. Bei der Fraktion spreche vor allem die öffentliche Aufgabe, die

<sup>22</sup> Schneider, a.a.O., Rn. 19; Moecke, a.a.O., S. 278

<sup>23</sup> Hagelstein, a.a.O., S. 97 m.w.N.

<sup>24</sup> vgl. Schneider, a.a.O., Rn. 6

<sup>25</sup> Hagelstein, a.a.O., S. 108

<sup>26</sup> Moecke, a.a.O., S. 280

<sup>27</sup> Niedersächsischer Landtag, Drucks. 12/3900, S. 16

<sup>28</sup> Hagelstein, a.a.O., S. 103.

<sup>29</sup> Wolff, Verwaltungsrecht, Band II, 4. Auflage 1976, § 84 II b 3, S. 172/173

<sup>30</sup> Fröhler/Oberdorfer, Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1974, S. 33-35

<sup>31</sup> Hagelstein, a.a.O., S. 101

Personenmehrheit bzw. der mitgliedschaftliche Verbandscharakter und die erkennbare Rechtspersönlichkeit für die Zuordnung zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie unterliege darüber hinaus einer begrenzten Aufsicht durch den Parlamentspräsidenten, so dass auch eine Form der Staatsaufsicht festzustellen sei. Hagelstein kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass die Körperschaft des öffentlichen Rechts unter den bestehenden Rechtsinstituten dem Charakter der Fraktion am ehesten gerecht werde<sup>32</sup>. Er verkennt jedoch nicht die Probleme, die diese Zuordnung im Hinblick auf einzelne Elemente des Körperschaftsbegriffs im verwaltungsrechtlichen Sinn - so bei der Begründung durch staatlichen Hoheitsakt, bei der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen oder bei der Staatsaufsicht - wegen der besonderen rechtlichen Stellung der Fraktionen bereitet.

Nach Auffassung von Moecke<sup>33</sup> sollen die Fraktionen deshalb nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts im engeren Sinne, sondern öffentlich-rechtliche Vereine, also juristische Person des öffentlichen Rechts im weiteren Sinne sein.

Letztlich sprechen die oben aufgeführten Argumente zwar dafür, die Fraktionen dem öffentlichen Recht zuzuordnen. In dessen Rahmen lassen Sie sich jedoch nicht zwingend einem der genannten Rechtsinstitute zuweisen<sup>34</sup>. So wird denn auch in der Literatur die Auffassung vertreten, es handele sich bei Fraktionen um eine verfassungsrechtliche Vereinigung sui generis<sup>35</sup>. In diese Richtung geht auch die Regelung zur Rechtsstellung der Fraktionen in § 2 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin. Danach sind Fraktionen juristische Personen des Parlamentsrechts mit originärem Rechtscharakter. Eine definitive Festlegung zur rechtstheoretischen Einordnung des Status der Fraktionen ist daher letztlich – auch nach Erlass der

---

<sup>32</sup> Hagelstein, a.a.O., S. 108

<sup>33</sup> Moecke, a.a.O., S. 280

<sup>34</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. II zu § 10 V; Schönberger, Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen, 1990, S. 185

<sup>35</sup> Stevens, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 80

Fraktionsgesetze auf Bundes- und Landesebene – weder möglich, noch war sie durch den Gesetzgeber beabsichtigt<sup>36</sup>.

Selbst wenn man vor diesem Hintergrund zumindest zu dem Ergebnis kommt, dass es sich bei Fraktionen um juristische Personen<sup>37</sup> des öffentlichen Rechts handelt, wofür Vieles spricht, dürfte es fraglich sein, ob die weitere Voraussetzung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO, das Erfordernis, der Aufsicht des Landes zu unterstehen, gegeben ist. Denn Fraktionen sind – wie dies in § 1 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz RhPf ausdrücklich geregelt ist – nicht Teil der Landesverwaltung. Der Aufsicht eines Landes und damit der Staatsaufsicht (Fach- oder Rechtsaufsicht) unterstehen jedoch regelmäßig juristische Personen des öffentlichen Rechts nur, soweit sie öffentliche Verwaltungsaufgaben (der Staats- oder Selbstverwaltung) wahrnehmen<sup>38</sup>. Da Fraktionen – wie dargelegt – nicht Teil der Landesverwaltung sind und auch keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, unterstehen sie auch nicht der Fach- oder Rechtsaufsicht des Staates (Landes)<sup>39</sup>. Die Regelungen, die das Fraktionsgesetz hinsichtlich der Rechnungslegungspflicht der Fraktionen enthält, begründen insoweit lediglich die Möglichkeit einer politischen Kontrolle, unterwerfen die Fraktionen jedoch nicht der Staatsaufsicht. Soweit Hagelstein<sup>40</sup> eine der Unabhängigkeit der Abgeordneten angepasste Form der Staatsaufsicht durch den Parlamentspräsidenten annimmt, lässt diese Auffassung unberücksichtigt, dass der Parlamentspräsident gegenüber den Fraktionen nicht über – die Staatsaufsicht kennzeichnende – Aufsichtsmittel verfügt, um die Erfüllung der den Fraktionen nach dem Fraktionsgesetz und der Geschäftsordnung obliegenden Pflichten durchzusetzen.

Letztlich spricht Vieles dafür, dass Fraktionen nicht der Aufsicht des Landes im Sinne des § 12 Absatz 1 Nr. 2 InsO unterstehen.

<sup>36</sup> vgl. Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, § 46, Rn. 1

<sup>37</sup> vgl. Begründung zum Entwurf des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen, LT-Drucksache 12/3756, S. 9

<sup>38</sup> vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 1999, § 23 Rn.18 ff, S. 571 ff.; Creifels, Rechtswörterbuch, 15. Auflage, 1999, S.1198

<sup>39</sup> so auch Stevens, a.a.O., S.78

<sup>40</sup> a.a.O., S. 103

Damit würde es im Fall der Fraktionen an einer Voraussetzung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO fehlen, die es einem Land erlauben würde, durch Gesetz die grundsätzlich aus § 11 InsO folgende Insolvenzfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts auszuschließen. § 8 a des Landesgesetzes zur Ausführung der Zivilprozessordnung, des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung wäre mithin nicht geeignet, die Insolvenzfähigkeit von Fraktionen auszuschließen.

Alles in allem dürfte ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Fraktion rechtlich nicht durch § 12 InsO i.V.m. § 8 a des Landesgesetzes zur Ausführung der Zivilprozessordnung, des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung ausgeschlossen sein.

Auch wenn aufgrund der den Fraktionen nach § 2 Fraktionsgesetz RhPf regelmäßig gewährten Geldleistungen kaum zu erwarten steht, dass diese zahlungsunfähig werden, ändert dies nichts an der Beurteilung der Frage der Insolvenzfähigkeit, da es hierbei – wie bereits dargelegt - auf die rechtliche Zulässigkeit und nicht auf die faktische Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens ankommt<sup>41</sup>.

Das Sozialgericht Köln ist in seinem (rechtskräftigen) Urteil vom 28. März 2002 (Az.: S 16 U 56/99) zur Frage der Konkursausfall- bzw. Insolvenzgeldumlagepflichtigkeit von Fraktionen ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, dass Fraktionen grundsätzlich insolvenzfähig sind, wobei es allerdings ohne weitere Auseinandersetzung mit dem dargelegten Meinungsstand der Argumentation des Unfallversicherungsträgers folgend den Fraktionen die Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts abgesprochen hat.

---

<sup>41</sup> Gundlach/Frenzel/Schmidt, Die Insolvenzunfähigkeit nach der InsO, NZI 2000, S. 561 (568)

## **2. Herleitung der Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen aus der Verfassung**

Einige Institutionen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Kreis der insolvenzunfähigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ohne Rücksicht auf einfachgesetzliche Vorschriften – insbesondere solche der Insolvenzordnung - zuzurechnen<sup>42</sup>. Soweit die hierzu zählenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach §§ 11, 12 InsO grundsätzlich insolvenzfähig wären, wird man von einer verfassungskonformen Auslegung der §§ 11, 12 InsO auszugehen haben.

### **a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlich begründeten Insolvenzunfähigkeit**

So ist die Insolvenzunfähigkeit der als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften und ihrer die gleiche Rechtsstellung genießenden Untergliederungen vom Bundesverfassungsgericht unmittelbar aus Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 137 Abs. 3,5, und 6 WRV<sup>43</sup> gefolgert worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, durch diese Bestimmungen werde gewährleistet, dass die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts ihre Angelegenheiten ihrem kirchlichen Auftrag entsprechend eigenständig ordnen und verwalten können. Mit dieser verfassungsrechtlichen Garantie sei die Anwendung konkursrechtlicher Vorschriften unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht stellt darauf ab, dass mit der Eröffnung eines Konkursverfahrens die Verwaltungs- und Verfügungsgewalt auf den Verwalter übergeht. Daraus ergäben sich schwerwiegende Störungen im Wirkungsbereich der Kirche, so dass die Verwirklichung des kirchlichen Auftrags, der auch den Einsatz finanzieller Mittel erfordere, nahezu unmöglich wäre. Zudem würde beispielsweise der Empfang und das Öffnen des Posteingangs durch den

<sup>42</sup> BVerfGE 66, 1 (19 ff.); BVerfGE 89, 144 (153); Gundlach/Frenzel/Schmidt, a.a.O., S.566; vgl. auch Roeder, a.a.O., § 359, Rdnr. 7

<sup>43</sup> BVerfGE 66, 1 (19 ff.); Roeder, a.a.O. Rdnr. 7

Konkursverwalter eine vertrauliche Information zwischen den Amtsträgern der Kirche und ihren Mitgliedern be- bzw. verhindern. Demgegenüber wäre das Konkursverfahren über das Vermögen einer kirchlichen Körperschaft des öffentlichen Rechts weder hinreichend geeignet, seiner Zielsetzung zu genügen, noch von der Sache her im Allgemeininteresse veranlasst. Um einer Kirche die Möglichkeit zu erhalten, ihrem Auftrag nachzukommen, müssten ihr von vornherein weite Teile ihres Vermögens belassen werden, wodurch nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des Vermögens zur Befriedigung der Gläubiger zur Verfügung stünde. Dagegen sei die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit bei der kirchlichen Körperschaft des öffentlichen Rechts praktisch nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund seien die mit den Konkursverfahren verbundenen tiefen Eingriffe in die von der Verfassung geschützten Rechte und Aufgabenbereiche dieser Körperschaften unvertretbar.

Mit ähnlicher Begründung hat das Bundesverfassungsgericht<sup>44</sup> die aus der Verfassung hergeleitete Konkursunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten begründet. In diesem Fall hat es aus der in Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk die Konkursunfähigkeit hergeleitet<sup>45</sup>. Unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung sei die unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erbringen. Diese verfassungsrechtliche Funktionsgewährleistung des öffentlichen Rundfunks umfasse eine das jeweilige Land betreffende finanzielle Gewährleistungspflicht für den öffentlichen Rundfunk. Hiermit wäre ein Konkursverfahren nicht vereinbar. Insbesondere sei nicht ausgeschlossen, dass der Konkursverwalter aufgrund seiner Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis den finanziellen Rahmen des Programms der Rundfunkanstalt bestimme und beeinflusse. Dies sei mit der durch Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Programmfreiheit im Sinne des Verbots jeder fremden Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme nicht vereinbar.

---

<sup>44</sup> BVerfGE 89,144 ff.

<sup>45</sup> BVerfGE 89,144 (151)

Wegen der die Länder treffenden finanziellen Gewährleistungspflicht für die Rundfunkanstalten bestehe auch kein Bedürfnis, ein Konkursverfahren über deren Vermögen zuzulassen. Notfalls müsse das Land für die Verbindlichkeiten der Rundfunkanstalt eintreten. Dies überfordere das Land auch nicht. Selbst wenn die in Gesetz und Satzung getroffenen Vorkehrungen für eine geordnete Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalt und der Einfluss des Landes in den Gremien der Anstalt sowie die eingeschränkte Staatsaufsicht nicht ausreichen sollten, eine drohende Zahlungsunfähigkeit der Rundfunkanstalt abzuwenden, bleibe dem Land immer noch die Möglichkeit, durch Gesetz die Rundfunkanstalt organisatorisch zu verändern.

#### **b. Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Fraktionen**

Fraglich ist, ob unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für Fraktionen eine Insolvenzunfähigkeit unmittelbar aus der Verfassung hergeleitet werden kann.

Das Sozialgericht Köln hat dies in seiner rechtskräftigen Entscheidung vom 28. März 2003<sup>46</sup> für Fraktionen des Deutschen Bundestags mit der Begründung verneint, aus Artikel 38 GG lasse sich die Unzulässigkeit eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen einer Fraktion nicht herleiten, da die Rechte der einzelnen Abgeordneten nicht durch die Existenz oder Nichtexistenz einer Fraktion beeinträchtigt würden. Die Fraktionen als solche seien jedoch nicht durch Artikel 38 GG geschützt, ihr verfassungsrechtlicher Schutz sei allenfalls als Ausfluss der Abgeordnetenrechte anzusehen. Die Fraktionen seien bereits deshalb nicht mit öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften oder Rundfunkanstalten zu vergleichen, weil es ihnen an einer Position fehle, die ein Abwehrrecht gegen den Staat begründe, da sie ein Teil der staatlichen Gewalt selbst ausübten.

---

<sup>46</sup> Az.: S 16 U 56/99

Dem kann entgegen gehalten werden, dass Bildung und Fortbestand der Fraktionen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>47</sup> auf dem freien Willensentschluss der Abgeordneten in Ausübung des ihnen verfassungsrechtlich garantierten freien Mandats gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Artikel 79 Abs. 2 LV beruhen. In den Parlamentsfraktionen vollzieht sich ein erheblicher Teil der Meinungs- und Willensbildung der Abgeordneten und dadurch des Parlaments im ganzen<sup>48</sup>. Die Fraktionen nehmen entscheidend Einfluss auf den technischen Ablauf der täglichen Parlamentsarbeit und sichern durch ihr Wirken im Willensbildungsprozess die Funktionsfähigkeit des Parlaments<sup>49</sup>. Daher wird durch die rechtliche Möglichkeit, überhaupt eine Fraktion zu bilden, die Wirkungsmöglichkeit des einzelnen Abgeordneten nicht unerheblich verändert<sup>50</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme des Sozialgerichts Köln, die Rechte des einzelnen Abgeordneten würden durch die Existenz oder Nichtexistenz einer Fraktion nicht beeinträchtigt, nicht überzeugend. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont, dass Parlamentsfraktionen notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens<sup>51</sup> und von der Verfassung anerkannte Teile eines Verfassungsorgans<sup>52</sup> mit eigenen Rechten und Pflichten<sup>53</sup> sind. Selbst wenn man die den Fraktionen zustehenden Rechte und ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben lediglich als Ausfluss der aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Abgeordnetenrechte betrachten wollte – was nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinesfalls zwingend ist<sup>54</sup> –, bleibt festzuhalten, dass durch ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Fraktion jedenfalls die Rechte der Abgeordneten aus der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Mandatsausübung berührt sein können. Hierdurch ergäben sich – entgegen der Auffassung des Sozialgerichts Köln – Störungen im Wirkungsbereich der Fraktionsarbeit und dadurch mittelbar auch für die Arbeit der fraktionszugehörigen Abgeordneten. Denn mit

---

<sup>47</sup> BVerfGE 84, 304 (317); 80, 188 (222); 70, 324 (363); 43, 142 (149)

<sup>48</sup> BVerfGE 43, 142 (149)

<sup>49</sup> BVerfGE 43, 142 (147)

<sup>50</sup> BVerfGE 43, 142 (149)

<sup>51</sup> BVerfGE 43, 142 (147); 20, 56 (104); 10, 4 (14)

<sup>52</sup> BVerfGE 43, 142 (147)

<sup>53</sup> BVerfGE 20, 56 (104)

der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens verliert der Schuldner die Befugnis, sein zur Insolvenzmasse gehöriges Vermögen zu verwalten und über dasselbe zu verfügen; das Verwaltungs- und Verfügungsrecht geht auf den Insolvenzverwalter über (§ 80 Abs. 1 InsO). Aufgrund der dem Insolvenzverwalter zugewiesenen Verwaltungs- und Verfügungsbefugnisse besteht die Gefahr, dass dieser die mit dem Einsatz finanzieller Mittel verbundene Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen und damit deren politische Arbeit zumindest mittelbar bestimmen und beeinflussen oder gar bestimmen könnte<sup>55</sup>. Ob § 882 a Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Zivilprozessordnung (ZPO), wonach die Zwangsvollstreckung in Sachen juristischer Personen des öffentlichen Rechts<sup>56</sup>, die für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben unentbehrlich sind, geeignet ist, eine Beeinträchtigung der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Aufgaben der Fraktionen zu verhindern, ist äußerst fraglich, zumal bereits die Abgrenzung, welches Vermögen dann nach § 36 InsO der Insolvenzmasse zuzurechnen wäre, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte.

Soweit das Sozialgericht Köln die Gefahr einer Einflussnahme durch den Insolvenzverwalter mit der Begründung verneint, es sei nicht nachzuvollziehen, weshalb die Befugnisse des Insolvenzverwalters gravierende, verfassungsmäßig nicht hinzunehmende Einschränkungen für eine vertrauliche Kommunikation im Rahmen der Fraktionsarbeit mit sich bringen sollte, da auch Fraktionen nicht völlig frei über den Einsatz ihrer finanziellen Mittel verfügen könnten und einer Reihe von fraktionsfremden Personen weitgehende Einblicke in ihr Finanzgebaren zu gewähren hätten, vermag diese Argumentation hingegen nicht zu überzeugen.

---

<sup>54</sup> vgl. Schneider, a.a.O., Art. 85, Rn. 4

<sup>55</sup> so auch Hölscheidt, a.a.O., S. 275, der mit dieser Argumentation die Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen und die Befreiung von der Pflicht zur Zahlung einer Insolvenzgeldumlage begründet.

<sup>56</sup> Sinn und Zweck der Regelung sowie der Wortlaut der amtlichen Überschrift sprechen dafür, dass nicht nur die in Absatz 3 der Vorschrift ausdrücklich genannten Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, sondern sämtliche juristischen Personen des öffentlichen Rechts von der Regelung erfasst werden sollen.

Demgegenüber weist das Sozialgericht Köln allerdings nicht ganz zu Unrecht darauf hin, dass - anders als bei kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - die Gläubiger einer Fraktion, zu denen insbesondere auch die dort beschäftigten Arbeitnehmer gehören, bei einer Insolvenzunfähigkeit der Fraktion ungleich schlechter gestellt wären, als dies bei kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Fall ist. Scheidet bei ersteren aufgrund der kirchlichen Organisationsstruktur und dem dahinter stehenden Vermögen eine Zahlungsunfähigkeit faktisch aus, ist bei letzterem die Zahlungsfähigkeit durch das Land gesichert, so dass es zum Schutz der Gläubigerinteressen eines Insolvenzverfahrens letztlich in keiner der beiden Fallvarianten bedarf.

Fraktionen steht hingegen eine eigene Vermögensmasse von einer Größenordnung, welche den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit faktisch ausschließt, nicht zur Verfügung. Auch die den Fraktionen nach § 2 Fraktionsgesetz RhPf regelmäßig gewährten Geldleistungen lassen zwar den Eintritt einer Zahlungsunfähigkeit von Fraktionen unwahrscheinlich erscheinen, schließen diesen jedoch letztlich nicht faktisch aus. Wie bereits dargelegt (unter III.), wird die Zahlungsfähigkeit von Fraktionen auch nicht etwa - wie im Fall der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - durch das Land gesichert. Insofern ist bei Fraktionen das Schutzbedürfnis der Gläubiger ungleich höher als bei den durch das Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen.

Alles in allem spricht Vieles dafür, dass die Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen nicht aus der Insolvenzordnung, sondern allenfalls verfassungsrechtlich in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hergeleitet werden könnte.

Mögen auch die Herleitung der Fraktionen aus dem freien Mandat des Abgeordneten, ihre Stellung im Verfassungsgefüge und ihre Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie die Konsequenzen eines

Insolvenzverfahrens über das Vermögen einer Fraktion bezüglich der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben für eine Insolvenzunfähigkeit der Fraktionen sprechen, so dürfen das Schutzbedürfnis der Gläubiger und der Ausnahmecharakter einer aus der Verfassung hergeleiteten Insolvenzunfähigkeit, welche eher gegen eine verfassungsrechtlich begründete Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen sprechen, nicht außer Acht gelassen werden. Es widerspricht sowohl der Konzeption der Insolvenzordnung wie auch der §§ 359, 360 SGB III die Insolvenzunfähigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts anzunehmen, deren Gläubiger letztlich vor einer „ungesicherten“ Überschuldung dieser juristischen Person nicht geschützt sind. Eine solche Zielrichtung lässt sich letztlich auch den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entnehmen, in denen jeweils den Beeinträchtigungen durch ein Insolvenzverfahren die Frage gegenüber gestellt wird, ob die Insolvenzfähigkeit zum Schutz der Arbeitnehmer (als Gläubiger) erforderlich ist. Von daher ist es fraglich, ob das Bundesverfassungsgericht eine verfassungsrechtlich begründete Insolvenzunfähigkeit bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts annehmen würde, bei der nicht die Interessen der Arbeitnehmer - auch ohne Insolvenzgeldumlage - ausreichend geschützt wären.

Unter Berücksichtigung dessen dürfte nach den bisherigen Erkenntnissen insgesamt mehr für eine Insolvenzfähigkeit der Fraktionen sprechen als dagegen.

## V. Fazit

Insgesamt spricht Einiges dafür, dass die Fraktionen nicht nach § 360 Abs. 1 Satz 4 SGB III von der Zahlung einer Insolvenzgeldumlage befreit sind. Zwar dürften sie mit der wohl herrschenden Meinung als juristische Personen des öffentlichen Rechts einzustufen sein. Jedoch ist weder ihre Zahlungsfähigkeit durch das Land gesichert, noch dürfte sich ihre Insolvenzunfähigkeit aus § 12 InsO i.V.m. § 8 a des Landesgesetzes zur Ausführung der Zivilprozessordnung,

des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung ergeben. Auch dürfte nach den bisherigen Erkenntnissen mehr gegen als für eine aus der Verfassung abgeleitete Insolvenzunfähigkeit sprechen.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t