



## Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz (LT-Drs. 18/12075)

### A. Auftrag

Die Parlamentarische Gruppe FREIE WÄHLER hat in den Landtag einen Gesetzentwurf „zur Änderung des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen“<sup>1</sup> (LT-Drs. 18/12075; im Folgenden: Änd. FraktG) eingebracht, mit dem insbesondere die Möglichkeit der Kündigung von Fraktionsmitarbeitern bei dem Wegfall der Rechtsstellung von Fraktionen und eine monetäre Nachschusspflicht des Landtags für Lohnzahlungen statuiert werden soll, wenn die Rücklagen einer Fraktion in Liquidation für eine Lohnfortzahlung bis zum Ende der Kündigungsfristen nicht ausreichen.

§ 10 Abs. 7 Änd. FraktG sieht folgende Regelung vor:

„(7) Reicht das Fraktionsvermögen nicht aus, um Ansprüche der Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeiter aus ihren Arbeitsverträgen zu befriedigen, können der Fraktion i. L. auf Antrag einmalig Mittel in Höhe des Betrages gewährt werden, den die Fraktion, beginnend mit dem Monat, ab dem die Zahlung von Mitteln nach §§ 2 Abs. 1, Abs. 3a wegfällt, aufwenden müsste, um bei einer Kündigung am Tage nach dem Wegfall der Rechtsstellung als Fraktion die Gehälter der Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeiter bis zum Ablauf von Kündigungsfristen in den betreffenden Arbeitsverträgen, jedoch höchstens bis zu drei Monaten fortzuzahlen. Die Entscheidung über den Antrag trifft die Präsidentin oder der Präsident im Einvernehmen mit dem Präsidium des Landtages.“

Darüber hinaus sieht § 10 Abs. 8 Änd. FraktG einen Forderungsvorrang der arbeitsrechtlichen Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter vor. Die entsprechende Anwendbarkeit der Absätze 7 und 8 für Parlamentarische Gruppen in Liquidation soll in § 10 Abs. 9 Änd. FraktG normiert werden.

Der Landtag hat den Gesetzentwurf in seiner 87. Sitzung am 15. Mai 2025 in erster Lesung beraten und an den Rechtsausschuss überwiesen. Dieser hat in seiner 43. Sitzung am 5. Juni 2025 im Zuge der Beratung beschlossen, den Wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zu bitten. Die Beratung über den Gesetzentwurf

<sup>1</sup> Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz - FraktG.

wurde bis zur Vorlage der gutachtlichen Stellungnahme zurückgestellt. Auf Wunsch der Fraktionen und der Parlamentarischen Gruppe soll in der Stellungnahme auch auf vergleichbare Regelungen in den anderen Bundesländern eingegangen werden. Sofern das skizzierte Problem mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht gelöst werden kann, soll auch geprüft werden, wie eine fristlose Kündigung verhindert werden kann.<sup>2</sup>

## B. Hintergrund und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Die Fraktion FREIE WÄHLER im Landtag Rheinland-Pfalz wurde aufgrund der Austritte zweier Abgeordneter mit Ablauf des 6. Oktober 2024 aufgelöst, da sie die erforderliche Mindestanzahl von fünf Mitgliedern nach § 8 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) nicht mehr erreichte. Seitdem befindet sich die aufgelöste Fraktion FREIE WÄHLER in Liquidation (§ 10 FraktG). Als Liquidatoren wurden der damalige Fraktionsvorsitzende Helge Schwab, die damalige Parlamentarische Geschäftsführerin Lisa-Marie Jeckel und der Abgeordnete Patrick Kunz eingesetzt.

Den elf Mitarbeitern der Fraktion FREIE WÄHLER sei nach fachanwaltlicher Beratung außerordentlich fristlos gekündigt worden.<sup>3</sup> Aus der medialen Berichterstattung geht hervor, dass sieben Mitarbeiter Kündigungsschutzklagen erhoben hätten, wobei alle Verfahren zwischenzeitlich durch Vergleich beendet worden seien. Eine der ausgesprochenen Kündigungen sei in eine ordentliche Kündigung umgewandelt worden. Die Lohnnachzahlung und die Abfindungen seien aus der Rücklage der Fraktion FREIE WÄHLER geleistet worden.<sup>4</sup>

Die zwischenzeitlich anerkannte Parlamentarische Gruppe FREIE WÄHLER<sup>5</sup> brachte in der 87. Plenarsitzung des Landtags Rheinland-Pfalz den o. g. Gesetzentwurf zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz ein. Das Fraktionsgesetz enthalte derzeit keine Regelung, wie mit den Mitarbeitern einer erloschenen Fraktion umzugehen sei. Das Fehlen klarer Regelungen führe zu „rechtlichen Unsicherheiten“<sup>6</sup> und könne, wie im Fall der Liquidation der Fraktion der FREIEN WÄHLER in Rheinland-Pfalz, dazu führen, dass Fraktionsmitarbeiter fristlos gekündigt werden müssten.<sup>7</sup> Eine solche Handhabung stehe „in Widerspruch zu den allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätzen und verursach[e] erhebliche soziale Härten für die betroffenen Mitarbeiter“.<sup>8</sup> Ohne eine entsprechende Regelung seien Fraktionsmitarbeiter im Falle einer Liquidation der Fraktion „von abrupten und fristlosen Kündigungen betroffen, was ihre wirtschaftliche Existenz

<sup>2</sup> Vgl. Prot. RA 18/43 vom 5. Juni 2025, S. 15 f.

<sup>3</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1; Vorsitzender der Parlamentarischen Gruppe FREIE WÄHLER Helge Schwab in seiner Einbringungsrede zum Gesetzentwurf, Plen.-Prot. 18/87 vom 15. Mai 2025, S. 115; Die Rheinpfalz, Entlassene Mitarbeiter erhalten Geld aus den Rücklagen, 13. Mai 2025, S. 14.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu: Die Rheinpfalz, Entlassene Mitarbeiter erhalten Geld aus den Rücklagen, 13. Mai 2025, S. 14.

<sup>5</sup> Der Landtag Rheinland-Pfalz hat in seiner 75. Sitzung antragsgemäß auf Empfehlung des Ältestenrats die Anerkennung des Zusammenschlusses der vier verbliebenen Mitglieder der Fraktion FREIE WÄHLER als Parlamentarische Gruppe FREIE WÄHLER beschlossen, LT-Drs. 18/10751.

<sup>6</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

<sup>7</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

<sup>8</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

gefährden“ könne.<sup>9</sup> Ziel des Gesetzes sei es, Mitarbeiter einer Fraktion, die sich auflöse, künftig besser zu schützen, indem spezifische Regelungen für die Kündigung von Fraktionsmitarbeitern im Falle der Auflösung einer Fraktion normiert würden.<sup>10</sup> So solle „gesetzlich eine Kündigungsfrist von drei Monaten verankert werden im Falle der Auflösung einer Fraktion, unabhängig vom Grund der Auflösung.“<sup>11</sup> Zudem werde durch die Regelung „sichergestellt, dass die Kündigungsfristen gesetzlich klar geregelt sind und dass eine fristlose Kündigung allein aufgrund der Fraktionsauflösung nicht zulässig ist.“<sup>12</sup> Eine klare gesetzliche Regelung sei erforderlich, um sowohl die Rechte der Mitarbeiter zu schützen als auch eine geordnete Abwicklung der Fraktionsliquidation zu gewährleisten.<sup>13</sup> Die Gesetzesbegründung verweist diesbezüglich auch auf § 1 Abs. 3 Satz 3 Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt, der klarstelle, dass das Arbeitsverhältnis zwischen Fraktionen und ihren Mitarbeitern privatrechtlicher Natur sei, woraus sich ergebe, dass die allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften Anwendung finden würden.<sup>14</sup> Zudem solle das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz um eine Bestimmung ergänzt werden, die es Fraktionen in Liquidation ermögliche, finanzielle Mittel zu beantragen, um die Gehälter der Fraktionsmitarbeiter bis zum Ablauf der vertraglichen oder gesetzlichen Kündigungsfristen, jedoch maximal für drei Monate, fortzuzahlen. Die Entscheidung über die Gewährung dieser Mittel soll der Präsident des Landtags im Einvernehmen mit dem Präsidium des Landtags treffen. Die vorgeschlagene Änderung sichere die Gehaltszahlungen während der Kündigungsfristen und böte den Mitarbeitern somit eine notwendige Übergangszeit.<sup>15</sup>

Mit § 10 Abs. 8 Änd. FraktG solle zudem eine Regelung aufgenommen werden, die klarstelle, dass die Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter im Rahmen der Liquidation Vorrang vor weiteren Gläubigeransprüchen hätten. Diese Priorisierung trage „zur sozialen Absicherung der Fraktionsmitarbeiter bei und förder[e] eine rechtssichere und zügige Abwicklung der Liquidation.“<sup>16</sup> Zusätzlich Sorge sie für „Transparenz“.<sup>17</sup> Die Regelung orientiere sich „an bewährten Regelungen anderer Bundesländer“,<sup>18</sup> wobei der Gesetzentwurf konkret ausschließlich auf § 18 Abs. 2 Fraktionsgesetz Brandenburg Bezug nimmt.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf in § 10 Abs. 9 eine Erstreckung der vorstehenden Regelungen auf Parlamentarische Gruppen in Liquidation vor.

<sup>9</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Einbringungsrede des Vorsitzenden der Parlamentarischen Gruppe Helge Schwab, Plen.-Prot. 18/87 vom 15. Mai 2025, S. 115.

<sup>12</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4.

<sup>13</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 3.

<sup>15</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4.

<sup>16</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 2.

<sup>17</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4.

<sup>18</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 3.

## C. Stellungnahme

Entsprechend dem Arbeitsauftrag wird im Folgenden die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs untersucht.

Zunächst wird geprüft, ob eine Regelung zur Kündigung von Fraktionsmitarbeitern im Falle einer Liquidation erforderlich ist, um Rechtssicherheit und -klarheit zu schaffen (unter I.). Hieran schließt sich die Prüfung an, ob gegen eine maximal dreimonatige monetäre Nachschusspflicht des Landtags für die Zahlung der Gehälter der Fraktionsmitarbeiter „bis zum Ablauf der vertraglichen oder gesetzlichen Kündigungsfrist“ verfassungsrechtliche Bedenken bestehen (unter II.). Sodann wird untersucht, ob das Land die Gesetzgebungskompetenz besitzt, um eine vorrangige Befriedigung aus arbeitsvertraglichen Ansprüchen der Fraktionsmitarbeiter vor anderen Verpflichtungen gesetzlich zu regeln (unter III.). Abschließend wird auf die entsprechende Anwendbarkeit auf Parlamentarische Gruppen eingegangen (unter IV.)

### I. Kündigung von Fraktionsmitarbeitern im Falle der Liquidation

Nach der Gesetzesbegründung soll durch die Aufnahme einer gesetzlichen Kündigungsregelung die dort angenommene rechtliche Unsicherheit im Hinblick auf die Kündigung von Fraktionsmitarbeitern im Falle der Liquidation beseitigt werden. Zudem sollen „Kündigungsfristen gesetzlich klar geregelt (...) und [sichergestellt werden,] dass eine fristlose Kündigung allein aufgrund der Fraktionsauflösung nicht zulässig ist.“<sup>19</sup>

Zu prüfen ist, ob und welche Kündigungsmöglichkeiten eine Fraktion nach der derzeitigen Rechtslage hat, um sich im Falle der Liquidation von den Arbeitsverträgen mit ihren Mitarbeitern lösen zu können. Dazu wird zunächst die Rechtsstellung der Fraktion als Arbeitgeber skizziert (unter 1.). Hieran schließt sich die Prüfung an, welche Auswirkungen der Wegfall der Rechtsstellung einer Fraktion auf die Arbeitsverträge hat (unter 2.), wobei zwischen befristeten (unter 2.b.aa.) und unbefristeten (unter 2.b.bb.) Arbeitsverträgen zu differenzieren ist. Im Anschluss wird entsprechend der Bitte des Rechtsausschusses darauf eingegangen, wie eine außerordentliche Kündigung von Fraktionsmitarbeitern ausgeschlossen werden kann (unter 2.c.), bevor auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes im Hinblick auf die gesetzliche Regelung von einheitlichen Kündigungsfristen eingegangen wird (unter 2.d.).

---

<sup>19</sup> Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4.

## 1. Fraktion als Arbeitgeber

Der Fraktionsstatus ist verfassungsrechtlich in Art. 85a der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) verankert.<sup>20</sup> Fraktionen sind als politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments unverzichtbar<sup>21</sup> und als solche in die organisierte Staatlichkeit eingefügt.<sup>22</sup> Als „maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung“<sup>23</sup> sind sie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Gleichwohl sind Fraktionen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG nicht Teil der Landesverwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.<sup>24</sup> Sie sind deshalb keine Organe oder Unterorgane, sondern Organteile des Parlaments.<sup>25</sup> Als juristische Personen sind Fraktionen rechtlich verselbstständigt und nicht für den Landtag vertretungsbefugt.<sup>26</sup> Aufgrund ihrer Einbindung in die organisierte Staatlichkeit und ihrer Funktion für die parlamentarische Arbeit erhalten sie für ihre Fraktionsarbeit vom Land für die Dauer ihrer Existenz Mittel aus dem Landeshaushalt zur eigenen Bewirtschaftung.<sup>27</sup> Dies ermöglicht den Fraktionen eine ordnungsgemäße Personal- und Wirtschaftsführung, indem sie eigenes Personal beschäftigen und fraktionseigene sächliche Ressourcen einsetzen können, auf die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen sind.<sup>28</sup>

Aufgrund ihrer Rechtsfähigkeit (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG) schließen die Fraktionen ihre (Arbeits-)Verträge nach allgemeiner Auffassung im eigenen Namen ab.<sup>29</sup> Sie genießen insoweit Personalhoheit und fungieren als Arbeitgeber.<sup>30</sup> Für die Begründung und Ausgestaltung dieser Arbeitsverhältnisse gelten nach wohl einhelliger Auffassung die allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen.<sup>31</sup> Durch ihre rechtliche Unabhängigkeit vom Land sind die Fraktionen auch nicht an

<sup>20</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 30. Oktober 2020 – VGH O 52/20 –, Rn. 33, juris; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a LV Rn. 8.

<sup>21</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a LV Rn. 5 m. w. N.

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324 (350 f.).

<sup>23</sup> BVerfG, Urt. v. 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324 (351).

<sup>24</sup> Vgl. die ausdrückliche Feststellung in der Gesetzesbegründung zu § 1 FraktG, LT-Drs. 12/3756, S. 8.

<sup>25</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 8; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 6; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 322 m. w. N.

<sup>26</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 8; *Brocker*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 21 m. w. N.

<sup>27</sup> Die Höhe der monatlichen Geldleistungen richtet sich nach § 2 FraktG. Der überwiegende Teil der den Fraktionen gewährten Geldleistungen wird in Rheinland-Pfalz für Personal eingesetzt, vgl. die Rechnungslegung der Fraktionen; beispw. für den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2024: LT-Drs. 18/12531.

<sup>28</sup> *Koch*, Arbeitsverträge der Mitarbeiter von Fraktionen und Gruppen nach dem Ende der Wahlperiode aus parlamentsrechtlicher Sicht, NZA 1998, 1160 (1160).

<sup>29</sup> *Koch*, Arbeitsverträge der Mitarbeiter von Fraktionen und Gruppen nach dem Ende der Wahlperiode aus parlamentarischer Sicht, NZA 1998, S. 1160 (1160); *Vetter*, Das Arbeitsverhältnis der Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten, 2001, Teil I § 1 A., S. 26.

<sup>30</sup> Vgl. LT-Drs. 12/3756, S. 8. Die Frage, ob es sich bei Fraktionen um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Arbeitgeber handelt, wurde bislang weder vom Gesetzgeber noch von der Rechtsprechung eindeutig entschieden, vgl. hierzu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Einzelfragen zur Interessensvertretung der Mitarbeiter einer Fraktion des Deutschen Bundestages, WD 6 - 3000 -087/20 –, vom 6. November 2020. Da es vorliegend jedoch nicht auf die Arbeitgeber-eigenschaft an sich, sondern auf die Arbeitsverträge ankommt, bedarf es keiner Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Auffassungen.

<sup>31</sup> *Brocker*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 228 m. w. N.; ArbG Bonn, Urt. v. 16. September 1987 – 4 Ca 1398/87 –, NJW 1998, 510 (511); *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 216 f.; *Koch*, Arbeitsverträge der Mitarbeiter von Fraktionen

das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes gebunden (§ 1 TV-L i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG),<sup>32</sup> können dessen entsprechende Anwendung gleichwohl in den Arbeitsverträgen vereinbaren.

Eine Regelung, wie beispielsweise in § 1 Abs. 3 Satz 3 Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt, die klarstellt, dass die Verträge der Fraktionen mit ihren Mitarbeitern privatrechtlicher Natur sind und nicht dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen, zeichnet die bestehende Rechtslage demnach lediglich nach und ist rein deklaratorischer Natur. Zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist sie nicht erforderlich.

## **2. Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Wegfall der Rechtsstellung der Fraktion**

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz enthält keine spezifischen Regelungen für die Kündigung von Fraktionsmitarbeitern. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, ob eine gesetzliche Regelung für den Fall der Fraktionsliquidation notwendig und erforderlich ist, um „sowohl die Rechte der Fraktionsmitarbeiter zu schützen als auch eine geordnete Abwicklung der Fraktionsliquidation zu gewährleisten“<sup>33</sup>.

Da die Arbeitsverträge zwischen Fraktionen und ihren Mitarbeitern privatrechtlicher Natur sind, ist eine Beendigung der Arbeitsverträge nach den allgemeinen Kündigungsregelungen regelmäßig rechtlich zulässig, wobei die jeweiligen arbeitsvertraglichen Bestimmungen zu berücksichtigen sind.<sup>34</sup> Im Folgenden wird geprüft, wie sich eine Liquidation auf das Schicksal der Arbeitsverträge und deren Kündigungsmöglichkeit auswirkt.<sup>35</sup>

### **a. Keine „automatische Auflösung“ der Arbeitsverträge mit Eintritt der Liquidation**

Verliert eine Fraktion während der laufenden Wahlperiode ihre Rechtsstellung, enden die Arbeitsverträge mit den Fraktionsmitarbeitern nicht automatisch.<sup>36</sup> Zwar verliert die Fraktion ihre

---

und Gruppen nach dem Ende der Wahlperiode aus parlamentsrechtlicher Sicht, NZA 1998, 1160; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 272.

<sup>32</sup> Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 228.

<sup>33</sup> Vgl. Vorblatt des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 1.

<sup>34</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 272.

<sup>35</sup> Auf Bundesebene benennt § 62 Abs. 1 AbgG Bund die Gründe, die zum Wegfall der Rechtsstellung und damit zur Beendigung des Fraktionsstatus führen. Auch wenn im rheinland-pfälzischen Fraktionsgesetz eine vergleichbare Regelung fehlt, sind die in § 62 Abs. 1 AbgG Bund genannten Gründe auch im hiesigen Fraktionsgesetz angelegt. So regelt § 10 FraktG, dass die Liquidation stattfindet, wenn die Rechtsstellung der Fraktion durch Erlöschen des Fraktionsstatus entfallen ist oder sich die Fraktion aufgelöst hat. Die in § 9 FraktG normierte Rechtsnachfolge setzt voraus, dass die Rechtsstellung einer jeden Fraktion mit dem Ende der Wahlperiode entfällt. Der Fraktionsstatus erlischt mit Selbstauflösung, sonst mit der Beendigung der Wahlperiode (Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 11). Man kann folglich zwischen dem ordentlichen Auflösungsgrund, dem Ende der Wahlperiode, und den außerordentlichen Auflösungsgründen, dem Wegfall des Fraktionsstatus und der Auflösung durch die Fraktion unterscheiden (Stevens, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 94).

<sup>36</sup> Im Schrifttum wurde insbesondere im Hinblick auf den Regelfall der Liquidation am Ende der Wahlperiode (Diskontinuitätsprinzip) die Auffassung vertreten, dass das Arbeitsrecht dem Parlamentsrecht zu folgen habe, und die Arbeitsverträge aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes für alle Beschäftigten gleichermaßen mit Ablauf der Wahlperiode enden, unabhängig von der ausgeübten Tätigkeit, Günther, KJ 1993, 98 (101); vgl. auch die Darstellung bei Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 273.

statusrechtliche Rechtsstellung. Die Fraktion gilt aber nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 FraktG bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert, verliert also in rechtlicher Hinsicht nicht ihre Arbeitgebererschaft. Eine gesetzliche Fiktion des Fortbestehens wäre ebenso obsolet wie die Liquidation an sich, wenn alle Verträge automatisch mit Wegfall der Rechtsstellung erlöschen würden. Es ist gerade die Aufgabe der Liquidatoren, die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen, um das Ziel der Liquidation, die vermögensrechtliche Auflösung und Auseinandersetzung im Gefolge der statusrechtlichen Beendigung der Fraktion, zu erreichen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 FraktG).<sup>37</sup> Die Fraktionen sind insoweit auch in keiner grundlegend anderen Situation als gewerbliche Unternehmen. Der Wegfall der Rechtsstellung einer Fraktion ist mit einer Betriebsstilllegung vergleichbar. Auch in einem solchen Fall bestehen die Arbeitsverhältnisse trotz Wegfall des Arbeitsplatzes fort und müssen gekündigt werden. Gleiches gilt in Fällen der Insolvenz des Arbeitgebers (vgl. § 113 Insolvenzordnung – InsO –, der im Falle der Insolvenz lediglich ein Sonderkündigungsrecht gewährt). Eine Ausnahme hiervon besteht nur dann, wenn der Arbeitsvertrag ausdrücklich unter der auflösenden Bedingung des Bestehens der Fraktion geschlossen wurde.<sup>38</sup>

## **b. Kündigung der Arbeitsverträge im Falle der Liquidation notwendig**

Im Falle einer Fraktionsliquidation sind die Arbeitsverträge folglich zu kündigen. Da die Fraktion in Liquidation ihren verfassungsrechtlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen kann, besteht ein Kündigungsrecht, das sich zu einer Kündigungspflicht der Liquidatoren verfestigt hat. Die Beendigung der Arbeitsverträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt ist zwingend und Aufgabe der Liquidatoren. Die Kündigungsart richtet sich danach, ob ein befristeter (unter aa.) oder unbefristeter Arbeitsvertrag (unter bb.) geschlossen wurde.

<sup>37</sup> § 10 FraktG geht von einer Zweiteilung aus. Für die Statusverluste durch Wegfall der Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 Satz 1 GOLT i. V. m. § 10 Abs. 1 Alt. 1 FraktG und der Auflösung nach § 10 Abs. 1 Alt. 2 FraktG ist die Liquidation der Fraktion unumgänglich. Im Falle der Auflösung der Fraktion aufgrund der parlamentarischen Diskontinuität sieht § 9 FraktG ein Sonderregime der vermögensrechtlichen Fortführung vor. Vgl. zur Bundesregelung: *Waldhoff*, in: *Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht*, 2. Aufl. 2023, AbgG § 62 Rn. 10.

<sup>38</sup> Teilweise wird zwar die Auffassung vertreten, dass ein Arbeitsverhältnis mit einer Fraktion stillschweigend unter der auflösenden Bedingung geschlossen wird, dass die Fraktion als Arbeitgeber fortbesteht (*Kretschmer*, *Fraktionen – Parteien im Parlament*, 2. Aufl. 1992, S. 61 f.; *Schoenberger*, *Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen*, S. 88). Diese Auffassung steht jedoch im Widerspruch zu den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts müssen auflösende Bedingungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit stets ausdrücklich vereinbart werden. *Stevens* weist zudem zutreffend darauf hin, dass durch die rechtliche Regelung der Rechtsnachfolge und die damit geschaffene de facto-Kontinuität der Arbeitsverhältnisse nicht mehr von einer stillschweigenden Vereinbarung ausgegangen werden könne. Vielmehr sei gerade wegen des Regelfalls kontinuierlicher Arbeitsverhältnisse davon auszugehen, dass beide Vertragsparteien bei Vertragsschluss diesen Regelfall vor Augen hätten, und den unbefristeten Arbeitsvertrag über die Dauer der Wahlperiode hinaus schließen wollten (*Stevens*, *Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen*, 2000, S. 222).

### **aa. Außerordentliche Kündigung befristeter Arbeitsverträge**

Die mit wissenschaftlichen Referenten geschlossenen Arbeitsverträge sind in der parlamentarischen Praxis regelmäßig im Sinne von § 3 Abs. 1 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz - TzBfG) zeitlich befristet bis zum Ende der Wahlperiode. Für die Befristung liegt nach der gefestigten arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung ein zulässiger sachlicher Grund nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TzBfG wegen der Eigenart der Arbeitsleistung vor.

Voraussetzung für eine Befristung nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TzBfG ist, dass die jeweilige Tätigkeit Eigenarten aufweist, aus denen sich ein berechtigtes Interesse des Arbeitgebers ergeben kann, statt einem unbefristeten lediglich einen befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen.<sup>39</sup> Ein solches berechtigtes Interesse liegt bei wissenschaftlichen Referenten vor. Die sachliche Rechtfertigung folgt aus der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Parlamentsfraktion. Für die Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben und die Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte sind die Fraktionen auf die Unterstützung durch fachlich qualifizierte Mitarbeiter angewiesen. Diese beraten die Fraktion auf den nach ihren politischen Vorstellungen ausgewählten Sachgebieten und bereiten deren parlamentarische Arbeit inhaltlich vor. Ihre Tätigkeit wird in besonderer Weise durch die eigenen politischen Einstellungen geprägt. Das macht es notwendig, dass die wissenschaftlichen Referenten sich im Einklang mit den politischen Vorstellungen der Fraktion befinden, der sie zuarbeiten. Insofern muss eine Fraktion nach einer Wahl, die zwangsläufig zu einer geänderten Zusammensetzung und möglicherweise zu einer neuen Ausrichtung der parlamentarischen Tätigkeit führt, neu darüber entscheiden können, von welchen wissenschaftlichen Mitarbeitern sie sich künftig beraten und in ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen lassen will. Diesem verfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Teilhaberecht trägt die Befristung Rechnung. Die dadurch gesicherte Unabhängigkeit der Mandatsausübung schließt eine Umgehung kündigungsrechtlicher Bestimmungen durch Zeitvertrag aus.<sup>40</sup>

Dementsprechend erlischt das Arbeitsverhältnis bei befristeten Arbeitsverträgen nach § 15 Abs. 1 TzBfG mit Ablauf der vereinbarten Zeit, mithin regelmäßig mit dem Ende der Wahlperiode.<sup>41</sup> Der rechtswirksam befristete Arbeitsvertrag endet auch dann, wenn die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung besteht. Einer Kündigung bedarf es in diesem Falle nicht mehr, auch wenn sich eine neue Fraktion konstituiert.<sup>42</sup>

Aufgrund der zeitlichen Befristung ist eine ordentliche Kündigung bis zum Ende des vereinbarten Zeitablaufs nach § 15 Abs. 4 TzBfG ausgeschlossen, es sei denn, im Arbeitsvertrag oder im

<sup>39</sup> BAG, Urt. v. 16. April 2008 – 7 AZR 85/07 –, Rn. 15, juris; LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 32, juris.

<sup>40</sup> BAG, Urt. v. 26. August 1998 – 7 AZR 450/97 –, NZA 1999, 149 (150); Thüringer Landesarbeitsgericht, Urt. v. 25. September 2001 – 7 Sa 522/2000 –, Rn. 24 ff., juris; LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 32 m. w. N., juris; ArbG München, Urt. v. 25. Januar 2024 – 6 Ca 6582/23 – BeckRS 2024, 32513 Rn. 26, beck-online.

<sup>41</sup> Müller-Glöße, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl. 2025, TzBfG § 15 Rn. 7.

<sup>42</sup> Vgl. Müller-Glöße, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl. 2025, TzBfG § 15 Rn. 7.



Tarifvertrag ist eine anderweitige einschlägige Regelung enthalten.<sup>43</sup> Mangelt es an einer entsprechenden tarif- oder individualvertraglichen Vereinbarung, kann ein befristetes Arbeitsverhältnis nur aus wichtigem Grund außerordentlich fristlos (oder mit Auslauffrist) nach § 626 BGB gekündigt werden.<sup>44</sup>

Rechtsgrundlage für eine außerordentliche fristlose Kündigung ist § 626 Abs. 1 BGB. Danach kann ein Arbeitsverhältnis aus wichtigem Grund außerordentlich gekündigt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aufgrund derer dem Kündigenden unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der Interessen beider Vertragsteile die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses selbst bis zum Ablauf der Kündigungsfrist oder der vereinbarten Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht zugemutet werden kann. Eine außerordentliche betriebsbedingte Kündigung unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts jedoch hohen Anforderungen und ist nur ultima ratio zur ordentlichen Kündigung.<sup>45</sup> So berechtigt die Stilllegung eines Betriebes nach der gefestigten bundesarbeitsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich nur zur ordentlichen, nicht aber zur außerordentlichen Kündigung.<sup>46</sup> Dem Arbeitgeber ist es, wenn eine Weiterbeschäftigungsmöglichkeit für den Arbeitnehmer aus betrieblichen Gründen entfällt, selbst im Insolvenzfall zuzumuten, die Kündigungsfrist einzuhalten.<sup>47</sup> In diesen Fällen sieht § 113 Satz 1 InsO aber ein Sonderkündigungsrecht vor, unabhängig davon, ob eine Vertragsdauer oder ein Ausschluss des Rechts zur ordentlichen Kündigung vereinbart wurde. Die Kündigungsfrist beträgt grundsätzlich drei Monate zum Monatsende.

Eine auf betriebliche Gründe gestützte außerordentliche Kündigung mit einer - notwendig einzuhaltenden - Auslauffrist kommt in Betracht, wenn andernfalls der Ausschluss der ordentlichen Kündigung dazu führt, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer trotz Wegfalls der Beschäftigungsmöglichkeit ggf. noch über Jahre weiterbeschäftigen müsste und ihm dies unzumutbar ist. Das kann ausnahmsweise der Fall sein, wenn der Arbeitgeber gezwungen wäre, ein sinnentleertes Arbeitsverhältnis über Jahre hinweg allein durch Gehaltszahlungen, denen keine entsprechende Arbeitsleistung gegenübersteht, aufrechtzuerhalten.<sup>48</sup> Der Arbeitgeber ist im Rahmen von § 626 Abs. 1 BGB aber in besonderem Maß verpflichtet zu versuchen, die Kündigung durch geeignete Maßnahmen zu vermeiden. Besteht irgendeine Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis sinnvoll fortzuführen, wird er den Arbeitnehmer in der Regel entsprechend einzusetzen haben. Erst wenn sämtliche denkbaren Alternativen ausscheiden, kann ein wichtiger Grund zur außerordentlichen Kündigung vorliegen.<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Mayer, in: Gallner/Mestwerdt/Nägele-Berkner, Kündigungsschutzrecht, 8. Aufl. 2025, KSchG § 1 Rn. 123.

<sup>44</sup> Müller-Glöge, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl. 2025, TzBfG § 15 Rn. 10.

<sup>45</sup> St. Rspr., vgl. etwa BAG, Urt. v. 12.07.1995 – 2 AZR 762/94 –, NZA 1995, 1100, 1101.

<sup>46</sup> BAG, Urt. v. 22. Juli 1992 – 2 AZR 84/92 –, BeckRS 1992, 30741835, zu II. 2. b. der Gründe, beck-online; Urt. v. 18. März 2010 – 2 AZR 337/08 –, NZA-RR 2011, 18 (19, Rn. 16 m. w. N.), beck-online.

<sup>47</sup> BAG, Urt. v. 18. März 2010 – 2 AZR 337/08 –, NZA-RR 2011, 18 (19, Rn. 16 m. w. N.), beck-online; Urt. v. 8. April 2003 – 2 AZR 355/02 –, NZA 2003, 856 (858).

<sup>48</sup> St. Rspr., vgl. nur BAG, Urt. v. 18. März 2010 – 2 AZR 337/08 –, Rn. 17, juris.

<sup>49</sup> BAG, Urt. v. 18. Juni 2015 – 2 AZR 480/14 –, NZA 2015, 1315 (1318, Rn. 30 f. m. w. N.), beck-online; BAG, Urt. v. 18. März 2010 – 2 AZR 337/08 –, Rn. 17 m. w. N., juris.

Damit Arbeitnehmer befristeter Arbeitsverträge bei betriebsbedingten Kündigungen nicht durch ihre ordentliche Unkündbarkeit gegenüber unbefristet Beschäftigten schlechter gestellt werden, ist die Kündigung in diesen Fällen allerdings nicht fristlos, sondern nur mit einer sog. „sozialen Auslaufrist“ entsprechend den gesetzlichen oder tarifvertraglichen Kündigungsfristen, die für eine ordentliche Kündigung gelten würden, zulässig.<sup>50</sup> Zudem ist, soweit anwendbar, nach § 1 Abs. 3 und 4 Kündigungsschutzgesetz (KSchG), eine Sozialauswahl vorzunehmen.<sup>51</sup>

### **(1) Wegfall der Rechtsstellung als „wichtiger Grund“ i. S. v. § 626 Abs. 1 BGB**

Der Wegfall der Rechtsstellung der Fraktion dürfte für sich genommen einen wichtigen Grund nach § 626 Abs. 1 BGB darstellen. Denn durch den Wegfall des Fraktionsstatus fällt der Arbeitgeber „Fraktion“ de facto weg; er wird lediglich für Abwicklungszwecke noch gesetzlich als fortbestehend fingiert. Ein anderweitiger Einsatzort für die Mitarbeiter existiert bei Fraktionen selbstredend nicht. Mit dem Wegfall der Rechtsstellung der Fraktion fehlt es auch an jeglicher Beschäftigungsmöglichkeit für die wissenschaftlichen Referenten. Das Arbeitsverhältnis kann nicht mehr sinnvoll fortgeführt werden, da die wissenschaftlichen Referenten die geschuldete Arbeitskraft überhaupt nicht mehr einsetzen können; ein inhaltliches (politisches) Arbeiten ist weder möglich noch rechtlich zulässig und könnte sogar eine verbotene und strafbewährte mittelbare Parteienfinanzierung darstellen.<sup>52</sup> Die Fraktion in Liquidation müsste andernfalls aufgrund der Befristung des Arbeitsvertrages das sinnentleerte Arbeitsverhältnis noch bis zum Ende der Wahlperiode fortführen.

### **(2) Abwägung im Einzelfall**

Ob eine außerordentliche Kündigung gerechtfertigt ist, hängt darüber hinaus von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab und kann deshalb vorliegend nicht abschließend geprüft werden.<sup>53</sup>

Fraglich ist, wie sich im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung die Restdauer der Wahlperiode auswirkt. Einerseits könnte man argumentieren, dass ein Festhalten der Fraktion in Liquidation am Arbeitsvertrag dann noch zumutbar ist, wenn die Restdauer nur gering ist. Andererseits ist bei der vorzunehmenden Abwägung zu berücksichtigen, dass Fraktionen bei der Beschäftigung

<sup>50</sup> BAG, Urt. v. 5. Februar 1998 – 2 AZR 227/97 –, AP BGB § 626 Nr. 143, zu II. 2. c. der Gründe, beck-online; Urt. v. 15. November 2001 – 2 AZR 605/00 – AP BGB § 626 Nr. 175, zu II. 5. a., b. der Gründe, beck-online; Urt. v. 13. Mai 2015 – 2 AZR 531/14 –, NJOZ 2015, 1783 (1786 f., Rn. 44), beck-online, jeweils m. w. N.; *Stoffels*, in: BeckOK Arbeitsrecht, Hrsg. Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, 77. Ed. 1. September 2025, BGB § 626 Rn. 161, beck-online.

<sup>51</sup> BAG, Urt. v. 5. Februar 1998 – 2 AZR 227/97 –, AP BGB § 626 Nr. 143, zu II. 2. e. der Gründe, beck-online; Urt. v. 27. Juni 2019 – 2 AZR 50/19 –, BeckRS 2019, 18626, Rn. 19 ff.; *Stoffels*, in: BeckOK Arbeitsrecht, Hrsg. Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, 77. Ed. 1. September 2025, BGB § 626 Rn. 161, beck-online.

<sup>52</sup> Ob im Falle einer Liquidation möglicherweise der Bedarf besteht, einzelne wissenschaftliche Referenten für die Liquidation einzusetzen, dürfte von dem Umfang der Liquidation abhängen und eine außerordentliche Kündigung wohl nur dann ausschließen, wenn vertiefte Kenntnisse im Bereich der Liquidation vorhanden sind. Sofern mehrere wissenschaftliche Referenten solche vertieften Kenntnisse haben, ist dies im Rahmen der Sozialauswahl zu berücksichtigen.

<sup>53</sup> BAG, Urt. v. 8. Oktober 1957 – 3 AZR 136/55 –, NJW 1958, 316 (316 f.).

von Mitarbeitern auf der Grundlage ihres verfassungsrechtlich begründeten öffentlich-rechtlichen Status handeln<sup>54</sup>, mit der Folge, dass das in den Formen des Zivilrechts begründete Beschäftigungsverhältnis insoweit öffentlich-rechtlich geprägt wird.<sup>55</sup> Insofern hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, dass die zivilrechtlichen Vorgaben zur Befristung von Arbeitsverträgen durch die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit der Mandatsausübung überlagert wird. Diese schließt nach Ansicht des Bundesarbeitsgerichts eine Umgehung kündigungsrechtlicher Bestimmungen durch den Zeitvertrag mit wissenschaftlichen Referenten aus.<sup>56</sup> Das Zivilrecht dient demnach nur der Erfüllung der Außenfunktionen der Fraktionen und muss sich dabei den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Gegebenheiten unterordnen.<sup>57</sup> Demnach spricht viel dafür, dass im Rahmen der Abwägung – auch bei einer kurzen Restlaufzeit – das Festhalten der Fraktion in Liquidation an dem Arbeitsvertrag bis zum Ablauf der vereinbarten Frist regelmäßig unzumutbar ist. Dadurch würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Fraktionen ausschließlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben staatliche Geldleistungen erhalten. Dies unterscheidet sie gerade von anderen privaten Arbeitgebern, die regelmäßig nicht steuerfinanziert sind. Auch den wissenschaftlichen Referenten ist bei Abschluss des Arbeitsvertrags bewusst, dass ihre berufliche Existenz untrennbar mit dem Bestehen der Fraktion verbunden ist. Insoweit sprechen gewichtige Gründe dafür, dass im Rahmen der Abwägung von einer Unzumutbarkeit am Festhalten der Arbeitsverträge ausgegangen werden und das individuelle Schutzbedürfnis des Mitarbeiters dahinter zurücktreten dürfte.

### **(3) Soziale Auslaufrist anstelle fristloser Kündigung**

Es dürfte allerdings davon auszugehen sein, dass die außerordentliche betriebsbedingte Kündigung wissenschaftlicher Referenten gleichwohl nicht fristlos erfolgen kann, sondern vielmehr eine soziale Auslaufrist einzuhalten ist.

Das Konstrukt der sozialen Auslaufrist wurde vom Bundesarbeitsgericht entwickelt, um Wertungswidersprüche zu verhindern. Der Ausschluss einer ordentlichen Kündigung stellt einen „Sonderkündigungsschutz“ dar, der sich insofern zum Nachteil für den Arbeitnehmer auswirken könnte, da keine Kündigungsfristen einzuhalten sind. Dies ist zwar im Begriff des wichtigen Grundes nach § 626 Abs. 1 BGB angelegt. Dieser richtet sich nach der Zumutbarkeit einer Fortsetzung des Dienstverhältnisses bis zum Ablauf der Kündigungsfrist oder der vereinbarten Beendigung des Dienstverhältnisses. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts muss zur Vermeidung eines Wertungswiderspruchs im Falle einer betriebsbedingten Kündigung allerdings zugunsten des Arbeitnehmers zwingend eine der fiktiven ordentlichen Kündigungsfrist entsprechende Auslaufrist eingehalten werden. Der Arbeitnehmer, dessen Arbeitsverhältnis

<sup>54</sup> Grzeszick, Beschäftigung beurlaubter Beamter als Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen, DÖV 2018, 96 (99).

<sup>55</sup> Grzeszick, Beschäftigung beurlaubter Beamter als Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen, DÖV 2018, 96 (99).

<sup>56</sup> BAG, Urt. v. 26. August 1998 – 7 AZR 450/97 –, NZA 1999, 149 (151), beck-online.

<sup>57</sup> Grzeszick, Beschäftigung beurlaubter Beamter als Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen, DÖV 2018, 96 (99).

vom Arbeitgeber ordentlich nicht gekündigt werden kann, darf im Ergebnis nicht schlechter gestellt sein, als wenn er dem Sonderkündigungsschutz nicht unterfiele und damit unter Einhaltung einer Kündigungsfrist ordentlich gekündigt werden müsste.<sup>58</sup> Da bei den weiteren Fraktionsmitarbeitern eine außerordentliche fristlose Kündigung aufgrund der ordentlichen Kündigungsmöglichkeit nicht in Betracht kommen dürfte (vgl. die nachfolgenden Ausführungen), erscheint die Einhaltung einer sozialen Auslaufrist jedenfalls angemessen, um Wertungswidersprüche zu verhindern.

Die Länge der sozialen Auslaufrist richtet sich nach der Dauer der ordentlichen Kündigungsfristen, sofern in den jeweiligen Arbeitsverträgen der Tarifvertrag der Länder nicht für entsprechend anwendbar erklärt wurde. Da wissenschaftliche Referenten regelmäßig für eine Wahlperiode, mithin für fünf Jahre, befristet eingestellt werden, dürfte die soziale Auslaufrist nach § 622 Abs. 2 Nr. 1 BGB für wissenschaftliche Referenten regelmäßig einen Monat zum Monatsende betragen.<sup>59</sup>

## **bb. Ordentliche Kündigung unbefristeter Arbeitsverträge**

### **(1) Unbefristete Arbeitsverträge mit weiteren Fraktionsmitarbeitern**

Die weiteren, nichtwissenschaftlich tätigen Fraktionsmitarbeiter, beispielsweise Verwaltungs- und Bürokräfte, haben in der parlamentarischen Praxis regelmäßig unbefristete Arbeitsverträge.<sup>60</sup> Eine Befristung auf das Ende der Wahlperiode ist regelmäßig rechtlich nicht zulässig. Es fehlt an einem Sachgrund im Sinne von § 14 Abs. 1 TzBfG.

Ein sachlicher Grund folgt zunächst nicht aus der Eigenart der Arbeitsleistung nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TzBfG. Büro- und Verwaltungstätigkeiten sind nicht politisch geprägt und weisen keinen besonderen Bezug zu der inhaltlichen Ausrichtung der Fraktion und deren parlamentarischen Zielen aus. Für sie bedarf es daher nach einer Neukonstituierung nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen einer Neuentscheidung darüber, ob diese Mitarbeiter die Arbeit der Fraktion weiter begleiten sollen oder nicht. Die verfassungsrechtlich geschützte Unabhängigkeit der freien Mandatsausübung erfordert hier keine Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit Ablauf der Legislaturperiode und damit eine auf diesen Zeitpunkt bezogene Befristung des Arbeitsverhältnisses.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> BAG, Urt. v. 13. Mai 2015 – 2 AZR 531/14 –, NJOZ 2015, 1783 (1786 f., Rn. 44), beck-online; Urt. v. 15. November 2001 – 2 AZR 605/00 – AP BGB § 626 Nr. 175, zu II. 5. a., b. der Gründe, beck-online.

<sup>59</sup> Unabhängig von der Frage der Insolvenzfähigkeit einer Fraktion in Liquidation dürfte eine direkte oder analoge Anwendung von § 113 Satz 1 InsO als Rechtsgrundlage für eine außerordentliche Kündigung ausscheiden. Denn die Liquidation nach § 10 FraktG ist nicht gleichbedeutend mit einer Insolvenz, zumal eine Liquidation regelmäßig keine Insolvenz zur Folge hat.

<sup>60</sup> Kritisch im Hinblick auf die Befristung von Arbeitsverträgen auf wissenschaftliche Referenten: *Boecken*, in: *Boecken/Joussen*, Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG § 14, Rn. 87, beck-online.

<sup>61</sup> St. Rspr., vgl. nur BAG, Urt. v. 26. August 1998 – 7 AZR 450/97 –, NZA 1999, 149 (150 f.); LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 33, juris; zustimmend: *Kossens*, jurisPR-ArbR 48/2015 Anm. 4 unter C.; *Müller-Glöge*, in: *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, 25. Aufl. 2025, TzBfG § 14 Rn. 48; *Meinel* in: *Meinel/Heyn/Herms*, Teilzeit- und Befristungsgesetz, 6. Aufl. 2022, § 14 Rn. 141a; *Hölscheidt*, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2001, S. 274.

Ein sachlicher Grund folgt auch nicht daraus, weil bei der Fraktion nur ein vorübergehender Bedarf an der Arbeitsleistung des Mitarbeiters besteht. Der Sachgrund des § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG setzt voraus, dass im Zeitpunkt des Vertragsschlusses mit hinreichender Sicherheit zu erwarten ist, dass nach dem vorgesehenen Vertragsende für die Beschäftigung des befristet eingestellten Arbeitnehmers kein dauerhafter betrieblicher Bedarf mehr besteht. Hierüber hat der Arbeitgeber bei Abschluss des befristeten Arbeitsvertrags eine Prognose zu erstellen, der konkrete Anhaltspunkte zugrunde liegen müssen. Die Prognose ist ein Teil des Sachgrundes für die Befristung.<sup>62</sup>

Der Sachgrund des § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG ist von der regelmäßig gegebenen Unsicherheit über die künftige Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs zu unterscheiden. Eine allgemeine Unsicherheit über die zukünftig bestehende Beschäftigungsmöglichkeit rechtfertigt die Befristung nicht. Eine solche Unsicherheit gehört zum unternehmerischen Risiko eines jeden Arbeitgebers, das er nicht durch Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrags auf den Arbeitnehmer abwälzen darf. Es reicht demnach nicht aus, dass sich lediglich unbestimmt abzeichnet, aufgrund welcher Abläufe eine Tätigkeit des Arbeitnehmers in der Zukunft entbehrlich sein könnte.<sup>63</sup> Dies gilt gerade auch für Fraktionen, weil sie sich aufgrund ihrer Rechtsfähigkeit nicht von gewerblichen Arbeitgebern unterscheiden.<sup>64</sup> Die Ungewissheit über den Fortbestand der Fraktion oder die jeweilige Fraktionsgröße bildet daher nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts keinen die Befristung des Arbeitsvertrags eines Fraktionsmitarbeiters rechtfertigen Grund nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG.<sup>65</sup>

Schließlich folgt die Zulässigkeit einer Befristung auch nicht wegen befristet bereitgestellten Haushaltsmitteln (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 TzBfG). Voraussetzung dieses Befristungsgrundes ist es, dass die Haushaltsmittel mit einer konkreten Zwecksetzung von dem Haushaltsgesetzgeber für eine zeitlich begrenzte Aufgabe bereitgestellt werden, der Arbeitnehmer zu Lasten dieser Haushaltsmittel eingestellt wird und er zumindest überwiegend zu einer dementsprechenden Tätigkeit verpflichtet ist. Die Rechtsvorschriften müssen die inhaltlichen Anforderungen für die auszuübende Tätigkeit definieren. Nicht ausreichend ist, wenn die Mittel lediglich für die Beschäftigung von Arbeitnehmern in befristeten Arbeitsverhältnissen ausgebracht werden.<sup>66</sup>

Die den Fraktionen gewährten Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 FraktG erfüllen diese Voraussetzungen ganz offensichtlich nicht. Die Fraktionen sind in der Verwendung der Geldleistungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Verwendung von Geld- und Sachleistungen frei. Der von § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 TzBfG geforderten Zweckbindung unterliegen sie daher nicht.

<sup>62</sup> Siehe nur LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 35 m. w. N. aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung, juris.

<sup>63</sup> Siehe nur LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 36 m. w. N. aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung, juris.

<sup>64</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 275.

<sup>65</sup> BAG, Urt. v. 26. September 1998 – 7 AZR 450/97 –, NZA 1999, 149 (150); LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 37.

<sup>66</sup> LArbG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25. August 2015 – 7 S 355/15 –, Rn. 44.

Dementsprechend gelten die Arbeitsverträge für die nicht wissenschaftlichen Mitarbeiter über das Ende einer Wahlperiode hinaus fort. Eine Beendigung ist daher nach den allgemeinen Kündigungsregelungen zulässig.<sup>67</sup>

## **(2) Ordentliche Kündigung anstelle außerordentlicher Kündigung**

Soweit ersichtlich existiert bislang keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit einer außerordentlichen betriebsbedingten Kündigung unbefristeter Arbeitsverträge im Falle einer Fraktionsliquidation. Dementsprechend dürften aus juristischer Vorsicht die Arbeitsverträge aufgrund allgemeiner Grundsätze grundsätzlich außerordentlich, hilfsweise ordentlich zu kündigen sein.

Gleichwohl dürfte bei den unbefristet geschlossenen Arbeitsverträgen eine außerordentliche betriebsbedingte Kündigung aufgrund des ultima ratio-Prinzips rechtlich nicht unbedenklich sein. Eine Privilegierung der Fraktion in Liquidation gegenüber anderen privatrechtlichen Arbeitgebern, für die eine außerordentliche Kündigung grundsätzlich rechtlich nicht zulässig ist, erscheint weder sachgerecht noch geboten. Die Fraktion erhält ab dem Zeitpunkt ihrer Auflösung keine Geldleistungen mehr aus dem steuerfinanzierten Landeshaushalt (§ 2 Abs. 5 Satz 1 FraktG). Der aufzubringende Arbeitslohn während der Kündigungsfrist dürfte aus den gebildeten Rücklagen (§ 3 Abs. 4 FraktG) zu leisten sein. Diese steuerfinanzierten Geldleistungen standen der Fraktion im Zeitpunkt der Gewährung zu und sind mit den Einnahmen sonstiger am Markt tätiger Arbeitgeber vergleichbar. Ebenso wie ein solcher Arbeitgeber sind auch Fraktionen gehalten, durch die Bildung von Rücklagen frühzeitig Vorsorge zu treffen, um ihren arbeitsvertraglichen Verpflichtungen im Falle der betriebsbedingten Kündigung (aufgrund ihrer Liquidation) nachkommen zu können. Dies ist gängige Praxis. Auch der Gesetzgeber ging bei der Schaffung von § 3 FraktG davon aus, dass die Fraktionen entsprechende Rücklagen bilden.<sup>68</sup>

Für dieses Ergebnis spricht schließlich ein Vergleich mit einer ordentlichen Kündigung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses durch eine bestehende Fraktion während der laufenden Wahlperiode. Kündigungsrechtliche Besonderheiten aufgrund des Fraktionsstatus bestehen hier nicht. Die Kündigungsfrist ist einzuhalten und die Fraktion zur Zahlung des vereinbarten Arbeitslohns (auch im Falle der Freistellung) bis zum Ende der Kündigungsfrist verpflichtet.

<sup>67</sup> Zwischen der Landtagswahl und dem Ende der Wahlperiode liegen in Rheinland-Pfalz höchstens 75 Tage, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung für Rheinland-Pfalz. Die unbefristeten Arbeitsverträge werden nach dem Wahltag ordentlich gekündigt, wenn eine Partei den Wiedereinzug in den Landtag verpasst oder deutlich kleiner ist und dementsprechend weniger Personal benötigt. Die Kündigungsfristen können dabei u.U. länger als die 75 Tage sein.

<sup>68</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 10.

### **(3) Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes**

Es dürfte davon auszugehen sein, dass bei den unbefristet geschlossenen Arbeitsverträgen das Kündigungsschutzgesetz Anwendung findet, da der Schwellenwert von zehn Arbeitnehmern nach § 23 Abs. 1 Satz 3 KSchG auch bei kleineren Fraktionen regelmäßig überschritten werden dürfte.

Eine ordentliche betriebsbedingte Kündigung ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 KSchG sozial ungerechtfertigt, wenn sie nicht durch dringende betriebliche Erfordernisse, die einer Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers im Betrieb entgegenstehen, bedingt ist. Da ein Gleichlauf zwischen einem wichtigen Grund für eine außerordentliche betriebsbedingte Kündigung im Sinne von § 626 Abs. 1 BGB und dem dringenden betrieblichen Erfordernis nach § 1 Abs. 2 KSchG besteht, stellt der Wegfall des Fraktionsstatus einen Wegfall der Beschäftigungsmöglichkeit auf Grund innerbetrieblicher, von äußeren Faktoren nicht „erzwungener“ Maßnahmen und damit ein dringendes betriebliches Ereignis dar.<sup>69</sup>

Eine Sozialauswahl nach § 1 Abs. 3 KSchG ist vorzunehmen, wenn einem oder einzelnen Mitarbeitern mit abweichender Frist gekündigt werden soll, damit sie die Liquidation unterstützen.

### **(4) Kündigungsfrist**

Die jeweiligen individuellen Kündigungsfristen richten sich nach § 622 Abs. 2 BGB und hängen von der Betriebszugehörigkeit ab,<sup>70</sup> sofern nicht in den Arbeitsverträgen der Tarifvertrag der Länder für entsprechend anwendbar erklärt wurde. Dann sind die dort getroffenen Vereinbarungen maßgeblich, § 622 Abs. 4 BGB.

### **cc. Zwischenergebnis**

Nach geltender Rechtslage dürfte für befristete Arbeitsverhältnisse (z. B. bei wissenschaftlichen Referenten) ein außerordentliches betriebsbedingtes Kündigungsrecht bestehen, wobei eine soziale Auslaufzeit einzuhalten sein dürfte.

Bei den unbefristeten Arbeitsverhältnissen (z. B. bei Bürokräften) dürfte aus juristischer Vorsicht grundsätzlich außerordentlich, hilfsweise ordentlich zu kündigen sein.

<sup>69</sup> BAG, Urt. v. 20. Juni 2013 – 2 AZR 379/12 –, NZA 2014, 139 (140 Rn. 18), beck-online.

<sup>70</sup> Nach § 622 Abs. 2 BGB beträgt für eine Kündigung durch den Arbeitgeber die Kündigungsfrist, wenn das Arbeitsverhältnis in dem Betrieb oder Unternehmen zwei Jahre bestanden hat, einen Monat zum Ende eines Kalendermonats, fünf Jahre bestanden hat, zwei Monate zum Ende eines Kalendermonats, acht Jahre bestanden hat, drei Monate zum Ende eines Kalendermonats, zehn Jahre bestanden hat, vier Monate zum Ende eines Kalendermonats, zwölf Jahre bestanden hat, fünf Monate zum Ende eines Kalendermonats, 15 Jahre bestanden hat, sechs Monate zum Ende eines Kalendermonats und 20 Jahre bestanden hat, sieben Monate zum Ende eines Kalendermonats.

### **c. Ausschluss einer außerordentlichen Kündigung**

Der Rechtsausschuss bat in seinem Gutachtenauftrag auch um Prüfung, wie eine außerordentliche Kündigung verhindert werden könnte.

Unabhängig von der grundsätzlichen Pflicht zur außerordentlichen betriebsbedingten Kündigung durch die Liquidatoren dürfte es den Fraktionen freistehen, in ihren befristeten Arbeitsverträgen eine auflösende Bedingung (hier: Auflösung der Fraktion während der laufenden Wahlperiode) im Sinne von § 21 TzBfG aufzunehmen, wodurch eine Kündigung obsolet wäre.<sup>71</sup> Eine auflösende Bedingung liegt vor, wenn das Arbeitsverhältnis bei Eintritt eines künftigen Ereignisses enden soll. Bei einem auflösend bedingten Arbeitsverhältnis ist damit der Eintritt des zukünftigen Ereignisses selbst ungewiss.<sup>72</sup> Da ein auflösend bedingter Arbeitsvertrag im Ergebnis einem partiellen Verzicht auf Kündigungsschutz gleichkommt,<sup>73</sup> bedarf es zu dessen Wirksamkeit eines Sachgrundes, § 21 i. V. m. § 14 Abs. 1 TzBfG.

Wurde das Arbeitsverhältnis unter der auflösenden Bedingung des Bestehens der Fraktion geschlossen, endet das Arbeitsverhältnis mit Wegfall der Rechtsstellung der Fraktion, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Eine solche Bedingung muss aber ausdrücklich arbeitsvertraglich vereinbart werden.<sup>74</sup> Für wissenschaftliche Mitarbeiter dürfte dies zu einer Kombination von auflösender Bedingung (Bestehen der Fraktion) und zeitlicher Befristung (Ende der Wahlperiode) nach § 21 i. V. m. § 14 und § 15 Abs. 1 TzBfG führen. Denn insoweit dürfte die inhaltlich politische Arbeit sowohl einen Sachgrund für eine zeitliche Befristung als auch eine auflösende Bedingung darstellen.

### **d. Gesetzgebungskompetenz**

Unabhängig von der fehlenden Regelungsnotwendigkeit ist fraglich, ob das Land eine Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf eine spezifische, allgemeinverbindliche Kündigungsregelung für die befristeten und unbefristeten Arbeitsverträge hat.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes richtet sich nach den allgemeinen grundgesetzlichen Regelungen der Art. 70 ff. Grundgesetz (GG). Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern erfolgt nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 2 GG).

<sup>71</sup> Vgl. *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 222. Ob im Falle eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses eine auflösende Bedingung rechtlich zulässig ist, ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

<sup>72</sup> BT-Drs. 14/4374, S. 21 f.

<sup>73</sup> *Backhaus*, in: *Ascheid/Preis/Schmidt*, Kündigungsrecht, 7. Aufl. 2024, TzBfG § 21 Rn. 1, beck-online, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts vor der Kodifizierung: BAG, Urt. v. 19. Dezember 1974 – 2 AZR 565/73 –, NJW 1975, 1531 (1532).

<sup>74</sup> Zu den weiteren besonderen Wirksamkeits- und Beendigungsvoraussetzungen: *Backhaus*, in: *Ascheid/Preis/Schmidt*, Kündigungsrecht, 7. Aufl. 2024, TzBfG § 21 Rn. 7 ff., beck-online.



Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder grundsätzlich die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund nicht abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG), oder, wenn der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, ein Gegenstand der Abweichungsgesetzgebung vorliegt (Art. 72 Abs. 3 GG).

Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes ergeben sich deshalb, weil die Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG beim Bund liegt. Der Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für das „Arbeitsrecht“ begründet nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die sich sowohl auf privatrechtliche als auch auf öffentlich-rechtliche Bestimmungen über Arbeitsverhältnisse erstreckt. Dazu zählt unter anderem die Ausgestaltung des Arbeitsvertragsrechts etwa durch Regelungen zur Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverträgen.<sup>75</sup>

Diese Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG bedarf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst Beschäftigten der Abgrenzung von anderweitigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder.<sup>76</sup> Wie oben bereits ausgeführt, sind die Arbeitsverhältnisse mit den Fraktionsmitarbeitern privatrechtlicher Natur, so dass sich diese Abgrenzungsthematik hier nicht stellt. Deshalb fallen einheitliche Kündigungsfristen für befristet und unbefristete Arbeitsverträge unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.<sup>77</sup>

Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz in § 622 BGB Gebrauch gemacht, so dass der Landesgesetzgeber für die hier in Rede stehende gesetzliche Regelung die Gesetzgebungskompetenz nur besitzt, solange und soweit die bundesgesetzliche Regelung nicht abschließend ist (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).<sup>78</sup> Ein Gebrauchmachen von einer Gesetzgebungskompetenz in einer den Landesgesetzgeber ausschließenden Weise liegt vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage erschöpfend regelt.<sup>79</sup>

Hiervon dürfte auszugehen sein. Der Bundesgesetzgeber hat mit den allgemeinen Kündigungsregelungen in § 622 BGB eine verfassungsrechtlich notwendige Vereinheitlichung der Kündigungsfristen von Angestellten und Arbeitern vorgenommen und gleiche Kündigungsfristen für

<sup>75</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. Juni 2025 – 1 BvR 368/22 –, Rn. 31 m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 6. Juni 2018 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14 –, BVerfGE 149, 126 (140 Rn. 36); Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 101.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25. Juni 2025 – 1 BvR 368/22 –, Rn. 32 m. w. N.

<sup>77</sup> Vgl. zu der zweistufigen Prüfung, im Hinblick auf die Auslegung des Kompetenztitels und der Zuordnung einer Regelung zu dieser: BVerfG, Beschl. v. 25. Juni 2025 – 1 BvR 368/22 –, Rn. 26 ff., juris.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25. Juni 2025 – 1 BvR 368/22 –, Rn. 38, juris.

<sup>79</sup> BVerfG, Beschl. v. 25. Juni 2025 – 1 BvR 368/22 –, Rn. 39, juris.

alle Arbeitnehmer geschaffen.<sup>80</sup> Dabei hat er alle Kündigungsfristen (Kündigungsfrist während der Probezeit, Grundkündigungsfrist, verlängerte Kündigungsfristen) tarifdispositiv ausgestaltet, damit die Besonderheiten einzelner Wirtschaftsbereiche oder Beschäftigtengruppen durch Tarifverträge berücksichtigt werden können.<sup>81</sup> Damit dürfte er zugleich dem Landesgesetzgeber grundsätzlich die Regelungsbefugnis für abweichende landesgesetzliche Regelungen entzogen haben, so dass insoweit von einer Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine landesgesetzlichen Regelung in diesem Bereich auszugehen sein dürfte.

Eine einheitliche Regelung für alle Fraktionsmitarbeiter mit unbefristeten Arbeitsverträgen stünde zudem im Widerspruch zu den stufenweisen Kündigungsfristen in § 622 BGB. Ziel des Bundesgesetzgebers war es gerade, einen allmählichen stufenweisen Übergang von kürzeren Kündigungsfristen zu Beginn des Arbeitsverhältnisses zu längeren Fristen in Abhängigkeit von der Dauer der Betriebszugehörigkeit zu schaffen.<sup>82</sup>

Bei den regelmäßig befristeten Arbeitsverträgen der wissenschaftlichen Referenten würde eine gesonderte Kündigungsmöglichkeit darüber hinaus gegen § 15 Abs. 4 TzBfG verstoßen, der eine ordentliche Kündigung ausdrücklich ausschließt. Diese Regelung im Teilzeit- und Befristungsgesetz dürfte insoweit abschließend und erschöpfend sein. Ausweislich der Gesetzesbegründung bildet der Kündigungsausschluss nur die allgemeine Rechtsauffassung ab, dass ein befristeter Arbeitsvertrag nur dann ordentlich (fristgemäß) gekündigt werden kann, wenn dies einzelvertraglich vereinbart oder in dem anwendbaren Tarifvertrag festgelegt ist.<sup>83</sup> Insofern würde die beabsichtigte Regelung auch der allgemeinen Rechtsauffassung widersprechen.

Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofs aus 2018, ein einheitliches Kündigungsrecht für den Fall der Liquidation in § 54 des Abgeordnetengesetzes Bund zu schaffen, um Streitigkeiten über die „Konditionen“ von Kündigungen zu vermeiden.<sup>84</sup> Denn dem Bundesgesetzgeber obliegt es aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz, eine spezifische Regelung für Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen zu schaffen und ggf. eine entsprechende Öffnungsklausel für die Länder zu implementieren.

## **e. Ergebnis**

Die im Gesetzentwurf unterstellte rechtliche Unsicherheit aufgrund fehlender gesetzlicher Kündigungsregelungen dürfte nach alledem nicht bestehen. Bei befristeten Arbeitsverträgen (z. B. von wissenschaftlichen Referenten) dürfte im Falle der Auflösung der Fraktion während der laufenden Wahlperiode ein außerordentliches betriebsbedingtes Kündigungsrecht bestehen. Bei den unbefristeten Arbeitsverträgen (z. B. bei Büro- und Verwaltungskräften) besteht jedenfalls

<sup>80</sup> BT-Drs. 12/4902, S. 6.

<sup>81</sup> BT-Drs. 12/4902, S. 7.

<sup>82</sup> BT-Drs. 12/4902, S. 7.

<sup>83</sup> BT-Drs. 14/4374, S. 20.

<sup>84</sup> Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag, Unterrichtung v. 4. September 2018, BT-Drs. 19/4040, S. 9.

ein ordentliches Kündigungsrecht. Darüber hinaus dürfte dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für die beabsichtigte gesetzliche Regelung fehlen.

## II. Nachschusspflicht

§ 10 Abs. 7 Änd. FraktG sieht eine monetäre Nachschusspflicht vor, um Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter aus ihren Arbeitsverträgen zu befriedigen, wenn das Vermögen der Fraktion in Liquidation hierfür nicht ausreicht. Dafür sollen der Fraktion in Liquidation auf Antrag einmalig Mittel in Höhe des Betrages gewährt werden können, den die Fraktion, beginnend mit dem Monat, ab dem die Zahlung von Mitteln nach §§ 2 Abs. 1, Abs. 3a FraktG wegfällt, aufwenden müsste, um bei einer Kündigung am Tage nach dem Wegfall der Rechtsstellung als Fraktion die Gehälter der Fraktionsmitarbeiter bis zum Ablauf von Kündigungsfristen in den betreffenden Arbeitsverträgen, jedoch höchstens bis zu drei Monaten fortzuzahlen. Die Entscheidung obliegt nach dem Gesetzentwurf dem Präsidenten im Einvernehmen mit dem Präsidium des Landtags.

Gemäß § 5 GOLT bilden der Präsident und seine Stellvertreterinnen und Stellvertreter den Vorstand des Landtags. Insofern dürfte es sich um eine terminologische Unschärfe handeln, soweit der Gesetzentwurf von „Präsidium des Landtags“ spricht.

Eine mit § 10 Abs. 7 Änd. FraktG wortidentische Regelung findet sich in § 18 Abs. 5 FraktG Brandenburg. Mangels Gesetzesbegründung kann allerdings nicht abschließend nachvollzogen werden, was die seinerzeitigen entscheidungsleitenden Motive für die Aufnahme einer solchen Nachschusspflicht waren. In der Literatur wird als Grund der Fall einer überschuldeten Fraktion im Brandenburger Landtag angeführt, die aufgrund der unsachgemäßen Verwendung der monatlichen Geldleistungen die Gehälter der Mitarbeiter nicht mehr habe zahlen können.<sup>85</sup> Nicht ermittelt werden konnte, ob die Regelung bislang tatsächlich zum Tragen gekommen ist und sich seit ihrem Bestehen „bewährt“ hat, wie die Gesetzesbegründung pauschal anführt.

Im Folgenden wird geprüft, ob einer monetären Nachschusspflicht (verfassungs-)rechtliche Bedenken entgegenstehen.

### 1. Kein unmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Geldleistungen für Fraktionen in Liquidation aus Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV i. V. m. § 1 Abs. 2 FraktG

Ausgangspunkt der Prüfung ist Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV, der die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Leistungen an die Fraktionen bildet. Danach ist den Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Die sich aus Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV ergebende Aufgabenbeschreibung hat der Gesetzgeber auf der Grundlage der ihm in Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 LV erteilten Ermächtigung in § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 FraktG konkretisiert. Danach wirken die Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit,

<sup>85</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 275, Fn. 125 mit Verweis auf Focus vom 14. Februar 1994.

indem sie 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. Zu den Einzelaufgaben und -kompetenzen gehört es insbesondere, gemeinsame Initiativen vorzubereiten, aufeinander abzustimmen und durchzusetzen (Nr. 1), eine gemeinsame Haltung zu Gegenständen der parlamentarischen Beratung und Entscheidung herbeizuführen und zu verfolgen (Nr. 2), im Meinungsaustausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen (Nr. 3), eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern zu organisieren (Nr. 4) und die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten (Nr. 5).

Ausweislich der Regelung in Art. 85a Abs. 3 LV setzt die Gewährung von staatlichen Geld- und Sachleistungen zweierlei voraus: Das Bestehen einer Fraktion (hierzu a.) und die Wahrnehmung von fraktionspezifischen Aufgaben (hierzu b.). An beiden Voraussetzungen fehlt es bei einer Fraktion in Liquidation.

#### **a. Bestehen einer Fraktion**

Das in Art. 85a Abs. 1 LV verankerte Fraktionsbildungsrecht ist Ausdruck des im Abgeordnetenmandat wurzelnden Koalitionsrechts und setzt die Entscheidung von Abgeordneten, ein innerparlamentarisches Abgeordnetenbündnis zu bilden, voraus.<sup>86</sup> Verliert eine Fraktion (im Laufe der Wahlperiode) ihre Rechtsstellung, beispielsweise durch Unterschreiten der Mindeststärke nach § 8 Abs. 1 GOLT, erlischt damit ihre statusrechtliche Rechtsstellung ipso iure.<sup>87</sup> Sie gilt nur noch bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert, § 10 Abs. 2 Satz 1 FraktG. Dementsprechend handelt es sich bei einer Fraktion in Liquidation bereits nicht mehr um eine Fraktion im statusrechtlichen Sinne nach Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV.

#### **b. Keine Aufgabenwahrnehmung durch Fraktion in Liquidation**

Bei Fraktionen in Liquidation fehlt es auch an der weiteren konstitutiven verfassungsrechtlichen Voraussetzung für die staatliche Mittelgewährung, der Erfüllung von Fraktionsaufgaben. Ab dem Zeitpunkt der Fraktionsauflösung kann eine Fraktion denklogisch keine Aufgaben mehr für das Parlament wahrnehmen. Die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder, die Steuerung und Erleichterung des Ablaufs der parlamentarischen Arbeit und der politischen Willensbildung im Landtag zu dienen, sind nicht mehr möglich. Ab dem Zeitpunkt der Auflösung der Fraktion entfällt deshalb die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung staatlicher (Geld-)Leistungen. Hiervon geht auch § 2 Abs. 5 Satz 1 FraktG aus, der die Gewährung von Geldleistungen an die Rechtsstellung einer Fraktion nach der Geschäftsordnung des Landtags

<sup>86</sup> Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 8; Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 212.

<sup>87</sup> Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 11.

knüpft. Die Gewährung von Geldleistungen wird folglich mit dem Wegfall der Rechtsstellung einer Fraktion eingestellt.

## **2. Kein abgeleiteter Anspruch auf Gewährung staatlicher Mittel für Fraktionen in Liquidation aus Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV i. V. m. dem Fraktionsgesetz**

Ein aus Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV ableitbares Recht für Fraktionen in Liquidation auf Gewährung von Geldleistungen im Rahmen der Liquidation dürfte nicht bestehen.

Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV knüpft, ebenso wie § 1 Abs. 2 FraktG, die Gewährung von staatlichen Leistungen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise an die Aufgabenerfüllung der Fraktionen.<sup>88</sup> Die Staatsfinanzierung der Fraktionen rechtfertigt sich aus der Bedeutung der Fraktionen als ständige Gliederungen des Parlaments und der darauf beruhenden Einfügung in die organisierte Staatlichkeit.<sup>89</sup> Sie haben den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern.<sup>90</sup> Aus diesem Grund können Fraktionen im Rahmen der Parlamentsfinanzierung Empfänger staatlicher Mittel sein.<sup>91</sup> Die staatliche Fraktionsfinanzierung soll „eine sachgemäße, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten“. <sup>92</sup> Die Höhe der Leistungen richtet sich „nach dem Aufwand, der für die Fraktionen in diesem Aufgabenbereich anfällt“. <sup>93</sup> Die verfassungsunmittelbare Zweckbindung der Fraktionsmittel erlaubt eine Verwendung ausschließlich für Fraktionsaufgaben und schließt jede andere Verwendung aus, Art. 85a Abs. 3 Satz 2 LV i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG.<sup>94</sup>

Aus dem Sinn und Zweck der Fraktionsfinanzierung folgt damit, dass eine finanzielle Unterstützung für Fraktionen in Liquidation von Art. 85a Abs. 1 Satz 1 LV nicht umfasst sein kann. Leitendes Motiv für die Erweiterung der staatlichen Geldleistungen auf Fraktionen in Liquidation ist nach dem vorliegenden Gesetzentwurf die bedingungslose Absicherung der Fraktionsmitarbeiter. Die § 10 Abs. 7 Änd. FraktG zugrunde liegende Intentionen für die Gewährung der staatlichen Geldleistungen unterscheidet sich damit grundlegend von derjenigen in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV.

Darüber hinaus besteht auch keine Schutzlücke, die es rechtfertigen dürfte, das Insolvenzrisiko einer Fraktion auf den Steuerzahler zu übertragen. Insoweit ist es Aufgabe der Fraktionen, wie

<sup>88</sup> *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 3.

<sup>89</sup> *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 3 m. w. N. und Rn. 23.

<sup>90</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 (104); BVerfG, Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, 231.

<sup>91</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 (104).

<sup>92</sup> BVerfG, Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 (213).

<sup>93</sup> BVerfG, Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 (213 f.)

<sup>94</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 2003, S. 75 (77); *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 24; *Brouck*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 221.

von jedem anderen privatrechtlichen Arbeitgeber auch, frühzeitig Vorsorge zu treffen und Rücklagen zu bilden. Die Möglichkeit der Rücklagenbildung sieht § 3 Abs. 4 FraktG insofern ausdrücklich vor. Ausweislich der seinerzeitigen Gesetzesbegründung soll es den Fraktionen ermöglicht werden „über das jeweilige Haushaltsjahr – und selbst über die Wahlperiode – hinaus Vorsorge für größere Ausgaben, insbesondere für umfangreichere Beschaffungen und die Erfüllung von arbeitsvertraglichen Verpflichtungen sowie als Vorkehrungen für den Fall der Liquidation [zu] treffen“.<sup>95</sup> Der Gesetzgeber hat bewusst von der Normierung einer Pflicht zur Bildung einer Mindestrücklage abgesehen, da es in „der eigenen Verantwortung einer jeden Fraktion liegt, ob und inwieweit sie für unvorhergesehene Fälle – z. B. für die Erfüllung arbeitsvertraglicher Verpflichtungen nach Beendigung des Fraktionsstatus – Rücklagen bildet“.<sup>96</sup> Durch die Bildung einer Rücklage kann dem Bedürfnis, künftige arbeitsvertragliche Ansprüche bei Verlust des Fraktionsstatus abzudecken, folglich hinreichend Rechnung getragen werden.<sup>97</sup> Die Fraktionen können auch Sozialpläne für den Fall einer Liquidation verabschieden.<sup>98</sup> Damit hat der Gesetzgeber bereits frühzeitig die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf empfundene Handlungsnotwendigkeit erkannt und eine Regelung getroffen, die unproblematisch im Einklang mit Art. 85 a Abs. 3 LV steht.

Unabhängig von einer etwaigen Rücklagenbildung führen die Fraktionen als privatrechtliche Arbeitgeber Beiträge zur Sozialversicherung ab. Dementsprechend haben auch die Mitarbeiter der Fraktionen regelmäßig Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch. Eine Regelungslücke gegenüber anderen Arbeitnehmern besteht demnach erkennbar nicht.

### 3. Keine Einstandspflicht des Landes für Fraktionen in Liquidation

Teilweise wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass eine Nachschusspflicht des Landes bei bestehenden („werbenden“) Fraktionen bestehen könnte. Diese Auffassung wird damit begründet, dass die Fraktionen einen Anspruch auf staatliche Finanzierung hätten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben auskömmlich sein müsse.<sup>99</sup> Dem dürfte jedoch entgegen zu halten sein, dass der Begriff der Angemessenheit der Fraktionsausstattung nicht nur den Anspruch begründet, sondern ihn auch gleichzeitig limitiert.<sup>100</sup> Unabhängig von der Frage, ob diese Auffassung für bestehende Fraktionen überzeugt, dürfte aber auch nach dieser Auffassung eine Nachschusspflicht für Fraktionen in Liquidation ausscheiden. Denn mit dem Zeitpunkt des Wegfalls

<sup>95</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 10.

<sup>96</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 10.

<sup>97</sup> *Martin*, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 130.

<sup>98</sup> *Stevens* weist auf die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hin, die jedenfalls in der 13. Wahlperiode einen Sozialplan verabschiedet hatte, *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 223 f.

<sup>99</sup> *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 275 f.

<sup>100</sup> Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Insolvenzfähigkeit von Fraktionen, WD 7/52-1487, 2003, S. 4, <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>.

der Rechtsstellung der Fraktion nimmt die Fraktion in Liquidation gerade keine Aufgaben mehr für das Parlament wahr.<sup>101</sup>

Fraktionen sind gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG nicht Teil der Landesverwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.<sup>102</sup> Sie sind keine Organe oder Unterorgane sondern Organteile des Parlaments.<sup>103</sup> Als juristische Personen sind Fraktionen rechtlich verselbstständigt und nicht für den Landtag vertretungsbefugt.<sup>104</sup> Zwar erhalten die Fraktionen vom Land für die Dauer ihrer Existenz Mittel aus dem Landeshaushalt für ihre Fraktionsarbeit zur eigenen Bewirtschaftung.<sup>105</sup> Sie gehen die Verträge aber ausschließlich im eigenen Namen und auf eigenes Risiko ein.<sup>106</sup>

Die wohl herrschende Auffassung lehnt daher eine Haftung oder Nachschusspflicht des Landes bei bestehenden („werbenden“) Fraktionen aufgrund ihrer (vermögens-)rechtlichen Verselbstständigung a priori ab.<sup>107</sup> Eine monetäre Nachschusspflicht 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 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 weder mit den Vorgaben der Landesverfassung noch des Fraktionsgesetzes in Einklang bringen.<sup>108</sup> Eine Haftung des Landtags würde auch den Prinzipien der Eigenverantwortung und Gleichbehandlung der Fraktionen widersprechen.<sup>109</sup> Nach dieser Auffassung dürfte eine Nachschusspflicht auch für Fraktionen in Liquidation nicht bestehen.

Demnach dürfte eine Nachschusspflicht für Fraktionen in Liquidation nach allen Auffassungen ausscheiden. Dieses Ergebnis erscheint sachgerecht. Andernfalls würde eine Privilegierung von

<sup>101</sup> So auch *Hölscheidt* für eine Fraktion, die am Ende der Wahlperiode ihre Rechtsstellung verliert und keine Rechtsnachfolgerin hat, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2001, S. 276.

<sup>102</sup> Dies stellt der Gesetzgeber ausdrücklich in der Gesetzesbegründung fest, LT-Drs. 12/3756, S. 8.

<sup>103</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 8; *Perne*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 5; *Brocker*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 211.

<sup>104</sup> LT-Drs. 12/3756, S. 8; *Brocker*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 211 m. w. N.

<sup>105</sup> *Lontzek/Dietsche*, *Austermann/Schmahl*, *Abgeordnetenrecht*, 2. Aufl. 2023, AbgG § 54 Rn. 5.

<sup>106</sup> *Lontzek/Dietsche*, *Austermann/Schmahl*, *Abgeordnetenrecht*, 2. Aufl. 2023, AbgG § 54 Rn. 5; *Brocker*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 223.

<sup>107</sup> Vgl. etwa *Martin*, *Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz*, 1995, S. 130; *Waldhoff*, in: *Austermann/Schmahl*, *Abgeordnetenrecht*, 2. Aufl. 2023, AbgG § 62 Rn. 9 m. w. N.; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag, Unterrichtung v. 4. September 2018, BT-Drs. 19/4040, S. 10; Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, *Insolvenzfähigkeit von Fraktionen*, 2003, WD 7/52-1487, S. 4, <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>.

<sup>108</sup> Wissenschaftlicher Dienst, *Insolvenzfähigkeit von Fraktionen*, 2003, WD 7/52-1487, S. 4, <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>; so auch SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, Rn. 26, juris.

<sup>109</sup> BT-Drs. 19/4040, S. 10.

Fraktionsmitarbeitern gegenüber anderen Arbeitnehmern normiert werden, die sachlich nicht gerechtfertigt erscheint.

#### **4. Zuständigkeit**

Vor dem Hintergrund einer verfassungsrechtlich unzulässigen Nachschusspflicht kann dahingestellt bleiben, ob die Delegation der Entscheidung über die Mittelgewährung auf den Vorstand des Landtags verfassungsrechtlich zulässig wäre. Denn die Gewährung von staatlichen Mitteln für Fraktionen (in Liquidation) dürfte aufgrund des Gleichheitssatzes weder dem Grunde („ob“) noch der Höhe nach in das Ermessen des Vorstandes zu stellen sein. Dementsprechend müsste sich ein etwaiger Anspruch sowohl dem Grunde als auch der Höhe wohl nach unmittelbar aus dem Fraktionsgesetz selbst ergeben und gleichermaßen für alle Fraktionen (in Liquidation) gelten.

#### **5. Angemessenheit der Leistungen**

Die in § 10 Abs. 7 Änd. FraktG der Höhe nach unbeschränkte Nachschusspflicht dürfte unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit der Mittelgewährung ebenfalls bedenklich sein. Durch die Regelung könnten einer Fraktion in Liquidation höhere Geldleistungen gewährt werden, als der untergegangenen Fraktion nach § 2 Abs. 3 und Abs. 3a FraktG für die Erfüllung ihrer Aufgaben monatlich zugestanden haben.

#### **6. Ergebnis**

Die mit § 10 Abs. 7 Änd. FraktG beabsichtigte Einführung einer monetären Nachschusspflicht für Forderungen aus arbeitsvertraglichen Verpflichtungen der Fraktionsmitarbeiter begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Darüber hinaus würde eine Privilegierung der Fraktionsmitarbeiter gegenüber anderen privaten Arbeitnehmern gesetzlich statuiert, die nicht gerechtfertigt erscheint. Zur Absicherung ihrer Mitarbeiter steht es den Fraktionen frei, Rücklagen zu bilden.

### **III. Vorrangige Befriedigung arbeitsvertraglicher Ansprüche von Fraktionsmitarbeitern**

§ 10 Abs. 8 Änd. FraktG sieht vor, dass aus dem Fraktionsvermögen sowie aus den Mitteln, die der Fraktion gemäß § 2 Abs. 1, Abs. 3a FraktG zufließen, eine vorrangige Befriedigung der arbeitsvertraglichen Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter zu erfolgen hat.

Bei verständiger Würdigung des mit dem hiesigen Gesetzentwurf verfolgten Ziels, der systematischen Verortung und unter Zugrundelegung der Gesetzesbegründung dürfte die vorliegende Regelung ausschließlich auf Fraktionen in Liquidation abzielen, nicht auch auf bestehende („werbende“) Fraktionen. Hierfür spricht, dass die Regelung in § 10 FraktG verortet ist, der die



Liquidation von Fraktionen regelt. Zudem erklärt § 10 Abs. 9 Änd. FraktG die entsprechende Anwendbarkeit des Absatzes 8 für Parlamentarische Gruppen in Liquidation, wobei nach Absatz 9 Satz 2 „an die Stelle der Fraktion i. L. die jeweilige parlamentarische Gruppe in Liquidation“ tritt. Schließlich begründet die Parlamentarische Gruppe FREIE WÄHLER die Regelungsnotwendigkeit damit, „zusätzliche Transparenz und Rechtssicherheit während der Liquidation“<sup>110</sup> zu schaffen. Deshalb wird diese Annahme bei der nachfolgenden Prüfung zugrunde gelegt.

Das mit der Regelung beabsichtigte Rangverhältnis kann naturgemäß nur tatsächliche Wirkung entfalten, wenn eine Fraktion in Liquidation ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen kann. § 10 Abs. 8 Änd. FraktG ist deshalb nur einschlägig, wenn die Fraktion in Liquidation über kein ausreichendes Fraktionsvermögen mehr verfügt, um alle Gläubigerforderungen gleichermaßen zu befriedigen. In diesem Fall ist die Fraktion also zahlungsunfähig („Mangelfall“).

Ist eine Fraktion in Liquidation insolvenzfähig, müsste im Falle der Zahlungsunfähigkeit ein Insolvenzverfahren nach § 11 ff. InsO eingeleitet werden. Für Fälle der Zahlungsunfähigkeit sieht § 1 Satz 1 InsO die gemeinschaftliche Befriedigung der Gläubiger des Schuldners vor, indem das Vermögen des Schuldners verwertet und der Erlös verteilt oder in einem Insolvenzplan eine abweichende Regelung insbesondere zum Erhalt des Unternehmens getroffen wird.

Deshalb stellt sich zuvorderst die Frage nach der Insolvenzfähigkeit einer Fraktion in Liquidation (unter 1.). Ist eine Fraktion in Liquidation insolvenzfähig, findet im Mangelfall das Insolvenzrecht Anwendung, so dass eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für die vorliegende Regelung nicht besteht (unter 2.). Hält man eine Fraktion in Liquidation hingegen für insolvenzunfähig, stellt sich im Weiteren die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Regelung (unter 3.).

## **1. Insolvenzfähigkeit von Fraktionen in Liquidation**

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 InsO kann ein Insolvenzverfahren über das Vermögen jeder natürlichen und jeder juristischen Person eröffnet werden. Satz 2 stellt den nicht rechtsfähigen Verein 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 des Bundes oder eines Landes (Nr. 1) und einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt (Nr. 2). § 12 Abs. 1 InsO ist jedoch nicht abschließend. Hinzu kommen diejenigen öffentlich-rechtlichen

<sup>110</sup> Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/12075, S. 4 Ziff. 4.

juristischen Personen, die kraft Verfassungsrecht insolvenzunfähig sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dies für die Großkirchen und deren öffentlich-rechtliche Untergliederungen<sup>111</sup> sowie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten<sup>112</sup> bejaht.<sup>113</sup>

Da Fraktionen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG rechtsfähige Vereinigungen und zudem Träger eigenen Vermögens sind, ist zunächst von ihrer grundsätzlichen Insolvenzfähigkeit auszugehen.<sup>114</sup> Fraglich ist jedoch, ob Fraktionen in Liquidation nach § 12 Abs. 1 InsO insolvenzunfähig sind.

Höchststrichterliche Rechtsprechung zur Frage der Insolvenzfähigkeit von Fraktionen (in Liquidation) existiert, soweit ersichtlich, nicht. Eine jüngere Entscheidung des Sozialgerichts Berlin hält Fraktionen dem Grunde nach für insolvenzfähig.<sup>115</sup> Zum gleichen Ergebnis kommt das Sozialgericht Köln in einer unveröffentlichten Entscheidung aus dem Jahr 2003.<sup>116</sup> In der Literatur wird die Frage der Insolvenzfähigkeit von Fraktionen zwar aufgeworfen, ohne jedoch grundsätzlich zwischen bestehenden Fraktionen und Fraktionen in Liquidation zu differenzieren.

#### a. § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes unzulässig. Die Ausnahmenvorschrift folgt dem Grundgedanken, dass der Staat mit seinem Staatshaushalt und der zumindest theoretisch unbeschränkten Möglichkeit weiterer Steuererhebungen nicht insolvenzfähig ist und es hinsichtlich des Bundes und der Bundesländer an einer übergeordneten Zwangsgewalt fehlt.<sup>117</sup> Die Regelung dient dazu, die Funktionsfähigkeit des Staates und der öffentlichen Verwaltung aufrechtzuerhalten.<sup>118</sup>

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO dürfte auf Landtagsfraktionen keine Anwendung finden, weil Fraktionen weder dem Vermögen des Bundes noch des Landes zuzuordnen sind. Gemäß § 1 Abs. 1 FraktG sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen, die nicht Teil der Landesverwaltung sind und keine öffentliche Gewalt ausüben. Der Gesetzgeber hat damit klargestellt, dass die Fraktionen (auch) gegenüber dem Parlament und seiner Verwaltung rechtlich verselbständigt sind und nicht als Organe des Parlaments für das Land handeln.<sup>119</sup> Sie sind zwar in die organisierte Staatlichkeit

<sup>111</sup> BVerfG, Beschl. v. 13. Dezember 1983 – 2 BvL 13/82 –, BVerfGE 66, 1.

<sup>112</sup> BVerfG, Beschl. v. 5. Oktober 1993 – 1 BvL 35/81 –, BVerfGE 89, 144.

<sup>113</sup> Vgl. zum Ganzen: *Cranshaw*, jurisPR-InsR 3/2025 Anm. 4; Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Insolvenzfähigkeit von Fraktionen, 2003, WD 7/52-1487, S. 14 ff., <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>.

<sup>114</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 146/19, 2019, S. 8; SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, juris; zustimmend auch: *Cranshaw*, jurisPR-InsR 3/2025 Anm. 4.

<sup>115</sup> SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, juris.

<sup>116</sup> SG Köln, Urt. v. 28. März 2003 – S 16 U 56/99 – nicht veröffentlicht; vgl. die Auseinandersetzung in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes.

<sup>117</sup> *Leithaus*, in: Andres/Leithaus, InsO, 4. Aufl., 2018, § 12 Rn. 1; so auch SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23, Rn. 24, juris.

<sup>118</sup> *Gundlach*, in: Schmidt, Insolvenzordnung, 19. Aufl. 2016, § 12 Rn. 1; siehe auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 12/2443, S. 113.

<sup>119</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen, LT-Drucksache 12/3756, S. 8

eingefügt, nicht aber mit dieser gleichzusetzen, mithin weder dem Land noch der Landesverwaltung zuzurechnen. Zudem erhalten sie neben Sachleistungen auch Geldleistungen aus dem Landeshaushalt und verfügen somit über ein von diesem abgrenzbares Vermögen, das sie eigenständig und unabhängig im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie verausgaben können.<sup>120</sup> Die Insolvenzfähigkeit von bestehenden („werbenden“) Fraktionen dürfte mithin nicht durch § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO ausgeschlossen werden.<sup>121</sup> Dies dürfte dann erst recht für Fraktionen in Liquidation gelten.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vertreten in ihrer Ausarbeitung hingegen die Auffassung, dass dieses Ergebnis der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Fraktion nicht gerecht werde, so dass eine verfassungskonforme Auslegung des § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO notwendig sein könnte.<sup>122</sup> Auch *Waldhoff* vertritt die Auffassung, dass (Bundestags-)Fraktionen trotz eigener Rechtsfähigkeit und vermögensrechtlicher Verselbständigung konstruktiver Teil eines Verfassungsorgans blieben und insoweit am verfassungsrechtlich gebotenen Funktionschutz für den „Bund“ aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO teilnahmen und dementsprechend insolvenzunfähig seien.<sup>123</sup> *Schmittmann* stellt insbesondere darauf ab, dass mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Schuldners (der Fraktion) gemäß § 80 Abs. 1 InsO auf den Insolvenzverwalter überginge. Darüber hinaus greife die Eröffnung des Insolvenzverfahrens in vielfältiger Weise in die Rechtsstellung der Fraktion als Schuldner ein. Diese mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens verbundenen Eingriffe in die Fraktionsautonomie seien mit den Aufgaben und der Rechtsstellung der Fraktion unvereinbar.<sup>124</sup>

Ausgehend von der Insolvenzunfähigkeit von bestehenden („werbenden“) Fraktionen halten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auch Fraktionen in Liquidation für insolvenzunfähig. Die Fraktion in Liquidation stünde in einem so engen Zusammenhang mit der ursprünglichen Fraktion, dass von einer Fortwirkung des abgeleiteten Status auszugehen sei. Dies verdeutlichten nicht zuletzt die Regelungen im Abgeordnetengesetz zur Liquidation, mit denen der Gesetzgeber die besondere Rolle der Fraktionen herausstelle. So sehe das Gesetz als Regelfall vor, dass der Vorstand der Fraktion als Liquidator eingesetzt werde. Damit bleibe es auch im Rahmen der Liquidation bei der gesetzlich vorgesehenen Aufgabenzuweisung, wonach der Fraktion die Autonomie über die Mittelverwendung zukomme und der Bundesrechnungshof für die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelbewirtschaftung und -verwendung zuständig sei. Die Vorschriften zum Liquidationsverfahren erschienen so als spezialgesetzliche Regelungen.

<sup>120</sup> So auch für die Bundestagsfraktionen: SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23, Rn. 24, juris.

<sup>121</sup> Vgl. zum Ganzen: Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Insolvenzfähigkeit von Fraktionen, 2003, WD 7/52-1487, S. 6 ff., <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>.

<sup>122</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 146/19, 2019, S. 9.

<sup>123</sup> In: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, AbgG § 62 Rn. 9.

<sup>124</sup> Insolvenzfähigkeit von Parteien, Besprechung des BGH-Beschlusses vom 17. Dezember 2020 – IX ZB 4/18 –, DZWIR 2021, 211 (213).

Das Einsetzen eines Insolvenzverwalters sei vom Gesetzgeber nicht vorgesehen und wäre insofern ein Fremdkörper. Wie bei der Fraktion käme es zudem auch bei der Fraktion in Liquidation durch einen Insolvenzverwalter zu weiteren Beeinträchtigungen, insbesondere im Hinblick auf die vertrauensvolle Kommunikation.<sup>125</sup>

Gegen die Argumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages könnten allerdings folgende Gesichtspunkte sprechen:

Die Fraktionsautonomie wird maßgeblich aus dem Status der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gespeist und dürfte deshalb auch nur in diesem Umfang reklamiert werden können.<sup>126</sup> Der aus dem Abgeordnetenstatus abgeleitete Fraktionsstatus und die Fraktionsautonomie dürften eine untrennbare Einheit bilden. Entfällt der Fraktionsstatus, enden damit zwingendermaßen auch die Fraktionsautonomie und alle damit verbundenen Rechte.<sup>127</sup> Ein „abgeleitetes“ Recht in Form eines besonderen Schutzstatus dürfte es für Fraktionen in Liquidation folglich nicht geben. Dies dürfte in den Fällen besonders deutlich werden, in denen die Liquidation nicht aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes, sondern durch Auflösung erfolgt, sei es aufgrund eines Beschlusses der Fraktionsmitglieder oder aufgrund des Unterschreitens der Fraktionsmindeststärke durch den Austritt von Abgeordneten. In beiden Fällen dürften regelmäßig tiefgreifende politische oder persönliche Differenzen ausschlaggebend sein. Gerade der ausdrückliche Wille der Abgeordneten, sich nicht mehr zu einer politisch homogenen Fraktion zusammenschließen zu wollen, dürfte verdeutlichen, dass sie auch nicht mehr diesem aufgelösten Zusammenschluss „ihre“ aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Rechte zuteilwerden lassen wollen. Denn in diesen Fällen ist es gerade der Wille der Fraktionsmitglieder, keine Fraktion mehr bilden und gemeinsam auftreten zu wollen. Dementsprechend dürfte auch kein besonderes Schutzbedürfnis für die Fraktion in Liquidation bestehen. Bildlich gesprochen verbleibt es dann bei einem „Gerüst“, das abgebaut wird.

Einen ableitbaren Status dürfte es für Fraktionen in Liquidation auch deshalb nicht geben, weil Fraktionen mit Beginn der Liquidation keine fraktionsspezifischen Aufgaben mehr wahrnehmen, für die ihnen der Fraktionsstatus verliehen wird. Das Sozialgericht Berlin weist insoweit darauf hin, dass jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Liquidation einer Insolvenzfähigkeit keine verfassungsrechtliche Rechtsposition aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG mehr entgegenstehe. Da es – im Gegensatz zu Kirchen oder Rundfunkanstalten – regelmäßig zur Auflösung von Fraktionen aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes komme, bestünde absehbar zumindest eine Phase der Insolvenzfähigkeit.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 146/19, 2019, S. 13.

<sup>126</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 341; Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Aktualisierung, September 2019, Art. 40 Rn. 222 m. w. N.

<sup>127</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 341.

<sup>128</sup> SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, Rn. 32, juris.

Soweit die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages in ihrer Ausarbeitung darauf abstellen, dass sich die Insolvenzunfähigkeit durch die bundesgesetzliche Regelung zur Liquidation ergebe, da es sich bei § 62 AbgG Bund um eine spezialgesetzliche Regelung gegenüber dem Insolvenzrecht handle, dürfte zu berücksichtigen sein, dass spezifische Regelungen zur Liquidation aufgrund der besonderen Stellung der Fraktionen gerade notwendig sein dürften. Eine ausdrückliche Regelung zur Insolvenzfähigkeit dürfte aber wegen § 11 InsO entbehrlich sein.<sup>129</sup> Vielmehr dürfte es dem Bundesgesetzgeber obliegen, einen mit § 12 Abs. 1 InsO vergleichbaren Ausnahmetatbestand zu schaffen, wenn Fraktionen (in Liquidation) insolvenzunfähig sein sollen. Dies dürfte auch an den unterschiedlichen Zielrichtungen von Liquidation und Insolvenz deutlich werden. Während bei der Liquidation die Abwicklung der Fraktion das Ziel ist, steht bei einem Insolvenzverfahren die (grundsätzlich gleichmäßige) Befriedigung der Gläubiger im Vordergrund. Das Ziel eines Insolvenzverfahrens kann – anders als bei einer Liquidation – auch der Sanierung und dem Erhalt dienen. Während die Eröffnungsgründe für ein Insolvenzverfahren die Zahlungsunfähigkeit, die drohende Zahlungsunfähigkeit oder die Überschuldung sind, sind die Gründe bei der Liquidation die Auflösung der Fraktion. Hierauf zielt die Liquidation alleine ab.<sup>130</sup> Zudem ist nicht jede Fraktion in Liquidation von der Zahlungsunfähigkeit bedroht.

Schließlich dürfte auch die Stellung des Insolvenzverwalters einer Insolvenzfähigkeit einer Fraktion in Liquidation nicht entgegen. Anders als bei bestehenden („werbenden“) Fraktionen findet bei einer Fraktion in Liquidation mangels Fraktionsmitgliedern weder eine inhaltliche noch eine parlamentsspezifisch organisatorische Arbeit statt.<sup>131</sup> Vertrauliche Absprachen zwischen den Mitgliedern, die den Kernbereich der parlamentarischen Arbeit umfassen, können nicht mehr erfolgen. Vielmehr werden ausschließlich die Liquidatoren tätig, um die Fraktion zu liquidieren, namentlich die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen, § 10 Abs. 3 Satz 1 FraktG. Deshalb dürften die von den Liquidatoren getroffenen Entscheidungen ausschließlich wirtschaftlicher Natur sein und sind dementsprechend durch den Landesrechnungshof auch überprüfbar. Ein besonderes Schutzinteresse der Fraktion in Liquidation dürfte deshalb nicht bestehen, zumal als Liquidator auch ein Dritter eingesetzt werden kann. *Cranshaw* weist insoweit auf das Instrument der (verwalterlosen) Eigenverwaltung hin, wodurch die Liquidation in der Hand der Liquidatoren verbleiben würde.<sup>132</sup>

Demnach dürften gewichtige Gründe dafürsprechen, dass jedenfalls eine Fraktion in Liquidation nicht nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO insolvenzunfähig ist, wenngleich diese Rechtsfrage bislang nicht abschließend geklärt ist.

<sup>129</sup> So auch SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, Rn. 33, juris.

<sup>130</sup> So auch SG Berlin, Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, Rn. 33, juris.

<sup>131</sup> Das SG Berlin hat zutreffenderweise darauf hingewiesen, dass ein Eingriff in die freie Mandatsausübung des Mandatsträgers durch eine Mittelverwendung auf Fraktionsebene nur sehr mittelbar denkbar sei. Insofern hänge die Mandatsausübung – anders als die Arbeit der Rundfunkanstalten und Kirchen – nicht an den Fraktionsmitteln (Urt. v. 11. Dezember 2024 – S 28 KR 882/23 –, Rn. 31, juris).

<sup>132</sup> *Cranshaw*, jurisPR-InsR 3/2025 Anm. 4., S. 5 f. und S. 8.

**b. § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO**

Eine Insolvenzunfähigkeit nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO setzt voraus, 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.

Die Rechtsnatur von Fraktionen ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten.<sup>133</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat sich einer eindeutigen Bestimmung bislang enthalten.<sup>134</sup> Aufgrund ihrer Stellung als in die organisierte Staatlichkeit eingefügte Teile des Parlaments stellen sie jedenfalls Einrichtungen des öffentlichen Rechts dar.<sup>135</sup> Es kann jedoch dahingestellt bleiben, ob es sich bei Fraktionen um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt. Denn die weitere Voraussetzung von § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO dürfte bei Fraktionen nicht vorliegen. Fraktionen stehen nicht unter der Aufsicht des Landes. Hierzu führte der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz in seinem Gutachten aus dem Jahre 2003 bereits aus:<sup>136</sup>

„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. 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). 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 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.

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

<sup>133</sup> Vgl. zur Darstellung des Streitstandes: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Insolvenzunfähigkeit von Fraktionen des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 146/19, 2019, S. 7 ff.; *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 7 unter Hinweis auf die Darstellung des Meinungsstandes bei Hölscheidt S. 303 ff. und Austermann/Waldhoff, Rn. 237.

<sup>134</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 291 ff.

<sup>135</sup> *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 85a Rn. 7 m. w. N.

<sup>136</sup> Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Insolvenzfähigkeit von Fraktionen, 2003, WD 7/52-1487, S. 12 f. [Zitat ohne Fußnoten], <https://landtag-rlp.de/files/pdf1/2003-10-13-spd-insolvenzfaehigkeit-von-fraktionen.pdf>.

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.“

### c. Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen dürften gewichtige Argumente für die Insolvenzfähigkeit einer Fraktion in Liquidation sprechen.

## 2. Gesetzgebungskompetenz des Landtags

Geht man davon aus, dass Fraktionen in Liquidation insolvenzfähig sind, stellt sich die Frage, nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes für den hier in Rede stehenden Forderungsvorhang der arbeitsrechtlichen Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter gegenüber allen anderen Gläubigern der Fraktion.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung u. a. auf das Bürgerliche Recht. Hierzu zählt nach allgemeiner Auffassung auch das Insolvenzrecht.<sup>137</sup> Das Land hat daher nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG.

Mit der Insolvenzordnung dürfte der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend und erschöpfend Gebrauch gemacht haben, so dass dem Land keine Gesetzgebungskompetenz für die angedachte Regelung zustehen dürfte. Mit der Insolvenzordnung hat der Bundesgesetzgeber ein einheitliches Insolvenzverfahren geschaffen<sup>138</sup> und damit das damals noch geltende Konkurs- und Vergleichsrecht ersetzt sowie zugleich die innerdeutsche Rechtseinheit durch Wegfall der Gesamtvollstreckungsordnung verwirklicht.<sup>139</sup> Ziel des Insolvenzverfahrens ist nach

<sup>137</sup> Vgl. nur Seiler, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 62. Edition Stand: 15. Juni 2025, Art. 74 Rn. 2.1; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 74 Rn. 93; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024; Art. 74 Rn. 4, jeweils unter Hinweis auf: BVerwG, Urt. v. 10. Februar 1999 – 11 C 9/97 –, BVerwGE 108, 269 (271).

<sup>138</sup> BT-Drs. 12/2443, S. 83.

<sup>139</sup> BT-Drs. 12/2443, S. 1.

§ 1 Satz 1 InsO die gemeinschaftliche Befriedigung der Gläubiger. Dieses Ziel prägt das gesamte Insolvenzverfahren.<sup>140</sup> Jede Vorrangregelung bestimmter Ansprüche widerspricht einem einheitlichen Insolvenzverfahren und der gemeinschaftlichen Befriedigung der Gläubiger innerhalb des einheitlichen Verfahrens. Sie würde die vom Bundesgesetzgeber für alle Verfahren festgelegten allgemeinen Regelungen über die Befriedigung von Gläubigern und insbesondere Arbeitnehmern konterkarieren und erneut ein Sonderrecht für eine bestimmte Gruppe von Gläubigern schaffen. Dieses zu verhindern, war gerade Ziel der Insolvenzordnung. Konkret für die Ansprüche von Arbeitnehmern ordnet § 108 Abs. 1 Satz 1 InsO an, dass das Arbeitsverhältnis zu Lasten der Insolvenzmasse fortbesteht und dem Insolvenzverwalter zum Ausgleich ein Sonderkündigungsrecht nach § 113 InsO eingeräumt wird.<sup>141</sup> Forderungen aus Arbeitsverhältnissen, wie etwa Vergütungsansprüche der Arbeitnehmer, die nach Insolvenzeröffnung entstehen, sind Masseforderungen gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 2 InsO. Forderungen aus Arbeitsverhältnissen, die vor Insolvenzeröffnung entstanden sind, können dagegen nur als Insolvenzforderungen geltend gemacht (§ 108 Abs. 3 InsO) und nach den §§ 174 ff. InsO zur Insolvenztabelle angemeldet werden. Diese Regelungen sind abschließend.

### 3. Regelungsnotwendigkeit

Folgt man hingegen der Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und hält eine Fraktion in Liquidation für insolvenzunfähig, dürfte gleichwohl keine gesetzgeberische Handlungsnotwendigkeit bestehen. Alle im Landtag der 18. Wahlperiode vertretenen Fraktionen haben angemessene Rücklagen gebildet. Auch die Fraktion FREIE WÄHLER hatte vor ihrer Liquidation auskömmliche Rücklagen gebildet, um die arbeitsvertraglichen Ansprüche ihrer Mitarbeiter befriedigen zu können. Selbst bei einer erstmaligen Konstituierung einer Fraktion ist es nahezu ausgeschlossen, dass diese keine Rücklagen bilden kann, da der Personalstamm zu Beginn noch aufgebaut werden muss, so dass bei einer neuen Fraktion ein erhebliches Potential zur Rücklagenbildung besteht.

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der daher notwendigen Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Interessenausgleichs müssten zudem die Gründe für eine Privilegierung der Fraktionsmitarbeiter gegenüber allen anderen Gläubigern der Fraktion im Gesetzentwurf angelegt sein. Der Gesetzentwurf enthält hierzu jedoch keine konkreten Ausführungen, sondern ordnet lediglich das Ergebnis, die vorrangige Befriedigung arbeitsrechtlicher Ansprüche der Fraktionsmitarbeiter, an. Mangels Ausführungen zu den konkreten Gründen des Vorrangs und der Interessenabwägung kann daher auch aus diesem Grund keine abschließende Beurteilung der Regelungsnotwendigkeit und der Angemessenheit der Vorrangsregelung erfolgen.

<sup>140</sup> BT-Drs. 12/2443, S. 108.

<sup>141</sup> Vgl. BT-Drs. 12/2443, S. 146 f.



#### **4. Ergebnis**

Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken an der Gesetzgebungskompetenz des Landes für die beabsichtigte Regelung zur vorrangigen Befriedigung von arbeitsvertraglichen Ansprüchen im Mangelfall.

#### **IV. Gesetzliche Anwendbarkeit auf Parlamentarische Gruppen in Liquidation**

Der Gesetzentwurf sieht in § 10 Abs. 9 eine entsprechende Anwendbarkeit der Absätze 7 und 8 auf Parlamentarische Gruppen in Liquidation vor. Unabhängig von den obigen rechtlichen Ausführungen wird darauf hingewiesen, dass § 10 Abs. 9 Änd. FraktG systemfremd ist. Das Fraktionsgesetz enthält keine spezifischen Bestimmungen über Parlamentarische Gruppen. Vielmehr obliegt es gemäß § 11 FraktG dem Landtag, auf Vorschlag des Ältestenrates über Art und Umfang der Leistungen zu entscheiden. Dementsprechend dürfte es unter systematischen Gesichtspunkten vorzugswürdig sein, dem Landtag die Entscheidung einer wesensgleichen Anwendbarkeit auf Parlamentarische Gruppen zu überlassen.

### **D. Zusammenfassung**

Der Gesetzentwurf begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Er erscheint weder geeignet noch erforderlich, um rechtliche Klarheit hinsichtlich der Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Falle einer Fraktionsliquidation zu schaffen. Das geltende Recht dürfte hinreichende Regelungen enthalten, um die in dem Gesetzentwurf aufgeworfenen Rechtsfragen sachgerecht beantworten zu können.

#### **I. Kündigungsregelung**

Im Falle der Auflösung einer Fraktion dürfte für befristete Arbeitsverhältnisse (z. B. bei wissenschaftlichen Referenten) ein außerordentliches betriebsbedingtes Kündigungsrecht bestehen, wobei eine soziale Auslaufzeit einzuhalten sein dürfte. Bei den unbefristeten Arbeitsverhältnissen (z. B. bei Bürokräften) dürfte aus juristischer Vorsicht grundsätzlich außerordentlich, hilfsweise ordentlich zu kündigen sein.

Unabhängig von der aktuellen Rechtslage dürfte dem Land die Gesetzgebungskompetenz für eine spezifische, allgemeinverbindliche Kündigungsregelung für befristete und unbefristete Arbeitsverträge von Fraktionsmitarbeitern fehlen.

#### **II. Nachschusspflicht**

Die beabsichtigte Einführung einer monetären Nachschusspflicht für Forderungen aus arbeitsvertraglichen Verpflichtungen der Fraktionsmitarbeiter dürfte gegen Art. 85a Abs. 3 LV verstoßen, der für die Gewährung staatlicher Leistungen sowohl das Bestehen einer Fraktion auch als

die Wahrnehmung fraktionsspezifischer Aufgaben fordert. An beidem fehlt es bei einer Fraktion in Liquidation. Darüber hinaus würde eine nicht gerechtfertigt erscheinende Privilegierung der Fraktionsmitarbeiter gegenüber anderen privaten Arbeitnehmern gesetzlich statuiert werden.

Zur Absicherung ihrer Mitarbeiter, auch für den Fall der Fraktionsliquidation, steht es den Fraktionen frei, Rücklagen zu bilden.

### **III. Vorrangige Befriedigung arbeitsvertraglicher Ansprüche von Fraktionsmitarbeitern**

Schließlich bestehen gegen die beabsichtigte Regelung zur vorrangigen Befriedigung von arbeitsvertraglichen Ansprüchen im Mangelfall erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Es sprechen gewichtige Gründe für eine Insolvenzfähigkeit der Fraktion in Liquidation, so dass bei Zahlungsunfähigkeit einer Fraktion in Liquidation ein Insolvenzverfahren durchzuführen sein dürfte. Für die Frage des Rangverhältnisses arbeitsvertraglicher Ansprüche enthält die Insolvenzordnung entsprechende Regelungen. Da der Bundesgesetzgeber dort die Reihenfolge der Befriedigung von Forderungen erschöpfend geregelt haben dürfte, dürfte dem Land auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung zur vorrangigen Befriedigung arbeitsvertraglicher Ansprüche von Fraktionsmitarbeitern gegenüber einer Fraktion in Liquidation fehlen.

Wissenschaftlicher Dienst