

Gutachten

zu einigen Fragen im Zusammenhang mit der Führung von Bankkonten durch Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung

<u>Gliederung</u>	Seite
I. Auftrag	3
II. Gutachten	4
A. Einleitung zu Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung	4
B. Zu Frage 1	5
1. Berliner Sparkassengesetz und öffentlicher Auftrag der Sparkasse	5
2. Regelungen zum sog. „Girokonto für jedermann“	7
3. § 5 Absatz 1 Satz 1 Parteiengesetz	8
4. Artikel 3 Grundgesetz – Gleichheitsgrundsatz und Willkürverbot	10
5. Schutz der Handlungsfähigkeit von BVV-Fraktionen	11
C. Zu Frage 2	13
1. Sachliche Gründe im Rahmen des allgemeinen Willkürverbots	13
2. Kontroll- und Prüfungskompetenzen der Berliner Sparkasse	15
D. Zu Frage 3	15
E. Zu Frage 4	17

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

F. Zu Frage 5	18
G. Zu Frage 6	19
1. Das Treuhand- und Anderkonto	19
2. Auslegung von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ	20
H. Zu Frage 7	21
I. Zu Frage 8	22
III. Ergebnisse	24

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) mit der Erstellung eines Gutachtens zu Fragen im Zusammenhang mit der Führung von Bankkonten durch Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung und der Bewirtschaftung von staatlich gewährten Zuschüssen gemäß § 8a BezVEG¹ beauftragt. Im Einzelnen sind folgende Fragen zu beantworten:

1. *Ist die Sparkasse Berlin aufgrund ihres öffentlichen Auftrages verpflichtet, einer BVV-Fraktion ein Konto zu eröffnen (Kontrahierungszwang)?*
2. *Welche Ausnahmen gibt es ggfs. von diesem Kontrahierungszwang und welche Kontroll- und Prüfungskompetenz geht mit der Bindung der Sparkasse an Recht und Gesetz einher?*
3. *Sind die Bezirksamter verpflichtet, einer BVV-Fraktion ein Unter-Konto zu eröffnen, wenn diese belegen kann, dass eine Eröffnung bei Bankinstitutionen nicht möglich ist, um die Arbeitsfähigkeit der BVV-Fraktion sicherzustellen? Falls ja, welche Rechte und Pflichten gehen damit sowohl für die betroffene Fraktion als auch für das Bezirksamt einher?*
4. *Dürfen BVV-Fraktionen Bankkonten führen und wenn ja, für welche Zwecke?*
5. *Dürfen BVV-Fraktionen Konten im (europäischen) Ausland führen?*
6. *Dürfen BVV-Fraktionen (verdeckte) Treuhandkonten nutzen und über Dritte (z.B. Steuerberater, Notare etc.) Konten führen?*
7. *Welche alternativen Finanzierungs- und Verwaltungsmöglichkeiten gibt es für BVV-Fraktionen im Rahmen der geltenden Rechtslage, wenn der Zugang zu herkömmlichen Bankkonten derart eingeschränkt ist?*
8. *Welche Präzedenzfälle gibt es auf Bundes- oder Landesebene für die Handhabung ähnlicher Situationen?*

¹ Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen vom 29. November 1978 (GVBl. S. 2214).

II. Gutachten

A. Einleitung zu Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung

Die bezirkliche Verwaltung in Berlin ist zweigeteilt: Die Organe der Bezirke sind die Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) und die Bezirksamter, vgl. § 2 Absatz 2 BezVG². Während das Bezirksamt die Verwaltungsbehörde des Bezirks ist, vgl. § 36 Absatz 1 BezVG, übt die Bezirksverordnetenversammlung die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten, vgl. Artikel 72 VvB³.

Die Bezirksverordnetenversammlung ist kein parlamentarisches Gremium, sondern selbst Teil der Berliner Verwaltung.⁴ Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 55 Mitgliedern, die in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus gewählt werden, vgl. Artikel 70 VvB.

Mindestens drei Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, die derselben Partei oder Wählergemeinschaft angehören oder auf demselben Wahlvorschlag gewählt worden sind, bilden kraft Gesetzes eine Fraktion, vgl. § 5a Absatz 1 BezVG.⁵ Die Fraktionen sind ein unselbständiger Teil der Bezirksverordnetenversammlung und wirken an der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Bezirksverordnetenversammlung mit. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen, vgl. § 5a Absatz 3 BezVG. Zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben können Fraktionen am Privatrechtsverkehr teilnehmen⁶, d.h. sie können selbst Rechte geltend machen und Verpflichtungen eingehen.⁷

² Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126).

³ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779).

⁴ VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2007 – 2 A 178.06. Rn. 5; *Hubert Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 4.5.3.

⁵ *Ottenberg/Dr. Wolf*, Bezirksverwaltungsrecht, 30. September 2024, § 5a BezVG, Rn. 5.

⁶ Ziffer 1.3.2 der Ausführungsvorschriften über Zuschüsse für die Fraktionen in den Bezirksverordnetenversammlungen (AV BVVFraktZ), Bekanntmachung vom 19. November 2019 (Abl. S. 7637).

⁷ *Ottenberg/Dr. Wolf*, Bezirksverwaltungsrecht, 30. September 2024, § 5a BezVG, Rn. 16 – dort bezeichnet als „juristische Person des Kommunalrechts“.

B. Zu Frage 1:

Ist die Sparkasse Berlin aufgrund ihres öffentlichen Auftrages verpflichtet, einer BVV-Fraktion ein Konto zu eröffnen (Kontrahierungszwang)?

Die Berliner Sparkasse wäre verpflichtet, ein Bankkonto für eine Fraktion der Bezirksverordnetenversammlung zu eröffnen, wenn der BVV-Fraktion ein entsprechender Anspruch gegen die Berliner Sparkasse zustünde.

1. Berliner Sparkassengesetz und öffentlicher Auftrag der Sparkasse

Das für die Berliner Sparkasse maßgebliche Berliner Sparkassengesetz (SpkG Bln)⁸ enthält keine explizite Verpflichtung der Berliner Sparkasse, Bankkonten zu eröffnen (sog. Kontrahierungspflichten). Dies unterscheidet das SpkG Bln von den Regelungen in anderen Bundesländern.⁹ So lautet zum Beispiel § 5 Absatz 2 der Bayerischen Sparkassenordnung¹⁰:

„Kontrahierungspflichten

[...]

(2) Die Sparkasse führt für natürliche Personen aus ihrem Geschäftsbezirk auf Antrag Girokonten auf Guthabenbasis.“

Derartige Gesetze anderer Bundesländer sind in Berlin (auch analog) nicht anwendbar.¹¹

Mangels einer expliziten Regelung zu Kontrahierungspflichten im SpkG Bln könnte sich die Verpflichtung der Berliner Sparkasse, ein Bankkonto für eine BVV-Fraktion zu eröffnen, aus dem öffentlichen Auftrag der Berliner Sparkasse ableiten lassen. Dafür ist zunächst der gesetzliche Auftrag der Berliner Sparkasse zu bestimmen.

Die Berliner Sparkasse ist eine öffentlich-rechtliche Sparkasse in der Rechtsform einer teilrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, vgl. § 3 Absatz 1 SpkG Bln. Sparkassen

⁸ Gesetz über die Berliner Sparkasse und die Umwandlung der Landesbank Berlin – Girozentrale – in eine Aktiengesellschaft (SpkG Bln) in der Fassung vom 28. Juni 2005 (GVBl. 2005, 346).

⁹ Zum Beispiel § 5 SpG BaySpkO, § 5 SpkVO Bbg, § 5 SpkVO MV, § 5 Abs. 2 SpkG NW, § 2 Abs. 4 SpkG RP, § 8 Musa SH.

¹⁰ Verordnung über die Organisation und den Geschäftsbetrieb der Sparkassen (Sparkassenordnung SpkO) vom 21. April 2007 (GVBl. S. 332, BayRS 2025-1-1-I), die zuletzt durch § 1 Abs. 60 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

¹¹ Ein Land ist in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt, vgl. BVerwG, Urteil vom 30.01.2002 - 9 A 20/01.

sind im Bereich staatlicher Daseinsvorsorge Teil der vollziehenden Gewalt.¹² Die gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Berliner Sparkasse ist gemäß § 2 Absatz 1 SpkG Bln die Förderung des Sparens und die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs, insbesondere des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. Als Anstalt des öffentlichen Rechts ist die Berliner Sparkasse an die Einhaltung der Grundrechte gebunden¹³ und darf bei ihrem Handeln nicht gegen Gesetze verstoßen, also nicht rechtswidrig handeln (Vorrang des Gesetzes).

Zur Beantwortung der Frage, ob eine BVV-Fraktion einen Anspruch aus dem öffentlichen Auftrag der Berliner Sparkasse ableiten kann, ein Bankkonto für sie zu eröffnen, ist im nächsten Schritt die Aufgabenzuweisungsnorm des § 2 Absatz 1 S. 1 SpkG Bln auszulegen:

„Aufgaben

(1) Der Berliner Sparkasse obliegt die Förderung des Sparens und die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs, insbesondere des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. [...]“

Vorschriften begründen individuelle Rechtspositionen, wenn sie nicht nur dem öffentlichen Interesse, sondern zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt sind.¹⁴ Ob eine Vorschrift nach ihrem Entscheidungsprogramm auch den Interessen derjenigen zu dienen bestimmt ist, die auf dieser Grundlage ein bestimmtes Handeln begehren, hängt davon ab, ob sich aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Vorschrift ein einschlägiger Personenkreis entnehmen lässt, der sich von der Allgemeinheit unterscheidet.

Dies ist bei § 2 Absatz 1 SpkG Bln abzulehnen. Der Vorschrift sind keine Hinweise zu entnehmen, dass sie Rechtspositionen zu Gunsten von BVV-Fraktionen begründet.¹⁵ Vielmehr zeigt der Wortlaut der Norm sowohl in seiner Überschrift als auch im Normtext selbst, dass es sich um eine rein objektive Aufgabenzuweisungsnorm für die Berliner Sparkasse handelt, die keine individualisierenden Tatbestandsmerkmale enthält, sondern

¹² BVerfG, Beschluss vom 14.04.1987 - 1 BvR 775/84, Rn. 19 ff zit. nach juris.

¹³ Biesok, Sparkassenrecht, 1. Auflage 2021, Rn 243; BGH, Urteil vom 11.03.2003 - XI ZR 403/01.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 17.12.1969 – 2 BvR 23/65 – BVerfGE 27, 297 [307]; BVerwG, Urteil vom 16.03.1989 – BVerwG 4 C 36.85 – BVerwGE 81, 329 [334].

¹⁵ Vgl. Biesok, Sparkassenrecht, 1. Auflage 2021, Rn 249 und OVG Niedersachsen, Beschluss vom 15.06.2010 - 10 ME 77/10, zur ähnlichen Regelung des § 4 Absatz 1 Satz 1 Niedersächsisches Sparkassengesetz.

auf die Allgemeinheit Berlins („*Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise*“) abstellt.

Damit ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass weder das SpkG Bln noch der öffentliche Auftrag der Berliner Sparkasse eine Verpflichtung begründet, ein Bankkonto für eine BVV-Fraktion zu eröffnen.

2. Regelungen zum sog. „Girokonto für Jedermann“

Die Berliner Landesbank hatte im Jahr 1994 für ihre Sparkassen eine Selbstverpflichtungserklärung gegenüber der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen zur Einrichtung von Bankkonten abgegeben.¹⁶ Zweck der Selbstverpflichtung war es, Menschen mit schwachen Einkommens- und Vermögensverhältnissen die Führung eines Girokontos zu ermöglichen, das im Rahmen moderner Daseinsvorsorge nahezu unentbehrlich ist (sog. "*Girokonto für jedermann*").

Das Landgericht Berlin entschied mit rechtskräftigem Urteil vom 24. April 2003, dass sich aus dieser Selbstverpflichtungserklärung ein Kontrahierungszwang der Berliner Sparkasse gegenüber ihren Bankkunden herleiten lasse, ein Bankkonto zu eröffnen.¹⁷ Der Wortlaut der Selbstverpflichtungserklärung wurde in der Entscheidung nicht veröffentlicht.

Fraglich ist, ob der seitens des Landgerichts Berlin angenommene Kontrahierungszwang auch gegenüber einer BVV-Fraktion gilt. Die überzeugenderen Argumente sprechen gegen eine solche Annahme. Die Selbstverpflichtungserklärung sollte Privatpersonen („*Menschen*“) den Zugang zum Bankenverkehr auch bei Vorliegen von Negativmerkmalen bei der Schufa eröffnen. Eine BVV-Fraktion ist jedoch gerade keine Privatperson, sondern Teil des Staates. Der Staat sollte vom Zweck der Selbstverpflichtungserklärung jedoch nicht begünstigt werden.

Für ein solches Verständnis spricht auch der Ansatz des im Jahr 2016 in § 31 Absatz 1 Zahlungskontengesetz¹⁸ kodifizierten Anspruchs auf ein „*Girokonto für jedermann*“, der im Ergebnis die Selbstverpflichtungserklärung gesetzlich normiert hat. Dieser Anspruch

¹⁶ Vgl. Hinweis auf die abgegebene Selbstverpflichtungserklärung in: Mitteilung des Senats von Berlin vom 18.05.2004 zu Guthabenkonto bei Banken und Sparkassen, Drs. 15/2862.

¹⁷ LG Berlin, Urteil vom 24.04.2003 – 21 S 1/03; bestätigt durch LG Berlin Urteil vom 12.08.2008 – 10 S 4/08.

¹⁸ Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in der Fassung vom 11. April 2016 (BGBl. S. 720, ber. BGBl. 2018 I S. 1102).

gilt nur für natürliche Personen („*Verbraucherinnen und Verbraucher*“)¹⁹ und nicht für den Staat selbst.

Aus diesem Grunde dürften die Regelungen zum „*Girokonto für jedermann*“, d.h. die seinerzeitige Selbstverpflichtungserklärung der Berliner Landesbank sowie § 31 Absatz 1 Zahlungskontengesetz, nicht zugunsten von BVV-Fraktionen gelten.

3. § 5 Absatz 1 Satz 1 Parteiengesetz

Zu prüfen ist ferner, ob sich ein Anspruch einer BVV-Fraktion zur Eröffnung eines Bankkontos aus § 5 Absatz 1 Satz 1 Parteiengesetz (ParteiG)²⁰ herleiten lässt. Diese Vorschrift, die eine spezielle Ausprägung der verfassungsrechtlich gewährleisteten politischen Chancengleichheit darstellt,²¹ besagt:

„Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden.“

Das Bundesverwaltungsgericht entschied zu dieser Vorschrift, dass eine politische Partei oder ein Kreisverband einer Partei von der Berliner Sparkasse die Gleichbehandlung mit anderen Parteien und Kreisverbänden verlangen könne.²² Es verstieße gegen das Gebot der Gleichbehandlung, wenn die Kontoeröffnung bei einer Partei oder einem Gebietsverband aus Gründen ausgeschlossen sei, die für andere Parteien nicht zu einem Ausschluss führe.

Das Bundesverfassungsgericht beschloss hierzu ergänzend, dass eine Landesbank als Trägerin öffentlicher Gewalt bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen dazu verpflichtet sein könne, ein Girokonto für einen Kreisverband einer Partei zu eröffnen, und dass die Landesbank den Kreisverband der Partei nicht auf die Benutzung eines anderweitig einge-

¹⁹ Schmieder in Ellenberger/Bunte, Bankrechts-Handbuch, 2. Aufl. 2022, § 26 Rn. 5; Auch bei reinen Geschäftskonten gibt es keinen gesetzlichen Anspruch auf die Eröffnung eines Girokontos: <https://existenzgruendungsportal.de/Redaktion/DE/BMWK-Infopool/Antworten/Foerderung-Finanzierung/Bankkontakt-gespraech/Anspruch-auf-Geschaeftskonto.html> (zuletzt abgerufen am 24.04.2025).

²⁰ Gesetz über die politischen Parteien (ParteiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I Seite 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 Elfte Gesetz zur Änderung des ParteiG vom 27.2.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70).

²¹ Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 5 Rn. 1.

²² BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, Rn. 36, zit. nach juris.

richteten Kontos oder auf die Möglichkeit verweisen dürfe, bei einem privaten Kreditinstitut ein Konto zu eröffnen.²³

Daraus folgt, dass die Berliner Sparkasse gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG grundsätzlich dazu verpflichtet ist, einer politischen Parteien oder deren Kreisverbänden ein Bankkonto zu eröffnen, wenn sie für andere politische Partei oder deren Kreisverbände entsprechende Konten führt.²⁴

Bei einer BVV-Fraktion handelt es sich jedoch um keine politische Partei oder deren Kreisverband. Eine Partei ist gemäß § 2 Absatz 1 ParteiG eine Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen. Eine BVV-Fraktion ist keine derartige Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern, sondern ein unselbstständiger Teil der staatlichen Bezirksverwaltung. Deshalb kann sich eine BVV-Fraktion nicht direkt auf § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG berufen.²⁵

Fraglich ist, ob § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG analog auf BVV-Fraktionen anzuwenden ist. Eine analoge Anwendung von Vorschriften setzt eine planwidrige Regelungslücke bei vergleichbarer Interessenlage voraus.²⁶ Bei der vergleichbaren Interessenlage kommt es darauf an, dass die entscheidenden Merkmale des unregelmäßig Sachverhalts denen des geregelten Sachverhalts ähnlich sind.

Jedenfalls die Voraussetzungen einer vergleichbaren Interessenlage dürften nicht erfüllt sein. Denn während Parteien und ihre Untergliederungen keine Staatsorgane sind, sondern Vereinigungen im gesellschaftlichen Bereich, sind BVV-Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit eingefügt.²⁷ Zudem überginge eine analoge Anwendung des § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG, dass dem Bund für die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen einer BVV-Fraktion mit dem Land Berlin keine Gesetzgebungskompetenz gemäß Artikel 70 ff. Grundgesetz²⁸ zusteht. § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG kann als Bundesrecht diese landesspezifischen Rechtsbeziehungen nicht definieren. Die Vergleichbarkeit der Interessenlage scheitert ferner daran, dass die Parteienfinanzierung und die finanzielle Unterstützung von BVV-Fraktionen unterschiedliche Zwecke verfolgen und daher gerade nicht

²³ BVerfG, Beschluss vom 11.07.2014 – 2 BvR 1006/14 Rn. 12 zit. nach juris.

²⁴ OVG Berlin, Beschluss vom 11.05.2004 – 3 S 57/04; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13.

²⁵ Vgl. bzgl. Ratsfraktionen: *Hubert Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 4.5.3.

²⁶ BGH, Urteil vom 07.11.2019 – I ZR 42/19, Rn. 32 f. zit. nach juris.

²⁷ VG Berlin, Urteil vom 25.08.2022 – VG K 119/21, Rn. 19 zit. nach BeckRs 2022, 39582.

²⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1).

vergleichbar legitimiert sind.²⁹ Das BVerwG entschied hierzu, einer Gleichsetzung von Parteien- und kommunaler Fraktionsfinanzierung stehe entgegen, dass die demokratische Legitimation der Mitglieder der kommunalen Vertretung und der von ihnen gebildeten Fraktionen nicht auf der politischen Ausrichtung ihrer Tätigkeit beruht, sondern aus ihrer Wahl und dem dabei errungenen Mandat folge.³⁰

Somit ist davon auszugehen, dass sich eine BVV-Fraktion nicht auf § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG in direkter oder analoger Anwendung berufen kann.

4. Artikel 3 Grundgesetz – Gleichheitsgrundsatz und Willkürverbot

Da § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG als spezielle Ausprägung des Gleichheitssatzes im Wettbewerb politischer Parteien als mögliche Anspruchsgrundlage ausscheiden dürfte, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob BVV-Fraktionen zumindest einen Anspruch zur Eröffnung eines Bankkontos aus dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz, d.h. aus Artikel 3 Grundgesetz bzw. Artikel 10 Verfassung von Berlin, herleiten können.

Zwar sind BVV-Fraktionen Teil des Staates, weshalb sie sich nicht auf den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner grundrechtlichen Komponente berufen können, da der Staat nicht grundrechtlichsberechtigt ist, sondern durch die Grundrechte verpflichtet wird.³¹

Das bedeutet jedoch nicht, dass damit das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot als Anspruchsgrundlage per se ausscheidet. Der Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG erschöpft sich nicht in dem Verbot einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung verschiedener Personen oder Personengruppen, sondern bringt als fundamentales Rechtsprinzip ein Willkürverbot zum Ausdruck.³²

Das Willkürverbot ist verletzt, wenn sich bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken ein sachgerechter Grund für eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt nicht finden lässt. Das staatliche Handeln muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein.³³

Der allgemeine Gleichheitssatz gilt auch mit dieser Ausprägung als selbstverständlicher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Rechtsbereichen. Das heißt, dass das all-

²⁹ Hubert Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 6.1.1.1.

³⁰ BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 – 10 CN 1/17, Rn. 44.

³¹ BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 – 10 CN 1/17, Rn. 34 zit. nach juris und BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.06.1973 - 1 BvL 39/69, 14/72; VG Berlin, Urteil vom 25.08.2022 – VG K 119/21, Rn. 20 zit. nach BeckRs 2022, 39582.

³² BGH, Urteil vom 11.03.2003 – XI ZR 403/01, NJW 2003, 1658 (1659).

³³ OVG Münster, Beschluss vom 28.06.2018 – 15 B 875/18

gemeine Willkürverbot nicht nur für die Rechtsbeziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit dem Staat, sondern auch für das Rechtsverhältnis zwischen zwei Hoheitsträgern gilt.³⁴

Somit könnte sich eine BVV-Fraktion gegenüber der Berliner Sparkasse grundsätzlich auf die Einhaltung des allgemeinen Willkürverbots berufen.³⁵ Abhängig von den besonderen Umständen des Einzelfalls könnte sich daraus ein Anspruch einer BVV-Fraktion gegen die Berliner Sparkasse auf die Eröffnung eines Bankkontos ableiten lassen, wenn jedes Handeln der Berliner Sparkasse mit Ausnahme einer Kontoeröffnung willkürlich wäre. In Betracht käme dies zum Beispiel, wenn die Berliner Sparkasse für andere BVV-Fraktionen Bankkonten eröffnen sowie führen würde, jedoch eine BVV-Fraktion aus unsachlichen Gründen kein Konto von der Berliner Sparkasse erhielte.

5. Schutz der Handlungsfähigkeit der BVV-Fraktion

Ferner ist zu prüfen, ob die Berliner Sparkasse über das allgemeine Willkürverbot hinausgehend verpflichtet sein kann, ein Konto für eine BVV-Fraktion einzurichten. In Betracht käme eine solche Verpflichtung, wenn die BVV-Fraktion ohne jene Kontoeröffnung vollständig vom bargeldlosen Zahlungsverkehr ausgeschlossen und damit in ihrer Handlungsfähigkeit gefährdet wäre.³⁶ Dafür müsste eine Form der staatlichen Schutzpflicht für die Handlungsfähigkeit von BVV-Fraktionen bestehen, die sich im Einzelfall dahingehend verdichten könnte, die Berliner Sparkasse zu verpflichten, ein Bankkonto für eine BVV-Fraktion zu eröffnen.

Eine explizite Schutzpflicht im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit von BVV-Fraktionen ist weder in der Verfassung noch in sonstigen Gesetzes vorgesehen. Möglicherweise lässt sich jedoch aus der Gesamtschau der die BVV-Fraktionen betreffenden Vorschriften eine ungeschriebene staatliche Schutzpflicht ableiten:

BVV-Fraktionen sind ein unselbständiger Teil der Bezirksverordnetenversammlung und wirken gemäß § 5a Absatz 3 BezVG an der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Bezirksverordnetenversammlung mit. Die Bezirksverordnetenversammlung ist gemäß Artikel 72 Absatz 1 VvB Organ der bezirklichen Selbstverwaltung und damit durch die Verfassung von Berlin in ihrem Bestand geschützt.

³⁴ VG Berlin, Urteil vom 25.08.2022 – VG K 119/21, Rn. 21 zit. nach BeckRs 2022, 39582.

³⁵ So auch VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 10.07.2008 – 4 K 1176/04, Rn. 16 a.E. zit. nach juris.

³⁶ Offen gelassen vom VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2007 – 2 A 178.06 Rn. 8 zit. nach juris, da im Gerichtsverfahren nicht glaubhaft gemacht worden sei, dass eine Verpflichtung notwendig sei, um wesentliche Nachteile für die BVV-Fraktion abzuwenden.

Die BVV-Fraktionen dürfen gemäß § 5a Absatz 4 BezVG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Nach § 8a Absatz 1 BezVEG werden BVV-Fraktionen zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse für den personellen und sachlichen Aufwand einschließlich der Unterhaltung ihrer Büros gewährt.

Für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse nach § 8a BezVEG hat die BVV-Fraktion gemäß Ziffer 1.4.2 der Ausführungsvorschriften über Zuschüsse für die Fraktionen in den Bezirksverordnetenversammlungen (AV BVV-FrakZ)³⁷ ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut zu führen.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung von BVV-Fraktionen festhalten, dass ihnen qua Gesetz staatliche Zuschüsse gewährt werden, deren Bewirtschaftung aufgrund einer Ausführungsvorschrift des Senats das Führen eines separaten Bankkontos voraussetzt.

Sollte die Ausführungsvorschrift, d.h. Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ, das Führen eines Bankkontos zur Prämisse erheben, damit BVV-Fraktionen die ihnen gesetzlich garantierten Zuschüsse überhaupt erhalten dürfen, könnte argumentiert werden, dass der Staat in einer Situation, in der eine BVV-Fraktion von den Bankinstituten kein solches Bankkonto erhielte, grundsätzlich dazu verpflichtet wäre, für eine BVV-Fraktion ein Bankkonto zu eröffnen oder zumindest anderweitig Abhilfe zu schaffen, damit der Staat seine gesetzliche Pflicht, BVV-Fraktionen die ihnen zustehenden Zuschüsse zu gewähren, erfüllen kann.

Doch selbst wenn man dieser Argumentation folgen würde, würde dies die hier gegenständliche Rechtsfrage, ob eine ungeschriebene staatliche Schutzpflicht zugunsten von BVV-Fraktionen besteht, rechtsdogmatisch nicht beantworten. Denn nach hiesiger Einschätzung bestünde vielmehr nur dann ein Bedürfnis für eine ungeschriebene staatliche Schutzpflicht, die sich zu einer verpflichtenden Kontoeröffnung verdichten könnte, wenn der Schutz der Handlungsfähigkeit von BVV-Fraktionen nicht bereits hinreichend durch das allgemeine Willkürverbot sichergestellt wäre.

Wenngleich wenig für diese Annahme spricht, da der Schutzbereich des Willkürverbots weit gefasst ist (vgl. hierzu S. 10), kann die Beantwortung dieser Frage im Ergebnis dahinstehen. Denn selbst wenn eine solche ungeschriebene Schutzpflicht bestünde, dürfte der Berliner Verwaltung ein (Auswahl-)Ermessen bei der Frage zustehen, wie sie die Handlungsfähigkeit der BVV-Fraktion durch den Erhalt der Zuschüsse praktisch sicher-

³⁷ Ausführungsvorschriften über Zuschüsse für die Fraktionen in den Bezirksverordnetenversammlungen (AV BVV-FrakZ), Bekanntmachung vom 19. November 2019 (ABl. S. 7637).

stellen würde. Vorstellbar wäre ein treuhänderisch geführtes Konto (hierzu unten S. 19 f.) oder eine Anpassung der AV BVV-FrakZ. Ein Kontrahierungszwang der Berliner Sparkasse – jedenfalls gemäß der geltenden gesetzlichen Regelungen im SpkG Bln – gegenüber einer BVV-Fraktion ginge nicht zwingend mit einer ungeschriebenen staatlichen Schutzpflicht einher.

C. Zu Frage 2:

Welche Ausnahmen gibt es ggfs. von diesem Kontrahierungszwang und welche Kontroll- und Prüfungskompetenz geht mit der Bindung der Sparkasse an Recht und Gesetz einher?

Die Beantwortung der Frage 1) hat ergeben, dass die Berliner Sparkasse grundsätzlich nicht verpflichtet ist, einer BVV-Fraktion ein Bankkonto zu eröffnen. Nur im Einzelfall dürfte sich eine solche Verpflichtung aus dem allgemeinen Willkürverbot ableiten lassen, wenn zum Beispiel die Berliner Sparkasse für andere BVV-Fraktionen Bankkonten eröffnen sowie führen würde, jedoch eine BVV-Fraktion aus unsachlichen Gründen kein Konto von der Berliner Sparkasse erhielte.

1. Sachliche Gründe im Rahmen des allgemeinen Willkürverbots

Fraglich ist, ob und falls ja, welche Ausnahmen es von dieser Verpflichtung geben kann. Zunächst dürfte die Verpflichtung, ein bislang nicht eröffnetes Bankkonto zu eröffnen, erlöschen, wenn die Voraussetzungen, die das staatliche Tätigwerden ursprünglich begründeten, nachträglich wieder wegfielen. Dies wäre etwa anzunehmen, wenn nachträglich ein – zunächst nicht vorliegender – sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung einzelner BVV-Fraktionen entstünde.

Darüber hinaus erkennt die Rechtsprechung im Rahmen des § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG an, dass eine Sparkasse die Kontoeröffnung für eine Partei ablehnen dürfe, wenn die Sparkasse berechtigt wäre, die zu eröffnende Kontoverbindung umgehend wieder zu kündigen.³⁸ Liege ein wichtiger Grund vor, das zu eröffnende Bankkonto fristlos wieder zu kündigen, wäre es der Sparkasse trotz des grundsätzlich bestehenden Kontrahierungszwangs unzumutbar, das Bankkonto zunächst eröffnen zu müssen, um es dann wieder zu kündigen. Dies sei beispielsweise dann anzunehmen, wenn die Partei seit mehreren Jahren Verbindlichkeiten von nicht geringem Umfang bei der Sparkasse habe und diese Verbind-

³⁸ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13, Rn. 31 zit. nach juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.02.2014 – OVG 3 N 109.12, Rn. 6, 10 zit. nach juris.

lichkeiten zunächst sorgfaltswidrig und danach vorsätzlich nicht ausgleiche.³⁹ Ebenso könne die Schwelle der Unzumutbarkeit bei beleidigenden Äußerungen überschritten sein.⁴⁰ Die politische Ausrichtung einer Partei rechtfertige hingegen keine Ungleichbehandlung verschiedener Parteien bei der Kontoeröffnung.⁴¹

Zu prüfen ist, ob diese für Parteien im Rahmen des § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG entwickelten Grundsätze auch gegenüber BVV-Fraktionen gelten. Dies dürfte unabhängig davon, dass sich BVV-Fraktionen auf § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG nicht berufen können (s. hierzu Seiten 9 f.), dann zu bejahen sein, wenn sich die Wertungen, die den Grundsätzen zugrunde liegen, interessengerecht in den Rechtssatz des allgemeinen Willkürverbots integrieren ließen.

Das Bestehen eines außerordentlichen Kündigungsgrundes dürfte in der Regel einen sachlichen Grund für die Berliner Sparkasse darstellen, um bei der Kontoeröffnung zwischen einzelnen BVV-Fraktion zu differenzieren. Besteht ein wichtiger Grund, aufgrund dessen der Berliner Sparkasse die Fortsetzung einer Geschäftsbeziehung nicht zugemutet werden kann, weil beispielsweise der ernste Verdacht besteht, dass das Konto für rechtswidrige Handlungen verwendet werden soll, dann dürfte dies bei verständiger Würdigung der die Verfassung beherrschenden Gedanken einen sachgerechten Grund für die Verweigerung einer Kontoeröffnung begründen.⁴²

Die politische Ausrichtung einer Fraktion dürfte hingegen ebenso wie bei § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG kein zulässiges Differenzierungskriterium, also keinen sachgerechten Grund, innerhalb des allgemeinen Willkürverbots begründen. Denn das Recht kennt keine Fraktionen unterschiedlicher Qualität. Ist schon eine unterschiedliche Behandlung politischer Parteien, die nicht verboten sind, aufgrund des Parteienprivilegs aus Artikel 21 Absatz 1 GG untersagt, darf erst recht Fraktionen unter Hinweis auf ihre parteipolitische Affinität keine unterschiedliche rechtliche Behandlung durch die öffentliche Gewalt zu Teil werden.⁴³ Vor diesem Hintergrund dürfte sich das von der Rechtsprechung zu § 5 Absatz 1 Satz 1 ParteiG entwickelte Verbot einer Ungleichbehandlung aufgrund der politischen Ausrichtung auf das allgemeine Willkürverbot übertragen lassen.

³⁹ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13.

⁴⁰ Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.02.2014 – OVG 3 N 109.12.

⁴¹ VG Berlin, Urteil vom 12.10.2022 – 2 K 289/21, Rn. 22 zit. nach juris.

⁴² OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.06.2010 – 10 ME 77/10, Dritter Leitsatz.

⁴³ *Hubert Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 4.5.3; BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 – 10 CN 1/17, Rn. 38.

Innerhalb der Prüfung, ob eine mögliche Ausnahme vom Anspruch auf eine Kontoeröffnung besteht, dürfte zudem berücksichtigungsfähig sein, welche Mitwirkungshandlungen der BVV-Fraktion zumutbar sind, um die Gefahr ihrer eigenen Handlungsunfähigkeit zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren. Dies dürften vor allem solche Mitwirkungshandlungen betreffen, die Verantwortungsbereich der BVV-Fraktion liegen.

2. Kontroll- und Prüfungskompetenzen der Berliner Sparkasse

Die zweite Teilfrage stellt darauf ab, welche Kontroll- und Prüfungskompetenz mit der Bindung der Berliner Sparkasse an Recht und Gesetz einhergehe. Die Berliner Sparkasse ist als Kreditinstitut im Sinne von § 1 Kreditwesengesetz⁴⁴ verpflichtet, bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung mit neuen Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern die gesetzlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen, insbesondere die Vertragspartner und gegebenenfalls die für sie auftretenden Personen zu identifizieren sowie zu prüfen, ob die für die Vertragspartner auftretende Person hierzu berechtigt ist.⁴⁵

Der bankinterne Prüfprozess der Berliner Sparkasse dürfte sich darüber hinaus insbesondere auf solche Erkenntnisse bezüglich einer BVV-Fraktion erstrecken, die die außerordentliche Kündigung einer Bankverbindung rechtfertigen würden. Hingegen dürfte die politische Ausrichtung einer BVV-Fraktion nicht Teil des zulässigen Prüfregimes der Berliner Sparkasse sein, da die politische Ausrichtung grundsätzlich kein zulässiges Differenzierungskriterium im Rahmen der Kontoeröffnung sein darf (siehe zuvor C.1).

D. Zu Frage 3:

Sind die Bezirksämter verpflichtet, einer BVV-Fraktion ein Unter-Konto zu eröffnen, wenn diese belegen kann, dass eine Eröffnung bei Bankinstitutionen nicht möglich ist, um die Arbeitsfähigkeit der BVV-Fraktion sicherzustellen? Falls ja, welche Rechte und Pflichten gehen damit sowohl für die betroffene Fraktion als auch für das Bezirksamt einher?

Die Bezirksämter können nur dann zu einer bestimmten Handlung (hier: der Eröffnung eines Unterkontos) verpflichtet sein, wenn ihnen die Vornahme der begehrten Handlung rechtlich und tatsächlich möglich ist.

⁴⁴ Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998, (BGBl. I S. 2776).

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, Rn. 40 zit. nach juris.

Zwar ist dem Berliner Haushaltsrecht der Begriff des „*Unterkontos*“ bekannt, da Ziffer 6.4.2 der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO)⁴⁶ besagt:

*„Im Rahmen der Haushaltswirtschaft können **Unterkonten** eingerichtet werden, über die auch Teile des verfügbaren Solls überwacht werden können (limitiertes Unterkonto).“*

Es ist jedoch zu bezweifeln, dass diese Ausführungsvorschrift die Einrichtung eines Unterkontos für eine BVV-Fraktion zur Bewirtschaftung ihrer Fraktionszuschüsse zulässt. Ziffer 6.4.2 AV LHO ist eine Ausführungsvorschrift zu § 70 der Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO Bln)⁴⁷, der wie folgt lautet:

*„Zahlungen dürfen nur von **Kassen und Zahlstellen** angenommen oder geleistet werden. Die Anordnung der Zahlung muss durch den zuständigen Leiter des Verwaltungszweigs oder die von ihm ermächtigte Dienststelle schriftlich oder auf elektronischem Wege erteilt werden.“*

Eine BVV-Fraktion, die das Unterkonto dann eigenständig führen würde, dürfte nicht Adressatin des § 70 LHO Bln („*Kasse oder Zahlstelle*“) sein.

Darüber hinaus sprechen auch die Vorschriften zur Finanzierung von BVV-Fraktionen gegen eine Verpflichtung der Bezirksämter, Unterkonten im Sinne der Fragestellung zu eröffnen: Gemäß § 8a VI BezVEG darf die für Inneres zuständige Senatsverwaltung das Nähere betreffend die Zuschüsse für BVV-Fraktionen regeln. Als Regelungsform ist die Verwaltungsvorschrift vorgesehen. Mit dieser Ermächtigung wurde der Senatsverwaltung für Inneres ein Ermessen bei der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Finanzierung von BVV-Fraktionen eingeräumt. Dieses Ermessen hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport dahingehend ausgeübt, dass für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse „*ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut*“ zu führen ist (vgl. Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ).

Würden die Bezirksämter Unterkonten für BVV-Fraktionen zur Bewirtschaftung ihrer Fraktionszuschüsse einrichten, unterliefe dies die Entscheidung der Senatsverwaltung, dass zur Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse Bankkonten „*bei einem Kreditinstitut*“ zu führen sind. Die Bezirksämter sind keine Bankinstitute im Sinne von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ.

⁴⁶ Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) in der Fassung vom 22. Oktober 2018.

⁴⁷ Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, S. 486).

Durch die Verneinung der ersten Teilfrage, erübrigt sich die Beantwortung der zweiten Teilfrage (vgl. „*Falls ja, [...]*“).

E. Zu Frage 4:

Dürfen BVV-Fraktionen Barkassen führen und wenn ja, für welche Zwecke?

Das Führen einer Barkasse ist in den AV BVV-FrakZ geregelt. Unter Ziffer 1.4 („*Bewirtschaftung und Kontenführung*“) heißt es:

*1.4.1 „Die Fraktion hat Zuschüsse gemäß § 8a BezVEG [Fraktionszuschüsse] und Eigenmittel (zum Beispiel Finanzmittel der Partei beziehungsweise Wählervereinigung, Spenden an die Partei/Wählervereinigung mit entsprechender Zweckbindung für die Fraktion sowie Umlagen der Fraktionsmitglieder) strikt zu trennen. Dies gilt für das Konto bei einem Kreditinstitut, **die Barkasse**, die Buchführung und die Belegablage.“*

Unter Ziffer 1.5 („*Zahlungsabwicklung*“) heißt es:

*1.5.2 „Für Barbestände („**Barkasse**“) ist ein Kassenbuch über sämtliche Ein- und Auszahlungen zu führen (vergleiche Nummer 5.2 AV § 71 LHO). Die für die Kassenbuchführung verantwortliche Person muss durch eigenhändige Unterschrift eindeutig erkennbar sein.“*

Unter Ziffer 5.2 AV § 71 LHO heißt es:

„Buch für Barbestände (Schalterbuch)

5.2.1 Die baren Ein- und Auszahlungen (an Kassenautomaten und Kassenschaltern) sind nachzuweisen. Dazu sind aufzuzeichnen

5.2.1.1 die baren Ein- und Auszahlungen,

5.2.1.2 der buchungsmäßige Bestand an Bargeld am Ende des Tages,

5.2.1.3 die Summe der angenommenen Schecks.“

Daraus ergibt sich, dass BVV-Fraktionen eine Barkasse für ihre Barbestände führen dürfen. Die BVV-Fraktionen sind zu einer Buchführung sämtlicher barer Ein- und Auszahlungen in ihren Barkassen verpflichtet. Damit dürfte der Zweck der Barkassen vor allem in der Handhabung täglicher Barmittel aus beispielweise Eigenmitteln liegen. Für die Be-

wirtschaftung der Fraktionszuschüsse ist hingegen keine Barkasse vorgesehen, sondern ein separates Bankkonto bei einem Bankinstitut (vgl. Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ). Dies spricht dagegen, dass die Fraktionszuschüsse von den Bezirken bar in die Barkassen der BVV-Fraktionen ausgezahlt werden dürfen.

F. Zu Frage 5:

Dürfen BVV-Fraktionen Konten im (europäischen) Ausland führen?

BVV-Fraktionen können zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben am Privatverkehrsverkehr teilnehmen⁴⁸, d.h. sie können selbst Rechte geltend machen und Verpflichtungen, wie z.B. die Einrichtung eines Bankkontos, eingehen.⁴⁹ Stets ist die Fraktion gemäß Ziffer 1.3.1 AV BVV-FrakZ an die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Berlin gebunden. Sie hat insbesondere die Vorgaben der Buchführung und Rechnungslegung der LHO Bln sowie den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Das Führen von Bankkonten im (europäischen) Ausland ist grundsätzlich nicht verboten. In der Europäischen Union ist der freie Kapital- und Zahlungsverkehr durch Artikel 63 AEUV vielmehr geschützt.⁵⁰ Soweit die BVV-Fraktion die allgemein geltenden Vorgaben einer rechtmäßigen Kontoführung beachtet und sich an die haushaltsrechtlichen Vorgaben der LHO Bln hält, d.h. neben der ordnungsgemäßen Buchführung und Rechnungslegung unter anderem dafür Sorge trägt, dass das Konto keine unangemessen hohen Gebühren verursacht, darf eine BVV-Fraktion grundsätzlich ein ausländisches Bankkonto führen.

Die Zulässigkeit der jeweiligen Kontoführung dürfte zusätzlich davon abhängen, zu welchen Zwecken die BVV-Fraktionen die Auslandskonten nutzen würden. Der begehrte Nutzungszweck wird in der Fragestellung offen gelassen. Soweit der Nutzungszweck des ausländischen Bankkontos der Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse dienen soll, stünde diesem Nutzungszweck jedenfalls der Wortlaut von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ nicht entgegen. Danach wird für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse lediglich ein sepa-

⁴⁸ Vgl. Ziffer 1.3.2 AV BVV-FrakZ.

⁴⁹ Ottenberg/Dr. Wolf, Bezirksverwaltungsrecht, 30. September 2024, § 5a BezVG, Rn. 16 – dort bezeichnet als „juristische Person des Kommunalrechts“.

⁵⁰ Zu bezweifeln ist jedoch, ob sich eine BVV-Fraktion im Streitfall auf diese Grundfreiheit berufen könnte, da BVV-Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit eingefügt sind und Träger dieser Grundfreiheit öffentliche Einrichtung nur sind, wenn sie einen Erwerbszweck verfolgen, vgl. Gramlich in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Artikel 63 AEUV Rn. 14.

rates Bankkonto „*bei einem Bankinstitut*“ vorausgesetzt. Eine Beschränkung auf ein inländisches Bankinstitut ist dieser Formulierung nicht zu entnehmen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass einer solchen Nutzung des Auslandskontos andere (banken-)rechtliche Vorschriften entgegenstehen könnten. Vor dem Hintergrund des in der Fragestellung offen gelassenen Nutzungswecks unterbleibt an dieser Stelle eine entsprechende vertiefte rechtliche Prüfung.

G. Zu Frage 6:

Dürfen BVV-Fraktionen (verdeckte) Treuhandkonten nutzen und über Dritte (z.B. Steuerberater, Notare etc.) Konten führen?

Zur Beantwortung dieser Frage sind eingangs die Begrifflichkeiten des Treuhand- und Anderkontos zu definieren.

1. Das Treuhand- und Anderkonto

Bei einem Treuhandkonto führt der Treuhänder das Bankkonto als Kontoinhaber für eine andere Person, dem sogenannten Treugeber.⁵¹ Die Geldbeträge auf dem Bankkonto vertraut der Treugeber dem Treuhänder an, sodass der Treuhänder hinsichtlich des Bankguthabens im Außenverhältnis gegenüber der Bank und Dritten Verfügungsbefugt ist, jedoch im Innenverhältnis gegenüber Treugeber den mit diesem vereinbarten schuldrechtlichen Schranken unterliegt. Je nachdem, ob es sich um ein offenes oder verdecktes Treuhandkonto handelt, ist das Bestehen des Treuhandverhältnisses gegenüber der Bank offengelegt worden.

Da der Bank das Treuhandverhältnis beim verdeckten Treuhandkonto unbekannt ist, darf sie das verdeckte Treuhandkonto grundsätzlich wie ein normales Eigenkonto des Treuhänders behandeln.⁵² Lediglich vollstreckungs- und insolvenzrechtlich zählt das Guthaben auf dem verdeckten Treuhandkonto weiterhin zum Vermögen der Treugebers.

Das Anderkonto ist eine Unterart des offenen Treuhandkontos. Kreditinstitute eröffnen Anderkonten nur für Angehörige besonderer Berufsgruppen, wie zum Beispiel Notare, Rechtsanwälte und Steuerberater (sog. „*verkammerte Berufe*“), die das Anderkonto offen-

⁵¹ *Hadding/Häuser* in *Ellenberger/Bunte*, Bankrechts-Handbuch, 6. Aufl. 2022, § 21 Rn. 2; *Herresthal*, Münchener Kommentar zum HGB, 5. Aufl. 2024, A. Das Giroverhältnis, Rn. 358 ff.

⁵² *Hadding/Häuser* in *Ellenberger/Bunte*, Bankrechts-Handbuch, 6. Aufl. 2022, § 21 Rn. 43.

kundig für andere Personen führen.⁵³ Für das Anderkonto gelten besondere Geschäftsbedingungen der Bankinstitute.⁵⁴

2. Auslegung von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ

Der regelungstechnische Anknüpfungspunkt zur Beantwortung der Fragestellung ist Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ: Danach hat „*die Fraktion* [für die Bewirtschaftung ihrer Fraktionszuschüsse] *ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut zu führen*“.

Bei strikter Lesart von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ dürften BVV-Fraktionen keine Treuhänder oder anderen Personen, wie beispielsweise Steuerberater oder Notare, zum Zwecke der Kontoführung einsetzen, weil „*die Fraktion*“ selbst ihr Bankkonto zu führen hätte. Ein Zwischenschalten Dritter wie bei einem Treuhandkonto wäre demnach nicht möglich.

Gegen dieses Verständnis spricht der Sinn und Zweck sowie die Systematik der Vorschrift. Der Vorschriftszweck dürfte nicht darin zu sehen sein, den Kreis der Kontoführungsberechtigten ausschließlich auf die BVV-Fraktion selbst zu beschränken, sondern vielmehr darin liegen, in der Praxis zu gewährleisten, dass Fraktionszuschüsse und Eigenmittel der Fraktion strikt voneinander getrennt werden. Dafür spricht die systematische Stellung von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ, die unmittelbar auf Ziffer 1.4.1 AV BVV-FrakZ folgt. Danach hat eine Fraktion zwischen ihren Fraktionszuschüssen und Eigenmitteln „*strikt zu trennen*“. Ein separates Bankkonto für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse setzt diese strikte Trennung praktisch um. Darüber hinaus kann eine Beteiligung fachkundiger Dritter, wie bei einem Anderkonto, die haushälterisch ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse grundsätzlich fördern.

Eine Grenze der zulässigen Drittbeteiligung wäre jedenfalls dort zu ziehen, wo von außen nicht mehr erkennbar ist, dass das Bankkonto eindeutig der Fraktion zuzuordnen ist, d.h. für die Fraktion geführt wird, oder dort, wo eine transparente Haushaltsführung und öffentliche Rechenschaftspflicht gefährdet werden. Wenn sich die Fraktion, wie im Falle eines verdeckten Treuhandkontos, gegenüber der Bank nicht darauf berufen kann, dass die Guthabenforderung auf dem Konto wirtschaftlich zum Fraktionsvermögen gehört,⁵⁵ dürfte dies der Vorgabe, dass die Fraktionszuschüsse gemäß § 8a Abs. 1 BezVEG „*den Fraktionen*“ und nicht etwa ihren Treuhändern zu gewähren sind, zuwider laufen.

⁵³ Hadding/Häuser in Ellenberger/Bunte, Bankrechts-Handbuch, 6. Aufl. 2022, § 22 Rn. 1.

⁵⁴ Zum Beispiel: https://www.volksbank-pur.de/content/dam/f0140-0/cloud-transfer/cm_medienbibliothek/dateien/rechtliche-hinweise/agb_und_sobed/341140.PDF (zuletzt abgerufen am 24.04.2025).

⁵⁵ Vgl. Kropf in Kümpel/Mülbert/Früh/Seyfried, Bankrecht und Kapitalmarktrecht, 7. Aufl. 2025, 3.1003.

H. Zu Frage 7:

Welche alternativen Finanzierungs- und Verwaltungsmöglichkeiten gibt es für BVV-Fraktionen im Rahmen der geltenden Rechtslage, wenn der Zugang zu herkömmlichen Bankkonten derart eingeschränkt ist?

Bei der finanziellen Ausstattung von Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung wird gemäß Ziffer 1.4.1. AV BVV-FrakZ zwischen den Fraktionszuschüssen, die eine Fraktion gemäß § 8a Abs. 1 BezVEG erhält, und ihren Eigenmitteln, wie beispielsweise Umlagen der Fraktionsmitglieder, unterschieden.

Soweit sich Fraktionen mit Eigenmitteln finanzieren, enthält weder das BezVEG noch die AV BVV-FrakZ eine Vorgabe, wonach die Fraktion diesbezüglich ein separates Bankkonto führen müsste. Der Fraktion sind somit hinsichtlich der Verwaltung ihrer Eigenmittel grundsätzlich mehr Freiheiten eingeräumt. Vorgegeben ist jedoch, dass die Fraktion zwischen den Eigenmitteln und den Fraktionszuschüssen strikt zu trennen hat (vgl. Ziffer 1.4.1 AV BVV-FrakZ). Eine konkrete Beratung zu alternativen Finanzierungs- und Verwaltungsmöglichkeiten von BVV-Fraktionen, die über diese und die obigen Ausführungen in den vorherigen Antworten hinausgehen, kann im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht erfolgen.

Erfolgt die finanzielle Ausstattung im Wege der Fraktionszuschüsse nach § 8a BezVEG, hat die Fraktion für die Bewirtschaftung dieser Zuschüsse ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut zu führen (vgl. Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ). Nach hiesiger Einschätzung sprechen die besseren Gründe für die grundsätzliche Möglichkeit einer Dritteteiligung im Rahmen der Kontoführung (s. hierzu Seite 20). Ergänzend ist noch hinsichtlich der Verwaltung der Fraktionszuschüsse, d.h. die Mittelverwendung, anzumerken, dass diese alleinige Aufgabe der Fraktion ist.⁵⁶ Sie bestimmt über das „Ob“ und das „Wie“, unter der Prämisse, dass die Gelder nur zur Durchführung der Aufgaben der Fraktion eingesetzt werden.

⁵⁶ Ottenberg/Dr. Wolf, Bezirksverwaltungsrecht, 30. September 2024, § 8a BezVEG, Rn. 1a f.

I. Zu Frage 8:

Welche Präzedenzfälle gibt es auf Bundes- oder Landesebene für die Handhabung ähnlicher Situationen?

Das Verwaltungsgericht Berlin hat in zwei Eilverfahren eine Verpflichtung der Berliner Sparkasse abgelehnt, für eine BVV-Fraktion ein Bankkonto zu eröffnen.⁵⁷ Denn in beiden Verfahren habe die Berliner Sparkasse für keine der BVV-Fraktionen der relevanten Bezirksverordnetenversammlung ein Bankkonto geführt, weshalb sich die antragstellende BVV-Fraktion nicht auf eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes berufen könne.⁵⁸ Die Berliner Sparkasse habe die antragstellende Fraktion bei der Kontoeröffnung im Verhältnis zu den anderen Fraktionen nicht benachteiligt. Zudem habe die antragstellende Fraktion die Notwendigkeit nicht hinreichend glaubhaft gemacht, dass die Berliner Sparkasse dazu verpflichtet werden müsse, für die Fraktion ein Bankkonto zu eröffnen.⁵⁹

In einem gesonderten Verfahren verurteilte das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) eine brandenburgische Sparkasse zur Eröffnung eines Bankkontos für die Fraktion eines Kreistages. Das Gericht begründete dies damit, dass eine Sparkasse dazu verpflichtet sei, ein Girokonto für eine Fraktion im Kreistag zu eröffnen, wenn die Sparkasse, wie es in diesem Klageverfahren erwiesen war, für andere Fraktionen des Kreistages Bankkonten führe, und kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Fraktionen bestehe.⁶⁰ Der Kreistag in Brandenburg ist die Vertretung des Volkes auf Landkreisebene und als kommunales Vertretungsorgan (ebenso wie die Bezirksverordnetenversammlung) Teil der Verwaltung.⁶¹

Im Ergebnis stellten somit das Verwaltungsgericht Berlin sowie das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) zur Beantwortung der Frage, ob Sparkassen dazu verpflichtet sein können, Bankkonten für Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung beziehungsweise eines Kreistages zu eröffnen, maßgeblich auf den Gedanken des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Verhältnis zu den anderen kommunalen Fraktionen ab.

⁵⁷ VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2007 – 2 A 169/06; VG Berlin, 2 A 178.06.

⁵⁸ VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2007 – 2 A 169/06 – Rn. 8 zit. nach juris; VG Berlin, 2 A 178.06 – Rn. 7 zit. nach juris.

⁵⁹ VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2007 – 2 A 169/06 – Rn. 9 zit. nach juris; VG Berlin, 2 A 178.06 – Rn. 8 zit. nach juris.

⁶⁰ VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 10.07.2008 – 4 K 1176/04 – Rn. 18 f. zit. nach juris.

⁶¹ <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kreistag-vertretung-des-volkes-auf-landkreisebene> (zuletzt abgerufen am 24.04.2025)

Soweit die Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene eine Verpflichtung von Sparkassen im Einzelfall bejaht hat, Bankkonten für politische Parteien oder deren Kreisverbände unter den Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Satz 1 Parteiengesetz zu eröffnen⁶², handelt es sich hierbei nicht um Präzedenzfälle im Sinne der Fragestellung. Denn BVV-Fraktionen dürften sich nicht auf § 5 Absatz 1 Satz 1 Parteiengesetz berufen können, weil sich die Rechtsstellung von politischen Parteien und BVV-Fraktionen derart unterscheidet (s. hierzu Seiten 9 f.).

Darüber hinaus sind weitere (unveröffentlichte) Präzedenzfälle im Sinne der Fragestellung diesseits nicht bekannt.

⁶² Zum Beispiel: BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13.

III. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Die Berliner Sparkasse ist grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, ein Bankkonto für eine Fraktion einer Bezirksverordnetenversammlung (BVV-Fraktion) zu eröffnen. Das Berliner Sparkassengesetz enthält keine derartigen Kontrahierungspflichten.

Nur im Einzelfall dürfte sich eine Verpflichtung zur Kontoeröffnung aus dem allgemeinen Willkürverbot ableiten lassen, an das die Berliner Sparkasse als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gebunden ist, und auf dessen Einhaltung sich eine BVV-Fraktion berufen kann.

Das allgemeine Willkürverbot ist verletzt, wenn sich bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken ein sachgerechter Grund für eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt nicht finden lässt. Abhängig von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls käme demnach eine Verpflichtung zur Kontoeröffnung in Betracht, wenn beispielsweise die Berliner Sparkasse für andere BVV-Fraktionen Bankkonten eröffnen und führen würde, jedoch eine BVV-Fraktion aus unsachlichen Gründen kein Bankkonto von der Berliner Sparkasse erhielte.

Zu Frage 2:

Die Berliner Sparkasse ist als Kreditinstitut verpflichtet, bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung mit neuen Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern die gesetzlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Der bankinterne Prüfprozess im Rahmen der Eröffnung eines Bankkontos dürfte sich unter anderem auf solche Erkenntnisse erstrecken, die einen sachgerechten Grund zur Verweigerung der Kontoeröffnung gegenüber einer BVV-Fraktion begründen können.

Es spricht Vieles dafür, dass jedenfalls das Vorliegen eines außerordentlichen Kündigungsgrundes einen solchen sachgerechten Grund begründet. Die politische Ausrichtung einer Fraktion dürfte hingegen kein zulässiges Differenzierungskriterium sein.

Zu Frage 3:

Eine Verpflichtung der Bezirksämter, Unterkonten für BVV-Fraktionen zur eigenständigen Bewirtschaftung ihrer Fraktionszuschüsse einzurichten, würde im Ergebnis der Vorlage zuwiderlaufen, dass BVV-Fraktionen zur Bewirtschaftung ihrer Fraktionszuschüsse

Bankkonten „*bei einem Kreditinstitut*“ (vgl. Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ) zu führen haben, und ist nach hiesiger Einschätzung deshalb abzulehnen.

Zu Frage 4:

Die BVV-Fraktionen dürfen eine Barkasse für ihre Barbestände führen. Der Zweck einer Barkasse liegt vor allem in der Handhabung täglicher Barmittel. Für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse ist hingegen keine Barkasse vorgesehen, sondern ein separates Bankkonto bei einem Bankinstitut.

Zu Frage 5:

Soweit eine BVV-Fraktion die allgemeinen Vorgaben einer rechtmäßigen Kontoführung beachtet und sich an die haushaltsrechtlichen Regelungen der Landeshaushaltsordnung Berlin hält, darf eine BVV-Fraktion grundsätzlich ein Bankkonto im (europäischen) Ausland führen. Jedenfalls der Wortlaut von Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ steht einer entsprechenden Nutzung nicht entgegen.

Zu Frage 6:

Es sprechen die besseren Gründe dafür, dass Ziffer 1.4.2 AV BVV-FrakZ den Kreis der Kontoführungsberechtigten nicht ausschließlich auf die BVV-Fraktion selbst beschränkt, sondern grundsätzlich eine Drittbeteiligung bei der Kontoführung zulässt. Eine Grenze der zulässigen Drittbeteiligung wäre jedoch zumindest dort zu ziehen, wo von außen nicht mehr erkennbar ist, dass das Bankkonto eindeutig der Fraktion zuzuordnen ist, d.h. für die Fraktion geführt wird.

Zu Frage 7:

Bei der finanziellen Ausstattung von BVV-Fraktionen wird gemäß Ziffer 1.4.1. AV BVV-FrakZ zwischen den Fraktionszuschüssen, die eine Fraktion gemäß § 8a Abs. 1 BezVEG erhält, und den Eigenmitteln der Fraktion, wie beispielsweise Umlagen der Fraktionsmitglieder, unterschieden.

Während die BVV-Fraktion hinsichtlich der Verwaltung ihrer Fraktionszuschüsse ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut führen muss, sind BVV-Fraktionen bei der Verwaltung ihrer Eigenmittel mehr Freiheiten eingeräumt. Soweit eine Beteiligung Dritter im Rahmen der Kontoführung zur Bewirtschaftung der Fraktionszuschüssen zulässig wäre, dürfte dies erst recht für die Verwaltung der Eigenmittel gelten.

Zu Frage 8:

Zwei Verwaltungsgerichte hatten über die Frage zu entscheiden, ob Sparkassen dazu verpflichtet sein können, Bankkonten für Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung beziehungsweise eines Kreistages zu eröffnen.

Während das Verwaltungsgericht Berlin in zwei Eilverfahren eine Verpflichtung der Berliner Sparkasse ablehnte, für eine BVV-Fraktion ein Bankkonto zu eröffnen, da die Sparkasse auch für keine andere Fraktion der Bezirksverordnetenversammlung ein Bankkonto geführt habe und somit bereits keine Ungleichbehandlung vorgelegen habe, bejahte das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) in einem Klageverfahren mit einem anders gelagerten Sachverhalt eine rechtswidrige Ungleichbehandlung, weil die brandenburgische Sparkasse ohne sachliche Rechtfertigung die Kontoeröffnung für eine Fraktion eines Kreistages abgelehnt habe, obwohl sie Bankkonten für andere Fraktionen dieses Kreistages führe.

Im Ergebnis stellten somit das Verwaltungsgericht Berlin sowie das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) zur Beantwortung der Frage, ob Sparkassen dazu verpflichtet sein können, Bankkonten für Fraktionen einer Bezirksverordnetenversammlung beziehungsweise eines Kreistages zu eröffnen, maßgeblich auf den Gedanken des Gleichbehandlungsgrundsatzes ab.

Darüber hinaus sind weitere (unveröffentlichte) Präzedenzfälle im Sinne der Fragestellung diesseits nicht bekannt.

* * *