

Az.: 2 A 147/23
8 K 134/19 VG Leipzig



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des

– Kläger –
– Antragsteller –

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Deutsche Bundesbank
Wilhelm-Epstein-Straße 14, 60431 Frankfurt am Main

– Beklagte –
– Antragsgegnerin –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Leitsätze für private Finanzgeschäfte
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichtes Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Henke und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Hoentzsch

am 8. Januar 2025

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 25. Januar 2023 - 8 K 134/19 - wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der zulässige Antrag hat keinen Erfolg. Der allein geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor.
- 2 1. Der Kläger ist Bundesbankamtmann (A 11) im Dienst der Beklagten und als „Sachbearbeiter (gehobener Dienst) laufende Aufsicht“ im Zentralbereich Recht in der Hauptverwaltung Sachsen/Thüringen am Standort L..... tätig. Zum 1. September 2018 setzte die Beklagte in Umsetzung entsprechender EU-Leitlinien der EZB ihre sogenannten „Leitsätze über Anforderungen an private Finanzgeschäfte der Beschäftigten zur Insiderprävention“ vom 1. August 2018 in Kraft. Mit Schreiben vom 24. August 2018 teilte sie dem Kläger mit, dass dieser der Insider-Kategorie 1 zugeordnet werde und die sich daraus ergebenden Anzeigepflichten und Handelsverbote, im Wesentlichen bezogen auf finanzielle Kapitalgesellschaften, beachten müsse. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 19. Dezember 2018 zurück.
- 3 Die am 21. Januar 2019 erhobene Klage, gerichtet auf Feststellung, dass der Kläger den Verpflichtungen aus den „Leitsätzen“ nicht nachkommen müsse, wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Januar 2023 als unbegründet ab. Die das Beamtenverhältnis näher ausgestaltenden Leitsätze Ziff. 3.2.1, 3.2.2 und 3.2.4 i. V. m. Ziff. 3.1.7 beruhten auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage und seien formell wie materiell rechtmäßig. Rechtsgrundlage für den Erlass der Leitsätze sei § 31 Abs. 3 Satz 2 BBankG i. V. m. § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3, § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG. Die Leitsätze konkretisierten in zulässiger Weise als allgemeine Richtlinien im Sinne des § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG die Pflicht zur uneigennützigen Amtsführung und die Wohlverhaltenspflicht gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 BBG. Hiernach müsse auch das außerdienstliche Verhalten der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die der Beruf erfordere.

Die Beschäftigten der Beklagten seien verpflichtet, alles zu unterlassen, was einen „bösen Anschein“ bei den von ihr beaufsichtigten Instituten, ihren Geschäftspartnern oder der Öffentlichkeit erwecken könnte. Zur Durchsetzung und Konkretisierung der so zu verstehenden Wohlverhaltenspflicht als Dienstpflicht sei die Beklagte zum Erlass von Weisungen gegenüber ihren Beschäftigten befugt. Der Kläger sei zurecht als Insider der Kategorie 1 eingestuft, weil er aufgrund seiner Tätigkeit potenziell Zugang zu Insiderinformationen habe. Die Leitsätze seien auch verfassungsgemäß. Ziff. 3.2.1 (verbotene private Finanzgeschäfte) verletze nicht das Grundrecht des Klägers aus Art. 2 Abs. 1 GG, sondern erweise sich als geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Regelung. Soweit überhaupt ein Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie vorliege, sei dieser als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung hinsichtlich der Vermögensansprüche aus Aktieneigentum gerechtfertigt. Das Handelsverbot verstoße im Hinblick auf die typisierte Differenzierung der Beschäftigten (Insider der Kategorie 1 oder 2 sowie Beschäftigte ohne Insidereigenschaft) auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Schließlich liege (im Hinblick auf §§ 61, 62 BBG) auch kein Verstoß gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG vor, das für vorkonstitutionelles Recht nicht gelte. Ziff. 3.2.2 (nachträgliche Anzeigepflichten) greife zwar in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ein; der Eingriff sei indes gerechtfertigt. Entsprechendes gelte für die übrigen Offenlegungs-, Anzeige- und Auskunftspflichten nach den Ziff. 3.2.1 Abs. 2 und 3.2.4 i. V. m. 3.1.7 der Leitsätze. Die genannten Pflichten seien auch vereinbar mit den Vorgaben des Datenschutzrechts, insbesondere der DSGVO und dem BDSG. Schließlich erwiesen sich auch die Vorhalteplichten nach Ziff. 3.1.7 Abs. 2 und 3.2.4 Abs. 2 der Leitsätze als rechtmäßig.

- 4 Der Kläger macht mit seinem Zulassungsantrag ernstliche Zweifel geltend (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die „Leitsätze für Finanzgeschäfte“ definierten pauschal und nach freiem Belieben des Dienstherrn Beschäftigte ohne Bezug zur konkreten Tätigkeit als sogenannte Insider der Kategorie 1. Der Zugang zu Insiderinformationen werde lediglich fingiert. Die Beklagte erkenne sich ein umfassendes Informations- und Auskunftsrecht bezüglich sämtlicher privater Finanzgeschäfte des Klägers ohne Nachweis eines berechtigten Interesses zu. Die Leitsätze der Beklagten dienten nicht der Regelung von Insidergeschäften, sondern dazu, Anordnungen über die bereits kraft Gesetzes geltenden Insidervorschriften (wie § 11a FinDAG) hinaus zu treffen. Das Verwaltungsgericht hätte prüfen müssen, ob die einzelnen in den Leitsätzen getroffenen Anordnungen von §§ 60, 61 BBG gedeckt seien. In Bezug auf das Handelsverbot hätte geprüft werden müssen, ob die rein theoretische und abstrakte Gefahr eines „bösen Anscheins“ eine konkrete Dienstpflicht zur Unterlassung der Investitionen in Bankaktien begründe. Auch sei die Untersagung fremder Geschäfte, insbesondere im Fall der Vermögensfürsorge für minderjährige Kinder, unrechtmäßig. Die Beklagte sei nicht originär für die Ban-

kenaufsicht zuständig, sondern leiste für die insoweit zuständige Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht lediglich die laufende Überwachung von „nicht bedeutenden Instituten“. Es sei fraglich, inwieweit Informationen zu weniger bedeutenden Instituten überhaupt eine erhebliche Rolle für die Entwicklung von Vermögenswerten oder die Preise am Finanzmarkt spielen könnten. Das Handelsverbot berühre den Schutzbereich von Art. 14 GG, weil der Schutz des Eigentums auch die Vermögensdispositionsfreiheit umfasse. Insoweit fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Insgesamt erscheine die Konstruktion der Beklagten, § 11a FinDAG auf dem Weg über fingiertes Insiderwissen nachzubilden, problematisch. Das Verwaltungsgericht verweise zur Begründung mehrfach auf die Ethik-Rahmenrichtlinie der EZB, die indes als rein interne Selbstverpflichtung keine gültige Ermächtigungsgrundlage darstellen könne. Der Kläger sei nicht zur anlasslosen Offenbarung sämtlicher privater Vermögensdispositionen verpflichtet. Auch hinsichtlich der in den Leitsätzen vorgesehenen Auskunftspflichten mangle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die §§ 60, 61 BBG berechtigten gerade nicht zur Schaffung neuer Dienstpflichten. Entsprechendes gelte für die Dokumentationsverpflichtung. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Beklagte im Wege der Weisung weitergehende Kontrollbefugnisse aussprechen könne als der Gesetzgeber in § 11a Abs. 1 und 2 FinDAG.

- 5 Der Beklagte verteidigt die verwaltungsgerichtliche Entscheidung.
- 6 2. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.
- 7 Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel dient der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit. Er soll eine berufsgerichtliche Nachprüfung des Urteils des Verwaltungsgerichts ermöglichen, wenn sich aus der Begründung des Zulassungsantrags ergibt, dass hierzu wegen des vom Verwaltungsgericht gefundenen Ergebnisses Veranlassung besteht. Gemäß § 124 Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 VwGO ist der Zulassungsgrund in der gebotenen Weise darzulegen. Ernstliche Zweifel in dem genannten Sinne sind anzunehmen, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so infrage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens zumindest als ungewiss erscheint (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Juni 2000, NVwZ 2000, 1164; Kammerbeschl. v. 26. März 2007 - 1 BvR 228/02 -, juris).
- 8 Daran fehlt es hier. Das Verwaltungsgericht hat unter Heranziehung der einschlägigen Vorschriften unter Berücksichtigung der vorhandenen Rechtsprechung und mit zutreffender Begründung, die sich der Senat zu eigen macht (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO), ausgeführt, dass der Kläger keinen Anspruch auf die Feststellung hat, dass er den Verpflichtungen aus den

Leitsätzen der Beklagten über private Finanzgeschäfte nicht nachkommen müsse (vgl. Urteilsabdruck S. 10 ff.). Die Ausführungen des Klägers im Zulassungsantrag, mit denen der Kläger im Wesentlichen sein erstinstanzliches Vorbringen wiederholt und vertieft, geben keinen Anlass zu einer anderen Bewertung.

- 9 a) Ermächtigungsgrundlage für die Leitsätze der Beklagten ist § 31 Abs. 3 Satz 2 BBankG i. V. m. § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG. Danach haben Beamtinnen und Beamte das ihnen übertragene Amt uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert. Sie sind verpflichtet, allgemeine Richtlinien ihrer Vorgesetzten zu befolgen. Zu Inhalt und Umfang dieser Pflichten hat das Verwaltungsgericht unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie der zu den streitgegenständlichen Leitsätzen vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung umfassende Ausführungen gemacht (vgl. Urteilsabdruck S. 11 bis 13). Der Senat verweist zur Vermeidung von Wiederholungen auf diese Ausführungen, mit denen sich der Zulassungsantrag nicht substantiiert auseinandersetzt. Im vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 28. Juni 2020 - 10 A 10105/20 -, juris wird ausgeführt (Rn. 12):

Ein im Hinblick auf den betroffenen Personenkreis sowie die konkreten Handelsverbote bzw. Auskunfts- und Offenbarungspflichten detaillierteres gesetzliches Regelungserfordernis folgt aus dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht. Der Gesetzgeber braucht nicht jede einzelne Frage zu entscheiden; hierzu ist er angesichts der Vielgestaltigkeit der zu erfassenden Vorgänge oft nicht in der Lage. Dies gilt im Hinblick auf die in den §§ 61 und 62 BBG normierten Pflichten insbesondere deshalb, weil sie keinen statischen Inhalt haben, sondern an die sich verändernden gesellschaftlichen Verhältnisse und damit gleichzeitig an die sich wandelnden Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit anzupassen sind (vgl. Schütz/Maiwald, BeamtR, Kommentar, 181. AL Dezember 2018, Rn. 3 vor §§ 33-53 BeamStG; Battis, BBG § 61 Rn. 2, beck-online; BayVGH, Beschluss vom 24. September 2015 – 6 ZB 14.314 – juris Rn. 10). Angesichts dessen konnte die Beklagte die detaillierte Ausgestaltung der Einschränkungen privater Finanzgeschäfte ihrer Beamten sowie die zur Kontrolle erforderlichen Auskunfts- und Offenbarungspflichten auf der Grundlage des § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 BBG in Verbindung mit § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG durch die Leitsätze als allgemeine Richtlinien im Sinne von § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG regeln.

- 10 Diese Rechtsauffassung erachtet auch der Senat als zutreffend. Soweit der Kläger rügt, das Verwaltungsgericht habe nicht geprüft, „ob die einzeln angegriffenen Anordnungen von §§ 60, 61 BBG gedeckt sind“, trifft dies sachlich nicht zu. Das Verwaltungsgericht hat vielmehr die einzelnen Anordnungen der Leitsätze der Ziffern 3.2.1, 3.2.2, 3.2.1 Abs. 2 sowie 3.1.7 und 3.2.4 der Reihe nach durchgeprüft (vgl. Urteilsabdruck S. 16 bis 27). Auf diese Ausführungen wird verwiesen.

- 11 b) Der Kläger wurde zutreffend als Insider der Kategorie 1 eingestuft – wie von ihm zu keinem Zeitpunkt, auch nicht im Rahmen des Zulassungsverfahrens, bestritten. Das Verwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt (Urteilsabdruck S. 15), der Begriff der Insiderinformationen in den Leitsätzen umfasse die Informationen, die mit der Durchführung von Aufgaben des Eurosystems bzw. von der EZB übertragenen Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang stehen und die im Falle der Veröffentlichung geeignet seien, die Preise von Vermögenswerten oder die Preise an den Finanzmärkten erheblich zu beeinflussen. Damit gehe der Begriff der Insiderinformationen erheblich über den Begriff der Insiderinformationen des Marktmissbrauchs- und des zugehörigen Strafrechts hinaus. Das Verwaltungsgericht hat damit – entgegen dem Zulassungsvorbringen – ebenso wie das OVG Rheinland-Pfalz in dem zitierten Beschluss seiner rechtlichen Würdigung den weitergehenden Insiderbegriff der Leitsätze zugrundegelegt, durch welchen die Leitlinien (EU) 2015/855 und 2915/856 der EZB zur Etablierung eines Ethik-Rahmens für das Eurosystem und den einheitlichen Aufsichtsmechanismus umgesetzt wurden (vgl. auch Urteilsabdruck S. 19). Das Verwaltungsgericht hat insbesondere die in den Leitsätzen vorgenommene Kategorisierung von Beschäftigten nach deren Zugangsmöglichkeit zu Sonderwissen geprüft und für zulässig erachtet (vgl. Urteilsbedruck S. 22/23). Hiermit setzt sich der Kläger im Zulassungsantrag nicht substantiiert auseinander und zeigt insbesondere keine Richtigkeitszweifel an der rechtlichen Würdigung des Verwaltungsgerichts auf.
- 12 c) Wie das Verwaltungsgericht weiter zutreffend ausgeführt hat (Urteilsabdruck S. 13 unter Verweis auf OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 28. Mai 2020 - 10 A 10105/20 - a. a. O. Rn. 14), bedurfte es für den Erlass der Leitsätze keiner über §§ 61, 62 BBG hinausgehenden Rechtsgrundlage. Die Ausführungen im Zulassungsantrag zu § 28 WpHG (außer Kraft seit 1. Juli 2021) und zu § 11a FinDAG bedürfen deshalb keiner weiteren Erörterung.
- 13 d) Soweit der Kläger die Untersagung fremder Geschäfte, insbesondere im Fall der Vermögensfürsorge für minderjährige Kinder beanstandet, hat das Verwaltungsgericht hierzu ausgeführt, die Leitsätze betreffen nur den Vertretungsfall (Ziff. 2.1) und damit keine privaten Finanzgeschäfte der Angehörigen des Klägers (vgl. Urteilsabdruck S. 16). Dem Kläger bleibt es damit unbenommen, eine ihm (als Vertreter) untersagte Geldanlage für ein minderjähriges Kind durch den anderen Elternteil vornehmen zu lassen und diesen im Rahmen der gemeinsam ausgeübten elterlichen Sorge entsprechend zu bevollmächtigen.
- 14 e) Entgegen dem nicht näher substantiierten Vorbringen des Klägers ist die Beklagte nicht lediglich mit der Aufsicht über „weniger bedeutende Institute“ befasst. Gemäß § 7 Abs. 1 KWG umfasst die Zusammenarbeit der Beklagten mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die laufende Überwachung der Institute durch die Deutsche Bundesbank. Die

laufende Überwachung beinhaltet insbesondere die Auswertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen, der Prüfungsberichte nach § 26 und der Jahresabschlussunterlagen sowie die Durchführung und Auswertung der bankgeschäftlichen Prüfungen zur Beurteilung der angemessenen Eigenkapitalausstattung und Risikosteuerungsverfahren der Institute und das Bewerten von Prüfungsfeststellungen. Die laufende Überwachung durch die Deutsche Bundesbank erfolgt in der Regel durch ihre Hauptverwaltungen. Nach der Begriffsbestimmung in § 1 KWG umfasst der Begriff „Institute“ Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute.

- 15 f) Eine Verletzung der Eigentumsgarantie von Art. 14 Abs. 1 GG wird durch das Zulassungsvorbringen nicht dargetan. Der Senat verweist zur Vermeidung von Wiederholungen auf die umfassende Begründung des Verwaltungsgerichts (Urteilsabdruck S. 20 ff.), mit der sich der Kläger nicht auseinandersetzt.
- 16 g) Mit dem Vorbringen, die Ethik-Rahmenrichtlinie der EZB könne als rein interne Selbstverpflichtung keine gültige Ermächtigungsgrundlage darstellen, zeigt der Antragsteller ebenfalls keine Richtigkeitszweifel auf. Das Verwaltungsgericht hat gerade nicht angenommen, dass die Ethik-Rahmen-Leitlinien der EZB die Rechtsgrundlage für die von der Beklagten erlassenen Leitsätze bilden würden. Es hat vielmehr ausgeführt (Urteilsabdruck S. 12/13), weil die streitgegenständlichen Leitsätze mit §§ 61, 62 BBG auf einer bestimmten Rechtsgrundlage beruhten, komme es weder darauf an, ob die Beklagte gegenüber der EZB zum Erlass der Leitsätze in Umsetzung der Leitlinien verpflichtet gewesen sei noch ob diese ihrerseits als rechtmäßig anzusehen seien (so bereits OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 28. Juni 2020 - 10 A 10105/20 - a. a. O. Rn. 15).
- 17 Von einer weiteren Begründung wird abgesehen. Letztlich erschöpft sich das Zulassungsvorbringen in der Wiederholung der Rechtsmeinung des Antragstellers, ohne indes durch schlüssige Gegenargumente Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung aufzuzeigen. Diese stützt sich im Übrigen auf mehrere gleichlautende Entscheidungen anderer Verwaltungsgerichte und eines Oberverwaltungsgerichts; die hinsichtlich letzterer erhobene Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. März 2022 - 2 BvR 1454/20 - nicht zur Entscheidung angenommen.
- 18 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 19 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 2 GKG. Sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten Einwände nicht erhoben haben.

- ²⁰ Der Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 1 GKG).

gez.:

Grünberg

Henke

Hoentzsch