

Titel:

Leitsätze der Deutschen Bundesbank zur Insiderprävention auf Bankprüfer der Deutschen Bundesbank anwendbar

Normenketten:

GG Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1

BBankG § 31 Abs. 3 S. 2

BBG § 61 Abs. 1 S. 2, S. 3, § 62 Abs. 1 S. 2, § 100 Abs. 1 Nr. 1

DSGVO Art. 4, Art. 5, Art. 6, Art. 88

Leitsätze:

Die Offenlegungs-, Anzeige- und Auskunftspflichten für private Bankgeschäfte von Bankprüfern zur Prävention von Insidergeschäften sind rechtmäßig und verstoßen nicht gegen Datenschutzrecht. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Kammer schließt sich hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen den Rechtsauffassungen des OVG RhPf, des VG Mainz sowie des VG Frankfurt an. Die das Beamtenverhältnis näher ausgestaltenden Leitsätze beruhen auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage und sind formell wie materiell rechtmäßig. (Rn. 21 – 22) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Insiderprävention, Handelsverbote, Anzeigepflichten, beamtenrechtliche Anzeigepflicht, Bankenprüfer, privates Bankgeschäft, Leitsätze der Deutschen Bundesbank, Leitsätze für private Finanzgeschäfte, Einstufung Kategorie 1, Compliance, Verhältnismäßigkeit, Einschränkung, Grundrechte, amtlich erlangte Kenntnisse, Interessenkonflikt, uneigennütziges Amtsführung, Beamtenverhältnis, Rechtsgrundlage, Bestimmtheit, Unionsrecht, Bundesbank

Fundstellen:

LSK 2022, 36327

BeckRS 2022, 36327

ZD 2023, 474

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Feststellung, dass die Anwendung der „Leitsätze der Deutschen Bundesbank über Anforderungen an private Finanzgeschäfte der Beschäftigten und zur Insiderprävention - Leitsätze für private Finanzgeschäfte“ (im Folgenden: Leitsätze) auf sein Beamtenverhältnis sowie dessen Einstufung als Insider der Kategorie 1 rechtswidrig sind.

2

Der Kläger ist als Bankenprüfer im Referat ... * ... in der Dienststelle der Beklagten in der Hauptverwaltung in Bayern am Standort ... tätig (Besoldungsgruppe * **). Er führt im Bereich ... Vor-Ort-Prüfungen zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation, einer angemessenen Eigenkapitalausstattung und der Risikosteuerungsverfahren der (Bank-)Institute durch.

3

Die Beklagte überarbeitete mit Wirkung zum 1. September 2018 die Regelungen für private Finanzgeschäfte ihrer Beschäftigten. Anlass für die Überarbeitung war der Beschluss der EZB-Leitlinien (EU) 2015/855 und (EU) 2015/856 durch den EZB-Rat (sog. Ethik-Rahmen-Leitlinien). Die EZB-Leitlinien zielen auf eine Mindestharmonisierung der Compliance-Regelungen der nationalen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden zur Sicherung der Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit des Eurosystems und des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Die Leitsätze der Beklagten enthalten laut Vorbemerkung diesen Erwartungen entsprechende Vorgaben und konkretisieren die bestehenden beamten- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen für die Beschäftigten der Beklagten. In den Leitsätzen wird unter anderem der Begriff des Insiders definiert und es werden bestimmte Handelsverbote sowie Anzeige-, Auskunft- und Offenlegungspflichten angeordnet. Es wird differenziert zwischen Insidern der Kategorie 1, Insidern der Kategorie 2 sowie Nicht-Insidern. Als Insider der Kategorie 1 gelten grundsätzlich alle Beschäftigten der Zentrale und der Hauptverwaltungen. Die Beklagte hat Anwendungshinweise in Form von FAQs auf ihrer Intranetseite veröffentlicht.

4

Mit Schreiben vom 24. August 2018 übersandte der Compliance-Beauftragte der Beklagten dem Kläger die Leitsätze und teilte ihm mit, dass er als Insider der Kategorie 1 eingestuft werde.

5

Am 4. September 2018 legte der Kläger Widerspruch ein, den die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 1. November 2018, zugestellt am 2. November 2018, durch den Zentralbereichsleiter Recht zurückwies.

6

Hiergegen hat der Kläger am 4. Dezember 2018 Klage erhoben.

7

Er ist unter anderem der Ansicht, dass ihn die Leitsätze in nicht verhältnismäßiger Weise in seinen Grundrechten einschränken. Die Handelsverbote seien zu pauschal. Auch stelle sich die Frage, warum der Kläger als Bankenprüfer keine Anteile aus der Versicherungsbranche erwerben dürfe. Die weitreichende Auskunftspflicht verletze ihn in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Auch entbehre die angestrebte Datenerhebung jeglicher tragfähigen Rechtsgrundlage. Für den Eingriff in seine Grundrechte bedürfe es einer mit § 9 Kreditwesengesetz (KWG) oder § 28 Abs. 2 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) vergleichbaren spezialgesetzlichen Grundlage. Darüber hinaus habe die Beklagte die EZB-Leitlinien bereits vor Einführung der Leitsätze in voller Gänze ordnungsgemäß implementiert gehabt, sodass es einer darüber hinausgehenden Einführung der Leitsätze zum 1. September 2018 nicht bedurft hätte. Auch sei die Rechtmäßigkeit der EZB-Leitlinien zweifelhaft. Im Übrigen wird auf die ausführliche Begründung der Klage verwiesen.

8

Der Kläger beantragt,

9

unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids vom 1. November 2018 festzustellen, dass die Anwendung der Leitsätze der Deutschen Bundesbank über Anforderungen an private Finanzgeschäfte der Beschäftigten und zur Insiderprävention (Leitsätze für private Finanzgeschäfte) in der ab 1. September 2018 gültigen Fassung auf das Beamtenverhältnis des Klägers sowie dessen Einstufung als Insider der Kategorie 1 rechtswidrig ist.

10

Die Beklagte beantragt,

11

die Klage abzuweisen.

12

Die Leitsätze dienten dazu, Insiderhandel, die Verwendung amtlich erlangter Kenntnisse zu privaten Zwecken und die Entstehung von Interessenkonflikten zu verhindern sowie jeweils einem entsprechenden Anschein vorzubeugen. Insbesondere beruhten die Leitsätze auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage und seien verhältnismäßig. Auf die ausführliche Klageerwiderung im Übrigen wird Bezug genommen.

13

Mit Schriftsatz vom 20. Mai 2022 trug der Kläger vor, dass die in gleich gelagerten Fällen ergangenen Entscheidungen keine umfassende Präjudizwirkung entfalteten, da die Verhältnismäßigkeit der Leitsätze nicht vertieft thematisiert worden sei.

14

Das Gericht hat das Verfahren mit Beschluss vom 8. Oktober 2020 nach § 94 VwGO bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 1454/20) ausgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde mit Beschluss vom 7. März 2022 nicht zur Entscheidung angenommen.

15

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichts- und der vorgelegten Behördenakten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 11. Oktober 2022 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

16

Die Klage hat keinen Erfolg.

17

Sie ist zwar als kombinierte Anfechtungs- und (negative) Feststellungsklage gemäß §§ 42 Abs. 1 Alt. 1, 43 Abs. 1 Var. 2 VwGO zulässig (s. ausführlich zur Zulässigkeit VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 26 ff.).

18

Auch wurde entgegen der Ansicht des Klägers das gemäß § 126 Abs. 2 BBG erforderliche Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt. Der Widerspruchsbescheid wurde von der zuständigen Widerspruchsbehörde erlassen. Der der Beklagten war für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig. Denn der hierfür als oberste Dienstbehörde gemäß § 31 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 BBankG i.V.m. § 126 Abs. 3 Satz 1 BBG grundsätzlich zuständige Präsident der Beklagten hat seine Zuständigkeit nach § 31 Abs. 2 Satz 4 BBankG auf das nach der Geschäftsverteilung des Vorstands der Beklagten für Personalangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied mit der Möglichkeit der Weiterübertragung übertragen, von der dieser durch Übertragung auf den ... des Gebrauch gemacht hat.

19

Die Klage ist jedoch unbegründet.

20

Der Widerspruchsbescheid vom 1. November 2018 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Das streitige Rechtsverhältnis besteht. Denn die Anwendung der Leitsätze auf das Beamtenverhältnis des Klägers und seine Einstufung als Insider der Kategorie 1 sind rechtmäßig.

21

Die Kammer schließt sich hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen den Rechtsauffassungen des OVG RhPf (z.B. B.v. 28.5.2020 - 10 A 10105/20 - juris), des VG Mainz (z.B. U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris) sowie des VG Frankfurt (U.v. 14.11.2019 - 9 K 5011/18.F - juris) an.

22

Die das Beamtenverhältnis näher ausgestaltenden Leitsätze beruhen auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage und sind formell wie materiell rechtmäßig (vgl. nur VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 32 ff.).

23

Rechtsgrundlage für den Erlass der Leitsätze ist § 31 Abs. 3 Satz 2 BBankG i.V.m. §§ 61 Abs. 1 Satz 2 und 3, 62 Abs. 1 Satz 2 BBG. Über die Verweisungsnorm des § 31 Abs. 3 Satz 2 BBankG sind in Ermangelung anderer gesetzlicher Bestimmungen die für Bundesbeamte allgemein geltenden Vorschriften anzuwenden. Es lag auch keine der in § 31 Abs. 4 BBankG genannten Konstellationen, in denen die Rechtsverhältnisse der Beamten durch Rechtsverordnung geregelt werden können, vor.

24

Nach § 61 Abs. 1 Satz 2 BBG haben Beamtinnen und Beamten 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, § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG. Gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG haben sie die Pflicht, die dienstlichen Anordnungen ihrer Vorgesetzten auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen.

25

Aus der Pflicht zur uneigennützigen Amtsführung gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 BBG als Auffangtatbestand für alle Dienstpflichten, die keine spezielle Regelung in den Beamtengesetzen gefunden haben, ergibt sich, dass Beamtinnen und Beamte auch außerdienstlich die Pflicht haben, alles zu unterlassen, was den dienstlichen Interessen oder dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung schadet (BVerwG, U.v. 27.6.2013 - 2 A 2/12 - BVerwGE 147, 127 juris Rn. 23). Die Pflicht des Beamten gemäß § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten folgt aus der beamtenrechtlichen Treuepflicht und gehört zu den herkömmlichen Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG. Beamte sind dazu verpflichtet, alles zu vermeiden, was geeignet wäre, schon den bösen Anschein einer nicht nach objektiven Maßstäben erfolgenden Amtsführung zu erwecken (Plog/Wiedow, BBG, Stand: Januar 2022, § 61 Rn. 30). Ein solcher „böser Anschein“ kann auch dadurch erzeugt werden, dass Beamten die Möglichkeit offensteht, die durch ihre amtliche Tätigkeit erlangten Informationen und Kenntnisse zu ihrem privaten Vorteil auszunutzen (BVerwG, U.v. 27.6.1961 - II C 75.59 - BVerwGE 12, 273/276). Zur Verhinderung des Anscheins, dass die Behörde in einer mit ihren Aufgaben unvereinbaren Art und Weise bzw. nicht nach objektiven Maßstäben handelt, kann Beamtinnen und Beamten auch ein Verhalten untersagt werden, das ansonsten rechtlich nicht verboten ist (vgl. BVerwG, B.v. 17.5.2001 - 1 DB 15/01 - juris Rn. 36). Nach § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG muss auch das außerdienstliche Verhalten der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert. Vor diesem Hintergrund sind auch die Beschäftigten der Beklagten verpflichtet, alles zu unterlassen, was einen solchen Anschein bei den von ihr beaufsichtigten Instituten, ihren Geschäftspartnern oder der Öffentlichkeit erwecken könnte. Zur Durchsetzung und Konkretisierung der so zu verstehenden Wohlverhaltenspflicht ist die Beklagte befugt, ihren Beschäftigten gegenüber Weisungen - hier in Gestalt der Leitsätze - zu erlassen, die diese gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG zu befolgen haben.

26

Die §§ 61, 62 BBG sind entgegen der Auffassung des Klägers hinreichend bestimmt. Generalklauseln sollen es ermöglichen, der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte Rechnung zu tragen. Die Beamtenpflichten des § 61 Abs. 1 BBG haben gerade keinen statischen Inhalt; zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bedarf es auch der Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung (vgl. BayVGH, B.v. 24.9.2015 - 6 ZB 14.314 - juris Rn. 10 zur Pflicht aus § 61 Abs. 1 Satz 1 BBG). Die Notwendigkeit der Auslegung einer Begriffsbestimmung nimmt der Norm nicht die Bestimmtheit (vgl. BVerwG, U.v. 1.12.2005 - 10 C 4.04 - juris Rn. 49). Es genügt, wenn die Betroffenen die Rechtslage anhand objektiver Kriterien erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (vgl. BVerfG, B.v. 18.5.1988 - 2 BvR 579/84 - BVerfGE 78, 205/212; BVerwG, U.v. 16.10.2013 - 8 CN 1.12 - juris Rn. 21). Dies ist hier der Fall. Aus der Zusammenschau der beamtenrechtlichen Pflicht zur uneigennützigen Amtsführung gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 BBG sowie der Wohlverhaltenspflicht nach § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG folgt, dass ein Beamter der Deutschen Bundesbank keine privaten Finanzgeschäfte tätigen darf, die im Zusammenhang mit den Aufgaben der Bank stehen bzw. auf Insiderkenntnissen aus seiner dienstlichen Tätigkeit beruhen könnten und deshalb nach außen den Anschein erwecken können, er nutze dienstlich erworbene Kenntnisse. Die Leitsätze sind als allgemeine Richtlinien im Sinne des § 62 Abs. 1 S. 2 BBG zu verstehen.

27

Einer gegenüber § 62 Abs. 1 S. 2 BBG spezifischeren Rechtsgrundlage für den Erlass der Leitsätze bedurfte es entgegen der Ansicht des Klägers nicht:

28

Für ein solches Erfordernis spricht auch nicht die Regelung des § 28 WpHG a.F. (Aufgehoben durch das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität [Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz] vom 03.06.2021 [BGBl. I S. 1534] mit Wirkung vom 1.7.2021). Die vom Kläger angesprochenen Vorschriften in § 28 WpHG sind in § 11a Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

(Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG) übergegangen. Dessen Absatz 3 regelt eine Pflicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur Einrichtung angemessener interner Kontrollverfahren, die geeignet sind, Insiderverstößen der Beschäftigten entgegenzuwirken. § 11a Abs. 4 FinDAG sieht die entsprechenden Befugnisse gegenüber den Beschäftigten vor, um diese Kontrollen durchführen zu können. Danach kann die BaFin von den Beschäftigten die Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen über bestimmte private Finanzgeschäfte verlangen, § 11a Abs. 4 Satz 3 FinDAG. Beschäftigte, die bei ihren Dienstgeschäften bestimmungsgemäß Kenntnis von Insiderinformationen haben oder haben können, sind verpflichtet, solche Geschäfte unverzüglich schriftlich oder elektronisch anzuzeigen, § 11a Abs. 4 Satz 1 FinDAG. § 11a Abs. 1 FinDAG normiert Handelsverbote für bestimmte private Finanzgeschäfte. § 11a Abs. 2 Satz 1 FinDAG erlaubt es der BaFin oder der von ihr beauftragten Person, durch Richtlinien weitere Handelsverbote sowie bestimmte Anzeigepflichten vorzusehen.

29

Damit dient § 11a FinDAG - wie auch die Leitsätze - dem Zweck, das Vertrauen in die Finanzdienstleistungsaufsicht zu stärken und jeglichen Anschein von Insidergeschäften durch die Beschäftigten zu vermeiden (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 63 m.w.N.). Allerdings beruht diese Regelung - anders als die Leitsätze - nicht auf europarechtlichen Vorgaben, sondern ergänzt die nationalen beamtenrechtlichen Regelungen im Hinblick auf derartige Kontrollmöglichkeiten (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 64 m.w.N.). Der deutsche Gesetzgeber hat die nationalen geldpolitischen Kompetenzen weitgehend auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) übertragen. Damit geht auch die Befugnis zum Erlass von Leitlinien wie den Ethik-Rahmen-Leitlinien einher. Auch lässt sich aus der Schaffung einer speziellen Rechtsgrundlage nicht zwangsläufig schließen, dass eine solche auch notwendig gewesen wäre. Dem Bundesgesetzgeber steht es frei, zur Ergänzung bzw. Konkretisierung Rechtsgrundlagen zu schaffen, selbst wenn diese nicht zwingend erforderlich sind. Hierfür spricht auch der Wortlaut der Gesetzesbegründung zur Einführung von § 11a FinDAG (BT-Drs. 19/26966 S. 89): „[...] ergänzen die in der Neuregelung enthaltenen Verbotsregelungen daher die beamtenrechtliche Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten und die beamtenrechtliche Folgepflicht.“ sowie „§ 11a konkretisiert diese allgemeinen gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf die Aufsichtstätigkeit der BaFin.“

30

Auch § 9 KWG steht dem Erlass der Leitsätze auf Grundlage des BBG nicht entgegen. Diese Vorschrift stellt keine speziellere Rechtsgrundlage für Beschränkungen gegenüber den Beschäftigten der Beklagten dar. § 9 KWG erlegt den Bediensteten der Beklagten, soweit diese zur Durchführung des Kreditwesengesetzes tätig werden, unter anderem Verschwiegenheitspflichten im Hinblick auf die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse des Instituts oder eines Dritten liegt, auf. Damit soll sichergestellt werden, dass von den dienstlich erlangten Kenntnissen kein unzulässiger Gebrauch gemacht wird (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 65 m.w.N.). Allerdings dient die Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG dem Schutz der Institute und von deren Kunden vor Gebrauch und Preisgabe von ihm Zuge der Aufsichtstätigkeit erlangten Informationen, also letztlich dem Schutz der Geheimnisse selbst (Brockner in Schwennicke/Auerbach, KWG, 4. Aufl. 2021, § 9 Rn. 1). Die Ethik-Rahmen-Leitlinien und die Leitsätze hingegen dienen einem anderen Schutzzweck: Sie sollen das Vertrauen der Öffentlichkeit und der beaufsichtigten Institute in die Beklagte durch die Verhinderung bereits des bösen Anscheins von Insidergeschäften gewährleisten - unabhängig davon, ob Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse tatsächlich offenbart oder verwertet werden. Insofern ist die Beklagte nicht gehindert, Regelungen zu treffen und ihren Beschäftigten zur Erreichung des genannten Zieles Beschränkungen aufzuerlegen, die über den begrenzten Anwendungsbereich des § 9 KWG hinausgehen.

31

Die Leitsätze der Beklagten verstoßen nicht gegen Unionsrecht (s. ausführlich VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 42 ff.).

32

Die Beklagte ist entgegen der Auffassung des Klägers zur Umsetzung der für sie verbindlichen Ethik-Rahmen-Leitlinien verpflichtet.

33

Nach Art. 12.1 der ESZB-Satzung erlässt der EZB-Rat die Leitlinien und Entscheidungen, die notwendig sind, um die Erfüllung der dem ESZB nach diesem Vertrag und dieser Satzung übertragenen Aufgaben zu gewährleisten. Die Leitlinien sind jedenfalls für die nationalen Zentralbanken und damit auch die Beklagte verbindlich: Gemäß Art. 14.3 der ESZB-Satzung sind die nationalen Zentralbanken integraler Bestandteil des ESZB (so auch § 3 Satz 1 BBankG) und handeln gemäß den Leitlinien und Weisungen der EZB; der EZB-Rat trifft die notwendigen Maßnahmen, um die Einhaltung der Leitlinien und Weisungen der EZB sicherzustellen, und kann verlangen, dass ihm hierzu alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden.

34

Als Rechtsakt „sui generis“ sind die Leitlinien für die nationalen Zentralbanken in vollem Umfang verpflichtend und verbindlich (Griller in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand Mai 2022, AEUV Art. 132 Rn. 2). Innerhalb des Eurosystems stellen die Leitlinien des EZB-Rats das wichtigste abstrakt-generelle Rechtsinstrument dar (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 47 m.w.N.).

35

Die vom Kläger in der Klagebegründung angeführte Rechtsprechung des Gerichts der Europäischen Union (U.v. 20.11.2008 - T-185/05 - juris) und des Europäischen Gerichtshofs (U.v. 7.3.2002 - C-310/99 - juris) führt nicht zu einer anderen Betrachtungsweise, da sie lediglich Leitlinien der Kommission, nicht aber solche der EZB betrifft. Die Rechtsprechung zur Rechtsnatur der Leitlinien der Kommission als formal nicht verbindliche EU-Rechtsakte (EuGH, U.v. 7.3.2002 - C-310/99 - juris Rn. 52) lässt sich indes nicht auf die Leitlinien der EZB übertragen, gerade vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung als zentrales Rechtsetzungsinstrument innerhalb des Eurosystems.

36

Die Leitlinien (EU) 2015/855 (Grundsätze eines Ethik-Rahmens für das Eurosystem) und (EU) 2015/856 (Grundsätze eines Ethik-Rahmens für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus) sind rechtmäßig.

37

Der Erlass der Leitlinie war im Sinne des Art. 12.1 der ESZB-Satzung notwendig zur Gewährleistung der Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben. Zu diesen grundlegenden Aufgaben des ESZB gehört unter anderem das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme gemäß Art. 127 Abs. 2 AEUV. Dieses wird gefördert durch die in der Leitlinie aufgestellten ethischen Standards und Beschränkungen für Insider, um bereits dem Anschein einer missbräuchlichen Verwendung von Insiderinformationen zu privaten Zwecken entgegenzuwirken. Die EZB misst einem Corporate-Governance-Ansatz, der Rechenschaftspflicht, Transparenz und die höchsten ethischen Standards in den Mittelpunkt des Eurosystems rückt, größte Bedeutung bei. Die Einhaltung dieser Grundsätze wird als entscheidender Faktor für die Glaubwürdigkeit des Eurosystems und die Sicherstellung des Vertrauens der Bürger Europas in das Eurosystem angesehen (vgl. Erwägungsgrund 1 der Leitlinie (EU) 2015/855). Das Funktionieren der Zahlungssysteme hängt insbesondere von dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität und Unparteilichkeit der Organe und Mitarbeiter der EZB und der nationalen Zentralbanken ab (vgl. Erwägungsgründe 2 und 4 der Leitlinie (EU) 2015/855).

38

Dies gilt auch für die mit der Leitlinie (EU) 2015/855 weitestgehend inhaltsgleiche Leitlinie (EU) 2015/856. Letztere wird auf Art. 6 Abs. 1 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB (SSM-Verordnung) gestützt. Gemäß Art. 6 Abs. 1 SSM-Verordnung nimmt die EZB ihre Aufgaben innerhalb eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus wahr, der aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden besteht; sie ist für das wirksame und einheitliche Funktionieren dieses Aufsichtsmechanismus verantwortlich. Art. 6 Abs. 7 SSM-Verordnung bestimmt, dass die EZB in Abstimmung mit den nationalen zuständigen Behörden und auf Grundlage eines Vorschlages des Aufsichtsgremiums ein Rahmenwerk zur Gestaltung der praktischen Modalitäten für die Durchführung dieses Artikels annimmt und es veröffentlicht. Innerhalb dieses in Art. 6 Abs. 7 SSM-Verordnung festgelegten Rahmenwerks ist die EZB nach Art. 6 Abs. 5 lit. a SSM-Verordnung befugt, gegenüber den nationalen zuständigen Behörden Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen zu erlassen. Durch den Erlass der Leitlinie trägt die EZB zur Funktionsfähigkeit des Aufsichtsmechanismus bei, indem sie ethische Standards aufstellt, die die Wahrung der Glaubwürdigkeit und Reputation des SSM und des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Integrität und

Unparteilichkeit seiner Organe, der Mitglieder der EZB sowie auch der nationalen zuständigen Behörden - hier die Beklagte - gewährleisten sollen.

39

Der Erlass der Ethik-Rahmen-Leitlinien war auch notwendig, um eine einheitliche Regelung in den Staaten des Eurosystems zu schaffen (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 54 m.w.N.). Dabei wird der EZB im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung ein weiter Prognose- und Ermessensspielraum zugestanden (vgl. VG Mainz U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 54 m.w.N.).

40

Der Kompetenz des EZB-Rates für die Festlegung von Grundsätzen eines Ethik-Rahmens für das Eurosystem und den einheitlichen Aufsichtsmechanismus steht auch nicht die Existenz der VO (EU) Nr. 596/2014 (sog. Marktmissbrauchsverordnung) sowie der VO (EU) Nr. 600/2014 (sog. Finanzmarktverordnung) des Europäischen Parlaments und des Rates entgegen. Denn die Ethik-Rahmen-Leitlinien gehen in ihrer Schutzfunktion weiter als die bereits bestehenden Verordnungen, indem sie bereits Interessenkollisionen unterhalb der bestehenden Strafrechtsschwelle als vertrauenszerstörend einordnen und zu verhindern versuchen.

41

Die Ethik-Rahmen-Leitlinien sind verhältnismäßig.

42

Sie dienen dem legitimen Ziel der Gewährleistung und Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Integrität und Unparteilichkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken durch die Minimierung von Insiderhandel und Interessenkollisionen ihrer Beschäftigten, welches insbesondere im Zuge der Finanzkrise Schaden genommen hat.

43

Die Ethik-Rahmen-Leitlinien sind dazu geeignet, dieses Ziel zumindest zu fördern. Sie sind auch erforderlich. Zur effektiven Erreichung dieses Ziels durfte die EZB hohe Anforderungen an die Einordnung der Insider als relevante Beschäftigtengruppe und die ihnen auferlegten Pflichten und Verbote stellen. Eine Anknüpfung einzig an die Zentralbanken selbst - ohne Aufbürdung von Maßnahmen gegenüber ihren Beschäftigten - ist zur Erreichung des Ziels nicht gleichermaßen erfolgsversprechend. Denn ein objektiver Dritter, etwa die beaufsichtigten Institute und die allgemeine Öffentlichkeit, nimmt die jeweilige Zentralbank und ihre Beschäftigten als ein Ganzes wahr, sodass vertrauensstörendes Verhalten von Beschäftigten auf die Zentralbank selbst zurückgeführt wird.

44

Die Angemessenheit der Leitlinien ergibt sich daraus, dass ihren Adressaten bei der konkreten Einordnung relevanter Beschäftigter als Insider und der Ausgestaltung der aufzuerlegenden Maßnahmen Umsetzungsspielräume eingeräumt wurden, um diese an die nationalen Gegebenheiten anzupassen. So sieht Art. 8 Abs. 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien einen Katalog möglicher Beschränkungen vor, etwa Verbote, eine obligatorische vorherige Zustimmung, Meldepflichten oder Sperrfristen für bestimmte Finanzgeschäfte, aus denen die Zentralbanken unter Berücksichtigung von Effektivität, Effizienz und Verhältnismäßigkeit wählen dürfen. Unter Berücksichtigung der Unterschiede in den Finanzmarktstrukturen und Rechtssystemen der Mitgliedstaaten des Euroraums wurden die Leitlinien der EZB inhaltlich so gefasst, dass sie - soweit möglich - eine angemessene dezentrale Durchführung der geldpolitischen Geschäfte erlauben, während sie gleichzeitig den Anforderungen an eine einheitliche Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet in vollem Umfang gerecht werden sollen.

45

Da die Ethik-Rahmen-Leitlinien rechtmäßig sind, können diese im Rahmen der unionsrechtskonformen Auslegung der §§ 61, 62 BBG herangezogen werden. Der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung verlangt von den nationalen Gerichten, unter Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und unter Anwendung der dort anerkannten Auslegungsmethoden alles zu tun, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem vom Unionsrecht verfolgten Ziel im Einklang steht (EuGH, U.v. 11.11.2015 - C-505/14 - juris Rn. 34). Mit der Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien in Gestalt der Leitsätze kommt das Unionsrecht bestmöglich zur Geltung.

46

Die Leitsätze sind auch formell ordnungsgemäß zustande gekommen. Die Beklagte war durch die handelnden Organe des Vorstands als Dienstvorgesetzte zuständig für den Erlass einer derartigen Dienstbestimmung. Der Hauptpersonalrat hat seine Zustimmung erteilt, §§ 69 Abs. 1, 75 Abs. 3 Nr. 15 BPersVG.

47

Auch in materieller Hinsicht sind die Leitsätze rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig. Da Beamte außerhalb des Dienstes grundsätzlich wie jeder andere Bürger grundrechtsberechtigt sind, bedürfen Einschränkungen seiner privaten Grundrechtssphäre einer besonderen Rechtfertigung (Werres in BeckOK BeamtenR Bund, Stand 1.2.2022, BBG § 61 Rn. 16). Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit steht dem Dienstherrn ein gerichtlich nur begrenzt nachprüfbarer Einschätzungsspielraum zu, dessen inhaltliche Reichweite insbesondere von der Schwere und Intensität des jeweiligen Eingriffs abhängt (BVerwG, U.v. 2.3.2006 - 2 C 3/05 -, BVerwGE 125, 85-95, juris Rn. 21). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Beamte einer besonderen Pflichtenbindung unterliegen, aufgrund derer sie Beschränkungen bei der Grundrechtsausübung aus Rücksicht auf dienstliche Belange hinnehmen müssen (BVerwG, U.v. 21.6.2007 - 2 C 3/06 -, juris Rn. 17). Unter Anlegung dieser Maßstäbe sind die einzelnen Maßnahmen im Sinne der Leitsätze nicht zu beanstanden (vgl. hierzu ausführlich VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 73 ff.).

48

Die Handelsverbote nach Ziffer 3.2.1 der Leitsätze sind rechtmäßig.

49

Danach sind Insidern der Kategorie 1 private Finanzgeschäfte in einzeln handelbaren Anleihen und Aktien, die von finanziellen Kapitalgesellschaften mit Sitz oder Niederlassung in der EU ausgegeben wurden, von solchen Anleihen oder Aktien abgeleitete Derivate, in kombinierten Finanzinstrumenten, wenn einer der Bestandteile unter die zuvor Genannten fällt, und in Anteilen von Kollektivanlageformen, deren Hauptzweck die Anlage in solchen Anleihen, Aktien oder Instrumenten ist, verboten.

50

Die in Ziffer 3.2.1 der Leitsätze geregelten Handelsverbote verletzen nicht das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die Verbote greifen zwar in dessen Schutzbereich ein, da sie den Insidern der Kategorie 1 bestimmte Finanzgeschäfte und damit eine freie wirtschaftliche Betätigung untersagen. Der Eingriff ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

51

Die allgemeine Handlungsfreiheit unterliegt unter anderem der Schranke der verfassungsmäßigen Rechtsordnung als Summe aller Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmen (Di Fabio in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2022, Art. 2 Abs. 1 Rn. 39 m.w.N.). Dazu gehören auch §§ 61 Abs. 1 Satz 2 und 3, 62 Abs. 1 Satz 2 BBG.

52

Die Handelsverbote genügen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

53

Die Leitsätze verfolgen mit der Verhinderung von Insiderhandel, der Verwendung von Insiderinformationen zu privaten Zwecken und der Entstehung von Interessenkonflikten sowie dem Vorbeugen eines entsprechenden „bösen“ Anscheins einen legitimen Zweck. Insiderinformationen sind nach Ziffer 2.3 der Leitsätze insbesondere mit der Durchführung von Aufgaben des Eurosystems, der Bankenaufsicht oder der Finanzstabilität im Zusammenhang stehende und andere marktsensible Informationen, die weder öffentlich bekannt noch der Öffentlichkeit zugänglich sind. Marktsensible Informationen sind präzise Informationen, die im Fall der Veröffentlichung geeignet sind, die Preise von Vermögenswerten oder die Preise an den Finanzmärkten erheblich zu beeinflussen. Durch die Verfolgung der dargestellten Zwecke soll das Vertrauen der beaufsichtigten Institute, der Geschäftspartner und der allgemeinen Öffentlichkeit in die Institution der Beklagten sichergestellt und die Akzeptanz bzw. Legitimation ihres Handelns geschützt werden. Ein schützenswerter Zweck ist dabei auch das Vertrauen anderer Banken in die Compliance der Beklagten, mithin das Vertrauen innerhalb des Bankensystems selbst. Auf diese Weise soll letztlich die Währungsstabilität und das Funktionieren des Zahlungssystems gewährleistet werden.

54

Zur Förderung dieses Zwecks sind die Handelsverbote geeignet, denn die privaten Finanzgeschäfte, die den Anschein der missbräuchlichen Verwendung dienstlich erlangter Informationen erzeugen könnten, dürfen nicht durchgeführt werden. Insofern kann es - bei Befolgung der Verbote - von vornherein nicht zu Insiderhandel, der Ausnutzung von Sonderwissen, Interessenkonflikten oder einem dahingehenden Anschein kommen.

55

Das Handelsverbot ist im vorgesehenen Umfang auch erforderlich, denn es ist kein milderes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel ersichtlich.

56

Die Handelsverbote nach Ziffer 3.2.1 der Leitsätze beziehen sich auf solche Finanzgeschäfte, die einen Bezug zu dem bei der Beklagten in besonderem Maße vorhandenen Sonderwissen aufweisen. Bezüglich der vom Verbot umfassten Anleihen, Aktien und Derivate von finanziellen Kapitalgesellschaften mit Sitz oder Niederlassung in der EU im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013 erlangt die Beklagte sensible Informationen in verschiedenen Fachbereichen, etwa im Rahmen der Aufsicht und bei Vor-Ort-Prüfungen von Banken, der Erfüllung ihres Finanzstabilitätsmandats oder statistischen Erhebungen. Im Rahmen des Finanzstabilitätsmandats, das über den Bankensektor hinaus beispielsweise auch den Versicherungssektor umfasst, erhält die Beklagte auch Informationen über Versicherungen, sodass entgegen der Ansicht des Klägers die Ausdehnung der Handelsverbote auf Versicherungsaktien nicht zu beanstanden ist.

57

Im Hinblick auf die relativ hohe Eingriffsintensität der Handelsverbote wird dem - gerade im hier gegebenen außerdienstlichen Bereich - hohen Stellenwert der Amtsbezogenheit insofern Rechnung getragen, dass zwischen verschiedenen Gruppen der Beschäftigten differenziert wird. Die Handelsverbote werden nur Insidern der Kategorie 1 auferlegt. Dabei handelt es sich um Beschäftigte solcher Arbeitseinheiten, in denen besonders häufig oder in besonderem Umfang mit marktsensiblen Sonderwissen gearbeitet wird. Beschäftigte in Bereichen, in denen erfahrungsgemäß weniger oft und weniger umfangreich mit marktrelevanten Informationen gearbeitet wird, werden als Insider der Kategorie 2 eingestuft. Diese unterfallen den Handelsverboten ebenso wenig wie die übrigen, nicht als Insider eingestuften Beschäftigten. Die Einordnung der verschiedenen Arbeitsbereiche in diese drei Kategorien erfolgte durch Beschluss des Vorstands der Beklagten. Bei einem Wechsel der Organisationseinheit, der Tätigkeit oder eines sonstigen für die Zuordnung maßgeblichen Merkmals wird gemäß Ziffer 2.4 Abs. 2 der Leitsätze - nach Ablauf einer Übergangszeit von zwei Monaten - die Zuordnung aktualisiert.

58

Eine mildere Maßnahme in Form einer Beschränkung der Handelsverbote auf die einzelnen Beschäftigten, die zu den vom Verbot erfassten jeweiligen Finanzinstrumenten einen dienstlichen Bezug aufweisen (etwa im Rahmen ihrer konkreten Zuständigkeit für eines dieser Instrumente), oder eine Überprüfung dahingehend, ob diese auch tatsächlich einen konkreten Zugang zu den jeweiligen marktsensiblen Informationen haben, wäre nicht gleich geeignet. Denn Beschäftigte, die vor der Prüfung eines Unternehmens dessen Papiere erworben haben, könnten für zukünftige Prüfungen nicht eingesetzt werden, ohne dass es zu Interessenkonflikten käme. Damit wäre die Einsetzbarkeit der Beamten und damit die Funktionsfähigkeit der Beklagten nicht unwesentlich beeinträchtigt. Zudem wären entsprechende Einzelfallprüfungen aufgrund des damit verbundenen Aufwands kaum handhabbar, insbesondere, da sich die Zuständigkeiten der jeweiligen Beschäftigten kurzfristig ändern können. Zudem kann sich relevantes Sonderwissen auch erst durch die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Bereichen ergeben. Oft fließen Informationen innerhalb von Arbeitseinheiten, ohne dass dies konkret dokumentiert werden könnte. Dieser Informationsfluss kann auch der effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung dienen und Flexibilität im Rahmen von Arbeitsteilung ermöglichen. Im Wege der Vereinfachung des Verwaltungshandelns ist eine gewisse Pauschalisierung zulässig, obwohl sie dazu führen kann, dass im Einzelfall Beschäftigte, die tatsächlich nicht über marktsensible Informationen verfügen, als Insider der Kategorie 1 eingestuft und mit einem Handelsverbot belegt werden. Für eine solche Kategorisierung spricht weiter, dass die Beklagte in der Außenwahrnehmung als Einheit wahrgenommen wird. Es ist davon auszugehen, dass die Öffentlichkeit nicht danach differenzieren wird, ob der jeweilige Beschäftigte bei Tätigkeit eines der in Ziffer 3.2.1 der Leitsätze genannten Finanzgeschäfte über marktrelevantes

Sonderwissen verfügt hat oder nicht. Eine entsprechende Zuordnung könnte auch rein praktisch nicht erfolgen. Vielmehr wird der Anschein eines Interessenkonflikts die gesamte Beklagte oder zumindest die jeweiligen übergeordneten Arbeitsbereiche wie etwa die Hauptverwaltungen treffen.

59

Eine Beschränkung auf das bereits vorhandene Marktmissbrauchsrecht und die entsprechenden strafrechtlichen Vorschriften zur Ahndung von Insidergeschäften ist ebenfalls nicht gleich geeignet. Denn die Leitsätze verfolgen in Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien einen weitergehenden Zweck, der bereits dem Anschein der missbräuchlichen Verwendung von Insiderinformationen entgegenwirken soll.

60

Die Auferlegung möglicher Vorabzustimmungserfordernisse oder Ex-ante- bzw. Ex-post-Meldepflichten für die betroffenen Finanzgeschäfte - als weitere mögliche Beschränkungen im Sinne des Art. 8 Abs. 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien - würde zwar ein milderes Mittel darstellen, jedoch sind diese Maßnahmen nicht gleichermaßen zur Zweckerreichung geeignet wie ein vollständiges Verbot. Interessenkonflikte bei zukünftigen Prüfungen ließen sich damit nicht verhindern.

61

Zuletzt ergibt die Abwägung zwischen Eingriffsziel und Eingriffsintensität, dass die Handelsverbote auch verhältnismäßig im engeren Sinne, also angemessen sind.

62

In der Abwägung überwiegt der mit den Handelsverboten verfolgte und - gerade vor dem Hintergrund des während der Finanzkrise stark eingebüßten Vertrauens der Bevölkerung in den Banksektor - als besonders gewichtig einzustufende Zweck der Vermeidung von Insiderhandel, Interessenkonflikten und einem entsprechenden Anschein. Zwar stellen die Handelsverbote die eingriffsintensivsten und weitgehendsten der im Katalog des Art. 8 Abs. 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien vorgesehenen Beschränkungen dar. Allerdings ermöglichen nur sie bezüglich der von ihnen betroffenen Finanzgeschäfte eine effiziente Verhinderung des Anscheins von Insidergeschäften und Interessenkollisionen. Die Beklagte hat indes nur hinsichtlich eines Teils der in Art. 8 Abs. 2 Satz 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien als kritische Transaktionen bezeichneten Finanzinstrumente Handelsverbote normiert.

63

Zudem beschränken sich die Handelsverbote auf die zur Zweckerreichung nötigen Finanzinstrumente. Sie erfassen nur solche Finanzgeschäfte, bei denen auch tatsächlich der Anschein der missbräuchlichen Verwendung von dienstbezogenem Sonderwissen und damit eines unzulässigen Insidergeschäfts entstehen kann. Nicht erfasst sind nach Ziffer 3.2.1 Abs. 2 der Leitsätze Kapitalanlagen, die vor Inkrafttreten der Leitsätze, vor erstmaliger Anwendung auf den jeweiligen Beschäftigten oder ohne Zutun des Beschäftigten auch danach erworben wurden bzw. werden. Auch nach Inkrafttreten der Leitsätze bleibt etwa ein Erwerb durch Erbschaft oder Schenkung möglich. Diese Kapitalanlagen sind lediglich dem Compliance-Bereich offenzulegen bzw. Verfügungen über diese Anlagen sind unverzüglich anzuzeigen. Darüber hinaus bestimmt Ziffer 3.2.3 der Leitsätze weitere Ausnahmen von den Handelsverboten. Durch die Handelsverbote werden die von ihnen betroffenen Beschäftigten auch nicht in ihrem wirtschaftlichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum unzumutbar beeinträchtigt. Denn über die beschriebenen Ausnahmen hinaus steht ihnen der Großteil des sich immer weiter ausdifferenzierenden Anlagespektrums offen.

64

Der Vortrag des Klägers, dass die Beklagte die EZB-Leitlinien bereits in voller Gänze ordnungsgemäß implementiert habe, wie die Prüfungen der EZB ergeben hätten, sodass es einer darüber hinausgehenden Einführung der Leitsätze nicht bedurft hätte, überzeugt nicht. Der Beklagten steht bei der Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien, insbesondere bei der Wahl der Beschränkungen für Insider im Sinne des Art. 8 Abs. 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien, ein weiter Spielraum zu. Auch würde eine im Mindestmaß erreichte Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien nicht ausschließen, dass auch eine weitergehende Umsetzung im Hinblick auf die hohe Wertigkeit des Eurosystems insbesondere vor dem Hintergrund der sich wandelnden Erwartungen an die Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit der Zentralbanken rechtmäßig ist.

65

Die Handelsverbote nach Ziffer 3.2.1 der Leitsätze verletzen auch nicht die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. Soweit überhaupt ein Eingriff in den Schutzbereich vorliegt, ist dieser jedenfalls gerechtfertigt.

66

Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet das Eigentum. Unter den Schutz der Eigentumsgarantie fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen (BVerfG, B.v. 8.5.2012 - 1 BvR 1065/03 - BVerfGE 131, 66/79 m.w.N.). Um den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz zu genießen, muss es sich allerdings um Rechtspositionen handeln, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen. Bloße Interessen, Chancen und Verdienstmöglichkeiten werden durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht geschützt (st. Rspr., vgl. etwa BVerfG, B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91 - BVerfGE 105/277 f.).

67

Zu dem von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentum gehört auch das in der Aktie verkörperte Anteilseigentum, das im Rahmen seiner gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung durch Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis gekennzeichnet ist (BVerfG, B.v. 27.4.1999 - 1 BvR 1613/94 - BVerfGE 100, 289-313, juris Rn. 42 m.w.N.). Der Schutz erstreckt sich auf die mitgliedschaftliche Stellung in einer Aktiengesellschaft, die das Aktieneigentum vermittelt. Aus der mitgliedschaftlichen Stellung erwachsen dem Aktionär im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Gesellschaftssatzung sowohl Leitungsbefugnisse als auch vermögensrechtliche Ansprüche. Die vermögensrechtliche Stellung ist in dem gesetzlichen Anspruch auf den Bilanzgewinn, soweit er zur Verteilung kommt, in dem Recht zum Bezug neuer Aktien bei Kapitalerhöhungen sowie dem Recht auf Teilnahme an dem Liquidationserlös begründet (BVerfG, B.v. 27.4.1999 - 1 BvR 1613/94 - BVerfGE 100, 289-313, juris Rn. 42).

68

Gemessen an diesen Grundsätzen ist der Bestand der bei Inkrafttreten der Handelsverbote vorhandenen Kapitalanlagen nicht betroffen, da sie gemäß Ziff. 3.2.1 Abs. 2 der Leitsätze behalten oder - unter Anzeige an den Compliance-Bereich - veräußert werden dürfen, sodass die Verfügungsmöglichkeit durch das Handelsverbot insoweit nicht eingeschränkt wird. Die genommene Möglichkeit, zukünftig bestimmte Wertpapiere und sonstige Finanzinstrumente zu erwerben und von deren Wertentwicklung zu profitieren, ist hingegen nicht von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt, da es sich insoweit nicht um den erworbenen Bestand, sondern um in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten handelt.

69

Für die Fälle, in denen der Schutzbereich tangiert ist, wie dies beispielsweise bei der von einem Emittenten eingeräumten Wahlmöglichkeit zwischen Aktien- und Bardividende der Fall sein könnte, ist der Eingriff in den Schutzbereich jedenfalls gerechtfertigt (vgl. ausführlich VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 97 ff.). Denn das Handelsverbot stellt eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG hinsichtlich der Vermögensansprüche aus Aktieneigentum dar. Die bereits im Rahmen der Prüfung des Art. 2 Abs. 1 GG dargestellten Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit des Handelsverbots greifen auch hier. Hinsichtlich der Wahlmöglichkeit zwischen Aktien- und Bardividende wäre der Eingriff überdies nur von geringer Intensität, da der Betroffene die Bardividende als wertgleiches Surrogat erhält.

70

Weiterhin verstoßen die Handelsverbote nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

71

Dieser gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (st. Rspr., vgl. etwa BVerfG, B.v. 15.7.1998 - 1 BvR 1554/89 - BVerfGE 98, 365-403, juris Rn. 63). Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (BVerfG, B.v. 21.6.2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49-78, juris Rn. 64 m.w.N.).

72

Gemessen an diesen Grundsätzen sind die durch die Handelsverbote bedingten Differenzierungen nicht zu beanstanden.

73

Sofern die Handelsverbote nach Ziffer 3.2.1 der Leitsätze lediglich den Insidern der Kategorie 1 auferlegt werden, ist die unterschiedliche Behandlung im Vergleich mit den davon nicht betroffenen sonstigen Beschäftigten der Beklagten jedenfalls durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt. Denn die Beschäftigten, die als Insider der Kategorie 1 eingestuft werden, kommen im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit besonders häufig oder in größerem Umfang mit marktsensiblen Sonderwissen in Kontakt oder haben jedenfalls regelmäßig Zugang zu diesem. Davon unterscheiden sich die Insider der Kategorie 2, die in solchen Bereichen arbeiten, in denen sie weniger häufig und in geringerem Umfang mit marktrelevanten Information in Kontakt kommen. Dies gilt erst recht für die übrigen Beschäftigten, die von der Beklagten nicht als Insider eingestuft werden.

74

Auch die Gleichbehandlung innerhalb der Gruppe der als Insider der Kategorie 1 eingestuften Beschäftigten unabhängig davon, ob diese im Einzelfall trotz ihrer Zugehörigkeit zu einer sensiblen Arbeitseinheit auch tatsächlich Zugang zu entsprechendem Sonderwissen haben oder eben nicht, ist gerechtfertigt. Diese Typisierung ist verhältnismäßig. Sie dient dazu, nach außen dem Anschein der Nutzung dienstlich erlangter Informationen für private Zwecke, also Insiderhandel, sowie von Interessenkollisionen möglichst effektiv entgegenzuwirken. Wie bereits dargelegt, steht in der Außenwahrnehmung durch die Öffentlichkeit weniger der konkrete Zuständigkeitsbereich und das Aufgabenspektrum des einzelnen Beschäftigten im Mittelpunkt, sondern die Zuständigkeit der jeweiligen übergeordneten Arbeitseinheit. Insofern steht bereits der Zweck des Handelsverbots einer umfassenden Einzelfallprüfung für jeden einzelnen Beschäftigten entgegen. Die Typisierung nach Zugehörigkeit zu gewissen Arbeitseinheiten dient dabei auch der Verwaltungsvereinfachung, denn eine Einzelfallprüfung für die einzelnen Beschäftigten wäre durch die Beklagte in der Praxis kaum handhabbar, jedenfalls aber nur mit einem enormen Aufwand durchzuführen. Im Interesse der effektiven Zweckerreichung ist hinzunehmen, dass auch einzelnen Beschäftigten die Beschränkungen der Leitsätze, insbesondere der Handelsverbote, auferlegt werden, die trotz ihrer Zugehörigkeit zu einer der sensiblen Arbeitseinheiten tatsächlich keinen Zugang zu marktrelevantem Sonderwissen haben. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sich der Zugang zu Sonderwissen in den einzelnen Bereichen nicht von vornherein auf einzelne Beschäftigte beschränken lässt. Zur Gewährleistung des für reibungslose Betriebsabläufe erforderlichen Informationsaustauschs und der Übertragung von Aufgaben innerhalb der Arbeitseinheiten, etwa im Falle der Erforderlichkeit einer Vertretung, muss eine jedenfalls abstrakte Zugangsmöglichkeit gewährleistet werden können.

75

Das Handelsverbot verstößt auch nicht gegen das Recht des Beamten, eigenes Vermögen zu verwalten gemäß § 100 Abs. 1 Nr. 1 BBG. Die Tätigkeit der in Ziffer 3.2.1 der Leitsätze aufgeführten privaten Finanzgeschäfte unterliegt nicht dem Schutz des § 100 Abs. 1 Nr. 1 BBG, da sie nach § 100 Abs. 4 BBG zu untersagen wäre. Denn bei Ausübung dieser Nebentätigkeit - dem Abschluss jener privaten Finanzgeschäfte - würde der Kläger dienstliche Pflichten verletzen, nämlich die durch die Leitsätze in Gestalt des Handelsverbotes konkretisierte Wohlverhaltenspflicht aus § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 BBG.

76

Die nachträglichen Anzeigepflichten nach Ziff. 3.2.2 der Leitsätze sind ebenfalls rechtmäßig.

77

Danach müssen Insider der Kategorien 1 und 2 innerhalb von 30 Kalendertagen bestimmte private Finanzgeschäfte nach deren Ausführung dem Compliance-Bereich anzeigen. Dabei handelt es sich um kurzfristige Wertpapiergeschäfte und um Geschäfte, deren Gesamtvolumen (jeweils bezogen auf die einzelne Aktie, Währung oder Staatsanleihe) jeweils die Grenze von 10.000 Euro innerhalb eines Kalendermonats übersteigt, soweit sie nicht über ein Depot bei der Beklagten geführt werden, unter Angabe der Vertragsparteien, des Rechtsgrundes und der Gegenleistung.

78

Diese Anzeigepflichten greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, sind aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

79

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Es vermittelt ein Selbstbestimmungsrecht über

personenbezogene Informationen und gewährt seinem Träger die Befugnis, grundsätzlich selbst über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG, B.v. 15.3.2001 - 2 BvR 1841/00 - juris Rn. 36). In dieses Recht greifen die Anzeigepflichten nach Ziff. 3.2.2 der Leitsätze ein. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden (BVerfG, B.v. 15.3.2001 - 2 BvR 1841/00 - juris Rn. 36). Die gesetzliche Schranke bilden vorliegend die Beamtenpflichten aus §§ 61 Abs. 1 Satz 2 und 3, 62 Abs. 1 Satz 2 BBG.

80

Ein Verstoß gegen das Übermaßverbot liegt nicht vor.

81

Die Anzeigepflichten dienen dem beschriebenen Zweck der Leitsätze. Sie beziehen sich auf solche Finanzgeschäfte, bei denen grundsätzlich die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung dienstlich erlangter Informationen und von Interessenkonflikten besteht, diese aber geringer ausgeprägt ist als bei den unter das Handelsverbot fallenden privaten Finanzgeschäften. Die Anzeigepflichten ermöglichen es der Beklagten zu erkennen, inwieweit ihre Beschäftigten Geschäfte tätigen, die das Vertrauen der beaufsichtigten Institute oder der Öffentlichkeit in sie - die Beklagte als Institution - beeinträchtigen könnten.

82

Die Anzeigepflichten sind zur Zweckerreichung auch geeignet. Wenn die Beschäftigten wissen, dass sie bestimmte Geschäfte im Nachhinein anzeigen müssen, werden sie zu einer sorgfältigeren Selbstkontrolle hinsichtlich der Zulässigkeit der von ihnen getätigten Geschäfte angehalten. Zudem ist bereits das Vorhandensein von Regelungen zur Unterbindung von Insidergeschäften und zu entsprechenden Kontrollmöglichkeiten geeignet, das Vertrauen in die Beklagte und die Akzeptanz und Legitimation ihres Handelns zu fördern.

83

Die Anzeigepflichten sind auch erforderlich. Sie stellen gegenüber Verboten und Vorabgenehmigungserfordernissen ein milderer Mittel dar. Ein milderer Mittel, das zur Erreichung des vorgenannten Zweckes gleichermaßen geeignet wäre, ist nicht ersichtlich. Gerade die Offenlegungspflichten auf Anforderung der Beklagten nach Ziffer 3.1.7, 3.2.4 der Leitsätze oder die stichprobenartige Compliance-Kontrollen nach Ziffer 4.1 der Leitsätze sind nicht gleichermaßen geeignet.

84

Die Pflichten aus Ziffer 3.2.2 der Leitsätze sind auch angemessen. Der verfolgte Zweck überwiegt vorliegend die nur relativ schwach ausgeprägte Eingriffsintensität der Anzeigepflichten. Diese treffen nicht sämtliche Beschäftigte, sondern lediglich die Insider der Kategorie 1 und 2, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Arbeitseinheiten grundsätzlich über einen Zugang zu marktsensiblen Informationen verfügen. Zudem findet nach Aussage der Beklagten in der mündlichen Verhandlung eine ausschließlich transaktionsbezogene Kontrolle statt. Der Compliance-Bereich der Beklagten hat keinen lesenden Zugriff auf die Depots von Beschäftigten. Die Bildung von Vermögensprofilen wird durch interne Vorkehrungen wie die Innenrevision ausgeschlossen. Zudem sind die Anzeigepflichten auf kurzfristige und damit tendenziell spekulative Wertpapiergeschäfte sowie auf Geschäfte mit einem Gesamtvolumen von über 10.000 Euro (jeweils bezogen auf die einzelne Aktie, Währung oder Staatsanleihe) begrenzt. Bei Unterschreitung dieser „Bagatellgrenze“ trifft die Beschäftigten lediglich eine Anzeigepflicht hinsichtlich der kurzfristigen Wertpapiergeschäfte. Zudem sieht Ziffer 3.2.3 der Leitsätze verschiedene Ausnahmen von den Anzeigepflichten vor, etwa bei Versicherungspolice und Rentenversicherungen, Ausgaben einschließlich des Kaufs oder Verkaufs von nicht-finanziellen Vermögenswerten wie Immobilienvermögen, der Bestellung von Grundpfandrechten oder Überweisungen von und auf ein Konto ohne gesicherte Zinserwartung. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die zur Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien verpflichtete Beklagte aus dem Katalog des Art. 8 Abs. 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien mit der nachträglichen Anzeigepflicht die mildeste der dort aufgeführten Beschränkungen gewählt hat.

85

Auch die übrigen Offenlegungs-, Anzeige- und Auskunftspflichten nach den Ziffern 3.2.1 Abs. 2, 3.1.7 und 3.2.4 der Leitsätze sind rechtmäßig.

86

Ziffer 3.2.1 Abs. 2 der Leitsätze statuiert für die vom Handelsverbot ausgenommenen Kapitalanlagen eine unverzügliche Offenlegungspflicht sowie eine Anzeigepflicht für Verfügungen über diese Anlagen gegenüber dem Compliance-Bereich der Beklagten, sofern die Kapitalanlagen nicht in einem Depot bei der Beklagten verwahrt wurden.

87

Diese Pflichten greifen zwar in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein. Der Eingriff ist jedoch gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig.

88

Die Pflicht zur Anzeige von „Altbeständen“ nach Ziffer 3.2.1 Abs. 2 der Leitsätze dient der Überwachung der Einhaltung der Handelsverbote, indem sie eine Abgrenzung der nach Ziffer 3.2.1 Abs. 2 privilegierten von den dem Handelsverbot unterfallenden Kapitalanlagen ermöglicht. Diese Abgrenzung ist besonders bedeutsam für den Fall der Veräußerung von Kapitalanlagen, um kontrollieren zu können, ob der Beschäftigte diese vor oder nach Inkrafttreten der Leitsätze erworben und je nachdem gegen das Handelsverbot verstoßen hat oder nicht. Die Offenlegungs- und Anzeigepflichten sind auch zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich. Sie stellen insbesondere ein milderer Mittel gegenüber umfassenden Handelsverboten dar. Sie sind auch angemessen. Denn nur über die entsprechenden Anzeigepflichten kann eine Privilegierung der Altbestände ermöglicht werden, ohne die Handelsverbote praktisch leerlaufen zu lassen.

89

Ziffer 3.1.7 Abs. 1 der Leitsätze verpflichtet die Beschäftigten im Fall eines berechtigten Interesses der Beklagten, vollständige Auskunft über alle privaten Finanzgeschäfte, die nicht über diese abgewickelt worden sind, sowie über alle relevanten Konto- und Depotverbindungen sowie die von ihnen genutzten Vollmachten zu erteilen. Die Auskunftspflicht erstreckt sich dabei auch auf Geschäfte, die die Beschäftigten als Bevollmächtigte oder gesetzlich oder amtlich bestellte Vertreter ausführen lassen, Ziffer 3.1.7 Abs. 1 Satz 2 der Leitsätze.

90

Ziffer 3.2.4 der Leitsätze erweitert die Pflichten aus Ziffer 3.1.7 für Beschäftigte, die als Insider eingestuft wurden. Nach Ziffer 3.2.4 Abs. 1 der Leitsätze darf die Beklagte von dem Auskunftsrecht aus Ziffer 3.1.7 auch Gebrauch machen, ohne dass es eines berechtigten Interesses bedarf. Insider werden dementsprechend verpflichtet, der Beklagten auf Verlangen die Auskünfte ohne weitere Voraussetzungen im Rahmen stichprobenartiger, regelmäßiger oder anlassbezogener Kontrollen zu erteilen. Ziffer 3.2.4. Abs. 3 der Leitsätze ermöglicht dem Compliance-Bereich der Beklagten, zur Überprüfung etwaiger verbotener oder anzeigepflichtiger Geschäfte weitere Unterlagen anzufordern.

91

Die Auskunftspflichten greifen ebenfalls in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, genügen jedoch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie sind geeignet, den Zweck der Leitsätze zu fördern. Denn sie ermöglichen es der Beklagten, die Einhaltung der Leitsätze durch ihre Beschäftigten zu überprüfen, indem durch sie die hierfür notwendigen Informationen beschafft werden. Zudem halten sie die Beschäftigten zu einer sorgfältigen Prüfung der eigenen Geschäfte an, wenn sie sich angesichts der bestehenden Pflichten darüber bewusst sind, dass sie über bestimmte Geschäfte Auskunft erteilen müssen. Die Auskunftspflichten sind auch erforderlich. Gleichmaßen geeignete mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Die Beklagte ist für eine effektive Kontrolle auf die Anzeigen und Auskünfte hinsichtlich der von den Beschäftigten getätigten Geschäfte angewiesen. Sie sind auch angemessen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass wiederum eine Differenzierung je nach Einstufung in die verschiedenen Beschäftigtenkategorien erfolgt. Bei Beschäftigten, die nicht als Insider eingeordnet wurden, setzt die Auskunftspflicht ein berechtigtes Interesse voraus. Die gegenüber Insidern weitergehende Regelung rechtfertigt sich aus deren Zugriffsmöglichkeit auf marktsensibles Sonderwissen und einer entsprechend höheren Gefahr des Anscheins einer missbräuchlichen Verwendung der so zugänglichen Informationen. Die Vollständigkeits- bzw. Negativerklärungen beschränken sich auf solche Informationen, die die Beschäftigten bereits im Rahmen der nachträglichen Anzeigepflichten übermittelt haben oder hätten übermitteln müssen. Die Beklagte beschränkt zudem die Verwendungsmöglichkeit der ihr erteilten Auskünfte in Ziffern 3.1.7 Abs. 3, 3.2.4 Abs. 3 der Leitsätze auch hier ausschließlich auf den verfolgten Zweck der Kontrolle der privaten Finanzgeschäfte. Die Angemessenheit stichprobenartiger, regelmäßiger oder anlassbezogener Kontrollen

ergibt sich daraus, dass ohne diese eine effektive Überwachung der Einhaltung der Compliance-Regeln nicht möglich wäre. Darüber hinaus betreffen die Stichprobenkontrollen nach den Angaben der Beklagten je Insider-Kategorie nur einen Promillebereich der Beschäftigten.

92

Der Verhältnismäßigkeit der Auskunftspflicht steht auch nicht entgegen, dass diese auch solche Geschäfte erfasst, die Beschäftigte als Bevollmächtigte oder gesetzlich oder amtlich bestellte Vertreter ausführen lassen. Denn in diesen Fällen besteht ein legitimes Interesse, potenzielle Umgehungen der Leitsätze durch den Abschluss von Geschäften durch einen Beschäftigten unter missbräuchlicher Verwendung dienstlich erlangten Sonderwissens zugunsten Dritter bzw. einen entsprechenden Anschein zu verhindern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Offenlegung dieser Geschäfte nach Ziffer 3.1.7 Abs. 3 der Leitsätze in anonymisierter Form hinsichtlich des Kontoinhabers bzw. Vollmachtgebers erfolgen kann.

93

Die nachträglichen Anzeigepflichten nach Ziffer 3.2.2 der Leitsätze und die weiteren Offenlegungs-, Anzeige- und Auskunftspflichten nach den Ziffern 3.2.1 Abs. 2, 3.1.7, 3.2.4 sind auch vereinbar mit den Vorgaben des Datenschutzrechts. Die Angaben, welche die als Insider eingestuftten Beschäftigten zur Erfüllung dieser Anzeigepflichten gegenüber dem Compliance-Bereich der Beklagten machen, stellen personenbezogene Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO dar. Deren Verarbeitung ist zulässig nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c, Abs. 3 UAbs. 1 lit. a DSGVO sowie nach Art. 88 DSGVO i.V.m. § 26 Abs. 1 BDSG.

94

Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der die Beklagte als Verantwortliche unterliegt. Die Datenverarbeitung ist vorliegend entgegen der Ansicht des Klägers zur Erfüllung einer unionsrechtlichen Verpflichtung erforderlich. Mit der Anzeigepflicht nach Ziffer 3.2.2 der Leitsätze erfüllt die Beklagte ihre Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 der Ethik-Rahmen-Leitlinien.

95

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist auch nicht im Hinblick auf die dafür geltenden allgemeinen Grundsätze des Art. 5 DSGVO - etwa den Grundsatz der Datenminimierung - zu beanstanden. Auch wurde eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO unter Einbeziehung der Datenschutzbeauftragten der Beklagten durchgeführt und ein Löschkonzept mit dieser abgestimmt. Wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, werden Daten am Ende des auf die Datenerhebung folgenden Jahres gelöscht. Zudem unterliegt der Datenschutz regelmäßigen Kontrollen.

96

Auch steht die Datenverarbeitung mit Art. 88 DSGVO i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG in Einklang. Nach Art. 88 DSGVO können die Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschriften oder durch Kollektivvereinbarungen spezifischere Vorschriften zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Freiheiten hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Beschäftigtendaten im Beschäftigungskontext vorsehen. Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG dürfen personenbezogene Daten von Beschäftigten für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses unter anderem verarbeitet werden, wenn dies nach Begründung des Beschäftigungsverhältnisses für dessen Durchführung erforderlich ist. Zum Beschäftigtenverhältnis gehören auch die den Beschäftigten auferlegten Dienstplichten, hier die Wohlverhaltenspflicht aus § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 BBG, welche durch die Leitsätze konkretisiert werden. Der Bereich Compliance fällt ebenfalls in diesen Beschäftigungskontext (Riesenhuber in BeckOK Datenschutzrecht, 41. Edition, Stand 1.8.2022, DSGVO Art. 88 Rn. 58). In diesem Zusammenhang muss eine Überprüfung der Einhaltung dieser Pflichten möglich sein - hier im Wege der Datenverarbeitung -, sofern eine solche erforderlich ist. Dies ist, wie bereits dargestellt, hier der Fall.

97

Auch die Vorhalteplichten nach Ziffern 3.1.7 Abs. 2, 3.2.4 Abs. 2 der Leitsätze sind rechtmäßig.

98

Nach Ziffer 3.1.7 Abs. 2 der Leitsätze haben die Beschäftigten, auch sofern keine Anzeigepflicht nach Ziffer 3.2.2 besteht, bestimmte Unterlagen für das vorangegangene und laufende Kalenderjahr vorzuhalten. Ziffer 3.2.4 Abs. 2 der Leitsätze erweitert die Vorhalteplichten für Insider um zusätzliche Unterlagen.

99

Die Vorhaltepfllichten greifen in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt. Die Vorhaltepfllichten genügen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zumal der Eingriff eine nur geringe Intensität aufweist (vgl. ausführlich VG Mainz, U.v. 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ - juris Rn. 136 ff.).

100

Auch die Einstufung des Klägers als Insider der Kategorie 1 ist rechtmäßig.

101

Die Ethik-Rahmen-Leitlinien definieren als Insider die Mitglieder von Organen oder Mitarbeiter, die Zugang zu Insiderinformationen haben, sofern dieser nicht auf einmaliger Basis erfolgt (vgl. Art. 1 Ziff. 4 der Leitlinie (EU) 2015/855 der EZB und Art. 1 Ziff. 4 der Leitlinie (EU) 2015/856 der EZB). Weitere Anforderungen an die Art und Weise dieses Zugangs stellen die Ethik-Rahmen-Leitlinien nicht. Er muss insbesondere weder regelmäßig, noch häufig, gelegentlich oder ausnahmsweise erfolgen. Dieses weite Begriffsverständnis erklärt sich mit der Zielsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien, deren Funktion nicht nur in der Verhinderung „klassischen“ Insiderhandels im Sinne des Marktmissbrauchsrechts bzw. des Strafrechts besteht, sondern auch darin, dem Missbrauch von Insiderinformationen sowie der Entstehung von Interessenkonflikten und jeweils einem entsprechenden Anschein entgegenzutreten.

102

In Umsetzung der Ethik-Rahmen-Leitlinien hat die Beklagte den Insiderbegriff enger gefasst. Nach Ziffer 2.4 der Leitsätze sind Insider Beschäftigte, die im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben Zugang zu Insiderinformationen haben, sofern dieser nicht nur auf einmaliger Basis erfolgt. Die Insidereigenschaft der Kategorie 1 ist grundsätzlich auf die Zugehörigkeit zur Zentrale oder zu einer Hauptverwaltung beschränkt. Die Beklagte hat die Zuordnung dahingehend plausibilisiert, dass als Insider der Kategorie 1 die Beschäftigten eingestuft werden sollen, die in den Kernbereichen tätig sind, in denen besonders häufig und mit besonders vielen marktrelevanten Informationen gearbeitet wird. Die Beschäftigten in den Kernbereichen, in denen erfahrungsgemäß weniger oft und weniger umfangreich marktrelevantes Sonderwissen anfällt, unterliegen der Einstufung als Insider der Kategorie 2. Die Einstufung beruht auf Erfahrungen der Beklagten. Dieser steht insoweit ein Beurteilungsspielraum zu.

103

Diese abstrakt-organisatorische Herangehensweise ist wie bereits dargestellt nicht zu beanstanden. Es ist weder eine Einzelfallprüfung für jeden einzelnen Beschäftigten noch eine vorherige Anhörung erforderlich. Eine individuelle Prüfung würde dem Zweck der Leitsätze, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität und Unparteilichkeit der Beklagten zu gewährleisten und so zum Funktionieren der Bankenaufsicht und Stabilität des Finanzsystems beizutragen, nicht gerecht. Der danach bereits zu vermeidende „böse“ Anschein von Insidergeschäften kann nämlich auch dann auftreten, wenn ein Beschäftigter ein Finanzgeschäft tätigt, bezüglich dessen er selbst zwar nicht über dienstlich erlangtes Sonderwissen verfügt, aber in seiner Arbeitseinheit der Zugang zu entsprechenden Informationen möglich ist. Denn die von der Beklagten beaufsichtigten Institute oder aber die Öffentlichkeit werden in einem solchen Fall nicht nach dem jeweiligen konkreten Einzelfall differenzieren. In der Außenwahrnehmung ist nicht das Aufgabenspektrum des einzelnen Beschäftigten maßgebend, sondern die diesem übergeordnete Arbeitseinheit, im konkreten Fall die Hauptverwaltung Bayern.

104

Als Angehöriger des Referats ... * ... hat der Kläger Zugang zu vertraulichen, teilweise marktrelevanten Informationen (z.B. über Geschäftsmodelle, Internal Governance, Risikolage, Kapitalausstattung, Liquidität und Refinanzierungsstruktur) nicht nur über geprüfte Institute, sondern auch über deren Kreditnehmer und andere Kunden.

105

Bei Angehörigen des Zentralbereichs Bankenaufsicht einschließlich der fachlich angebundenen Referate ... in den Hauptverwaltungen besteht in besonderem Maße die Gefahr, dass diese durch die Betätigung privater Finanzgeschäfte den Anschein eines Missbrauchs von Insiderinformationen setzen. Als Zuständiger für ... bankgeschäftlicher Prüfungen hat der Kläger die Möglichkeit, auf vertrauliche Unterlagen, die unter anderem Risikosteuerungsmodelle, Risikokalkulationsmodelle, die Risikotragfähigkeit sowie die Unternehmensstrategie der geprüften Institute betreffen, zuzugreifen und hat somit Zugang zu diesen Informationen. Daher ist es irrelevant, ob der Kläger tatsächlich auf Insiderinformationen zugreift. Allein

durch die Zugehörigkeit des Klägers zur Hauptverwaltung ... besteht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der Kläger mit Insiderinformationen in Kontakt kommt. Durch die Einstufung des Klägers als Insider der Kategorie 1 soll entsprechend dem Zweck der Leitsätze dem bloßen „bösen Anschein“ entgegengetreten werden, dass der Kläger dienstlich erlangte Insiderinformationen nicht bestimmungsgemäß verwenden könnte. Dies ist entgegen der Ansicht des Klägers rechtlich nicht zu beanstanden.

106

Die Klage war nach alledem mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

107

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.