

Der Erlass und die Änderung einer Dienstanweisung zum Umgang mit privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der BaFin nach § 11a FinDAG unterliegt der Mitbestimmung nach § 18 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG.

Gerade dann, wenn Regelungen der Vermeidung von dienstlich relevanten Interessenkonflikten oder dem Schutz des Vertrauens in die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben und dadurch mittelbar auch der effektiven Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben dienen, ist das Verhalten der Beschäftigten im Sinne des § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG betroffen.

BPersVG § 80 Abs. 1 Nr. 18  
FinDAG § 11a

OVG NRW, Beschluss vom 26.6.2024 - 33 A 1171/23.PVB -;  
I. Instanz: VG Köln - 33 K 773/21.PVB -.

Im Jahr 2019 trat in der Dienststelle die "Dienstanweisung Mitarbeitergeschäfte nach § 28 WpHG" in Kraft, mit der die Vorgaben aus dem zum damaligen Zeitpunkt noch geltenden § 28 des Wertpapierhandelsgesetzes für die Überwachung der Beschäftigten der Dienststelle insbesondere hinsichtlich privater Finanzgeschäfte umgesetzt werden sollten. Im Oktober 2020 übersandte der Beteiligte dem Antragsteller im Rahmen der "formellen Beteiligung" den Entwurf für eine beabsichtigte "Ergänzende Dienstanweisung Mitarbeitergeschäfte (DA Mg Ergänzung)". Mit dieser sollten die Regelungen der privaten Finanzgeschäfte der Beschäftigten dem Verhaltenskodex für die Mitglieder des Direktoriums angeglichen und den Regelungen der Deutschen Bank und der Europäischen Zentralbank angepasst werden. Dabei vertrat der Beteiligte die Auffassung, dass kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers bestehe, weil die beabsichtigten Regelungen gerade nicht Verhaltensmaßregeln darstellten, die das Miteinander der Beschäftigten und den Gebrauch der von der Dienststelle zur Verfügung gestellten Gegenstände ordneten, es sich vielmehr um eine allein der Mitwirkung des Antragstellers unterliegende Verwaltungsanordnung handele. Das daraufhin vom Antragsteller eingeleitete Beschlussverfahren mit dem Begehren, festzustellen, dass der Erlass und die Änderung einer Dienstanweisung zum Umgang mit privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der BaFin nach § 11a FinDAG (vormals § 28 WpHG) der Mitbestimmung unterliegt, hatte im Beschwerdeverfahren Erfolg.

Aus den Gründen:

Das Rubrum ist von Amts wegen dahingehend zu ändern, dass Beteiligter der Präsident der Dienststelle ist. Nach § 3 Abs. 9 des in der Dienststelle geltenden "Organisationsstatut für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (OsBaFin)" vom 9.6.2018 in der Fassung der Änderung vom 30.3.2022 ist der Präsident der Leiter der Dienststelle im Sinne von § 8 BPersVG. Als solcher ist er am personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren zu beteiligen.

Die Beschwerde des Antragstellers hat Erfolg.

Der Antrag ist zulässig.

In der Form eines abstrakten Feststellungsantrags greift der Antragsteller mit ihm eine konkret in der Dienststelle aufgetretene Streitfrage auf, die sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in der Zukunft erneut zwischen den Verfahrensbeteiligten stellen wird.

Entgegen der Auffassung der Beteiligten handelt es sich nicht um einen Globalantrag. Ein solcher liegt vor, wenn das mit dem Antrag verfolgte Begehren auf die Feststellung gerichtet ist, dass losgelöst von einem konkreten anlassgebenden Sachverhalt für alle denkbaren oder eine Vielzahl von Fallgestaltungen in allgemeingültiger Weise ein Beteiligungsrecht nach einer bestimmten Vorschrift besteht.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 24.6.2014 - 6 P 1.14 -, PersR 2014, Nr. 12, 43 = PersV 2014, 384 = ZfPR online 2014, Nr. 10, 2 = ZTR 2018, 516, vom 8.2.2018 - 5 P 7.16 -, BVerwGE 161, 164 = PersV 2018, 344 = ZfPR online 2018, Nr. 6, 2, und vom 24.2.2022 - 5 A 7.20 -, PersV 2022, 382 = ZfPR online 2022, Nr. 7-8, 2.

Daran fehlt es bei dem Antrag des Antragstellers aber. Dieser knüpft vielmehr an in der Dienststelle aufgetretene und für die Einleitung des Beschlussverfahrens anlassgebende konkrete Fallgestaltungen an und verzichtet lediglich - was für einen abstrakten Feststellungsantrag gerade kennzeichnend ist - darauf, eine konkrete Fassung einer Dienstanweisung zum Umgang mit privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der BaFin nach § 11a FinDAG zu benennen, um auf diese Weise die in der Dienststelle aufgetretenen Streitfrage für zukünftige Sachverhalte zu klären.

Der Antrag ist auch begründet.

Der Erlass und die Änderung einer Dienstanweisung zum Umgang mit privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der BaFin nach § 11a FinDAG unterliegt der Mitbestimmung.

Das Mitbestimmungsrecht ergibt sich aus § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG. Nach dieser Vorschrift bestimmt der Personalrat mit, soweit - wie hier - eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, über Regelungen der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten.

Bei dem Mitbestimmungsrecht bei Regelungen der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten handelt es sich um einen einheitlichen Mitbestimmungstatbestand. Dieser erstreckt sich auf die Gesamtheit der allgemeinen Verhaltensmaßregeln, die das Miteinander der Beschäftigten und den Gebrauch der ihnen von der Dienststelle zur Verfügung gestellten Gegenstände ordnen und einen störungsfreien und reibungslosen Ablauf des Lebens in der Dienststelle gewährleisten sollen. Dagegen erstreckt sich das Mitbestimmungsrecht nicht auf dasjenige Verhalten, das im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben Gegenstand der jeweiligen individuellen Dienst- oder Vertragspflichten ist, also mit der zu erbringenden Arbeitsleistung in unmittelbarem Zusammenhang steht. Regelungen, mit denen die Erbringung der dem Beschäftigten obliegenden Arbeitsleistungen konkretisiert wird, betreffen das Arbeitsverhalten, nicht aber das Ordnungsverhalten der Beschäftigten.

476 = ZfPR online 2007, Nr. 12, 7, und vom  
20.5.2010 - 6 PB 3.10 -, juris.

Geben Regelungen sowohl das allgemeine dienstliche Verhalten als auch die Art und Weise der Dienstausbübung vor, so ist die Frage der Mitbestimmungspflichtigkeit danach zu beantworten, welcher Regelungsbereich unter Berücksichtigung der objektiven Gegebenheiten im Vordergrund steht.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.7.2006 - 6 P 3.06 -,  
PersR 2006, 519 = PersV 2007, 179 = ZTR 2006, 675,  
m. w. N.

Ausgehend von diesen Grundsätzen unterliegt der Erlass und die Änderung einer Dienstanweisung zum Umgang mit privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der BaFin nach § 11a FinDAG gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG der Mitbestimmung, weil sich eine derartige Dienstanweisung als eine Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten im Sinne dieses Mitbestimmungstatbestandes darstellt.

Auf der Grundlage von § 11a FinDAG erlassene Dienstanweisungen beinhalten Regelungen zu privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Damit haben sie Verhaltensanordnungen zum Gegenstand, die vorgeben, wie die Beschäftigten bei ihren privaten Finanzgeschäften mit Blick auf die Erfordernisse der Dienststelle umgehen sollen. Sie regeln zugleich die Ordnung in der Dienststelle, indem sie darauf abzielen, eine Störung des Dienstbetriebs durch die Vornahme privater Finanzgeschäfte zu vermeiden, die durch den die Integrität der Amtsführung gefährdenden Verdacht entstehen kann, die Beschäftigten würden Insiderkenntnisse verwenden.

Angesichts dessen kann entgegen der Auffassung des Beteiligten nicht davon ausgegangen werden, es handele sich lediglich um Regelungen, die sich ausschließlich auf das außerdienstliche, allein durch private Interessen der Beschäftigte motivierte Verhalten außerhalb der Dienststelle beziehen. § 11a FinDAG und die auf dessen Grundlage erlassenen Dienstanweisungen dienen dem Zweck, das Vertrauen in die

Finanzdienstleistungsaufsicht zu stärken und jeglichen Anschein von Insidergeschäften durch die Beschäftigten zu vermeiden.

Vgl. VG Mainz, Urteil vom 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ -, juris; VG München, Urteil vom 11.10.2022 - M 21a K 22.2292 -, juris.

Gerade dann, wenn Regelungen - wie hier - der Vermeidung von dienstlich relevanten Interessenkonflikten oder dem Schutz des Vertrauens in die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben und dadurch mittelbar auch der effektiven Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben dienen, ist das Verhalten der Beschäftigten im Sinne des § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG betroffen. Der dienstliche Bezug ist bei Fallgestaltungen wie den vorliegend in Rede stehenden gerade darin zu sehen, dass die zum Regelungsgegenstand der Dienstanweisung gemachten Verhaltensregeln der Beschäftigten bei privaten Finanzgeschäften sich an den Erfordernissen der Dienststelle orientieren und darauf abzielen, eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen zu verhindern. Mit den in der Dienstanweisung enthaltenen Verhaltensregeln soll sichergestellt werden, dass das öffentliche Vertrauen darauf, dass die Aufgaben der Dienststelle ordnungsgemäß wahrgenommen werden, durch private Finanzgeschäfte der Beschäftigten nicht infrage gestellt wird. Damit liegt ein dienstlicher Bezug der Dienstanweisungen trotz deren Ausrichtung auf private Finanzgeschäfte der Beschäftigten ohne weiteres auf der Hand.

Für einen für das Eingreifen des Mitbestimmungsrechts aus § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG ausreichenden dienstlichen Bezug der Dienstanweisung spricht im Übrigen auch, dass diese letztendlich auch auf die beamtenrechtliche Wohlverhaltenspflicht der Beschäftigten und die allgemeine Weisungsbefugnis des Beteiligten gegenüber den der Dienststelle angehörenden Beschäftigten zurückzuführen ist.

Vgl. in diesem Zusammenhang VG Mainz, Urteil vom 15.11.2019 - 4 K 32/19.MZ -, juris; VG München, Urteil vom 11.10.2022 - M 21a K 22.2292 -, juris.