

Gutachten
zur rechtlichen Beurteilung von
Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Berliner Senats

Gliederung

	Seite
I. Auftrag	2
II. Gutachten	3
A. Zu Frage 1	3
B. Zu Frage 2	4
1. Beamtenrecht	4
a) Pflicht zur unparteiischen und gerechten Aufgabenerfüllung	4
b) Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten	6
2. Arbeitsrecht	7
3. Übertragbarkeit der Regelungen	9
C. Zu den Fragen 3 und 4	11
III. Ergebnisse	14

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

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der AfD mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Wie sind Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Berliner Senats aus juristischer Sicht zu bewerten?
2. Welche Regelungen sieht das Beamtenrecht oder das Arbeitsrecht vor, um etwaigen Ungleichbehandlungen oder Interessenkonflikten vorzubeugen, die entstehen können, wenn Beamte oder Arbeitnehmer eine Liebesbeziehung zu ihren direkten Vorgesetzten unterhalten? Sind diese Regelungen auf Mitglieder des Berliner Senats übertragbar?
3. Gibt es analog zu den Compliance-Regeln für Führungskräfte in der freien Wirtschaft Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats und welche sind diese? Wären solche Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats rechtlich bindend bzw. was hätte ein Verstoß gegen die Regeln für eine (rechtliche) Folge?
4. Welche Möglichkeiten bestehen, Compliance-Regeln für Senatsmitglieder rechtlich bindend festzulegen? Existieren für die Landesregierungen anderer Bundesländer bzw. für die Bundesregierung einschlägige Compliance-Regeln bzw. Verhaltenskodexe bzw. gab es solche in der Vergangenheit?

II. Gutachten

A. Zu Frage 1:

Wie sind Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Berliner Senats aus juristischer Sicht zu bewerten?

Nach § 1 Senatorengesetz¹ stehen die Mitglieder des Berliner Senats in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Berlin. Gemäß § 5 Abs. 1 Senatorengesetz sind sie für die Gesetzmäßigkeit ihrer Amtshandlungen und für die gewissenhafte Erfüllung ihrer Amtspflichten verantwortlich. Sie haben sich nach § 5 Abs. 2 Satz 1 aller Amtshandlungen zu enthalten, durch die sie sich selbst oder Personen, zu deren Gunsten ihnen wegen familienrechtlicher Beziehungen in Strafverfahren das Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, einen Vorteil verschaffen würden. Abgesehen von dieser Vorschrift, die sich auf familienrechtliche Beziehungen beschränkt, gibt es keine gesetzliche Regelung über den Umgang mit Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Senats.

Zudem bestimmt sich die Verantwortlichkeit des Regierenden Bürgermeisters gemäß § 10 Satz 1 Senatorengesetz ausschließlich nach den Artikeln 57 (Misstrauensvotum des Abgeordnetenhauses) und 91 (Schadensersatz bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Verfassung über das Finanzwesen) der Verfassung von Berlin, die der übrigen Mitglieder des Senats ausschließlich nach den Artikeln 56 (insb. Entlassung der Senatoren durch den Regierenden Bürgermeister) und 91 der Verfassung von Berlin. Abgesehen von der – praktisch wenig relevanten² – Regelung des Artikel 91 ist die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senats damit grundsätzlich eine politische. Während der Zugehörigkeit zum Senat findet ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder des Senats nicht statt (§ 10 Satz 2 Senatorengesetz).

Zu den einzelnen rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Berliner Senats wird im Folgenden unter B. und C. Stellung genommen.

¹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats (Senatorengesetz - SenG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 2000 (GVBl. S. 221), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.11.2022 (GVBl. S. 621).

² *Korbmacher/Rind*, in: Driehaus (Hrsg.) Verfassung von Berlin, 4. Aufl 2020, Art. 91 Rn. 2.

B. Zu Frage 2:

Welche Regelungen sieht das Beamtenrecht oder das Arbeitsrecht vor, um etwaigen Ungleichbehandlungen oder Interessenkonflikten vorzubeugen, die entstehen können, wenn Beamte oder Arbeitnehmer eine Liebesbeziehung zu ihren direkten Vorgesetzten unterhalten? Sind diese Regelungen auf Mitglieder des Berliner Senats übertragbar?

1. Beamtenrecht

Spezielle gesetzliche Regelungen zur Vorbeugung von Interessenkonflikten aufgrund von Liebesbeziehungen zwischen Beamtinnen und Beamten und ihren Vorgesetzten gibt es nicht. Die Fragestellung ist daher anhand der allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen zu prüfen.

a) Pflicht zur unparteiischen und gerechten Aufgabenerfüllung

Die Grundpflichten der Landesbeamten sind in § 33 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz³ geregelt. Dieser lautet:

„Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.“

Die Liebesbeziehung von Beamtinnen und Beamten zu ihren Vorgesetzten könnte mit der Pflicht zur unparteiischen und gerechten Aufgabenerfüllung aus § 33 Abs. 1 Satz 2 Beamtenstatusgesetz in Konflikt stehen.

Ohne auf eine spezielle Dienstpflicht abzustellen, hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1983 entschieden, dass „geschlechtliche Beziehungen“ zwischen Personen, die auf derselben Dienststelle tätig sind, von denen eine von der anderen dienst- oder arbeitsrechtlich abhängig ist, im Interesse eines geordneten Dienstbetriebes nicht hingenommen werden könnten.⁴ Maßgeblich sei, dass die Beziehung ihren Ursprung ausschließlich in ihrem

³ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389).

⁴ BVerwG, Urt. v.15.7.1983, NJW 1984, 936.

dienstlichen Verhältnis zueinander hatte.⁵ In der Begründung wird deutlich, dass das Gericht durch die Beziehung die unparteiische Aufgabenerfüllung des Vorgesetzten als gefährdet angesehen hat. Denn dort heißt es, solche Beziehungen belasteten die Entscheidungsbefugnis und die Entscheidungsqualität von Behördenbediensteten mit Vorgesetzteneigenschaft mit der Gefahr außerdienstlicher Erwägungen, sie nähmen dem an solchen Beziehungen beteiligten Behördenbediensteten mit Vorgesetzteneigenschaft mithin die Unbefangenheit bei Entscheidungen im Hinblick auf den betroffenen Partner und auf die anderen Bediensteten seiner Dienststelle.⁶ Sie könnten überdies zu einer angemäßen Vorrangstellung des Partners und umgekehrt zur Herabsetzung aller anderen Behördenbediensteten zumindest aus deren Sicht und damit zu Unfrieden, Eifersucht und gegenseitigem Misstrauen auf der Dienststelle führen.⁷ Die Folge sei eine nachhaltigen Beeinträchtigung des Dienstbetriebs, der auf vertrauensvolle Zusammenarbeit aller daran Beteiligten angewiesen sei.⁸

Ob diese Entscheidung heute noch so ergehen würde, kann in Frage gestellt werden. Die Entscheidung wird in der Literatur als zweifelhaft angesehen.⁹ Die Moralvorstellungen haben sich inzwischen gewandelt.¹⁰ Dennoch kann auch eine Liebesbeziehung zwischen Beamtinnen und Beamten und ihren Vorgesetzten die Entscheidungsqualität von Behördenbediensteten mit Vorgesetzteneigenschaft belasten.¹¹ Ob es sich um eine „geschlechtliche Beziehung“ handelt, dürfte dabei unerheblich sein. Denn aufgrund der mit einer Liebesbeziehung verbundenen persönlichen Nähe kann die unparteiische Amtsführung beeinträchtigt sein.

Zu beachten ist, dass hinsichtlich der Pflicht zur unparteiischen und gerechten Amtsführung schon der Schein der Parteilichkeit und Voreingenommenheit zu vermeiden ist: Es dürfen keine Zweifel an der unparteiischen Amtsführung durch die Beamtin oder den Be-

⁵ BVerwG, ebenda.

⁶ BVerwG, ebenda.

⁷ BVerwG, ebenda.

⁸ BVerwG, ebenda.

⁹ *Grigoleit*, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage 2022, § 61 Rn. 12.

¹⁰ *Wichmann*, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. 2017, S. 364. Dies wird deutlich, wenn man sich die Ausführungen des Gerichts zur Begründung ansieht, in der es heißt, es habe sich „bei den geschlechtlichen Beziehungen der beiden zueinander nicht um Begleiterscheinungen einer menschlich verständlichen Verstrickung, sondern um die Befriedigung reiner Sinnenlust gehandelt“, BVerwG, Urt. v.15.7.1983, NJW 1984, 936, 937.

¹¹ Im „Brockhaus“ wird Liebe beschrieben als „die mit der menschlichen Existenz gegebene Fähigkeit, eine intensive gefühlsmäßige, zumindest der Vorstellung nach auf Vertrauen und Dauer angelegte und entsprechend positiv erlebte Beziehung zu einem anderen Menschen zu entwickeln“, wobei sie „in unterschiedlichen Epochen und Kulturen verschieden erlebt, aufgefasst und durch Verhaltensregeln bestimmt wird“, Brockhaus. Enzyklopädie, 21. Aufl. 2006, Band 16, S. 763.

amten entstehen. Eine Besorgnis der Parteilichkeit ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn objektive Gründe vorliegen, die aus Sicht eines vernünftigen Betrachters Misstrauen gegen die Unparteilichkeit der betreffenden Person erregen.¹²

Wenn eine Liebesbeziehung zwischen zwei Beamtinnen oder Beamten dazu führt, dass der Anschein erweckt wird, einer der Beamten sei in seinen dienstlichen Entscheidungen nicht mehr neutral und bevorzuge seinen Partner oder seine Partnerin, so kann dies demnach ein Dienstvergehen darstellen, das disziplinarrechtlich verfolgt werden kann.

b) Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten

Weitere grundlegende Pflichten der Beamtinnen und Beamten ergeben sich aus § 34 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz:

„Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Sie haben die übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordern.“

Problematisch im Hinblick auf Liebesbeziehungen zwischen Beamtinnen und Beamten und ihren Vorgesetzten könnte insbesondere die Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten aus § 34 Abs. 1 Satz 3 Beamtenstatusgesetz sein.

Das BVerwG hat festgestellt, dass bei einer Liebesbeziehung zwischen Beamten Umstände, welche die dienstlichen Belange beeinträchtigen oder der Pflicht der Beamten zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten widersprechen, zu einer Dienstpflichtverletzung führen können.¹³ Das Gericht verlangt hierfür, dass die Beziehung „dienstbezogen“ ist. Dies sei dann nicht der Fall, wenn sich die Beziehung ausschließlich im privaten Bereich abspiele, keine Anhaltspunkte vorlägen, dass das Liebesverhältnis durch Ausnutzen einer Vorgesetzteneigenschaft zustande gekommen oder fortgesetzt worden sei und wenn sich die beiden Personen „aus menschlicher Zuneigung gefunden“ hätten.¹⁴

Nach dem VG Münster verstößt ein Professor durch das Eingehen einer Beziehung zu einer ihm dienstlich untergeordneten Person gegen diese Pflicht.¹⁵ Die Entscheidung lässt sich allerdings nicht auf jedes Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Beamten übertragen, da es in diesem Fall um das Verhältnis Professor/Doktorandin ging. Denn dieses

¹² BVerwG NJW 2002, 155, 157f.

¹³ BVerwG, ebenda.

¹⁴ BVerwG Urt. v. 9.7.1991 – 1 D 72.89, BeckRS 1991, 31235748.

¹⁵ VG Münster, Urteil vom 03.11.2010 - 13 K 871/10.O, BeckRS 2011, 48957.

stellt ein öffentlich-rechtliches Betreuungsverhältnis dar, das den Hochschullehrer in einer „Lehrer-Schüler-Konstellation“ zu einer besonderen Distanz verpflichtet.¹⁶

Somit bleibt festzuhalten, dass eine Liebesbeziehung zwischen einer Beamtin oder einem Beamten und seiner oder seinem Vorgesetzten dann einen Verstoß gegen die Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten bedeuten kann, wenn hierfür besondere Umstände – wie bspw. ein öffentlich-rechtliches Betreuungsverhältnis – vorliegen.

2. Arbeitsrecht

Arbeitsrechtlich werden Beziehungen am Arbeitsplatz grundsätzlich dem rechtlich nicht zugänglichen Bereich privater Lebensführung zugeordnet. Das Arbeitsgericht Berlin hat hierzu ausgeführt:

„Angesichts der Tatsache, dass zumindest der vollschichtig Berufstätige ‚seinen Vorgesetzten und Kollegen in der Regel mehr Zeit‘ widmet, als ‚dem Partner, der Familie und den Freunden zusammen‘, bleibt es nicht aus, dass aus betrieblicher Kooperation (auch) in der modernen Arbeitswelt nicht zuletzt zwischenmenschliche Verbindungen erwachsen, die bei entsprechendem Verlauf in Partnerschaften, Lebensgemeinschaften oder auch Eheschließungen münden können. Anders als nach mittlerweile weitgehend überwundenen Anschauungen des vorigen und vorvorigen Jahrhunderts werden derartige Verbindungen unter dem Firmament der heutigen Grundrechtsordnung (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG; § 75 Abs. 2 Satz 1 BetrVG) regelmäßig nicht mehr mit sittlich oder patriarchalisch inspiriertem Argwohn bedacht. Mit vollem Recht werden heute vielmehr auch Liebschaften am Arbeitsplatz in Rechtsprechung und Schrifttum im Allgemeinen dem selbstbestimmten Bereich privater Lebensgestaltung zugeordnet (salopp: ‚Privatsache‘), der allenfalls dann vertragsrechtliche Aufmerksamkeit auf sich zieht, wenn seine etwaigen Erscheinungsformen oder Krisenentwicklungen auf die von den Akteuren geschuldete Vertragserfüllung nachteilig durchschlagen. Im Übrigen unterliegt die Aufnahme und Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen hingegen grundsätzlich keiner Reglementierung des Arbeitgebers, auch nicht im Verbund mit der betrieblichen Interessenvertretung der Belegschaft.“¹⁷

¹⁶ Vgl. OVG Koblenz, Beschl. vom 25.02.2020 – 2 A 11857/19.OVG, BeckRS 2020, 3983 Rn. 19.

¹⁷ ArbG Berlin, Urt. vom 27.02.2015 – 28 Ca 16939/14, BeckRS 2015, 67987, Rn. 33.

Ein generelles Verbot von Liebesbeziehungen im Betrieb wäre nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wegen des darin liegenden schwerwiegenden Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unzulässig.¹⁸

Das LAG Düsseldorf hat auch die Ethikbestimmung eines Unternehmens mit dem Verbot einer Beziehung in einem Abhängigkeitsverhältnis, in dem der jeweilige Partner den jeweils anderen in seinen/ihren Arbeitsbedingungen beeinflusst oder möglicherweise beeinflussen kann, für unwirksam erklärt, da die Arbeitgeberin hiermit in erheblichem Umfang gegen das Persönlichkeitsrecht des Arbeitnehmers und gegen seine Menschenwürde verstoße.¹⁹ Das Gericht stellt hierzu fest:

*„Wenn auch nicht verkannt werden kann, dass in vielen Betrieben nicht gerne gesehen wird, wenn ein Vorgesetzter bzw. eine Vorgesetzte mit einem oder einer ihm bzw. ihr unterstellten Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter eine Liebesbeziehung eingeht, ist dies letztlich eine Privatangelegenheit der beteiligten Personen und hat zunächst den Arbeitgeber nicht zu interessieren. Erst wenn es auf Grund dieser Beziehung zu Spannungen innerhalb der Betriebsgemeinschaft kommt, kann der Arbeitgeber eingreifen. Es ist dann aber nicht die Partnerschaft oder die Liebesbeziehung, die stört, sondern das Verhalten, mit dem der eine oder der andere Partner oder beide oder außenstehende Dritte den betrieblichen Ablauf beeinträchtigen.“*²⁰

Statt Liebesbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern zu verbieten, kommt es für Arbeitgeber in Betracht anzuordnen, solche Beziehungen anzeigepflichtig zu machen. So bestimmt der Code of Conduct des Axel-Springer-Konzerns, dass enge persönliche (wie Liebes- oder sexuelle) Beziehungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Personalverantwortung zu anderen Kolleginnen und Kollegen in ihrem Zuständigkeitsbereich gegenüber den Vorgesetzten oder der Personal- oder Compliance-Abteilung offenzulegen sind.²¹ Solche ausdrücklichen Bestimmungen scheinen in den Verhaltensregeln der Unternehmen selten vorzukommen, werden aber als zulässig erachtet, um Interessenskonflikte oder sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz zu verhindern.²² Mögliche Reaktionsmöglich-

¹⁸ BAG NZA 2008, 1248, 1255.

¹⁹ LAG Düsseldorf, Beschl. vom 14.11.2005 („Wal-Mart“) - 10 TaBV 46/05 (nicht rechtskräftig), NZA-RR 2006, 81, 88. Das Bundesarbeitsgericht hält dagegen eine Regelung eines Arbeitgebers, die bestimmt, dass sich die Arbeitnehmer so verhalten sollen, dass „ungebührliche Vorgesetztenverhältnisse“ vermieden werden, für zulässig. Der Beschluss des BAG vom 22.7.2008 - 1 ABR 40/07, NZA 2008, 1248, 1255, behandelt die Frage allerdings unter dem Gesichtspunkt der Mitbestimmung durch den Betriebsrat.

²⁰ LAG Düsseldorf, ebenda.

²¹ https://www.axelspringer.com/data/uploads/2021/01/coc_deutsch.pdf, S. 15.

²² Eufinger, Liebesbeziehungen am Arbeitsplatz aus arbeitsrechtlicher Sicht, ArbRAktuell 2024, 212, 214.

keiten für den Arbeitgeber sind je nach den Umständen des Einzelfalls der Entzug der Weisungsbefugnis gegenüber dem betroffenen Kollegen oder der betroffenen Kollegin, ein Genehmigungserfordernis von Weisungen durch eine zweite Person oder die Versetzung einer der beiden betroffenen Personen.²³

Eine generelle Anzeigepflicht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, also auch Beziehungen zwischen Kolleginnen und Kollegen der gleichen Hierarchiestufe betreffend, wird mangels Abhängigkeitsverhältnisses dagegen als unzulässig angesehen.²⁴

3. Übertragbarkeit der Regelungen

Nach § 1 Senatorengesetz stehen die Mitglieder des Senats in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Berlin. Laut Gesetzesentwurf unterscheidet sich das Rechtsverhältnis, in dem die Senatsmitglieder zu Berlin stehen, seiner Natur nach wesentlich von dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Beamten.²⁵ Es handelt sich dabei um ein Amtsverhältnis sui generis, das lediglich in mancherlei Hinsicht einem Beamtenverhältnis ähnelt, ohne ein solches zu sein.²⁶ Die Anwendung arbeitsrechtlicher Bestimmungen würde diesem Amtsverhältnis aufgrund fehlender Vergleichbarkeit nicht gerecht.

Denkbar ist daher allenfalls eine sinngemäße Übertragung der beamtenrechtlichen Regelungen auf Mitglieder des Senats.

§ 21 Abs. 2 Senatorengesetz lautet daher auch:

„Soweit die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats in den vorstehenden Vorschriften oder durch besonderes Gesetz nicht geregelt sind, finden die beamtenrechtlichen Grundsätze in dem Umfange sinngemäße Anwendung, als dies dem Wesen des Amtsverhältnisses (§ 1) entspricht.“

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung: „Die Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften ist selbstverständlich ausgeschlossen, soweit sie mit der Natur des Amtes nicht vereinbar wäre oder soweit positive Regelungen in den Vorschriften des Gesetzes oder in einem besonderen Gesetz enthalten sind.“²⁷

Eine Ähnlichkeit des Amtsverhältnisses der Mitglieder des Senats zu Berlin mit dem Beamtenverhältnis, die eine sinngemäße Anwendung rechtfertigen würde, besteht bspw. im

²³ Eufinger, ebenda, 214f.

²⁴ Eufinger, ebenda, 215.

²⁵ Drs. 1/1145, S. 5.

²⁶ Zum öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis der Bundesminister: Busse, Bundesministergesetz, 3. Online-Aufl. 2018, § 1 Rn. 1.

²⁷ Drs. 1/1145, S. 5.

Bereich der Besoldung und der Versorgung, so dass die Behörden im Falle der Überzahlung zum Erlass eines Leistungsbescheids zur Rückforderung der überzahlten Bezüge befugt sind.²⁸ Die beamtenrechtliche Vorschrift über die Kürzung der Besoldung bei Gewährung einer Versorgung durch eine zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtung gilt laut gesetzlicher Anordnung auch für die Mitglieder des Senats (§ 11 Abs. 5 Senatorengesetz i.V.m. § 8 BBesG BE²⁹).

Anders verhält es sich bei beamtenrechtlichen Pflichten, deren Nichtbefolgen ein Disziplinarverfahren zur Folge hat. Denn nach § 10 Satz 2 Senatorengesetz findet ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder des Senats nicht statt.

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 Beamtenstatusgesetz begehen Beamtinnen und Beamte ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Das Dienstvergehen wird gemäß § 2 Abs. 1 Disziplinargesetz³⁰ disziplinarrechtlich verfolgt.

Demgegenüber bestimmt sich die Verantwortlichkeit des Regierenden Bürgermeisters gemäß § 10 Satz 1 Senatorengesetz ausschließlich nach den Artikeln 57 und 91 der Verfassung von Berlin, die der übrigen Mitglieder des Senats ausschließlich nach den Artikeln 56 und 91 der Verfassung von Berlin (s. dazu oben unter A.). Dies bedeutet, dass ein etwaiges Fehlverhalten von Regierungsmitgliedern, solange keine strafrechtliche Grenze überschritten wird, grundsätzlich nur politisch sanktioniert werden kann.

Strafrechtlich kommen für Regierungsmitglieder bspw. Straftatbestände wie Vorteilsannahme nach § 331 StGB oder Verletzung von Dienstgeheimnissen gemäß § 353b StGB infrage.³¹ Zum tauglichen Täterkreis beider Tatbestände gehören Amtsträger. Dies sind nach der Legaldefinition des § 11 Abs. 1 Nr. 2 b) StGB Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen, somit auch die Mitglieder des Senats (§ 1 Senatorengesetz).

Aufgrund des gesetzlichen Ausschlusses eines Disziplinarverfahrens gegen Regierungsmitglieder scheidet eine sinngemäße Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften über die disziplinarische Ahndung beamtenrechtlicher Pflichten aus. Es würde keinen Sinn ergeben, beamtenrechtliche Pflichten analog auf Regierungsmitglieder anzuwenden, wenn die disziplinarische Ahndung eines Verstoßes gegen diese Pflichten gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen ist. Denn zum einen würde ein Pflichtverstoß dann rechtlich

²⁸ VG Weimar, Urt. v. 30. August 2016, LKV 2017, 91, 92f.

²⁹ Bundesbesoldungsgesetz [- Überleitungsfassung für Berlin -] in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 vom 21. Juni 2011 (GVBl. S. 266), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2024 (GVBl. S. 464).

³⁰ Vom 29. Juni 2004 (GVBl. S. 263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Oktober 2023 (GVBl. S. 334).

³¹ *Busse*, Bundesministergesetz, 3. Online-Aufl. 2018, § 1 Rn. 17.

folgenlos bleiben. Zudem sind die politischen oder strafrechtlichen Kategorien, die eine entsprechende Sanktionierung rechtfertigen, andere als die in den Beamtenpflichten festgelegten. So kommt es für eine strafrechtliche Verfolgung auf die Verwirklichung gesetzlich festgelegter Tatbestandsmerkmale an. Anlass für eine politische Sanktionierung kann ein Verhalten eines Regierungsmitglieds sein, das weder strafrechtlich bedeutsam ist noch unter den entsprechenden Regeln der Beamtenpflichten für einen Beamten irgendeine Relevanz hätte.

Somit sind weder die Regelungen des Beamtenrechts noch des Arbeitsrechts zur Vorbeugung von Ungleichbehandlungen oder Interessenkonflikten durch Liebesbeziehungen zwischen Beamten oder Arbeitnehmern zu ihren direkten Vorgesetzten auf die Mitglieder des Senats übertragbar.

C. Zu den Fragen 3 und 4:

Gibt es analog zu den Compliance-Regeln für Führungskräfte in der freien Wirtschaft Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats und welche sind diese? Wären solche Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats rechtlich bindend bzw. was hätte ein Verstoß gegen die Regeln für eine (rechtliche) Folge?

Welche Möglichkeiten bestehen, Compliance-Regeln für Senatsmitglieder rechtlich bindend festzulegen? Existieren für die Landesregierungen anderer Bundesländer bzw. für die Bundesregierung einschlägige Compliance-Regeln bzw. Verhaltenskodexe bzw. gab es solche in der Vergangenheit?

Mit den Begriffen „Compliance-Regeln“ und „Verhaltenskodex“ werden zwei verschiedene Arten von Vorschriften beschrieben:

Unter „Compliance“ wird im Unternehmensbereich die vom Vorstand zu verantwortende Einhaltung sowohl gesetzlicher Bestimmungen als auch selbst gesetzter Regeln verstanden.³² In welcher Weise diese Kontrolle erfolgt, legt das Unternehmen in einem Compliance Management System bzw. mit Compliance-Regeln fest.³³

³² Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bekanntmachung des Deutschen Corporate Governance Kodex (in der Fassung vom 24. Juni 2014) vom 30.09.2014, BAAnz AT 30.09.2014 B1, S. 5.

³³ Ebenda.

Der Begriff des Verhaltenskodex ist im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)³⁴ definiert. In § 2 Abs. 1 Nr. 10 UWG heißt es:

„,Verhaltenskodex‘ [ist] jede Vereinbarung oder Vorschrift über das Verhalten von Unternehmern, zu welchem diese sich in Bezug auf Wirtschaftszweige oder einzelne geschäftliche Handlungen verpflichtet haben, ohne dass sich solche Verpflichtungen aus Gesetzes- oder Verwaltungsvorschriften ergeben“.

Somit handelt es sich bei einem Verhaltenskodex regelmäßig um eine Selbstverpflichtung.

Die in der Fragestellung thematisierten Verhaltensregeln fallen damit unter den Begriff des Verhaltenskodex, da es nicht um das System geht, sicherzustellen, dass gesetzliche Verpflichtungen und selbst gesetzte Regeln eingehalten werden (Compliance-Regeln), sondern um die Festsetzung von Verhaltensvorschriften für die Mitglieder des Senats.

Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats sind nicht bekannt.

Verhaltenskodizes von Landesregierungen oder der Bundesregierung zur Verhinderung von Interessenkonflikten aufgrund einer Liebesbeziehung zwischen Regierungsmitgliedern sind ebenfalls nicht bekannt.

Der einzige öffentlich verfügbare Verhaltenskodex einer Landesregierung betrifft die Annahme von Geschenken. Nach § 7 Absatz 4 Satz 4 des Landesministergesetzes Mecklenburg-Vorpommern³⁵ erlässt die Landesregierung Verhaltensregelungen über die Annahme von Geschenken oder sonstigen Vorteilen. Der Verhaltenskodex der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern³⁶ bestimmt, dass der Erlass über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der öffentlichen Verwaltung³⁷ auf die Mitglieder der Landesregierung sinngemäß Anwendung findet, wobei den Besonderheiten der Amtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rechnung zu tragen ist.

³⁴ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), zuletzt geändert durch Art. 13 Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsg (VRUG) vom 8.10.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 272).

³⁵ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesministergesetz – LMinG) vom 10. Dezember 2012 (GVObI. M-V S. 527), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG zum LMinG und LParlG vom 15.6.2021 (GVObI. M-V S. 961, ber. S. 1006).

³⁶ Verhaltenskodex nach § 7 Absatz 4 des Landesministergesetzes vom 7. Mai 2013, AmtsBl. M-V 2013, S. 374.

³⁷ vom 6. Mai 1999 (AmtsBl. M-V S. 558).

Der Senat kann im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts³⁸ einen Verhaltenskodex beschließen, der für seine Mitglieder rechtlich bindend ist. Als Regierungsinnenrecht hätte ein Verstoß gegen einen solchen Kodex aber keine rechtliche Außenwirkung.³⁹

Abgesehen von einer strafrechtlichen Verfolgung kann ein Fehlverhalten eines Mitglieds des Senats daher – soweit nicht der spezielle Bereich des Art. 91 der Verfassung von Berlin (Verstöße gegen die Bestimmungen der Verfassung über das Finanzwesen) betroffen ist – nur politisch sanktioniert werden.⁴⁰

³⁸ S. zur Organisationsgewalt der Regierung *Horn*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.) , Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanzwesen, 2. Aufl. 2022, § 45 Rn. 37 sowie *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998.

³⁹ Vgl. zur Geschäftsordnung der Bundesregierung als Regierungsinnenrecht, welches weder andere Bundesorgane noch die Bürger betrifft: *Uhle/Müller-Franken*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG. Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 65 Rn. 54.

⁴⁰ *Wassermann/van Ooyen/Schmidt-Rögnitz*, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 5. Aufl. 2024, S. 192.

III. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Die Mitglieder des Senats stehen nach § 1 Senatorengesetz in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Berlin. Dieses unterscheidet sich wesentlich von dem Dienstverhältnis der Beamtinnen und Beamten sowie von Arbeitsverhältnissen. Gemäß § 5 Abs. 1 Senatorengesetz sind die Mitglieder des Senats für die Gesetzmäßigkeit ihrer Amtshandlungen und für die gewissenhafte Erfüllung ihrer Amtspflichten verantwortlich. Der Umgang mit Liebesbeziehungen zwischen Mitgliedern des Senats ist gesetzlich nicht geregelt.

Die Verantwortlichkeit des Regierenden Bürgermeisters bestimmt sich gemäß § 10 Satz 1 Senatorengesetz ausschließlich nach den Artikeln 57 (Misstrauensvotum des Abgeordnetenhauses) und 91 (Schadensersatz bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Verfassung über das Finanzwesen) der Verfassung von Berlin, die der übrigen Mitglieder des Senats ausschließlich nach den Artikeln 56 (insb. Entlassung der Senatoren durch den Regierenden Bürgermeister) und 91 der Verfassung von Berlin. Abgesehen von der – praktisch wenig relevanten – Regelung des Artikel 91 ist die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senats damit grundsätzlich eine politische. Während der Zugehörigkeit zum Senat findet ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder des Senats nicht statt (§ 10 Satz 2 Senatorengesetz).

Zu Frage 2:

Beamte sind zur unparteiischen und gerechten Aufgabenerfüllung verpflichtet (§ 33 Abs. 1 Satz 2 Beamtenstatusgesetz). Wenn eine Liebesbeziehung zwischen zwei Beamtinnen oder Beamten dazu führt, dass der Anschein erweckt wird, einer der Beteiligten sei in seinen dienstlichen Entscheidungen nicht mehr neutral und bevorzuge seinen Partner oder seine Partnerin, so kann dies ein Dienstvergehen darstellen, das disziplinarrechtlich verfolgt werden kann.

Das Verhalten von Beamtinnen und Beamten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert (§ 34 Abs. 1 Satz 3 Beamtenstatusgesetz). Umstände einer Liebesbeziehung zwischen Beamten und ihren Vorgesetzten, welche die dienstlichen Belange beeinträchtigen oder der Pflicht der Beamtin oder des Beamten zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten widersprechen, können daher ebenfalls zu einer Dienstpflichtverletzung führen.

Arbeitsrechtlich werden Beziehungen am Arbeitsplatz grundsätzlich dem rechtlich nicht zugänglichen Bereich privater Lebensführung zugeordnet. Ein Verbot von Liebesbeziehungen im Betrieb wäre nach der Rechtsprechung wegen des darin liegenden schwerwiegenden Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Arbeitnehmer unzulässig. Arbeitgeber dürfen aber anordnen, dass Liebesbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern angezeigt werden müssen, um Interessenkonflikten vorzubeugen.

Weder die Regelungen des Beamtenrechts noch des Arbeitsrechts zur Vorbeugung von Ungleichbehandlungen oder Interessenkonflikten durch Liebesbeziehungen zwischen Beamten oder Arbeitnehmern zu ihren direkten Vorgesetzten sind auf die Mitglieder des Senats übertragbar. Denn arbeitsrechtliche Verhältnisse sind mit einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis nicht vergleichbar. Auch eine sinngemäße Übertragung der hier einschlägigen beamtenrechtlichen Regelungen auf Mitglieder des Senats scheidet vorliegend aus, da ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder des Senats nicht stattfindet und es keinen Sinn ergeben würde, beamtenrechtliche Pflichten analog auf Regierungsmitglieder anzuwenden, wenn die disziplinarische Ahndung eines Verstoßes gegen diese Pflichten gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Zu den Fragen 3 und 4:

Verhaltensregeln für Mitglieder des Berliner Senats sind ebenso wenig bekannt wie Verhaltenskodizes von Landesregierungen oder der Bundesregierung zur Verhinderung von Interessenkonflikten aufgrund einer Liebesbeziehung zwischen Regierungsmitgliedern. Der Senat kann im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts einen Verhaltenskodex beschließen, der für seine Mitglieder rechtlich bindend ist. Als Regierungsinnenrecht hätte ein Verstoß gegen einen solchen Kodex aber keine rechtliche Außenwirkung. Grundsätzlich kann das Fehlverhalten eines Mitglieds des Senats – abgesehen von einer bei Erfüllung bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen denkbaren strafrechtlichen Verfolgung – nur politisch sanktioniert werden.

* * *