

Rechtsquellen:

SG § 13 Abs. 1;
SÜG § 5 Abs. 1 Satz 1, Nr. 1, 2, § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 17, § 14 Abs. 3 Satz 1;
ZDv 2/30 Nr. 2705 Abs.1, Nr. 2706 Abs. 1

Stichworte:

Sicherheitsüberprüfung; Sicherheitsrisiko; Auflage; Russland; Russische Föderation; Sicherheitsbetreuung; Ehefrau; Meldepflicht.

Leitsatz:

Tatsächliche Anhaltspunkte für Zweifel an der Zuverlässigkeit eines Soldaten bei der Wahrnehmung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit können sich daraus ergeben, dass dieser Einschränkungen, Auflagen oder personenbezogene Sicherheitshinweise nicht oder nur unzureichend befolgt, die der Geheimschutzbeauftragte mit seiner Entscheidung nach § 14 Abs. 3 Satz 1 SÜG verbunden hat.

BVerwG, Beschluss des 1. Wehrdienstsenats vom 27. Februar 2003
- BVerwG 1 WB 51.02 -

Der Antragsteller ist Berufssoldat im Dienstgrad eines Oberstleutnants. Im März 1993 schloss der Geheimschutzbeauftragte des Streitkräfteamtes (GB/SKA) eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2) mit dem Ergebnis ab, dass keine Umstände für die Feststellung eines Sicherheitsrisikos vorlägen; er erteilte dem Antragsteller jedoch - unter gleichzeitiger Anordnung einer besonderen Sicherheitsaufsicht/Sicherheitsbetreuung - die Auflage, geplante Besuchsreisen in Staaten mit besonderen Sicherheitsrisiken (SmbS) sowie jegliche Kontakte dorthin dem Sicherheitsbeauftragten und dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) anzuzeigen.

In der Folgezeit verstieß der Antragsteller gegen diese Meldeauflage und machte zusätzlich in einer Sicherheitserklärung unvollständige Angaben. Daraufhin stellte der GB/SKA im Januar 2002 fest, dass die erweiterte Sicherheitsüberprüfung Umstände ergeben habe, die im Hinblick auf eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit des Antragstellers ein Sicherheitsrisiko darstellten.

Der dagegen gerichtete Antrag auf gerichtliche Entscheidung blieb erfolglos.

A u s d e n G r ü n d e n :

Der Antrag, den Bescheid des GB/SKA vom 16. Januar 2002 und den ihn bestätigenden Beschwerdebescheid des Bundesministers der Verteidigung (BMVg) vom 8. Oktober 2002 aufzuheben, ist zulässig.

Die Feststellung über das Bestehen eines Sicherheitsrisikos gemäß § 14 Abs. 3 SÜG kann durch einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung vor den Wehrdienstgerichten angefochten werden (stRspr.: vgl. zuletzt Beschlüsse vom 24. Mai 2000 - BVerwG 1 WB 25.00 - <BVerwGE 111, 219 = Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 9 = LKV 2001, 33>, vom 18. Oktober 2001 - BVerwG 1 WB 54.01 - <Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 11 = NVwZ-RR 2002, 205 [LS]> und vom 21. Februar 2002 - BVerwG 1 WB 77.01 - <Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 12 = ZBR 2002, 292 -[LS]>m.w.N.). Wird der Bescheid über das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung vom Gericht aufgehoben, ist die zuständige Stelle verpflichtet, eine neue Entscheidung zu treffen (Beschlüsse vom 26. Oktober 1999 - BVerwG 1 WB 13.99 - <BVerwGE 111, 30 = Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 7 = NZWehrr 2000, 31 = ZBR 2000, 95>, vom 24. Mai 2000 - BVerwG 1 WB 25.00 - <a.a.O.>, vom 30. Januar 2001 - BVerwG 1 WB 119.00 - <Buchholz 402.8 § 5 SÜG

Nr. 10 = NVwZ-RR 2001, 520 = DVBl 2001, 1072 >, vom 18. Oktober 2001 - BVerwG 1 WB 54.01 - <a.a.O.>, vom 21. Februar 2002 - BVerwG 1 WB 77.01 - <a.a.O.> und vom 16. Mai 2002 - BVerwG 1 WB 14.02 -).

Der danach zulässige Antrag hat aber in der Sache keinen Erfolg.

Die Erfüllung des Verteidigungsauftrags der Bundeswehr ist nur gewährleistet, wenn allein solche Soldaten Zugang zu Verschlussachen erhalten, bei denen keinerlei Sicherheitsbedenken bestehen. Die dazu notwendige Überprüfung von Angehörigen der Bundeswehr auf Sicherheitsbedenken ist eine vorbeugende Maßnahme, die Sicherheitsrisiken nach Möglichkeit ausschließen soll (stRspr.: u.a. Beschlüsse vom 26. Oktober 1999 - BVerwG 1 WB 13.99 - <a.a.O.>, vom 24. Mai 2000 - BVerwG 1 WB 25.00 - <a.a.O.>, vom 30. Januar 2001 - BVerwG 1 WB 119.00 - <a.a.O.> und vom 18. Oktober 2001 - BVerwG 1 WB 54.01 - <a.a.O.>).

...

Gemessen an diesen Grundsätzen ist die Feststellung des GB/SKA, dass in der Person des Antragstellers ein Sicherheitsrisiko besteht, rechtlich nicht zu beanstanden.

Tatsächliche Anhaltspunkte, die nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÜG in Verbindung mit Nr. 2414 Satz 1 Nr. 1 ZDv 2/30 Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen bei der Wahrnehmung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit und damit ein Sicherheitsrisiko begründen, können sich im Einzelfall auch daraus ergeben, dass der Betroffene Einschränkungen, Auflagen oder personenbezogene Sicherheitshinweise nicht oder nur unzureichend befolgt, die der Geheimschutzbeauftragte mit seiner Entscheidung nach § 14 Abs. 3 Satz 1 SÜG verbindet. Für die Zeit vor Inkrafttreten des SÜG vom 20. April 1994 (BGBl I S. 867) sind insoweit Nrn. 2705 Abs. 1, 2706 Abs. 1 ZDv 2/30 i.V.m. § 10 Abs. 4 SG zu berücksichtigen. § 10 Abs. 4 SG - seit Inkrafttreten des SÜG § 14 Abs. 3 Satz 1 SÜG sowie § 35 Abs. 3 SÜG i.V.m. Nrn. 2705 Abs. 1, 2706 Abs. 1 ZDv 2/30

ermächtigen den GB, wenn nach seiner Beurteilung kein Sicherheitsrisiko vorliegt, gleichwohl seine Entscheidung mit Nebenbestimmungen zu verbinden. Dies kommt auch und insbesondere in Betracht, wenn der Betroffene einer besonderen Sicherheitsbetreuung im Sinne der Nr. 213 ZDv 2/30 unterstellt werden soll.

Mit dem bestandskräftigen Bescheid vom 16. März 1993 hat der GB/SKA die Feststellung des positiven Abschlusses der erweiterten Sicherheitsüberprüfung (Ü 2) mit der Anordnung einer Sicherheitsbetreuung für den Antragsteller und u.a. der zusätzlichen Auflage verbunden, "jegliche Kontakte" in SmbS dem Sicherheitsbeauftragten und dem MAD anzuzeigen. Gegen diese Auflage hat der Antragsteller dadurch verstoßen, dass er seinen fernmündlichen Kontakt mit dem ehemaligen russischen General T. im Jahr 1996 - im Kontext mit dem Brief der Frau T. vom 5. August 1996 - und die wiederholten fernmündlichen Kontaktaufnahmen seiner Ehefrau mit ihren ehemaligen Schulfreundinnen und einer ehemaligen Arbeitskollegin in Moskau nicht dem MAD gemeldet hat.

Dem Antragsteller war seinerzeit klar, dass zu den in der Auflage genannten SmbS insbesondere die Russische Föderation gehörte. Dies folgt sowohl aus seiner Belehrung durch den MAD am 22. Juli 1992 als auch aus seiner persönlichen Stellungnahme gegenüber dem GB/SKA vom 8. Oktober 2001. Die Russische Föderation war durch Runderlass des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 12. Februar 1992 - IS 4 - 606 040/01 - in die Liste der Staaten aufgenommen worden, die als SmbS in den Geltungsbereich der Reiseanordnung für Bundesbedienstete in sicherheitsempfindlicher Tätigkeit einbezogen waren. Diese Regelung hatte der BMVg für seinen Geschäftsbereich in Anlage A 5 Beilage 1 (Stand: 12. Februar 1992) der ZDv 2/30 übernommen. Die Einstufung der Russischen Föderation als SmbS durch den GB/SKA für das Jahr 1993 hat der Senat rechtlich nicht beanstandet (Beschluss vom 9. November 1994 - BVerwG 1 WB 10.94 -). Das BMI als zuständige Nationale Sicherheitsbehörde hat aufgrund des

§ 13 Abs. 1 Nr. 17 des 1994 in Kraft getretenen SÜG in der Folgezeit weiterhin festgestellt, dass die Russische Föderation zu den SmbS gehört (vgl. Anlage 3 zum Runderlass des BMI vom 6. Juni 1997 - IS 4 - 606 411-1/1 - und Anlage 1 zum Runderlass des BMI vom 20. Dezember 2000 - IS 4 - 606 411-1/22 -).

Die Auflagenformulierung "jegliche Kontakte" ist im Kontext mit dem Gesamthalt der sonstigen Nebenbestimmungen auszulegen. Dabei ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu beachten, dass für die Auslegung von Willensäußerungen der Verwaltung gemäß der im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des § 133 BGB nicht der innere, sondern der erklärte Wille in der Regelung maßgeblich ist, wie er aus einem verobjektivierten Empfängerhorizont heraus verstanden werden muss (Beschlüsse vom 18. August 1992 - BVerwG 1 WB 2.92 - <DokBer B 1993, 200> und vom 18. November 1997 - BVerwG 1 WB 46.97 - <BVerwGE 113, 158 [166] = Buchholz 236.1 § 10 SG Nr. 27 = NZWehrr 1998, 26 = NVwZ 1998, 403 = ZBR 1998, 242>, vgl. ferner Urteile vom 18. Juni 1980 - BVerwG 6 C 55.79 - <BVerwGE 60, 223 [228 f.]> und vom 21. Juli 1983 - BVerwG 3 C 11.82 - <BVerwGE 67, 305 [307 f.]>). Demzufolge ist die Formulierung "jegliche Kontakte" schon nach ihrem Wortlaut im Kontrast zu der ausdrücklichen weiteren Nebenbestimmung zu geplanten Besuchsreisen eindeutig und unmissverständlich so zu verstehen, dass damit nicht nur Besuchsreisen des Antragstellers, sondern im umfassenden Sinne alle schriftlichen, fernmündlichen und persönlichen Kontakte in einen SmbS oder zu Angehörigen eines derartigen Staates gemeint sind. Da der Antragsteller zusätzlich einer ausdrücklichen Sicherheitsbetreuung unterstellt war, die seinem besonderen Schutz vor Gefährdungslagen diene, konnte die Angabe "jegliche Kontakte" bei der erforderlichen objektiven Betrachtungsweise nicht nur einschränkend dahin verstanden werden, dass seine eigenen Kontaktinitiativen betroffen seien; vielmehr umfasste die Formulierung "jegliche Kontakte" auch Situationen, in denen Dritte Verbindung zum Antragsteller aufnehmen würden.

Die Meldepflicht, der zwar nur der Antragsteller selbst als Adressat des Bescheids vom 16. März 1993 unterlag, bezog sich aber auch auf jegliche Kontakte seiner Ehefrau. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Antragsteller nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Nebenbestimmung aufgrund der ehemaligen russischen Staatsbürgerschaft seiner Ehefrau, die bis zum 26. Juni 1992 bestand, einer besonderen Sicherheitsaufsicht/-betreuung unterstellt war. Dieser umfassende Schutzzweck, der nicht nur an seine eigenen Verbindungen zu Angehörigen der ehemaligen Streitkräfte der UdSSR anknüpfte, sondern ausdrücklich auf seine Ehefrau Bezug nahm, zwingt zu der Auslegung, dass auch Verbindungen oder Kontakte seiner Ehefrau in SmbS seiner Meldepflicht unterlagen.

Insgesamt ist die Nebenbestimmung angesichts ihrer weiten unbeschränkten Fassung damit dahin auszulegen, dass sie jeden Kontakt des Antragstellers oder seiner Ehefrau zu Personen oder Institutionen erfasst, die einen Bezug zu SmbS aufwiesen, und zwar unabhängig davon, wo sich die Kontaktperson aufhielt oder wo oder über welches Medium der Kontakt erfolgte.

Unter Beachtung dieser Maßgaben erstreckte sich die Meldepflicht des Antragstellers nach dem Bescheid vom 16. März 1993 auf das unstreitig zwischen ihm und General T. im Jahre 1996 geführte Telefongespräch, welches an den Brief der Frau T. vom 5. August 1996 anknüpfte. Dieser Brief war ausdrücklich an den Antragsteller selbst gerichtet und enthielt eine unmissverständliche dringende Aufforderung an ihn und seine Ehefrau, fernmündlich Verbindung zum Ehepaar T. aufzunehmen. Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist in diesem Zusammenhang unerheblich, dass das russische Ehepaar T. die Kontaktaufnahme in Deutschland initiiert hat. Denn unstreitig hielten sich die Eheleute T. 1996 nur besuchsweise in Bayern auf, waren aber weiterhin in Russland ansässig.

Da der Antragsteller einer Sicherheitsbetreuung unterstellt war, war er ferner - wie dargelegt - verpflichtet, die regelmäßigen fernmündlichen Gespräche seiner Ehefrau mit ihren Freundinnen in Moskau dem MAD mitzuteilen. Ohne Erfolg beruft er sich insoweit auf Äußerungen und dienstliche Erklärungen von Soldaten, die 1992 im Rahmen seiner damaligen Sicherheitsüberprüfung erklärt hätten, Aktivitäten seiner Ehefrau seien für die Sicherheitsüberprüfung nicht relevant. Derartige Äußerungen waren angesichts der nachfolgenden umfassenden Auflagenbestimmung im Bescheid vom 16. März 1993 nicht geeignet, den Antragsteller von seiner diesbezüglichen Meldepflicht freizustellen. Verbindliche Regelungen über Inhalt und Umfang seiner Meldepflichten hatten weder Angehörige des MAD noch der Sicherheitsbeauftragte der damaligen Dienststelle des Antragstellers zu treffen. Allein der GB/SKA als nach Nr. 2416 ZDv 2/30 zuständige Stelle war zu der Entscheidung berufen, die Meldepflichten des Antragstellers - nach der Sicherheitsüberprüfung - festzulegen. Für den Antragsteller waren deshalb nur die Auflagenbestimmungen in dem Bescheid vom 16. März 1993 maßgeblich.

Der Pflicht, den Kontakt zu dem russischen General T. und die vorbezeichneten Kontakte seiner Ehefrau zu melden, ist der Antragsteller nicht nachgekommen. Erst im Jahr 2000 hat er hierzu in der Befragung durch den MAD Erklärungen abgegeben.

Weitere tatsächliche Anhaltspunkte, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen bei der Wahrnehmung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit begründen, können sich nach der Rechtsprechung des Senats auch aus Verletzungen der Wahrheitspflicht gemäß § 13 Abs. 1 SG ergeben, wenn der Betroffene in einer Sicherheitserklärung oder in sonstigen Formerklärungen falsche oder zumindest unvollständige Angaben macht (Beschlüsse vom 27. August

1998 - BVerwG 1 WB 9.98 - und vom 18. Oktober 2001 - BVerwG 1 WB 54.01 - <a.a.O.>). Ein solcher Fall liegt hier vor.

Der GB/SKA durfte ohne Rechtsfehler davon ausgehen, dass der Antragsteller in der Sicherheitserklärung vom 27. März 1998 bewusst unvollständige Angaben über die Kontakte und Beziehungen seiner Ehefrau zu ehemaligen Schulkameradinnen bzw. einer ehemaligen Arbeitskollegin in Moskau gemacht hat. Denn es wurde darin unter Nr. 8.4 ausdrücklich danach gefragt, ob er sowie sein Ehegatte/Lebenspartner sonstige Beziehungen in einen SmbS oder zu außerhalb des Gebietes dieser Staaten lebenden Vertretern eines solchen Staates habe. Aus den Erläuterungen zu Nr. 8.4 der Sicherheitserklärung folgt unmissverständlich, dass zu den "sonstigen Beziehungen" insbesondere auch gesellschaftliche Verbindungen zu nahen Bekannten gehören, die nicht als nahe Angehörige zu qualifizieren sind. Solche Beziehungen hat der Antragsteller wahrheitswidrig verneint.

Ohne Rechtsfehler hat der GB/SKA ferner angenommen, dass tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SÜG i.V.m. Nr. 2414 Satz 1 Nr. 2 ZDv 2/30 in der Weise ein Sicherheitsrisiko begründen, dass der Antragsteller einer besonderen Gefährdung durch Anbahnungsversuche fremder Nachrichtendienste ausgesetzt sein könnte. Derartige Anhaltspunkte für eine konkrete Gefährdung durch Erpressbarkeit konnte der GB/SKA aus dem Umstand ableiten, dass der Antragsteller den Auflagen aus dem Bescheid vom 16. März 1993 nicht vollständig nachgekommen war und im Rahmen seiner Sicherheitserklärung vom 27. März 1998 unvollständige Angaben gemacht hat. Diese Tatsachen können für einen fremden Nachrichtendienst ein Druckmittel innerhalb eines Anbahnungs- und Werbungsversuches darstellen. Darüber hinaus leben nach dem Akteninhalt mehrere nahe Familienangehörige der Ehefrau des Antragstellers weiterhin in Russland. Deshalb ist die Einschätzung des GB/SKA rechtlich nicht zu beanstanden, dass auch unter Zuhilfenahme von Repressalien

gegenüber diesen Personen versucht werden könnte, eine nachrichtendienstliche Mitarbeit des Antragstellers zu erzwingen. Entsprechendes gilt für eine mögliche Einflussnahme gegenüber den Freundinnen seiner Ehefrau.

Ferner ist die prognostische Einschätzung des GB/SKA rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Antragsteller zurzeit und auf mittlere Sicht keine Gewähr für die erforderliche Zuverlässigkeit eines Stabsoffiziers in der Bundeswehr bei der Wahrnehmung sicherheitsempfindlicher Tätigkeit bietet. Die Stellungnahmen des Antragstellers in seinen Anhörungen dokumentieren eine gewisse mangelnde Einsichtsfähigkeit in die Belange der militärischen Sicherheit, indem er darauf beharrt, selbst zu entscheiden, welche Kontaktaufnahmen er meldet und welche nicht und ob in seiner Person ein Gefährdungsgrad vorliegt. Die Meldepflicht aus dem Auflagenbescheid lässt diese Differenzierung nicht zu. Die Gefährdungsbeurteilung obliegt im Übrigen nicht dem betroffenen Soldaten, sondern dem GB/SKA.

Die festgestellten tatsächlichen Anhaltspunkte für eine besondere Gefährdung des Antragstellers durch Anbahnungs- und Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste werden nicht dadurch ausgeschlossen, dass in den letzten Jahren seit 1996 gegenüber dem Antragsteller oder seiner Ehefrau keine konkreten Werbungsversuche stattgefunden haben. Für die Annahme eines Sicherheitsrisikos ist es nicht erforderlich, dass die Gefährdung durch konkrete Anbahnungsversuche bereits realisiert wurde. Vielmehr soll dies gerade vermieden werden (Beschluss vom 31. Juli 2002 - BVerwG 1 WB 21.02 - <DokBer B 2003, 16 = ZBR 2002, 406, [LS]>).

Die Feststellung eines Sicherheitsrisikos durch den GB/SKA wird entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht dadurch in Frage gestellt, dass er weiterhin im Besitz der Konferenzbescheinigung ist. Unstreitig nimmt der Antragsteller nach seinem Dienstpostenwechsel im Mai 2002 keine sicherheitsrelevanten

Aufgaben mehr wahr. Seine Ermächtigung zum Zu- und Umgang mit Verschlussachen wurde nach Mitteilung des BMVg - PSZ I 7 - vom 26. Februar 2003 damals aufgehoben. Die Konferenzbescheinigung nach Nr. 1202 ZDv 2/30 präjudiziert entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht die materielle Frage des Bestehens eines Sicherheitsrisikos. Sie dient vielmehr lediglich als Beweispapier im Außenverhältnis über eine abgeschlossene Sicherheitsüberprüfung und ist im Übrigen nach Nr. 1202 ZDv 2/30 nicht länger als ein Kalenderjahr gültig.

Der Hinweis des GB/SKA, die Frist bis zu einer Wiederholungsüberprüfung angesichts der guten dienstlichen Leistungen des Antragstellers auf zwei Jahre zu verkürzen, begegnet rechtlich keinen Bedenken. Regelmäßig beginnt diese Frist mit der Feststellung eines Sicherheitsrisikos (vgl. Beschlüsse vom 12. April 2000 - BVerwG 1 WB 12.00 - und vom 19. Dezember 2001 - BVerwG 1 WB 64.01 -) und dauert nach § 17 Abs. 1 SÜG i.V.m. Nr. 2801 ZDv 2/30 fünf Jahre. Der GB/SKA hat mit der festgelegten Fristverkürzung der nach Abgabe der Sicherheitserklärung unbeanstandet gebliebenen sicherheitsempfindlichen Tätigkeit des Antragstellers sowie der positiven Einschätzung seiner Vorgesetzten in ausreichendem Maß Rechnung getragen.

Prof. Dr. Pietzner

Dr. Frenz

Dr. Deiseroth

Paulowicz

Edler von Bohl