



---

## **Infobrief**

---

### **Geheimchutzrecht**

Voraussetzungen und Folgen der Einstufung von Informationen als Verschlusssachen

Marten Vogt/Dierk Wahlen

**Geheimchutzrecht**

Voraussetzungen und Folgen der Einstufung von Informationen als Verschlusssachen

Verfasser/in:	Regierungsrat Dr. Marten Vogt, Regierungsrat Dr. Dierk Wahlen
Aktenzeichen:	WD 3 - 3010 - 036/15
Abschluss der Arbeit:	23. Juli 2015
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Gegenstände und Rechtsgrundlagen des staatlichen Geheimschutzrechts</b>	<b>4</b>
2.1.	Begriff der Verschlusssache	5
2.2.	Zuständigkeit	5
2.3.	Grundsatz: „Einstufung nur, wenn notwendig“	6
<b>3.</b>	<b>Geheimhaltungsgrade</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Folgen der Einstufung</b>	<b>9</b>
4.1.	Materieller Geheimschutz	9
4.2.	Personeller Geheimschutz	10
4.2.1.	Einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1)	12
4.2.2.	Erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2)	12
4.2.3.	Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3)	13
<b>5.</b>	<b>Kontrolle der Einstufungspraxis und des Umgangs mit Verschlusssachen</b>	<b>14</b>
	<b>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Fachzeitschriften</b>	<b>15</b>

## 1. Einleitung

Dieser Infobrief stellt die Grundzüge des Geheimschutzrechts des Bundes dar. Insbesondere werden die Kriterien erörtert, nach denen sich die Einstufung von Informationen als Verschlussache richtet. Weiter wird ein Überblick über die Folgen einer Einstufung gegeben. Eingegangen wird schließlich auch auf Zuständigkeits- und Kontrollfragen.

## 2. Gegenstände und Rechtsgrundlagen des staatlichen Geheimschutzrechts

Der staatliche Geheimschutz umfasst alle Maßnahmen zur Geheimhaltung von Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen, die von einer staatlichen Stelle als Verschlussache eingestuft worden sind. Er wird geregelt durch eine Vielzahl von Vorschriften des Bundes- und des Landesrechts. Rechtsgrundlagen für den staatlichen Geheimschutz des Bundes bilden in erster Linie das **Sicherheitsüberprüfungsgesetz<sup>1</sup> (SÜG)** und ergänzende Verwaltungsvorschriften. Über den Geheimschutz in Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht entscheiden die Verfassungsorgane selbst, weshalb insoweit vom allgemeinen Geheimschutzrecht des Bundes abweichende Regelungen erlassen werden können.<sup>2</sup>

Der staatliche Geheimschutz lässt sich untergliedern in eine personelle und eine materielle Komponente.<sup>3</sup> Gegenstand des **personellen Geheimschutzes** ist die Überprüfung von Personen, die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben. Die Sicherheitsüberprüfung soll klären, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, an der persönlichen Integrität der überprüften Person zu zweifeln – mit anderen Worten, ob sie ein Sicherheitsrisiko darstellt.<sup>4</sup>

Der **materielle Geheimschutz** betrifft dagegen die technischen und organisatorischen Vorkehrungen zum Schutz geheimhaltungsbedürftiger Informationen vor Entwendung oder Kenntnisnahme durch Unbefugte.<sup>5</sup>

Regelungsort des personellen Geheimschutzes ist in erster Linie das SÜG, während der materielle Geheimschutz des Bundes vor allem in der nach § 35 SÜG erlassenen **Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung)<sup>6</sup>**

- 
- 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2576) geändert worden ist.
  - 2 Vgl. die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages und die Geheimschutzordnung des Bundesrates.
  - 3 Bundesministerium des Innern, Staatlicher Geheimschutz, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Verfassungsschutz/Staatlicher-Geheimschutz/staatlicher-geheimschutz\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Verfassungsschutz/Staatlicher-Geheimschutz/staatlicher-geheimschutz_node.html) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).
  - 4 Vgl. Ebert/Tiller, Grundzüge des behördlichen Geheimschutzes in Thüringen, LKV 2001, 255 (256).
  - 5 Vgl. Rudisile, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 28. Ergänzungslieferung 2015 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2007), § 99 VwGO Rn. 39.
  - 6 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung – VSA) vom 31. März 2006 in der Fassung vom 26. April 2010 (GMBL. 2010, S. 846).

geregelt ist. Diese richtet sich an Bundesbehörden und bundesunmittelbare öffentlich-rechtliche Einrichtungen, die mit Verschlussachen arbeiten und damit Vorkehrungen zu deren Schutz zu treffen haben. Darüber hinaus richtet sie sich an Personen, die Zugang zu Verschlussachen erhalten oder eine Tätigkeit ausüben, bei der sie sich Zugang zu Verschlussachen verschaffen können und dabei bestimmte Schutzvorkehrungen zu beachten haben. In den Ländern bestehen entsprechende Verwaltungsvorschriften.

Gesondert geregelt ist der Umgang mit Verschlussachen, die innerhalb des Bundestages entstehen oder dem Bundestag, seinen Ausschüssen oder Mitgliedern zugeleitet werden. Hierfür gilt nach deren § 1 die **Geheimchutzordnung des Deutschen Bundestages**, die jedoch an vielen Stellen auf die VS-Anweisung Bezug nimmt.<sup>7</sup> Soweit ausschließlich der Bereich der Verwaltung des Bundestages berührt wird, gilt die VS-Anweisung nach § 1 der Ausführungsbestimmungen zur Geheimchutzordnung unmittelbar.

### 2.1. Begriff der Verschlussache

Schlüsselbegriff des Geheimchutzrechts ist der Begriff der **Verschlussache** (VS). An ihn knüpfen die Regelungen sowohl des personellen als auch des materiellen Geheimchutzes an. Die Verschlussache ist der zentrale Anknüpfungspunkt für eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit, die eine Sicherheitsüberprüfung nach dem SÜG erforderlich macht.<sup>8</sup> Dementsprechend wird der Begriff in § 4 SÜG legaldefiniert. Hierauf nimmt wiederum die das materielle Geheimchutzrecht enthaltende VS-Anweisung Bezug, so dass beiden Vorschriften der gleiche Verschlussachenbegriff zu Grunde liegt.

**§ 4 Abs. 1 SÜG definiert Verschlussachen** als im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, unabhängig von ihrer Darstellungsform, die entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit von einer amtlichen Stelle oder auf deren Veranlassung eingestuft werden.

Da es auf die Darstellungsform nicht ankommt, können neben Schriftstücken, Zeichnungen, Karten, Fotokopien, Lichtbildmaterial und ähnlichem beispielsweise auch elektronische Dateien und Datenträger, elektrische Signale und Geräte oder schlicht das gesprochene Wort eine Verschlussache darstellen (vgl. § 2 Abs. 1 VS-Anweisung).

### 2.2. Zuständigkeit

Nach § 4 Abs. 1 S. 2 SÜG erfolgt die Einstufung als Verschlussache durch eine amtliche Stelle oder auf deren Veranlassung. Zuständig für die Einstufung als Verschlussache ist nach § 8 Abs. 1

---

7 Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Flick-Untersuchungsausschuss (BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83 und 15/83, BVerfGE 67, 100 [137]) geht die herrschende Meinung davon aus, dass die Geheimchutzordnung des Bundestages ausreichende Vorkehrungen zur Wahrung entsprechender Geheimnisse enthält, so dass die Vorlage von Unterlagen grundsätzlich nicht verweigert werden darf, wenn der Bundestag den von der Regierung festgelegten Geheimhaltungsgrad akzeptiert; siehe Glaben, Der Schutz staatlicher und privater Geheimnisse im Spannungsfeld parlamentarischer Untersuchungen, DÖV 2007, 149 (153).

8 Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 1.

VS-Anweisung die **herausgebende Stelle**, also die zuständige innerbehördliche Organisationseinheit. Dasselbe gilt für die Änderung und Aufhebung der VS-Einstufung, § 9 VS-Anweisung.

### 2.3. Grundsatz: „Einstufung nur, wenn notwendig“

Entscheidend für die Einstufung als Verschlussache ist folgender in § 8 Abs. 1 VS-Anweisung umschriebener Grundsatz: Eine Einstufung als Verschlussache darf nur vorgenommen werden, **soweit die Einstufung notwendig ist**.

Hierzu muss die Verschlussache zunächst im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftig sein. Welche öffentlichen Interessen hiermit gemeint sind, ergibt sich aus den **Schutzgütern**, die in den Geheimhaltungsgraden in § 4 Abs. 2 SÜG bzw. § 3 VS-Anweisung genannt werden.<sup>9</sup> Danach kommt eine im öffentlichen Interesse bestehende Geheimhaltungsbedürftigkeit grundsätzlich nur in Betracht, wenn die Informationen die **äußere Sicherheit, auswärtige Beziehungen** oder die **innere Sicherheit** der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder sowie durch die Bundesrepublik Deutschland zu **schützende Belange Dritter** betreffen. Private oder geschäftliche Interessen scheiden als Grund für eine Einstufung als Verschlussache ebenso aus wie Interessen politischer Parteien.<sup>10</sup>

Dem mit dem Geheimschutzrecht verfolgten Ziel eines optimalen Schutzes geheimhaltungsbedürftiger Informationen des Staates wird nur dann Rechnung getragen, wenn tatsächlich nur die unbedingt geheimhaltungsbedürftigen Informationen als Verschlussachen klassifiziert werden. Eine ungerechtfertigte oder zu hohe Einstufung verursacht nicht nur höhere Sicherheitskosten, weil für die mit den Verschlussachen befassten Personen aufwändige (zum Teil auch grundrechtsrelevante) Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt und Schutzvorkehrungen getroffen werden müssen. Eine exzessive Einstufung begründet auch die Gefahr einer Verwässerung des Geheimschutzes, weil die allgemeine Akzeptanz der Schutzvorkehrungen und die individuelle Sorgfalt im Umgang mit Verschlussachen nachlassen dürften.<sup>11</sup>

Deshalb werden die für die Vornahme von VS-Einstufungen zuständigen Mitarbeiter in der Anlage 1 zur VS-Anweisung zu einer umsichtigen und sachgerechten Einstufungspraxis aufgefordert, insbesondere zur kritischen Prüfung deren tatsächlicher Notwendigkeit sowie der Möglichkeit einer zeitlich befristeten VS-Einstufung.<sup>12</sup> Für den Fall einer VS-Einstufung verlangt Ziffer 1 der Anlage 1 zur VS-Anweisung, dass der Bearbeiter **schlüssig darlegen** kann, welche Gefährdungen, Schäden oder Nachteile für die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder konkret entstehen können, wenn Unbefugte von den Informationen Kenntnis erhalten.

---

9 Vgl. Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 5.

10 Vgl. Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 5.

11 Vgl. Bundesministerium des Innern, Erläuterungen zur VS-Anweisung, Stand: 16. August 2007, zu § 8 Abs. 1 VS-Anweisung, abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA\\_inkl\\_Erl\\_0807\\_pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA_inkl_Erl_0807_pdf) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015); Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 1.

12 Anlage 1 der VS-Anweisung, Ziffer 1.

### 3. Geheimhaltungsgrade

Dem Grundsatz, dass eine VS-Einstufung nur vorgenommen werden darf, *soweit* sie notwendig ist, und der damit bezweckten Effektivität des Geheimschutzes trägt auch die Unterscheidung abgestufter Geheimhaltungsgrade Rechnung. § 4 Abs. 2 SÜG definiert folgende vier Geheimhaltungsgrade:

- STRENG GEHEIM,
- GEHEIM,
- VS-VERTRAULICH und
- VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH.

Je nach ihrer Schutzbedürftigkeit sind Verschlussachen in einen dieser Geheimhaltungsgrade einzustufen. Der Geheimhaltungsgrad richtet sich nach dem Ausmaß des Schadens, der bei der Preisgabe des Inhalts einer Verschlussache eintreten könnte.

Eine Einstufung in den niedrigsten Geheimhaltungsgrad VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD) ist vorzunehmen, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die **Interessen** der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder **nachteilig** sein kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG, § 3 Nr. 4 VS-Anweisung). Anlage 1 der VS-Anweisung zählt unter Ziffer 2.4 als Beispiele hierfür unter anderem Abschlussberichte über Sicherheitsüberprüfungen von Personen, Fahndungsunterlagen aus den Bereichen Terrorismus oder Extremismus, Geheimschutzdokumentationen oder besondere Dienstanweisungen und Dienstpläne auf.<sup>13</sup>

Eine Einstufung in den nächsthöheren Geheimhaltungsgrad VS-VERTRAULICH erfolgt, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die **Interessen** der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder **schädlich** sein kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 SÜG, § 3 Nr. 3 VS-Anweisung). Als Beispiele für diese Kategorie werden unter anderem genannt: Ermittlungsberichte in Spionageverdachtsfällen, Erkenntnisse über die Arbeitsweise extremistischer oder terroristischer Organisationen, deren Preisgabe die weitere Beobachtung bzw. Aufklärung gefährden würde, sowie außenpolitische Verhandlungspositionen, deren frühzeitige Bekanntgabe deutschen Interessen schaden würde (Ziffer 2.3 der Anlage 1 zur VS-Anweisung).

Eine Einstufung als GEHEIM ist vorzunehmen, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte die **Sicherheit** der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder **gefährden** oder ihren **Interessen schweren Schaden** zufügen kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 SÜG, § 3 Nr. 2 VS-Anweisung). Der Begriff der Sicherheit erfasst dabei sowohl die äußere als auch die innere Sicherheit und wird durch die Fähigkeit des Staates bestimmt, sich nach innen und außen gegen Angriffe und Störungen zur Wehr

---

<sup>13</sup> Nach Schätzungen der Bundesregierung sind ca. 50 % der Verschlussachen im Bundesministerium des Innern mit dem niedrigsten Geheimhaltungsgrad VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft, siehe BT-Drs. 18/3701, S. 2.

zu setzen.<sup>14</sup> Hierzu gehört auch die Abwehrfähigkeit der Sicherheitsbehörden gegenüber Personen oder Gruppierungen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährden.<sup>15</sup> Im Hinblick auf das Schutzgut „Interessen der Bundesrepublik“ muss ein schwerer Schaden drohen, was nur bei höherwertigen Interessen anzunehmen sein wird. Insgesamt wird eine GEHEIM-Einstufung nicht häufig in Betracht kommen. Ziffer 2.2 der Anlage 1 zur VS-Anweisung nennt als konkrete Beispiele für diesen zweithöchsten Geheimhaltungsgrad unter anderem Informationen zur elektronischen Kampfführung der Bundeswehr, Unterlagen, die kritische Infrastrukturen betreffen, sowie „Staats- und andere bedeutende Verträge der Bundesrepublik Deutschland“.

Der höchste Geheimhaltungsgrad STRENG GEHEIM ist zu verwenden, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte den **Bestand** oder **lebenswichtige Interessen** der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder **gefährden** kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 SÜG, § 3 Nr. 1 VS-Anweisung). Die Schutzgüter Bestand und lebenswichtige Interessen beziehen sich vor allem auf die Existenz der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder und ihre Stellung in der Völkergemeinschaft.<sup>16</sup> Die Voraussetzungen einer Einstufung im höchsten Geheimhaltungsgrad werden „nur äußerst selten und in der Regel nur im Verteidigungsbereich oder im nachrichtendienstlichen und außenpolitischen Bereich erfüllt“ sein.<sup>17</sup> Als Beispiele angeführt werden unter anderem das Informationsaufkommen des Bundesnachrichtendienstes (Ziffer 2.1 der Anlage 1 zur VS-Anweisung), der Gesamtalarmplan der Bundeswehr<sup>18</sup> sowie Informationen, deren Preisgabe die Wirkung entscheidender Waffensysteme ganz oder weitgehend in Frage stellen würde.<sup>19</sup>

Auf Verschlusssachen, die VS-VERTRAULICH oder höher eingestuft sind, ist der Zeitpunkt des Ablaufs der VS-Einstufung zu bestimmen. Die **Regelfrist** beträgt **30 Jahre**, § 8 Abs. 2 S. 2 VS-Anweisung. Die herausgebende Stelle hat den Geheimhaltungsgrad einer Verschlusssache zu ändern oder aufzuheben, sobald die Gründe für die bisherige Einstufung sich ändern oder weggefallen sind.

---

14 Vgl. Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 12, mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 11. November 1980 – 1 C 46.74, DÖV 1981, 421 (421).

15 Vgl. Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 12.

16 Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 10.

17 Vgl. Bundesministerium des Innern, Erläuterungen zur VS-Anweisung, Stand: 16. August 2007, zu § 3 VS-Anweisung, abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA\\_inkl\\_Erl\\_0807\\_pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA_inkl_Erl_0807_pdf) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).

18 Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 15. Ergänzungslieferung 2004), § 4 SÜG Rn. 10.

19 Vgl. Bundesministerium des Innern, Erläuterungen zur VS-Anweisung, Stand: 16. August 2007, zu § 3 VS-Anweisung, abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA\\_inkl\\_Erl\\_0807\\_pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA_inkl_Erl_0807_pdf) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).

## 4. Folgen der Einstufung

Aus der Einstufung von Informationen als Verschlussache ergeben sich die erforderlichen materiellen und personellen Sicherheitsvorkehrungen.

### 4.1. Materieller Geheimschutz

Die materiellen – also die organisatorischen und technischen – Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz von Verschlussachen vor unbefugtem Zugriff werden durch die VS-Anweisung bestimmt. § 4 Abs. 1 VS-Anweisung normiert dabei den das Geheimschutzrecht prägenden Grundsatz, dass von einer Verschlussache nur Personen Kenntnis erhalten dürfen, die aufgrund ihrer Dienstpflichten von ihr Kenntnis haben müssen. Es gilt also der Grundsatz „**Kenntnis nur, wenn nötig**“. Für den Zugang zu VS-VERTRAULICH oder höher eingestuftem Verschlussachen ist darüber hinaus Voraussetzung, dass die betroffene Person einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen und zum Zugang zu Verschlussachen ermächtigt wurde, § 10 Abs. 3 VS-Anweisung. Bei Verschlussachen, die VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft sind, genügt für die Berechtigung zur Kenntnisnahme die dienstliche Notwendigkeit.<sup>20</sup> Es ist jedoch zu betonen, dass niemand allein aufgrund seines Amtes, Dienstgrades oder seiner Funktion berechtigt ist, Zugang zu Verschlussachen zu erhalten.

Neben diesem allgemeinen Grundsatz enthält die VS-Anweisung eine Vielzahl von Regelungen, die beispielsweise die **Behandlung von Verschlussachen** im Detail sowie entsprechende **organisatorische, technische** und **IT-spezifische Maßnahmen** regeln. Der jeweilige Schutzbedarf der Informationen wird durch abgestufte Schutzvorkehrungen gewährleistet. Diese betreffen in erster Linie den Umgang mit Verschlussachen, beispielsweise deren Kennzeichnung, Weitergabe, Transport und Aufbewahrung. Hinsichtlich letzterer bestimmt die VS-Anweisung beispielsweise, dass Informationen, die als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft sind, in verschlossenen Räumen oder Behältern (Schränken, Schreibtischen usw.) aufbewahrt werden,<sup>21</sup> während VS-VERTRAULICH oder höher eingestufte Verschlussachen grundsätzlich in VS-Registaturen aufzubewahren und bei Nichtgebrauch in VS-Verwahrzellen einzuschließen sind. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Stahlschränke oder Aktensicherungsräume, die besonderen Sicherheitsanforderungen entsprechen.<sup>22</sup> In Bezug auf die Weitergabe bestimmt die VS-Anweisung etwa, dass jeder sich vor der Weitergabe oder dem Versand einer Verschlussache zu vergewissern hat, dass der vorgesehene Empfänger zur Annahme oder Kenntnisnahme berechtigt ist. Weitere detaillierte Vorgaben finden sich beispielsweise für die Vervielfältigung von Verschlussachen, deren Mitnahme außerhalb von Dienstgebäuden sowie deren Erörterung in Konferenzen, Sitzungen und Besprechungen.

---

20 Vgl. Bundesministerium des Innern, Erläuterungen zur VS-Anweisung, Stand: 16. August 2007, zu § 4 Abs. 1 VS-Anweisung, abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA\\_inkl\\_Erl\\_0807\\_pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA_inkl_Erl_0807_pdf) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).

21 Anlage 7 der VS-Anweisung, Merkblatt zur Behandlung von Verschlussachen (VS) des Geheimhaltungsgrades VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD-Merkblatt), Ziffer 2.1.3.

22 Siehe § 17 VS-Anweisung.

#### 4.2. Personeller Geheimschutz

Der personelle Geheimschutz knüpft an die Personen an, die mit den als Verschlusssache eingestuft Informationen zu tun haben, und sieht die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen vor. Rechtsgrundlagen für den personellen Geheimschutz sind das **SÜG**,<sup>23</sup> welches unter anderem die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes regelt, sowie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des SÜG.

In Bezug auf den personellen Geheimschutz knüpft das SÜG an den Begriff der Ausübung einer **sicherheitsempfindlichen Tätigkeit** an. Eine solche Tätigkeit übt nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 SÜG aus, wer Zugang zu solchen Verschlusssachen hat oder ihn sich verschaffen kann, die STRENG GEHEIM, GEHEIM oder VS-VERTRAULICH eingestuft sind. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Personen, die Zugang bzw. die Möglichkeit des Zugangs zu Informationen besitzen, die VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft sind, nicht vom Anwendungsbereich des SÜG erfasst werden und sich dementsprechend keiner Sicherheitsüberprüfung unterziehen müssen. Diese Personen müssen lediglich das „Merkblatt zur Behandlung von Verschlusssachen (VS) des Geheimhaltungsgrades VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD-Merkblatt)“<sup>24</sup> beachten. Auch der Zugang bzw. die Zugangsmöglichkeit zu Verschlusssachen überstaatlicher Einrichtungen fällt unter den Begriff der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit, wenn die Bundesrepublik völkerrechtlich verpflichtet ist, nur sicherheitsüberprüfte Personen hierzu zuzulassen, § 1 Abs. 2 Nr. 2 SÜG. Schließlich werden vom personellen Geheimschutzrecht gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 SÜG auch Personen erfasst, die in einem sogenannten Sicherheitsbereich tätig sind. Dabei handelt es sich um Behörden oder Teile von ihnen, die aufgrund des Umfangs und der Bedeutung dort anfallender Verschlusssachen von der für die Behörde jeweils zuständigen obersten Bundesbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern zum Sicherheitsbereich erklärt wurden.

Die Sicherheitsüberprüfungen nach dem SÜG sind darauf gerichtet, festzustellen, ob von einer Person ein **Sicherheitsrisiko** ausgeht, vgl. § 14 Abs. 1 S. 1 SÜG.<sup>25</sup> Nach § 5 Abs. 1 SÜG liegt ein Sicherheitsrisiko vor, wenn **tatsächliche Anhaltspunkte**

---

23 Neben dem personellen Geheimschutz regelt das SÜG außerdem den vorbeugenden personellen Sabotageschutz, siehe § 1 Abs. 4-5 SÜG.

24 Anlage 7 der VS-Anweisung.

25 Zu den spezifischen Rechten der betroffenen Personen im Sicherheitsüberprüfungsverfahren siehe Engelen-Schulz, Zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz – Entwicklungen im Zusammenhang mit dem „Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes“, RDV 2006, 199 (204 ff.).

- Zweifel an der **Zuverlässigkeit** des Betroffenen bei der Wahrnehmung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit begründen<sup>26</sup> (Nr. 1) oder
- eine besondere **Gefährdung durch Anbahnungs- und Werbungsversuche** fremder Nachrichtendienste, insbesondere die Besorgnis der Erpressbarkeit,<sup>27</sup> begründen (Nr. 2) oder
- Zweifel am Bekenntnis des Betroffenen zur **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** im Sinne des Grundgesetzes oder am jederzeitigen Eintreten für deren Erhaltung begründen (Nr. 3).<sup>28</sup>

Dabei gilt die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers aus § 14 Abs. 3 S. 3 SÜG, nach der **im Zweifel das Sicherheitsinteresse Vorrang** vor anderen Belangen besitzt. Wegen des mit dem Geheimschutz – und damit dem Sicherheitsüberprüfungsverfahren – verfolgten überwiegenden Allgemeininteresses muss das Individualinteresse des Betroffenen (an dem Einsatz in einem bestimmten Bereich bzw. an der Mitwirkung an einem Projekt) bereits im Zweifelsfall zurücktreten.<sup>29</sup> Eine negative Prognose darüber, ob die überprüfte Person geheimhaltungsbedürftige Umstände an Unbefugte preisgeben könnte, kann jedoch nur auf feststehende Tatsachen gestützt werden.<sup>30</sup> Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts steht dem zuständigen Geheimschutzbeauftragten bei seiner Entscheidung ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.<sup>31</sup>

---

26 Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen können sich unter anderem aus straf- oder disziplinarrechtlichen Verfahren ergeben, siehe Engeli-Schulz, Die Auswirkungen einer strafgerichtlichen und/oder disziplinarrechtlichen Würdigung auf den Sicherheitsüberprüfungsstatus, DÖD 2010, 184 ff. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedarf die Feststellung eines Sicherheitsrisikos einer besonderen Begründung, wenn Verstöße ohne inhaltlichen Bezug zu Geheimhaltungsregeln vorliegen, siehe BVerwG, Urteil vom 31. März 2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683 f.). Auch unrichtige Angaben im Rahmen des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens oder ein übermäßiger Alkoholkonsum können zur Feststellung eines Sicherheitsrisikos führen, siehe Engeli-Schulz, Grundzüge des „Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes“, BWV 2007, 102 (106).

27 Anhaltspunkte für eine Erpressbarkeit bestehen beispielsweise in Hinblick auf verwandtschaftliche Beziehungen in sicherheitsgefährdete Staaten oder in Fällen von Überschuldung, siehe BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2001 – 1 WB 119/00, NVwZ-RR 2001, 520 ff., sowie Engeli-Schulz, Überschuldung als Sicherheitsrisiko?, UBWV 2007, 353 ff.

28 Ausführlich zu den im Sicherheitsüberprüfungsverfahren geltenden Maßstäben Engeli-Schulz, Grundzüge des „Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes“, BWV 2007, 102 (106), sowie Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, Kommentar, 35. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 30. Ergänzungslieferung 2012), § 5 SÜG Rn. 4 ff.

29 Vgl. Engeli-Schulz, Überschuldung als Sicherheitsrisiko?, UBWV 2007, 353 (357), m.w.N.

30 BVerwG, Urteil vom 31. März 2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683).

31 BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2011 – 1 WB 12/11, NZWehr 2012, 167 (167 ff.); siehe die weiteren Nachweise bei Eicholt, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz!?, ZBR 2012, 154 (158); anders ausnahmsweise BVerwG, Urteil vom 31. März 2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (684 f.).

Der Umfang einer Sicherheitsüberprüfung nach dem SÜG richtet sich im Geheimschutz nach der Höhe des Grades der Verschlussachen, zu denen die betroffene Person Zugang erhalten soll.<sup>32</sup> Dementsprechend kennt das SÜG drei Arten von Sicherheitsüberprüfungen unterschiedlicher Intensität – die einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1), die erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2) sowie die erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3), vgl. § 7 SÜG.<sup>33</sup>

#### 4.2.1. Einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1)

Eine einfache Sicherheitsüberprüfung ist bei Personen durchzuführen, die Zugang zu VS-VERTRAULICH eingestuften Verschlussachen erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SÜG), sowie grundsätzlich bei Personen, die in einem sogenannten Sicherheitsbereich tätig sind (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SÜG).

Aus welchen Maßnahmen eine einfache Sicherheitsüberprüfung besteht, bestimmt sich nach § 12 Abs. 1 SÜG. Grundlage der Sicherheitsüberprüfung bildet die vom Betroffenen auszufüllende **Sicherheitserklärung** (§ 13 SÜG). Die Angaben in der Sicherheitserklärung werden einer Bewertung unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder unterzogen. Zu diesem Zweck wird eine Abfrage beim Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) durchgeführt, an dem alle Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder beteiligt sind. Weiter wird eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister eingeholt. Ebenfalls werden Anfragen an das Bundeskriminalamt und die Nachrichtendienste des Bundes gestellt. Über Einwohner der ehemaligen DDR, die vor dem 1. Januar 1970 geboren wurden, wird zudem eine Auskunft beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR eingeholt. So soll festgestellt werden, ob der Betroffene hauptamtlich oder inoffiziell für den Staatssicherheitsdienst der DDR tätig war.

#### 4.2.2. Erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2)

Eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung ist bei Personen durchzuführen, die Zugang zu GEHEIM eingestuften Verschlussachen erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 SÜG) oder die Zugang zu einer hohen Anzahl VS-VERTRAULICH eingestufte Verschlussachen erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 SÜG). Letztere Tatbestandsalternative trägt dem Umstand Rechnung, dass sich bei Personen, die eine hohe Anzahl VS-VERTRAULICH eingestufte Verschlussachen einsehen sollen oder sich Zugang zu ihnen verschaffen können, in der Summe ein Wissen ansammeln kann, das den Geheimhaltungsgrad GEHEIM erreicht.<sup>34</sup>

Bei einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung werden zusätzlich zu den Maßnahmen der einfachen Sicherheitsüberprüfung **Anfragen an die Polizeidienststellen** der innegehabten Wohnsitze des Betroffenen gestellt, um etwaige dort vorliegende sicherheitserhebliche Erkenntnisse berücksichtigen zu können, § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SÜG. Darunter fallen eingeleitete, aber noch nicht abgeschlossene

---

32 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs zum SÜG, BT-Drs. 12/4891, S. 16.

33 Zum Verhältnis der datenschutzrechtlichen Regelungen im SÜG gegenüber denen im Bundesdatenschutzgesetz siehe Engeli-Schulz, *Anwenden oder nicht – dies ist hier die Frage*, UBWV 2015, 12 ff.

34 BT-Drs. 12/4891, S. 22.

Strafverfahren.<sup>35</sup> Zudem wird eine **Prüfung der Identität** des Betroffenen durchgeführt, um zu verhindern, dass fremde Nachrichtendienste Agenten mit gefälschter Identität in den Kreis der Geheimnisträger einschleusen.<sup>36</sup> Die Überprüfung erfolgt in der Regel mithilfe von Auskunftspersonen, wie Eltern, Geschwistern, anderen nahen Verwandten oder Schulfreunden.

Wird für den Betroffenen eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung durchgeführt, so soll nach § 2 Abs. 2 S. 1 SÜG der volljährige Ehegatte, der Lebenspartner oder der volljährige Partner, mit dem der Betroffene in einer auf Dauer angelegten Gemeinschaft lebt (Lebensgefährte), in die Sicherheitsüberprüfung einbezogen werden. Hintergrund der Regelung ist, dass in der Vergangenheit fremde Agenten wiederholt mit Zielpersonen Ehen oder eheähnliche Verhältnisse eingegangen sind und auch beim Ehegatten, Lebenspartner oder Lebensgefährten Umstände gegeben sein können, die sich für eine Erpressung durch einen fremden Nachrichtendienst eignen.<sup>37</sup> Im Falle einer Einbeziehung werden alle Überprüfungsmaßnahmen der einfachen und erweiterten Sicherheitsüberprüfung auch beim Partner durchgeführt.

#### 4.2.3. Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3)

Personen, die Zugang zu STRENG GEHEIM eingestuften Verschlusssachen erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können (§ 10 Nr. 1 SÜG) oder Zugang zu einer hohen Anzahl GEHEIM eingestufte Verschlusssachen erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können (§ 10 Nr. 2 SÜG), sind einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen zu unterziehen. Dies gilt auch für Personen, die bei einem Nachrichtendienst des Bundes oder einer Behörde oder sonstigen Stelle des Bundes tätig werden sollen, die nach der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung<sup>38</sup> Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wahrnimmt (§ 10 Nr. 3 SÜG). Der Ehegatte, Lebenspartner oder Lebensgefährte des Betroffenen soll gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 SÜG in die Sicherheitsüberprüfung einbezogen werden.

Zusätzlich zu den Maßnahmen der einfachen und erweiterten Sicherheitsüberprüfung werden im Rahmen der sogenannten erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen die von dem Betroffenen in seiner Sicherheitserklärung angegebenen Referenzpersonen sowie weitere geeignete Auskunftspersonen befragt, um zu prüfen, ob die Angaben des Betroffenen zutreffen und ob tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die auf ein Sicherheitsrisiko schließen lassen. **Auskunftspersonen** sind dabei solche, die die betroffene Person kennen, aber nicht von ihr benannt wurden.

---

35 BT-Drs. 12/4891, S. 23.

36 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zur Ausführung des SÜG vom 29. April 1994 (GMBL. S. 550) i.d.F. der mit Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 31. Januar 2006 bekanntgegebenen Änderungen, zu § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2.

37 Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zur Ausführung des SÜG, zu § 2 Abs. 2.

38 Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen (Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung – SÜFV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 2007 (BGBl. I S. 2294), die zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2576) geändert worden ist.

Sie werden befragt, weil die Referenzpersonen der betroffenen Person nahe stehen und möglicherweise nicht objektiv aussagen.<sup>39</sup>

## 5. Kontrolle der Einstufungspraxis und des Umgangs mit Verschlusssachen

Für den ordnungsgemäßen Umgang mit Verschlusssachen und die Durchführung der VS-Anweisung ist die jeweilige **Dienststellenleitung** innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches verantwortlich, § 5 Abs. 1 VS-Anweisung.

Nach § 5 Abs. 3 VS-Anweisung muss bei den obersten Bundesbehörden, den größeren Bundesober- und -mittelbehörden sowie den entsprechenden bundesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, die mit VS-VERTRAULICH oder höher eingestuftem Verschlusssachen arbeiten, ein **Geheimenschutzbeauftragter** und ein Stellvertreter bestellt werden. Bei den übrigen Dienststellen ist die Bestellung fakultativ. Wird kein Geheimenschutzbeauftragter bestellt, werden dessen Aufgaben von der Dienststellenleitung wahrgenommen.

Zu den Aufgaben des Geheimenschutzbeauftragten gehören gemäß § 5 Abs. 4 VS-Anweisung die Sicherstellung der Anwendung der VS-Anweisung sowie die Beratung der Dienststellenleitung in allen Fragen des Geheimenschutzes. Unter anderem ist der Geheimenschutzbeauftragte dafür zuständig, in **unangekündigten stichprobenartigen Kontrollen** zu prüfen, ob die in der Dienststelle hergestellten Verschlusssachen offensichtlich ungerechtfertigt oder unrichtig eingestuft wurden sowie ob die vorhandenen Verschlusssachen gemäß der VS-Anweisung behandelt werden.<sup>40</sup> Laut den Erläuterungen des Bundesministeriums des Innern zur VS-Anweisung soll mit dieser Regelung auch der Kritik des Bundestages Rechnung getragen werden, der in der Vergangenheit wiederholt zu häufige und zu hohe VS-Einstufungen bemängelt habe.<sup>41</sup>

(gez. Dr. Marten Vogt)

(gez. Dr. Dierk Wahlen)

---

39 BT-Drs. 12/4891, S. 23.

40 Die Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern fordern eine gesetzliche Regelung des Umgangs mit Verschlusssachen, nach der die Einstufung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden können soll, siehe die Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. November 2013, abrufbar unter <http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen07.c.9911.de#> (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).

41 Vgl. Bundesministerium des Innern, Erläuterungen zur VS-Anweisung, Stand: 16. August 2007, zu § 3 VS-Anweisung, abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA\\_inkl\\_Erl\\_0807\\_pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Sicherheitsberatung/VSA_inkl_Erl_0807_pdf) (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015).

**Verzeichnis der abgekürzt zitierten Fachzeitschriften**

- BWV: Bundeswehrverwaltung
- DÖD: Der Öffentliche Dienst
- DÖV: Die Öffentliche Verwaltung
- LKV: Landes- und Kommunalverwaltung
- NVwZ-RR: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
- NZWehrr: Neue Zeitschrift für Wehrrecht
- RDV: Recht der Datenverarbeitung
- UBWV: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
- ZBR: Zeitschrift für Beamtenrecht