

PERSONENSICHERHEITSPRÜFUNG EINES CHEFBEAMTEN – DIE LIEBE ALS SICHERHEITSRISIKO

Der Chef der Bundeskriminalpolizei lässt sich auf einer Dienstreise nach Russland durch seine russische Freundin begleiten, die er erst wenige Monate zuvor kennengelernt hatte. Reicht dieser Umstand aus, den Chef der Bundeskriminalpolizei als Sicherheitsrisiko für die Schweiz einzustufen? Ist es dabei von Bedeutung, dass der Mann seine Freundin vorab einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen hatte? Das Bundesverwaltungsgericht geht von einem Sicherheitsrisiko aus. Zu Recht? Die juristische Analyse einer brisanten Liaison. (Urteil A-8451/2010 des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts vom 20. September 2011)



Nils Grehn
MLaw



Dr. Michael Merker
Rechtsanwalt
Sekretär Öffentliches Personal Schweiz

Dienstreise eine Sicherheitsabklärung von Y habe erstellen lassen, womit ein erhöhtes Sicherheitsrisiko ausgeschlossen wurde.

Die Fachstelle erliess gleichwohl am 4. November 2010 eine *negative* Risikoverfügung; X wurde als Sicherheitsrisiko eingestuft: Die Fachstelle empfahl, von seiner Weiterverwendung in der besonders sicherheitsempfindlichen Funktion als Chef der BKP abzusehen und es dürfe ihm der Zugang zu Informationen, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könne, sowie zu als VERTRAULICH oder GEHEIM klassifizierten Informationen oder Materialien nicht gewährt werden.

Gegen diese Verfügung erhob X am 8. Dezember 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der negativen und den Erlass einer positiven Risikoverfügung, eventualiter die Zurückweisung der Angelegenheit zu neuer Sachverhaltsabklärung und Verfügung an die Vorinstanz. Die Beschwerde wurde abgewiesen.

2. Erwägungen

a. Grundlage und Ziel von Personensicherheitsprüfungen

Gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (nachfolgend BWIS) kann der Bundesrat für Bedienstete des Bundes vor deren Amtseinsetzung eine Sicherheitsprüfung vornehmen, wenn

1. Sachverhalt

X, Bediensteter des Bundes, wurde per 1. Juli 2009 zum Chef der Hauptabteilung Bundeskriminalpolizei (nachfolgend BKP) im Bundesamt für Polizei (nachfolgend fedpol) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (nachfolgend EJPD) befördert. Bevor er die neue Stelle antrat, musste er sich einer Personensicherheitsprüfung unterziehen, welche am 8. April 2009 zu einer *positiven* Risikoverfügung führte. Positiv meint unproblematisch.

Im Januar 2010 hatte der Bundespolizeichef die ursprünglich aus Russland stammende Y kennengelernt und seither eine Wochenendbeziehung geführt. Im Rahmen einer Dienstreise im Sommer 2010 nach St.Petersburg, die dem Besuch eines Anti-Mafia-Kongresses diente, ordnete X über Y vorab eine interne Überprüfung

an und liess sich, nachdem die Abklärungen positiv waren, von Y nach St.Petersburg begleiten.

Infolge eines kurz darauf erschienen Artikels in der Zeitung D, wonach X seine aus Russland stammende Freundin auf eine Dienstreise nach St.Petersburg mitgenommen habe, verlangte der Personaldienst des EJPD eine erneute Sicherheitsprüfung, welcher X in der Folge am 11. August 2010 zustimmte.

In den durch die zuständige Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen (nachfolgend Fachstelle) durchgeführten Befragungen von X und dessen Freundin Y kam die Fachstelle zum Ergebnis, dass ein erhöhtes Sicherheitsrisiko bestehe.

X führte dagegen in seiner Stellungnahme vom 12. Oktober 2010 an, dass er vorgängig zur

diese eine nach Art. 19 Abs. 1 lit. a–e BWIS definierte sensible Tätigkeit ausüben (werden). Dies ist meist dann der Fall, wenn Personen Einblick in oder Einfluss auf die Regierungstätigkeit haben oder in sicherheitspolitische Geschäfte eingebunden sind oder Zugang zu Geheimnissen der inneren oder äusseren Sicherheit respektive zu besonders schützenswerten Personendaten haben. Die vom Bundesrat erlassene Verordnung über die Personensicherheitsprüfung (nachfolgend PSPV) enthält im Anhang eine Liste von Funktionen, bei deren Antritt eine Personensicherheitsprüfung notwendig ist (Art. 4 Abs. 1 PSPV; Anhang 1 PSPV).

Der Bundesrat hielt in der Botschaft vom 7. März 1994 zum Entwurf des BWIS fest, dass die grösste und intensivste Beeinträchtigung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft von Personen ausgehe, welche – an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzt – Verrat üben, gegen den Staat selber arbeiten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollten. Es sollten daher in diesen Positionen nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar sind und das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht missbrauchen (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 7. März 1994, in: BBl II 1994, S. 1127 ff., 1147).

Ziel von Personensicherheitsprüfungen ist es, durch Erhebung sicherheitsrelevanter Daten mögliche Sicherheitsrisiken aufzudecken, um die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes nicht zu gefährden und damit letztlich eine unbeeinflusste Regierungstätigkeit zu gewährleisten.

b. Ablauf von Personensicherheitsprüfungen

Personensicherheitsprüfungen bei Bediensteten des Bundes werden vor deren Anstellung auf Antrag der mit der Vorbereitung der Anstellung betrauten Stelle eingeleitet und nur durchgeführt, wenn die zu prüfende Person zugestimmt hat (Art. 19 Abs. 3, Art. 21 BWIS; Art. 3, Art. 14 ff. PSPV). Die Prüfung wird mindestens alle fünf Jahre wiederholt, sofern die ersuchende Stelle keinen Grund zur Annahme hat, dass sich seit der letzten Prüfung neue Risiken ergeben haben und eine Personensicherheitsprüfung daher auch schon vor Ablauf von fünf Jahren zu wiederholen wäre (Art. 18 PSPV).

Prüfungsumfang bildet die Erhebung sicherheitsrelevanter Daten über die Lebensführung der betroffenen Person, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft in rechtswidriger Weise gefährden könnten (Art. 20 BWIS).

Die Auswertung dieser Daten führt schliesslich im Ergebnis je nachdem zu einer positiven Risikoverfügung, einer positiven Risikoverfügung mit Auflagen oder einer negativen Risikoverfügung, welche – als Schlussfolgerung in Form einer Einschätzung möglicher Sicherheitsrisiken – darüber Aufschluss gibt, ob die entsprechende Person für die anzutretende Position geeignet ist (Art. 22 PSPV). Angaben zur materiellen Qualifikation der Person ent-

hält die Prüfung nicht. Die Anstellungsbehörde ist nicht an die Beurteilung der Fachstelle gebunden (Art. 21 Abs. 4 BWIS).

Gegen die Verfügung der Kommission kann die betroffene Person Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen (Art. 21 Abs. 3 BWIS).

c. Sicherheitsrisiken

Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel.

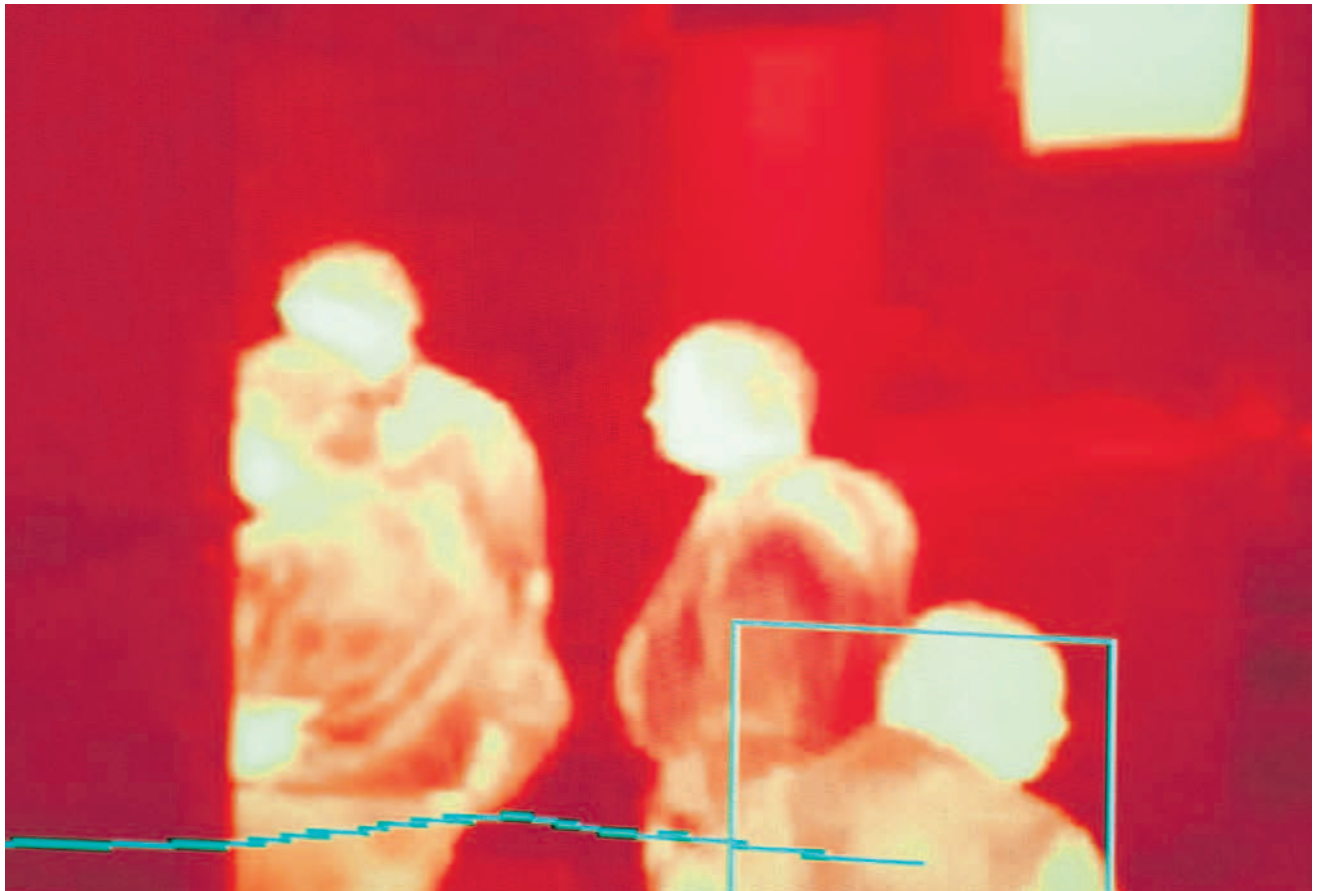
Die Annahme eines Sicherheitsrisikos nach BWIS kann auch aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, selbst wenn einzelne davon noch kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden.

Schliesslich ist im Rahmen von Personensicherheitsprüfungen nicht entscheidend, wer das Verschulden am Vorliegen eines Sicherheitsrisikos trägt, sondern lediglich, dass ein solches besteht.

d. Sicherheitsrisiken im Rahmen der Personensicherheitsprüfung von X

Die zuständige Fachstelle beurteilte die Funktion von X als «äusserst sicherheitsempfindlich, politisch heikel und verantwortungsvoll, weshalb sie (...) als in hohem Masse sicherheitsempfindlich einzustufen sei».

Die Fachstelle stellte gestützt auf die über X erhobenen Daten vier Aspekte zum Sicherheits-





risiko fest, welche allesamt vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurden:

- Private Sicherheitsabklärungen durch X**
 Teil des Sicherheitsrisikos von X bildet zunächst die im Auftrag von X durchgeführte interne Überprüfung seiner Freundin Y. So hat X zwar erkannt, dass seine erst wenige Monate dauernde Beziehung mit Y nicht unproblematisch sein könnte. Die ungenügende Sensibilität von X führte in der Folge aber dazu, dass er eine interne Sicherheitsprüfung von Y veranlasste und nach deren Abschluss Y auf die Dienstreise nach St. Petersburg mitnahm, anstatt die näher liegende Konsequenz zu ziehen, gänzlich auf die Begleitung von Y nach Russland zu verzichten. Ob sich hieraus bereits ein erhebliches Sicherheitsrisiko ergibt, bleibt dahingestellt. Zudem hat X durch seinen eigenmächtigen Auftrag zur Überprüfung von Y personelle Ressourcen der BKP abgezogen und damit für private Zwecke gebunden, denn im Vordergrund dieser Sicherheitsabklärung stand der Zweck der Absicherung der Beziehung von X mit Y. Dieser Aspekt berührt für sich genommen personalrechtliche Fragen und ist daher nicht Teil der Personensicherheitsüberprüfung.
- Mangelndes Gefahrenbewusstsein und mangelnde Sensibilität von X**
 X hat durch die von ihm veranlasste interne Sicherheitsüberprüfung von Y die Problematik der Beziehung zu Y zwar erkannt, doch

hat er nach Abschluss der internen Abklärungen über Y jegliches Gefahrenpotential ausgeschlossen und verkannt, dass insbesondere die Mitnahme von Y auf die Dienstreise nach St. Petersburg vor dem Hintergrund der erst wenige Monate dauernden Beziehung ein erhebliches Risiko für ihn und seine «äusserst sicherheitsempfindliche» Funktion als Chef der BKP darstellte.

Da die potentielle Unsicherheit in Bezug auf die Herkunft, die Beziehungen sowie die Vergangenheit von Y durch die interne Abklärung nicht gänzlich geklärt werden konnte, war der Entscheid von X, sich von Y nach Russland begleiten zu lassen, «nicht nur naiv, sondern geradezu unverantwortlich». Entscheidend kommt dazu, dass X auch im Laufe des Prüfungsverfahrens keine Einsicht zeigte, was mit der Ausübung seiner «äusserst sicherheitsempfindlichen» Funktion nicht in Einklang zu bringen ist. Es besteht, so das Gericht, Wiederholungsgefahr.

- Vertrauenswürdigkeit von X**
 Die Frage der Vertrauenswürdigkeit – der Gewähr, dass das entgegengebrachte Vertrauen nicht missbraucht wird – ist nicht nur Grundsatz im Personalrecht, sondern bestimmt auch massgeblich, ob von einer Person ein Sicherheitsrisiko ausgeht. Unter dem Titel Vertrauenswürdigkeit ist zu prüfen, ob darauf vertraut werden kann, dass der Beschwerdeführer bei der Ausführung seiner Tätigkeit loyal zu seiner Aufgabe steht, mithin ob er Gewähr dafür bietet, das ihm entgegengebrachte Vertrauen nicht zu miss-

brauchen. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers, so das Bundesverwaltungsgericht, handelt es sich bei der Vertrauenswürdigkeit nicht um eine rein personalrechtliche Angelegenheit, vielmehr ist diese gerade ein wesentliches Element zur Beurteilung, ob von einer Person ein Sicherheitsrisiko ausgeht.

Hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit ist zu beurteilen, dass der Beschwerdeführer ohne Kenntnis seines direkten Vorgesetzten einerseits seine Partnerin überprüfen, andererseits sich von ihr auf eine Geschäftsreise begleiten liess. Ein solches Vorgehen stellt unweigerlich das entgegengebrachte Vertrauen in Frage. Der Einwand des Beschwerdeführers, von nun an bei Unsicherheiten stets seinen Vorgesetzten direkt um Rat zu fragen, vermag daran nichts zu ändern. Denn zum heutigen Zeitpunkt besteht keine Gewähr dafür, dass diese Einsicht auch zu konkreten Verhaltensschritten führt.

Mangels spürbarer Einsicht des Beschwerdeführers ist auch diesbezüglich von einer Wiederholungsgefahr auszugehen.

3. Bemerkungen

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition; es überprüfte auch im konkreten Fall die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzung, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens, sowie auf Angemessenheit hin. Das Gericht konnte somit sämtliche Facetten des vorliegenden

den Falles einer vollständigen Überprüfung unterziehen.

Aus dem Urteil ergibt sich, dass der Beschwerdeführer offenbar der Auffassung war, das Gericht dürfe nur erhärtete Fakten seinem Urteil zugrunde legen. Zu Recht stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass es bei Fragen wie «mangelndes Gefahrenbewusstsein» oder «mangelnde Sensibilität» eines Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst um Schlussfolgerungen geht, die zwar auf erhobenen Daten beruhen, die aber mit Blick auf die Zukunft Annahmen und Vermutungen im Sinn einer Einschätzung zulassen (Prognose). Gerade bei solchen Beurteilungen geht es darum, eine Risikoeinschätzung vorzunehmen, die ein künftiges Verhalten eines Dienstnehmers zum Inhalt hat. Die gerichtliche Arbeit besteht dann darin, zu prüfen, ob die Daten korrekt erhoben und anschliessend zutreffend gewürdigt wurden. Diese Arbeit ist mit Ermessen und Prognosestellung verbunden, was Gerichtsalltag darstellt – die Auffassung, bei der Beurteilung seien nur «hard facts» (was auch immer das sein mag) zulässige Entscheidungskriterien, ist nicht richtig.

Zutreffend hat das Gericht ebenfalls darauf hingewiesen, dass es auf ein Verschulden des Betroffenen im Grundsatz nicht ankommt, sondern allein auf die Tatsache, dass ein Sicherheitsrisiko besteht. Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung von X sind Umstände, die berücksichtigt werden müssen, aber nicht bei der Abwägung des Sicherheitsrisikos der Person in ihrer bisherigen Funktion, sondern bei der Frage, in welcher Form der Betroffene beim Staat weiter beschäftigt werden kann.

Analysiert man den Entscheid weiter, wird klar, dass niemand je geprüft hat, ob die Mitnahme der Freundin Y nach Russland auf eine Dienstreise ein konkretes Gefährdungspotential geschaffen hat. Dies mag man im ersten Moment als merkwürdig empfinden, das Vorgehen ist allerdings korrekt.

Es geht hier nicht darum, ob Interessen der Schweiz im konkreten Fall gefährdet waren, sondern im Zentrum steht die Frage, ob X in seiner Funktion als Chef der Bundeskriminalpolizei mit Blick auf die in diesem Amt erforderliche Sensibilität ein ausreichendes Gefahrenbewusstsein und Risikoverhalten gezeigt hat. Diese Frage hat das Gericht tendenziell verneint, wäre aber im Gesamtzusammenhang wohl bereit gewesen, den Vorfall als nicht allzu gravierend zu betrachten, wenn X während der Dauer des erstinstanzlichen Verfügungsverfahrens und dann auch des bundesverwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens eine gewisse *Einsicht* gezeigt hätte. Das war aber nicht der Fall. Besonders wurde X vorgeworfen, er habe das Hauptproblem darin erkannt, dass einer Zeitung interne Informationen zugespielt worden seien, welche diese dann veröffentlicht habe. Indes war nach Überzeugung des Gerichts nicht der Umstand der Berichterstattung über die Geschäftsreise, sondern die Tatsache, dass der Beschwerdeführer seine Partnerin auf die Reise mitgenommen hat, relevant. Dass X diese Einsicht nicht aufbringen konnte, erachtete das Bundesverwaltungsgericht zu Recht als einen Umstand, der mit seiner Stellung in einem sensiblen Dienstverhältnis nicht in Einklang zu bringen ist.

Es hat beinahe schon eine romantische Komponente, wenn das Gericht X vorwirft, lediglich auf seine Gefühle («naiv und unverantwortlich») gehört zu haben. Entscheidend war denn für die urteilende Instanz nicht die ursprüngliche Staatsangehörigkeit der Freundin Y, sondern der Umstand, dass X jegliches Gefahrenpotential ausgeschlossen habe, obwohl die Beziehung erst sehr kurz gedauert hatte und X auch heute noch an dieser Auffassung festhält. An dieser Schlussfolgerung änderten auch die internen Abklärungen, welche X über seine Freundin angeordnet hatte, nichts; im Gegenteil: X hatte diese vorgenommen, ohne Vorgesetzte zu informieren, was ihm ebenfalls als Fehlverhalten angelastet wurde.

Der Entscheid betrifft Personensicherheitsprüfungen. Das ist zwar eine eigene Welt, sie lässt sich aber mit dienstrechtlichen Ermessensentscheiden im Bereich «Vertrauen» und «Eignetheit für eine staatliche Stelle» bestens heranziehen. Die Interessenabwägung wurde korrekt vorgenommen, einzig bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit einer (drohenden) Massnahme muss ausserhalb von Personensicherheitsprüfungen sicher etwas differenzierter zu Werke gegangen werden. Im konkreten Fall blieb diese Verhältnismässigkeitsprüfung vergleichsweise kurz, da in erster Linie die Frage zu beantworten war, ob X durch sein Verhalten die Stelle als Chef der Bundeskriminalpolizei weiterhin ausüben kann oder ein Sicherheitsrisiko darstellt. Diese Antwort ist nicht allzu vielen Facetten zugänglich.

Nils Grebn
Dr. Michael Merker

