Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4924/2012

Urteil vom 1. Juli 2013

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Kenad Melunovic,
ineo die Kanzlei AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (IOS),
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:

A.
A._____ arbeitete seit dem 18. Februar 2012 für die Schweizerische Eidgenossenschaft (…) als Sprachspezialist für (…). Sein Arbeitsvertrag war bis zum 31. Dezember 2012 befristet und sah die Durchführung einer Personensicherheitsprüfung vor.

B.
A._____ willigte am 30. Januar 2012 in eine sog. Grundsicherheitsprüfung und eine sog. erweiterte Personensicherheitsprüfung ein und reichte anschliessend die benötigten Unterlagen ein. Seine finanzielle Situation und die strafrechtlichen Verurteilungen werden nachfolgend kurz umschrieben:

Der Auszug aus dem Betreibungsregister vom (…) ergab für den Zeitraum vom 1. Januar 1993 bis zum Datum des Betreibungsregisterauszuges 54 Verlustscheine in der Höhe von insgesamt Fr. 141'166.25 und seit dem 1. Januar 2010 sieben Betreibungen in der Höhe von total Fr. 16'300.15.

Der Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister vom (…) enthält für A._____ folgende drei Einträge:

- Strafbefehl vom (…), Verurteilung wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln (ungenügender Abstand beim Hintereinanderfahren) zu einer Geldstrafe von 10 Tagessätzen zu Fr. 60.– bedingt bei einer Probezeit von 2 Jahren sowie zu einer Busse von Fr. 600.–.

- Strafbefehl vom (…), Verurteilung wegen mehrfacher Anstiftung zur Hehlerei im Zeitraum von (…) zu einer Geldstrafe von 10 Tagessätzen zu Fr. 30.– bedingt bei einer Probezeit von zwei Jahren sowie zu einer Busse von Fr. 400.–.

- Strafbefehl vom (…), Verurteilung wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln (Überschreiten der signalisierten Höchstgeschwindigkeit) zu einer Geldstrafe von 10 Tagessätzen zu Fr. 50.–.

Des Weiteren enthalten die Akten folgende Strafbefehle:

- Zwölf Strafbefehle wegen Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz und dazugehörende Erlasse: Verurteilungen vom (…) (Überlassen eines Personenwagens an eine Person ohne Führerausweis, Fr. 400.– Busse), vom (…) (Missachtung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, Fr. 550.– Busse), vom (…)

(Fr. 700.– Busse), vom (…) (Nichtbeachtung Vorschriftsignal, Parkieren innerhalb eines Parkverbots, Fr. 140.– Busse), vom (…) (Fr. 600.– Busse), vom (…) (Nichttragen der Sicherheitsgurte durch den Mitfahrer, Fr. 60.– Busse), vom (…) (Verwendung eines Telefons ohne Freisprecheinrichtung während der Fahrt, Fr. 100.– Busse), vom (…) (Geschwindigkeitsüberschreitung, Fr. 120.– Busse), vom (…) (Nichttragen der Sicherheitsgurte als Fahrzeugführer, Fr. 60.– Busse), vom (…) (Nichtgewähren des Vortritts bei Fussgängerstreifen, Fr. 140.– Busse), vom (…) (Nichttragen der Sicherheitsgurte als Fahrzeugführer, Fr. 60.– Busse) und vom (…) (unnötiges Vorwärmen des Motors, begangen im Jahr 2003, Fr. 60.– Busse).

– Vier Strafbefehle wegen schuldhafter Nichtbezahlung von gerichtlichen Bussen: Verurteilung vom (…), zwei Verurteilungen vom (…) und Verurteilung vom (…).

– Drei Strafbefehle wegen Ungehorsam des Schuldners im Betreibungs- und Konkursverfahren: Verurteilungen vom (…) (Fr. 200.– Busse), vom (…) (Fr. 400.– Busse) und vom (…) (Fr. 800.– Busse).

– Verurteilung wegen Widerhandlung gegen das Eidgenössische Transportgesetz am (…) (Fahren ohne gültigen Fahrausweis, Fr. 80.– Busse).

C.

Die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (nachfolgend: Fachstelle) führte eine Personensicherheitsprüfung gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) und der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (PSPV, SR 120.4) durch. Sie befragte A._____ am (…) 2012 und teilte ihm am (…) 2012 unter Zusendung eines Entwurfs der Risikoerklärung mit, sie beabsichtige, eine Sicherheitserklärung mit Auflagen oder eine Risikoerklärung zu erlassen, wozu er Stellung nehmen könne. A._____ teilte der Fachstelle am (…) 2012 mit, er habe die Ausführungen zu Kenntnis genommen und werde keine weitere Stellungnahme und keine zusätzlichen Beweismittel einreichen.

D.

Am (…) 2012 erliess die Fachstelle eine Risikoerklärung. Darin erachtet sie A._____ als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und PSPV (Dispositiv Ziff. 1). Dispositiv Ziff. 2 hält fest, von seiner Weiterverwendung in der Funktion als Sprachspezialist D._____ sowie in anderen Funktionen, in welchen er die Schweiz anlässlich eines Auslandaufenthaltes hoheitlich vertreten würde, sei abzusehen. Sodann bestimmt Disposi-

tiv Ziff. 3, ihm dürfe kein Zugang zu VERTRAULICH und GEHEIM klassifizierten Informationen und ebenso klassifiziertem Material, schweizerischen oder internationalen militärischen Sicherheits- oder Sperrzonen sowie zu militärischen Anlagen mit Schutzzonen 2 und 3 gewährt werden. Die Fachstelle begründet diese Risikoeinschätzung hauptsächlich mit den hohen Schulden und den zahlreichen strafrechtlich relevanten Vorfällen von A._____; sie sah deshalb namentlich seine Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit als vermindert an und ging davon aus, es bestehe u.a. ein Risiko der passiven Bestechlichkeit.

E.
Am (…) 2012 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Risikoerklärung der Fachstelle (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragt deren Aufhebung und den Erlass einer Sicherheitserklärung mit Auflagen und nimmt Stellung zu den Ausführungen in der Risikoerklärung.

F.
Mit Vernehmlassung vom (…) 2012 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hält an ihren Erwägungen in der angefochtenen Verfügung vollumfänglich fest und geht ausserdem auf einzelne Vorbringen des Beschwerdeführers ein.

G.
Der Beschwerdeführer verweist in seiner Eingabe vom (…) 2013 auf die Ausführungen in der Beschwerdeschrift und verzichtet auf weitere Schlussbemerkungen.

H.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt nach Art. 31 VGG und stammt von einer Behörde nach Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 21 Abs. 3 BWIS).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist als Adressat durch die angefochtene Risikoerklärung beschwert und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Er ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Verfügungen nicht nur auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, sondern auch auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, gesteht es der Vorinstanz, die diesbezüglich über besondere Fachkenntnisse verfügt, indes einen gewissen Beurteilungsspielraum zu. Soweit deren Überlegungen als sachgerecht erscheinen, greift es nicht in deren Ermessen ein (Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1273/2012 vom 11. September 2012 E. 2 m.H. und aus der neusten Praxis A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 2).

3.

3.1 Ziel der Personensicherheitsprüfung nach Art. 19 ff. BWIS ist es, bei gewissen Personen, namentlich Bediensteten des Bundes, die eine nach Art. 19 Abs. 1 Bst. a−e sensible Arbeit verrichten oder verrichten würden, Sicherheitsrisiken aufzudecken. Nach Art. 20 Abs. 1 BWIS werden im Rahmen der Personensicherheitsprüfung sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der geprüften Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, die die innere oder äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben. Gemäss dem Zweckartikel von Art. 1 BWIS dient das Gesetz der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 7. März 1994 ausgeführt, eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entstehe dann, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat übten, gegen den Staat selber arbeiteten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Weise verändern wollten. Es sollten nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar seien und Gewähr böten, das ihnen entgegengesetzte Vertrauen nicht zu missbrauchen (vgl. BBl 1994 II 1147). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 2, BVGE 2009/43 E. 2.1, s.a. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1273/2012 vom 11. September 2012 E. 3.1 und A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 4.1).

3.2 Bei der Personensicherheitsprüfung wird gestützt auf die erhobenen Daten eine Risikoeinschätzung vorgenommen bzw. eine Prognose über ungewisse künftige Sachverhalte gestellt. Es kann deshalb nicht nur auf Grund "harter" Tatsachen entschieden werden; vielmehr liegt es in der Natur der Sache, dass die aus den erhobenen Daten gezogenen Schlussfolgerungen auch Annahmen und Vermutungen sein können. Gerichtlich überprüfbar ist zum einen, ob die Daten auf zulässige Weise erhoben, und zum anderen, ob sie korrekt gewürdigt wurden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1273/2012 vom 11. September 2012 E. 6.3.1 m.H.). Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos im Sinne des BWIS kann dabei auch auf Grund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, selbst wenn einzelne davon für sich genommen

kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6563/2011 vom 25. Juni 2012 E. 6.1 m.H. [Dieses Urteil wurde vom Bundesgericht im Urteil 8C_683/2012 vom 4. März 2013 bestätigt.]). Nicht massgebend ist hingegen, ob die geprüfte Person am Vorliegen eines allfälligen Sicherheitsrisikos ein Verschulden trifft oder nicht. Ebenso wenig relevant ist die Qualität ihrer Arbeitsleistung. In die Beurteilung des Sicherheitsrisikos dürfen ferner auch keine sozialen Überlegungen einfliessen. Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung können jedoch vom Arbeitgeber beim Entscheid über die Form der Weiterbeschäftigung der geprüften Person berücksichtigt werden, zumal er gemäss Art. 21 Abs. 4 Satz 2 BWIS nicht an die Beurteilung der Fachstelle gebunden ist (zum Ganzen Urteile des Bundesgerichts 8C_683/2012 vom 4. März 2013 E. 6.3 und 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.2.2; aus der neueren Praxis des Bundesverwaltungsgerichts Urteil A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 4.2).

4.
Zunächst ist zu klären, wie es sich mit der Sicherheitsempfindlichkeit der vom Beschwerdeführer ausgeübten Funktion verhält. Je heikler diese ist, desto eher ist ein Sicherheitsrisiko zu bejahen (Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.2.1, statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 5).

4.1 Die Vorinstanz führte eine Personensicherheitsprüfung gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. a, d und e PSPV (sog. Grundsicherheitsprüfung gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a PSPV) sowie Art. 11 Abs. 2 Bst. d PSPV (sog. erweiterte Personensicherheitsprüfung gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b PSPV) durch. Sie ging für die Prüfung der Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion vom Stellenbeschrieb resp. der entsprechenden Funktionsbeschreibung aus und untersuchte nicht, ob der Beschwerdeführer die dort genannten Aufgaben auch tatsächlich ausgeführt hatte. Sie leitete die Sicherheitsempfindlichkeit namentlich daraus ab, als Mitarbeiter des (…) sei er für die Bearbeitung und Übersetzung von (…) verantwortlich. (…). In der genannten Funktion benötige er unter anderem uneingeschränkten Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen oder ebenso klassifiziertem Material.

4.2 Demgegenüber stellt der Beschwerdeführer statt des Stellenbeschriebs die von ihm konkret geleisteten Aufgaben in den Vordergrund, da er bislang nicht alle genannten Aufgaben wahrgenommen habe. Er bestreitet nicht grundsätzlich, dass er als Sprachspezialist eine Funktion

mit besonderer Sicherheitsempfindlichkeit inne hat und eine Personensicherheitsprüfung durchzuführen war, relativiert dies jedoch dahingehend, für ihn als Übersetzer sei die Schwelle niedriger anzusetzen als für die Person, welche die inhaltliche Verantwortung für die Aufgaben, z.B. (…) trage, zumal er nur indirekt (d.h. im Rahmen seiner Übersetzertätigkeit und nicht in eigenständiger Weise) Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen habe.

4.3 Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist ein gewisser Schematismus bei der Prüfung von sicherheitsempfindlichen Funktionen unumgänglich (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 5; siehe auch die beiden Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6210/2011 vom 5. September 2012 E. 7.5.2 [nicht publizierte Erwägung von BVGE 2012/25] und A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 8.2, in denen das Gericht ohne weitere Ausführungen vom Stellenbeschrieb ausging). Es ist denn auch sinnvoll, auf den Stellenbeschrieb abzustützen, zumal dieser alle möglichen Aufgaben auflistet und die Prüfung im Hinblick auf sämtliche allenfalls zu erledigenden Aufgaben erfolgt. Deshalb ist nicht erheblich, ob die vorgesehenen Tätigkeiten bisher tatsächlich auch ausgeübt wurden. Andernfalls müsste eine Personensicherheitsprüfung bei jeder massgeblichen Anpassung der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten wiederholt werden.

4.4 Es ist somit nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz auf den Stellenbeschrieb resp. die Beschreibung der Funktion, für welche die Sicherheitsprüfung eingeleitet wird, stützte. Sie hat sich in der Wiedergabe der Beschreibung denn auch im Wesentlichen an die enthaltenen Formulierungen gehalten, weshalb die Rüge, sie habe den Sachverhalt unpräzise festgestellt, nicht verfängt. Ihr ist sodann beizupflichten, dass der Beschwerdeführer als Übersetzer über die gleichen oder gar mehr Informationen verfügt als die in der Sache inhaltlich verantwortliche Person, weshalb die Schwelle für ein Sicherheitsrisiko entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht herabzusetzen ist. Insbesondere weil er in einem (…) Projekt tätig ist, bei dem er Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen oder ebenso klassifiziertem Material hat, ist seine Funktion als sicherheitsempfindlich zu qualifizieren. Wie nachfolgend in Erwägung 7 darzulegen sein wird, ist die Personensicherheitsprüfung allerdings auf diese Funktion zu beschränken und darf nicht auf weitere allenfalls mögliche Funktionen ausgeweitet werden.

5.
Nachfolgend ist darauf einzugehen, ob die Vorinstanz zu Recht von einem Sicherheitsrisiko ausging.

5.1 Die Vorinstanz erblickt ein erstes Sicherheitsrisiko in der ihrer Ansicht nach mangelhaften Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit des Beschwerdeführers.

5.1.1 Sie leitet ihre Einschätzung im Wesentlichen aus den zahlreichen Verurteilungen aus verschiedenen Bereichen ab, die auf ein deutlich reduziertes Normempfinden, fehlende Einsicht bezüglich der Unrechtmässigkeit seines Verhaltens und eine gewisse Unbelehrbarkeit schliessen liessen. Er nähme es mit dem Einhalten der Gesetze nicht so streng und stelle seine eigenen Bedürfnisse über den Willen des Gesetzgebers. Sodann würden z.B. die starken Geschwindigkeitsüberschreitungen auf ein mangelndes Gefahrenbewusstsein hinweisen. Die kurze Zeitspanne seit dem letzten strafrechtlich relevanten Vorfall spreche für eine ungünstige Legalprognose. Er biete ihrer Einschätzung nach keine Gewähr dafür, nicht auch in seiner sicherheitsempfindlichen Funktion seine eigenen Interessen über diejenigen des Staates zu stellen. Weiter leitete die Fachstelle die mangelhafte Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit nebst anderen Gründen auch aus den finanziellen Problemen ab, die u.a. durch unbesonnene Kreditaufnahmen entstanden seien.

5.1.2 Der Beschwerdeführer verweist zusammengefasst darauf, ihm werde von seinem Vorgesetzten das Vertrauen entgegen gebracht, dass er bei der Ausführung seiner Tätigkeit loyal zu seiner Tätigkeit stehe. Im Übrigen überzeuge er durch seine guten Arbeitsleistungen. Er sehe ein, dass er in der Vergangenheit schwerwiegende Fehler begangen habe, jedoch habe er mit Unterstützung seiner Frau seinen Lebenswandel umgestellt. Die Anstellung als Sprachspezialist sei für ihn von grosser Bedeutung, da diese Tätigkeit einen grossen Schritt in Richtung Normalisierung seines zum Teil schwierig verlaufenen beruflichen und privaten Werdegangs darstelle. Aus heutiger Sicht hätte er sich auch bezüglich der Kreditaufnahmen vorsichtiger verhalten; festzuhalten sei, dass er sich seit Ende 2010 nicht mehr neu verschuldet habe und die Schuldensanierung angegangen sei.

5.1.3 Unter dem Titel "Integrität und Vertrauenswürdigkeit" ist zu prüfen, ob darauf vertraut werden kann, dass die von der Personensicherheitsprüfung betroffene Person bei der Ausübung ihrer Tätigkeit loyal zu ihrer

Aufgabe steht, mithin, ob sie Gewähr bietet, das ihr entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen. Eine Verurteilung wegen krimineller Handlungen führt dabei nicht zwingend zu einer negativen Beurteilung bzw. zur Annahme eines Sicherheitsrisikos. Zu berücksichtigen sind vielmehr die Art des Delikts, die Umstände und die Beweggründe. Es ist zu fragen, ob die damaligen Umstände Rückschlüsse auf Charakterzüge der geprüften Person zulassen, die einen Risikofaktor darstellen. Weiter spielt es ein Rolle, ob es sich um ein einmaliges Vergehen handelt oder ob die geprüfte Person wiederholt delinquiert hat und ob davon ausgegangen werden muss, es bestehe Wiederholungsgefahr. Relevant ist ferner, wie lange das Delikt bzw. die Verurteilung zurückliegt. Auch die Höhe der Strafe ist für sich allein nicht entscheidend. Ist das Strafmass auf Grund verminderter Schuldfähigkeit tief ausgefallen, kann dies vielmehr gerade Anlass zu besonderer Vorsicht sein. Bei der Beurteilung des sich im Delikt manifestierenden Sicherheitsrisikos muss weiter auch der Frage nachgegangen werden, ob seither Umstände hinzugetreten sind, die die Verurteilung in den Hintergrund treten oder anders beurteilen lassen, d.h., ob sich die Risikobeurteilung zugunsten der überprüften Person geändert hat. Massgebend sind vorab die Umstände des Einzelfalls (zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 6.1 m.H.).

5.1.4 Die Einschätzung der Vorinstanz, was die Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit angeht, ist nicht zu beanstanden. Zwar ist es richtig, dass von den im Sachverhalt aufgeführten Straftaten nur drei so schwer waren, dass es zu einem Strafregistereintrag kam. Indes lassen die zahlreichen Bussen und die Verschiedenartigkeit der Delikte begründete Zweifel an der Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit entstehen; selbst wenn es sich bei einzelnen Straftaten um Bagatelldelikte handeln mag, so ist doch deren Häufung und teilweise Wiederholung auffällig. Dem Beschwerdeführer ist dahingehend zuzustimmen, dass sich die Situation in der kürzeren Vergangenheit etwas stabilisiert hat. Jedoch kam es auch in den Jahren 2010 und 2011 zu Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz, weshalb es schwer fällt, eine positive Prognose zu stellen. Ihm ist auch zuzugestehen, dass er ernsthafte Bestrebungen unternommen hat, seine finanzielle Situation zu regeln und Schulden abzubauen. Auch wenn er plausibel darlegt, dass sich sein Lebenswandel in letzter Zeit geändert habe, so liegen doch die zahlreichen Verurteilungen und die Verschuldung von ihrer zeitlichen Einordnung her noch nicht so weit zurück, als von einer dauerhaft stabilen Situation ausgegangen werden kann. Wie in Erwägung 3.2 dargelegt, kann sodann

praxisgemäss bei der Einschätzung des Risikos nicht auf positive Arbeitsleistungen und soziale Aspekte abgestellt werden; diese Gesichtspunkte spielen vielmehr bei der Frage der Weiterbeschäftigung eine Rolle. Die Einschätzung der Vorinstanz ist deshalb nachvollziehbar.

5.2 Die Vorinstanz weist sodann auf die Gefahr der passiven Bestechlichkeit hin.

5.2.1 Nach ständiger Rechtsprechung erhöht die angespannte finanzielle Situation einer Person die Gefahr der passiven Bestechlichkeit, mithin deren Anfälligkeit, das ihr von ihrem Arbeitgeber entgegengebrachte Vertrauen durch die Bekanntgabe sensitiver Informationen oder durch pflichtwidrige Amtsführung zu missbrauchen, um einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen, auf den sie keinen Anspruch hat (vgl. zur juristischen Definition der passiven Bestechung Art. 322^{quater} des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0] und für Militärangehörige Art. 142 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 [MStG, SR 321.0]). Diese Gefahr ist freilich unter dem Blickwinkel von Art 19 Abs. 1 BWIS nur von Bedeutung, wenn jemand dadurch zu einer die innere oder äussere Sicherheit gefährdenden Handlung veranlasst wird. Ein entsprechendes Sicherheitsrisiko ist nicht erst zu bejahen, wenn die Bestechlichkeit einer Person erwiesen ist. Hierfür genügt es vielmehr, dass aufgrund konkreter Gegebenheiten zu befürchten ist, dass die überprüfte Person bereit ist, sich durch die Offenbarung sensitiver Informationen finanzielle Mittel zu beschaffen oder sich in ihrer Amtstätigkeit beeinflussen zu lassen. Dabei ist nicht nur die absolute Höhe der Schulden der zu überprüfenden Person von Bedeutung, sondern auch, ob und innerhalb welcher Frist diese abgetragen werden können (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 6.3 m.w.H.). Wer hoffnungslos verschuldet ist, wird eher als Sicherheitsrisiko einzustufen sein als derjenige, der seine Schulden innerhalb relativ kurzer Zeit abzutragen vermag. Allerdings ist beim Vorhandensein von Schulden eine gewisse Toleranzgrenze zu fordern. Nicht jede Verschuldung lässt eine geprüfte Person zum Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS werden. Entscheidend ist namentlich das Problembewusstsein der in Frage stehenden Person und deren Bereitschaft, ihre finanzielle Situation durch Einschnitte in die Lebensführung zu verbessern (zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6210/2011 vom 5. September 2012 E. 7.3 [nicht publizierte Erwägung von BVGE 2012/25]).

5.2.2 Angesichts der hohen Verschuldung des Beschwerdeführers, die trotz des begonnenen Schuldenabbaus immer noch über Fr. 100'000.– beträgt, ist nachvollziehbar und der Praxis entsprechend, dass die Vorinstanz von einem erhöhten Risiko der passiven Bestechlichkeit ausgeht, zumal eine vollständige Schuldensanierung mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 8, A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 9 und A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 10).

5.3 Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kann offen bleiben, ob weitere Gründe wie die von der Vorinstanz angeführte Erpressbarkeit bestehen, um den Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko bezüglich seiner Tätigkeit als Sprachspezialist einzustufen. Die Einschätzung der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden.

6.
Zu prüfen bleibt, ob diese Risikoeinschätzung verhältnismässig ist und ob allenfalls eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b PSPV – als im Vergleich zu einer Risikoerklärung mildere Massnahme – angebracht wäre.

6.1 Die Vorinstanz ist bei ihrem Entscheid wie jede Verwaltungsbehörde an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Verfügung muss demnach zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ausreichen würde. Der angestrebte Zweck muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der von der Verfügung betroffenen Person auferlegt werden (vgl. BGE 131 V 107 E. 3.4.1 m.w.H.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 581).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in BVGE 2012/25 dargelegt, die gemäss PSPV möglichen Sicherheitserklärungen mit Auflagen, wonach eine Person als Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt beurteilt wird (bezüglich juristischer Fachterminologie verwendet die PSPV hierfür unpräziserweise auch den Begriff "Auflage" als Synonym) seien auf Fallkonstellationen zugeschnitten, bei denen von einer zu überprüfenden Person zwar grundsätzlich ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS ausgehe, dieses jedoch durch geeignete Rahmenbedingungen auf ein vertretbares Aus-

mass reduziert werden könne, sodass deren Anstellung oder Weiterbeschäftigung mit Vorbehalt empfohlen werden könne. Eine solche Risikoerklärung dürfe mit Nebenabreden verbunden werden, die Massnahmen vorschlagen oder allenfalls Bedingungen formulieren würden, bei deren Verwirklichung das von der zu überprüfenden Person ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Ausmass beschränkt werden könne. Jedoch könne damit nicht die zu überprüfende Person oder deren (zukünftiger) Arbeitgeber im Sinne von Auflagen im Rechtssinne zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet werden, zumal die Vorinstanz keine Anordnungen treffen könne, welche die für die Wahl oder Übertragung einer Funktion zuständigen Behörde binde (v.a. E. 9.4 und 9.5; die Ausführungen wurden zu Art. 21 Abs. 1 Bst. b PSPV in der Fassung von 2001 gemacht, gelten aber aufgrund des vergleichbaren Wortlauts auch für den heute in Kraft stehenden Art. 22 Abs. 1 Bst. b PSPV; siehe zum Ganzen auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 10 und A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 13 und 14).

6.2 Die Vorinstanz weist an sich darauf hin, eine mildere Massnahme könnte beispielsweise die Empfehlung sein, dass der Beschwerdeführer (…). Dem stehe jedoch entgegen, dass dies zur vollständigen Erfüllung seiner beruflichen Aufgaben gehöre. Es seien keine Vorbehalte ersichtlich, welche ein Sicherheitsrisiko unmittelbar ausschliessen würden; eine Risikoerklärung erscheine aus diesen Gründen erforderlich. Der Beschwerdeführer bringt keine konkreten Vorschläge an, gibt aber an, nicht sämtliche seiner Tätigkeiten seien sicherheitsrelevant.

6.3 Die vorinstanzlichen Ausführungen zur Verhältnismässigkeit der angefochtenen Risikoerklärung sind sehr kurz gehalten und beschränken sich im Wesentlichen auf theoretische Grundlagen; die Beurteilung ist im Ergebnis jedoch nicht zu beanstanden. So ist der Vorinstanz beizupflichten, dass keine milderen Massnahmen ersichtlich sind, um in kurzer Zeit und nachhaltig das festgestellte Sicherheitsrisiko zu reduzieren. Dies ist insbesondere der Fall, weil vorliegend die strafrechtlich relevanten Vorfälle grossen Einfluss auf die Beurteilung haben. Die damit zusammenhängenden Bedenken können nicht über einen solchen Vorbehalt vermindert werden, sondern hierzu wäre ein straffreies Verhalten während mehrerer Jahre erforderlich. Deshalb erscheint es im hier zu beurteilenden Fall auch nicht sinnvoll, z.B. eine regelmässige Offenlegung der finanziellen Verhältnisse gegenüber dem Arbeitgeber vorzuschlagen, wie dies in anderen Fällen erfolgt ist, bei denen die zu prüfende Person verschuldet

war (eingehend dazu BVGE 2012/25 E. 8 und 9, s.a. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 11).

6.4 Das öffentliche Interesse an der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit resp. an der Vermeidung des festgestellten Sicherheitsrisikos bzw. des bei dessen Verwirklichung potenziell resultierenden materiellen und immateriellen Schadens überwiegt nach dem Gesagten das private Interesse des Beschwerdeführers an einer Weiterverwendung in seiner sicherheitsempfindlichen Funktion. Seine Belastung durch die angefochtene Risikoerklärung steht überdies in einem vernünftigen Verhältnis zu dem mit dieser angestrebten Zweck. Die Vorinstanz hat die angefochtene Verfügung deshalb zu Recht als verhältnismässig qualifiziert.

6.5 Soweit der Beschwerdeführer anführt, nicht sämtliche seiner Tätigkeiten seien sicherheitsrelevant, ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeitgeber gemäss Art. 21 Abs. 1 BWIS und Art. 23 Abs. 1 PSPV nicht an die Empfehlungen der Vorinstanz gebunden ist (vgl. dazu auch vorne E. 3.2 mit entsprechenden Hinweisen). Insbesondere wenn dieser eine Möglichkeit sieht, den Beschwerdeführer in geeigneter Funktion weiter zu beschäftigen, steht ihm dies frei (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4973/2012 vom 5. Juni 2013 E. 8 [noch nicht rechtskräftig]).

7.

7.1 Die Vorinstanz hat demnach im Dispositiv der angefochtenen Verfügung zu Recht festgehalten, dass der Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko zu erachten sei (Ziffer 1) und ihm kein Zugang zu VERTRAULICH oder GEHEIM klassifizierten Informationen, Materialien oder militärischen Anlagen mit Schutzzonen 2 oder 3 sowie zu schweizerischen oder internationalen militärischen Sicherheits- oder Sperrzonen gewährt werden dürfe (Ziffer 3). Soweit der Beschwerdeführer den Erlass einer (positiven) Sicherheitserklärung oder eventuell eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt beantragt, ist die Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen.

7.2 Hingegen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Vorinstanz neben der Risikoeinschätzung bezüglich der Funktion als Sprachspezialist D._____ festhält, es sei davon abzusehen, den Beschwerdeführer für andere Funktionen einzusetzen, in welchen er anlässlich eines Auslandaufenthaltes die Schweiz hoheitlich vertreten würde (Ziff. 2 zweiter Satzteil des Dispositivs; vgl. auch die Ausführungen zur Bedeutung der Funktionsbeschreibung vorne in E. 4). Hierbei ist zu beachten, dass

der Beschwerdeführer die Einwilligung zur Durchführung der Sicherheitsprüfung bezogen auf die im Antrag umschriebene Funktion gegeben hat, weshalb nicht in diesem Zusammenhang stehende Empfehlungen unzulässig sind (vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-827/2012 vom 1. Oktober 2012 E. 5 und E. 6, A-5050/2011 vom 12. Januar 2012 E. 10 und A-6275/2010 vom 27. April 2011 E. 12). Die in Dispositivziffer 2 zweiter Satzteil der angefochtenen Verfügung erfolgte Empfehlung ist deshalb aufzuheben. Anzumerken ist ferner, dass Formulierungen wie "ist abzusehen" und "es darf kein Zugang gewährt werden" insofern missverständlich sind, als die Vorinstanz lediglich Empfehlungen aussprechen darf (vgl. zu deren fehlenden Verbindlichkeit vorne E. 3.2, 6.1 und 6.5), diese Formulierungen aber eine Verpflichtung implizieren.

8.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als überwiegend unterliegend. Er hat deshalb in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die auf Fr. 1'000.− festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) zu tragen; die Aufhebung der Dispositivziffer 2 zweiter Satzteil wirkt sich auf die Kosten nicht aus, da es sich hierbei im Vergleich zum ganzen Streitgegenstand um ein untergeordnetes Detail handelt. Die Kosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet. Die Vorinstanz hat, obschon sie obsiegt, keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dem weitestgehend unterliegenden Beschwerdeführer steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die Dispositivziffer 2 zweiter Satzteil der angefochtenen Verfügung vom 15. August 2012 aufgehoben.

2.
Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.− werden dem Beschwerdeführer

auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr._____; Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS, Personalchef VBS (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Ryter	Nina Dajcar

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: