Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6210/2011

Urteil vom 5. September 2012

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richterinnen Claudia Pasqualetto Péquignot, Kathrin Dietrich
Richter André Moser, Jérôme Candrian
Gerichtsschreiberin Christa Baumann.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:

A.
Seit 1996 ist A._____ beim eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) als (Funktionsbezeichnung) tätig.

B.
Am 3. Dezember 2002 verurteilte das Obergericht des Kantons Bern A._____ in teilweiser Gutheissung einer gegen das Urteil des Gerichtskreises VII Konolfingen vom 6. Juni 2002 erhobenen Beschwerde wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand (Art. 91 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01]) und Vereitelung einer Blutprobe (Art. 91a Abs. 1 SVG) zu einer bedingten Gefängnisstrafe von 20 Tagen sowie einer Busse von Fr. 3‘000.-.

C.
Im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 20. Februar 2004 wurden drei Betreibungsverfahren über einen Gesamtbetrag von Fr. 13‘272.- gegen A._____ eingeleitet, die allesamt ohne Ausstellung eines Verlustscheines endeten und die für Dritte im Betreibungsregister des Betreibungsamtes Emmental-Oberaargau nicht mehr ersichtlich sind.

D.
Am 16. Dezember 2004 erliess die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich IOS (nachfolgend: Fachstelle) eine positive Risikoverfügung.

E.
Mitte 2009 beantragte das Generalsekretariat VBS, A._____ abermals einer erweiterten Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über die Personensicherheitsprüfung vom 19. Dezember 2001 (aPSPV, AS 2002 377) zu unterziehen. Am 11. Juli 2009 stimmte A._____ der Durchführung der begehrten Sicherheitsprüfung zu und ermächtigte die Fachstelle, die für die Sicherheitsprüfung erforderlichen Unterlagen einzuholen. Daraufhin befragte die Fachstelle A._____ am 1. Dezember 2009 zu dessen beruflicher Tätigkeit, familiärer sowie finanzieller Situation und holte in der Folge Bankunterlagen sowie drei Betreibungsregisterauszüge des Betreibungsamtes Emmental-Oberaargau ein.

F.
Mit Schreiben vom 27. Oktober 2010 teilte die Fachstelle A._____ mit, sie beabsichtige, eine Risikoverfügung mit Auflagen oder eine negative Risikoverfügung zu erlassen und räumte ihm Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Von dieser Möglichkeit machte A._____ am 12. November 2010 Gebrauch.

G.
Am 7. Dezember 2010 wandte sich die Fachstelle an A._____ und ersuchte ihn, die in der Stellungnahme angeführte Erbschaft in der Höhe von Fr. 200'000.- netto zu belegen. Am 13. Dezember 2010 stellte A._____ der Fachstelle ein Schreiben von B._____, Fürsprecher und Notar, vom 6. Dezember 2010 zu. Zugleich reichte er einen Betreibungsregisterauszug des Betreibungsamtes Emmental-Oberaargau ein.

H.
Mit Verfügung vom 18. Oktober 2011 ordnete die Fachstelle für Personensicherungsprüfungen was folgt an:

> „1. A._____ wird bedingt als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und PSPV erachtet. Aufgrund der Erwägungen der Fachstelle wird eine Risikoverfügung mit Auflagen erlassen.
>
> 2. A._____ verpflichtet sich gegenüber seinem Linienvorgesetzen (Arbeitgeber), diesen halbjährlich schriftlich und detailliert über die persönliche finanzielle Situation zu informieren unter gleichzeitiger Vorweisung eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs. Diese Auflagen sind gültig, bis eine neue Sicherheitsprüfung derselben Stufe abgeschlossen ist.
>
> 3. Bei einem Verstoss gegen die Auflagen oder bei angenommenen Risiken durch den Arbeitgeber hat dieser vor Ablauf der Frist von fünf Jahren nach Art. 18 Abs. 2 der Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfung bei der zuständigen Prüfbehörde vorzeitig eine Wiederholung der Personensicherheitsprüfung zu beantragen.“

I.
Dagegen erhebt A._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Schreiben vom 15. November 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er, die Verfügung der Fachstelle vom 18. Oktober 2011 sei aufzuheben, die Durchführung der Personensicherheitsprüfung der Bundeskanzlei oder einer anderen unbefangenen Stelle zuzuweisen und die Fachstelle an die formellen sowie materiellen Grundsätze beim Erlass von Verfügungen zu erinnern.

F.
Die Fachstelle (nachfolgend: Vorinstanz) schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 27. Januar 2012 auf Abweisung der Beschwerde. In seinen Schlussbemerkungen vom 10. Februar 2012 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und bisherigen Ausführungen fest.

G.
Auf die Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindenden 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 Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Bei der angefochtenen Risikoverfügung mit Auflagen handelt es sich um eine individuell-konkrete Anordnung, die auf Bundesverwaltungsrecht beruht und von der Fachstelle für Personensicherheitsprüfung erlassen wurde, die als Organisationseinheit des VBS eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG ist. Die Personensicherheitsprüfung fällt zudem nicht unter die Ausnahme von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG betreffend das Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit (vgl. THOMAS HÄBERLI, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 83 Rz. 24 sowie HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich [Hrsg.] Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Art. 83 Rz. 17 m.w.H.). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch: Art. 21 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS, SR 120.0]).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teil-

nahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Risikoverfügung mit Auflagen und durch die darin getroffenen Anordnungen materiell beschwert. Er ist somit zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung nicht nur auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens –, sondern ebenfalls auf ihre Angemessenheit hin. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko für die Eidgenossenschaft darstellt, ist der Vorinstanz allerdings ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzubilligen. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat nicht den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken zu definieren. Dies obliegt in erster Linie dem Bundesrat, dem Departement und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden. Das Bundesverwaltungsgericht als Justizbehörde hat lediglich zu prüfen, ob die Exekutivbehörden bei der Konkretisierung des Sicherheitsrisikos bezogen auf eine bestimmte Funktion im Rahmen der delegierten Befugnisse geblieben sind und ob die Beurteilung im Einzelfall gemessen an diesem Massstab korrekt erfolgt ist. Deshalb auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung von Risikoverfügungen eine gewisse Zurückhaltung, zumal die Vorinstanz als Fachbehörde über besondere Kenntnisse verfügt (vgl. zum Ganzen: Urteile des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2, 2A.705/2004 vom 16. März 2005 E. 3.1, 2A.65/2004 vom 26. Juni 2004 E. 2.3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6587/2011 vom 31. Mai 2012 E. 2, A-5391/2011 vom 5. April 2012 E. 2, A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 2, A-4582/2010 vom 20. Januar 2012 E. 2).

3.
Im Rahmen der am 16. Juli 2012 in Kraft getretenen Teilrevision des BWIS und jener des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10), die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurde unter anderem Art. 19 Abs. 3 BWIS geändert (AS 2012 3745, 2010 6015). Diese Revisionen wie auch jene als Folge der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Teilrevision vom 17. Juni 2011 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG, SR 520.1, vgl. Art. 19 Abs. 1 Einleitungssatz und Art. 19 Abs. 1 Bst. c BWIS, AS 2011 5899) beziehen sich auf Regelungen, welche im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung gelangen. Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob vorliegend die alte oder neue Fassung der fraglichen Bestimmungen anzuwenden wäre. Anders verhält es sich hinsichtlich der Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfung (PSPV, SR 120.4), die am 1. April 2011 in Kraft getreten ist. Gemäss Art. 32 Abs. 3 PSPV unterstehen Personensicherheitsprüfungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung eingeleitet wurden, dem bisherigen Recht. Auf das vorliegende Verfahren, das Mitte 2009 eröffnet wurde, gelangt demnach noch die Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfung zur Anwendung.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht in formeller Hinsicht zunächst geltend, sein Verhältnis zur Vorinstanz sei aufgrund schwerwiegender fachlicher und persönlicher Differenzen vorbelastet, weshalb die Vorinstanz keine Gewähr für eine unparteiische Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit biete. Diese sei daher einer neutralen, unbefangenen, aber trotzdem fachlich kompetenten Stelle zur Beurteilung zuzuweisen. Dem hält die Vorinstanz entgegen, über diese Vorbringen sehr erstaunt zu sein. Sie habe keine Kenntnis von schwerwiegenden Differenzen zwischen dem Beschwerdeführer und ihr. Das Abhören der persönlichen Befragung vom 1. Dezember 2009 ergebe denn auch keine Hinweise auf ein tiefgreifendes Zerwürfnis. Die Beziehung zum Beschwerdeführer stehe einer unvoreingenommenen Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit demzufolge nicht entgegen.

4.2 Personen, die eine Verfügung vorzubereiten und zu treffen haben, müssen nach Art. 10 Abs. 1 VwVG namentlich in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (Bst. a), Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren (Bst. c) oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten

(Bst. d). Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt dieser Regelung bildet der in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Bei dessen Auslegung können die von Lehre und Rechtsprechung zu Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) entwickelten Grundsätze im Regelfall sinngemäss herangezogen werden (BGE 117 Ia 410 E. 2a, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Praxiskommentar], Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 10 N. 20 f., RETO FELLER, in: Auer/Müller/Schinder [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 10 N. 1, GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung [nachfolgend: St. Galler BV-Kommentar], Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 29 N. 18).

4.2.1 Danach ist Befangenheit anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Entscheidungsträgers zu wecken. Solche Umstände können entweder in einem persönlichen Verhalten des betreffenden Entscheidungsträgers oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. In beiden Fällen wird nicht verlangt, dass der Entscheidungsträger deswegen tatsächlich befangen ist. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, welche den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu erwecken vermögen. Dabei ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Massgebend ist, ob die an der Entscheidvorbereitung und -fällung beteiligten Personen unter den gegebenen Umständen hinreichend Gewähr für die erforderliche Offenheit der Beurteilung und den Ausgang des Verfahrens bieten (BGE 137 I 229 E. 2.1, BGE 131 I 25 E. 1.1). Damit die regelhafte Zuständigkeitsordnung nicht illusorisch und die Garantie des verfassungsmässigen Richters nicht ausgehöhlt wird, muss der Ausstand allerdings die Ausnahme bleiben (BGE 116 Ia 40 E. 3b/bb, BGE 115 Ia 176 E. 3, Urteil des Bundesgerichts 4A_147/2008 vom 26. Mai 2008 E. 2.2). Ein Ausstandsbegehren hat sich grundsätzlich gegen einzelne Personen, nicht gegen eine Gesamtbehörde zu richten. Ein gegen eine Gesamtbehörde gerichtetes Ausstandsbegehren ist deshalb als Ausstandsbegehren gegen alle Einzelmitglieder an Hand zu nehmen (BVGE 2008/13 E. 10.3

S. 178, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2526/2011 vom 7. August 2012 E. 3.1.1; ANDRÉ MOSER/MICHEAL BEUSCH, LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, RZ. 3.70).

4.2.2 Die Umstände, die einen Ausstandsgrund begründen, hat der Antragssteller zu nennen und glaubhaft zu machen. Dieser Beweis ist erbracht, wenn das Bundesverwaltungsgericht in Würdigung der vorhandenen Beweismittel zur Überzeugung gelangt, dass sich die behaupteten Tatsachen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit so verhalten haben wie vorgebracht (BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar, Art. 10 N. 97, FELLER, VwVG-Kommentar, Art. 10 N. 15). Die Rüge der Befangenheit muss nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in Respektierung von Treu und Glauben erhoben werden. Diesen Grundsatz verletzt, wer ein Verfahren seinen Fortgang nehmen lässt, um dann im Falle eines ungünstigen Entscheids im Rechtsmittelverfahren dessen Aufhebung aus formalen Gründen zu verlangen. Indes bedeutet ein Stillschweigen nur dann einen Verzicht auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen, wenn die betroffene Partei vorgängig tatsächlich Kenntnis vom Mangel hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte Kenntnis haben müssen (BGE 120 Ia 24 E. 2 c/aa, BGE 117 Ia 323 E. 1c, BGE 116 Ia 487 E. 2c; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar, Art. 10 N. 98 f., FELLER, VwVG-Kommentar, Art. 10 N. 35, STEINMANN, St. Galler BV-Kommentar, Art. 30 N. 16).

4.3 Das Ausstandsbegehren des Beschwerdeführers richtet sich gegen die Vorinstanz als Gesamtbehörde.

4.3.1 Diese gehört, (…), der Abteilung (…) des VBS an. Dass sie gleichwohl für die Durchführung der den Beschwerdeführer betreffenden Sicherheitsprüfung zuständig ist, entspricht der vom Bundesrat in Art. 3 aPSPV getroffenen Regelung. Eine solche Zuständigkeitsordnung steht freilich in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf Beurteilung durch einen unparteiischen und unabhängigen Entscheidungsträger. Freundschaft oder Feindschaft zwischen einem Entscheidungsträger und einer Partei begründen allerdings nur dann einen Ausstandsgrund, wenn diese Verbindung aufgrund ihrer Intensität oder Qualität bei objektiver Betrachtung geeignet ist, den Entscheidungsträger bei der Verfahrensleitung oder Entscheidung zu beeinflussen (BGE 138 I 5 E. 2.4; FELLER, VwVG-Kommentar, Art. 10 N. 23). Wie es sich diesbezüglich verhält, ist anschliessend hinsichtlich der beiden am vorinstanzlichen Verfahren

beteiligten Personen, C._____, (Funktionsbezeichnung), sowie D._____, (Funktionsbezeichnung), zu prüfen.

4.3.2 Ersterer hat den Beschwerdeführer befragt, Unterlagen zu dessen finanzieller Situation eingeholt sowie im Schreiben vom 27. Oktober 2010 die Gründe dargelegt, welche die Vorinstanz ausgehend von den getätigten Sachverhaltsfeststellungen dazu veranlassen könnten, eine Risikoverfügung mit Auflagen oder eine negative Risikoverfügung zu erlassen. Die angefochtene Verfügung selbst hat D._____ redigiert und unterzeichnet.

Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verhältnis zu beiden sei durch persönliche und fachliche Differenzen belastet, führt jedoch keinen einzigen Vorfall zur Konkretisierung dieser Behauptung an. Die Vorinstanz zeigt sich denn auch von den Vorbringen des Beschwerdeführers erstaunt und stellt deren Begründetheit in Abrede. Diese Aussage wird durch die Befragung vom 9. Dezember 2009 insofern gestützt, als diese in einer ausgesprochen entspannten Atmosphäre stattfand und auf weite Strecken wie ein freundschaftlicher Austausch anmutet. Im Übrigen ist zu beachten, dass C._____ den Beschwerdeführer zu Beginn der Befragung ausdrücklich einlud, Angelegenheiten, die ihm auf dem Herzen liegen, vorzubringen (0.32'). Hätte der Beschwerdeführer das Verhältnis zur Vorinstanz als derart belastet angesehen, dass es einer objektiven Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit entgegensteht, so wäre zu erwarten gewesen, dass er diese Gelegenheit nutzt, um die angespannte persönliche Beziehung zur Sprache zu bringen und darum bittet, den Fall einer anderen Person bzw. Behörde zuzuweisen. Der Beschwerdeführer hat sich demgegenüber vorbehaltlos auf die Befragung eingelassen (0.35-0.43').

In den Akten finden sich demnach keine Anhaltspunkte, die auf eine ernsthaft gestörte Beziehung zwischen dem Beschwerdeführer einerseits und C._____ sowie D._____ andererseits hinweisen. Dass diese befreundet sind, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Ihm ist es damit nicht gelungen, glaubhaft zu machen, dass die an der Vorbereitung und Fällung der angefochtenen Verfügung beteiligten Personen in der Sache befangen sind. Im Übrigen ist fraglich, ob der Beschwerdeführer die Einrede der Befangenheit durch sein anderthalbjähriges Zuwarten, zumindest gegenüber D._____, nicht bereits verwirkt hat (vgl. E. 4.2.2). So oder anders erweist sich die Rüge der Befangenheit im vorliegenden Fall folglich als unbegründet.

5.
Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, die Vorinstanz habe seine Ausführungen in der Stellungnahme vom 12. November 2010 nicht berücksichtigt. Dagegen wendet die Vorinstanz ein, sich in der angefochtenen Verfügungen, insbesondere in den Ziff. 3.2, 3.3 und 3.4, mit den Vorbringen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt zu haben.

5.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV umfasst insbesondere die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dadurch soll verhindert werden, dass sich die Behörde bei ihrer Entscheidfindung von unsachlichen Motiven leiten lässt (BGE 136 I 236 E. 5.2). Für das Verwaltungsverfahren wird dieser Anspruch in den Art. 29-35 VwVG konkretisiert. Danach hat die verfügende Behörde von den Äusserungen der Parteien Kenntnis zu nehmen, sich damit auseinanderzusetzen (Art. 32 VwVG) und ihre Verfügung zu begründen (Art. 35 VwVG). Welche Anforderungen an die Begründung zu stellen sind, legt Art. 35 VwVG nicht fest. Diese sind laut der Rechtsprechung im Einzelfall unter Berücksichtigung aller massgeblichen Umstände zu bestimmen. Jedenfalls muss die Begründung so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des gefällten Entscheides Rechenschaft geben und diesen sachgerecht anfechten kann. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die entscheidende Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandsmässigen Behauptung, jedem rechtlichen Einwand und jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich darauf beschränken, die für den Entscheid wesentlichen Punkte zu nennen. Dabei genügt es, wenn ersichtlich wird, von welchen Überlegungen sie sich dabei leiten liess (BGE 137 II 270 E. 3.2, BGE 136 I 229 E. 5.2, BGE 136 I 188 E. 2.2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3930/2011 vom 29. Mai 2012 E. 4.2, A-2969/2010 vom 28. Februar 2012 E. 8.1.1, A-4035 vom 19. Dezember 2011 E. 3.2).

5.2 Die Vorinstanz hat ihren Entscheid in der angefochtenen Verfügung auf 15 Seiten begründet. In Bezug auf die bestrittene Prüfungsstufe hat sie dabei ausgeführt, es sei nicht ihre Aufgabe, die von der ersuchenden Stelle festgelegte Prüfstufe zu hinterfragen. Es dürfe aber festgehalten werden, dass die begehrte Prüfstufe der Wichtigkeit der vom Beschwerdeführer als Geschäftsleitungsmitglied (…) ausgeübten Funktion entspreche. Komme hinzu, dass laut der revidierten Fassung der PSPV alle Mitarbeiter der (…) einer erweiterten Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung zu unterziehen seien. Die vom Beschwerdeführer ausgeübte Funktion als (Funktionsbezeichnung) beinhalte denn auch Schadenspo-

tentiale verschiedenster Art, deren Gehalt die Fachstelle im Rahmen der Risikobewertung gebührend zu bewerten habe. Hinsichtlich des vom Beschwerdeführer ausgehenden Sicherheitsrisikos führt die Vorinstanz zur Hauptsache aus, die finanzielle Situation des Beschwerdeführers sei seit Jahren (sehr) angespannt. Werde beispielsweise das Privatkonto des Beschwerdeführers angesehen, so sei er im Zeitraum von 2008 bis 2009 – also während rund 22 Monaten – insgesamt 22 Mal in einem erheblichen monatlichen Minusbereich von Fr. 10‘000.- bis Fr. 20‘000.- gewesen. Dies sei umso bedenklicher, als in den vergangenen Monaten eine spiralförmige Bewegung nach unten zu beobachten sei. Die Durchsicht der restlichen Konten vermöge dieses Bild nicht wesentlich zu verbessern. Dem Einwand des Beschwerdeführers, nicht seine gesamte finanzielle Lage, insbesondere sein Anlagevermögen, berücksichtigt zu haben, hält die Vorinstanz entgegen, für die Beurteilung der finanziellen Situation einer natürlichen Person sei die fristgerechte Erfüllung bestehender Verbindlichkeiten massgebend. Das „Anlagevermögen“ des Beschwerdeführers würde ihm zwar mittelfristig einen finanziellen Rückhalt bieten, könne jedoch zur Deckung der laufenden Kosten nicht herangezogen werden. Die Tendenz des Beschwerdeführers, diese Situation zu bagatellisieren und mit den vorhandenen finanziellen Mitteln verschwenderisch umzugehen, zeuge von einem reduzierten Gefahren- und Verantwortungsbewusstsein, zumal der Beschwerdeführer bereits anlässlich der letzten Sicherheitsprüfung auf das mit Betreibungsverfahren verbundene Sicherheitsrisiko hingewiesen worden sei. Diese Situation schmälere die persönliche Reputation des Beschwerdeführers erheblich und wäre bei Bekanntwerden sowohl dem Ruf der (…) als auch des VBS abträglich. Unter diesen Umständen könne die Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers nur unter der Auflage empfohlen werden, dass sich dieser verpflichte, seinen Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) halbjährlich schriftlich und detailliert unter Vorweis eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs über seine finanzielle Situation zu informieren.

Mit diesen Ausführungen hat die Vorinstanz dargelegt, von welchen Überlegungen sie sich bei ihrem Entscheid leiten liess. Ausserdem hat sie sich mit den zentralen Vorbringen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, was sich bereits darin zeigt, dass der Beschwerdeführer zu einer sachgerechten Anfechtung der vorinstanzlichen Verfügung vom 18. Oktober 2011 in der Lage war. Ob die Vorinstanz den massgeblichen Sachverhalt korrekt gewürdigt und sich bei ihrer Entscheidung von sachgerechten Überlegungen leiten liess, ist hinsichtlich der Begründungs-

dichte unerheblich. Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich damit als unbegründet.

6.

6.1 Art. 19 Abs. 1 Bst. b BWIS ermächtigt den Bundesrat insbesondere, Sicherheitsprüfungen für Bedienstete des Bundes vorzusehen, die regelmässig Zugang zu Geheimnissen der inneren oder äusseren Sicherheit oder zu Informationen haben, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könnte. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 7. März 1994 hierzu 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 Art verändern wollten. Für solche Funktionen sollten daher nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar seien und Gewähr böten, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.O.S.“ Schweiz ohne Schnüffelstaat“ vom 7. März 1994, BBl 1994 II 1147). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten nach der Praxis der Vorinstanz insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (vgl. statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5123/2011 vom 21. Juni 2012 E. 5, A-6587/2011 vom 31. Mai 2011 E. 3.1, A-5391/2011 vom 5. April 2012 E. 3.1, A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 5.1).

6.2 Um solche Risiken zu erkennen, werden im Rahmen der Personensicherheitsprüfung sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der zu überprüfenden Person erhoben, insbesondere über deren persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, deren finanzielle Lage sowie deren Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere oder äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden könnten. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben (Art. 20 Abs. 1 BWIS; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 5.1; BBl 1994 II 1187). Die dergestalt erhobenen Informationen bilden die Grundlage für die vorzunehmende Risikoeinschätzung. Dass dabei mit Annahmen und Vermutungen gearbeitet wird, liegt in der Natur der Sache, gilt es doch zu prognostizieren, wie sich eine Person zukünftig voraussichtlich verhalten wird. Gerichtlich

überprüft werden kann dabei einerseits, ob die getätigten Erhebungen auf zulässige Weise erfolgt sind, andererseits, ob die erhobenen Daten anschliessend korrekt gewürdigt worden sind (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5123/2011 E. 6, A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 5.2, A-4582/2010 vom 10. Januar 2012 E. 6.2 f.).

6.3 Der Beschwerdeführer ist beim VBS als Ausbildungsleiter im Bereich (…) tätig. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe hat er laut der ersuchenden Stelle regelmässig Zugang zu Geheimnissen der inneren und äusseren Sicherheit oder zu Informationen, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könnte. Deshalb beantragt die ersuchende Stelle die Durchführung einer erweiterten Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b aPSPV. Die Fachstelle hat diesbezüglich nur zu prüfen, ob und welche Sicherheitsrisiken die ersuchende Stelle angegeben, nicht aber, ob sich dieses Risiko in der Funktion der zu überprüfenden Person verwirklicht hat (Urteil des Bundesgerichts 2A.705/2004 vom 16. März 2005 E. 3.5; Urteil der REKO VBS vom 26. August 2006, Prozess-Nr. 470.03/03, E. 9, vgl. zur Relevanz dieser Frage bei der Festlegung des Sicherheitsmassstabes E. 7.5.2). Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer demzufolge zu Recht einer erweiterten Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung unterzogen.

6.4 In deren Rahmen hat sie dessen Lebensumstände ausgeleuchtet und ein latentes Sicherheitsrisiko unter den Titeln „Persönliche Integrität und Vertrauenswürdigkeit in Verbindung mit der finanziellen Situation“, „Gefahren- und Verantwortungsbewusstsein“ sowie „Reputationsverlust und Spektakelwert“ geprüft und bejaht. In den diesbezüglichen Ausführungen werden ausschliesslich die finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers und seine hierzu abgegebenen Stellungnahmen analysiert. Die im Übrigen erhobenen Daten über dessen Lebensführung, insbesondere dessen strafrechtliche Verurteilung wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand (Art. 91 Abs. 1 SVG) und Vereitelung einer Blutprobe (Art. 91a Abs. 1 SVG), sind nach Auffassung der Vorinstanz nicht geeignet, ein Sicherheitsrisiko zu begründen. Das Bundesverwaltungsgericht sieht keinen triftigen Grund, von dieser Einschätzung der fachkundigen Vorinstanz abzuweichen. Anschliessend ist demnach ausschliesslich zu prüfen, ob der Beschwerdeführer aufgrund seiner finanziellen Situation ein Sicherheitsrisiko darstellt.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer erachtet eine solche Einschätzung als abwegig. Zur Begründung dieses Standpunktes führt er im Wesentlichen aus, die Ausführungen der Vorinstanz zu seiner finanziellen Situation seien einseitig und unvollständig, da nur seine Bank- und Postkonten berücksichtigt worden seien. Infolgedessen widerspiegle die vorgenommene Beurteilung nicht seine gesamte finanzielle Situation. Bei einer objektiven Beurteilung derselben müssten seine gesamten Aktiven (Wertgegenstände, Liegenschaften etc.) und Passiven gewürdigt werden. Ebenso sei es erforderlich, den laufenden Ausgaben die gesamten Einnahmen gegenüberzustellen, um einen repräsentativen Eindruck zu gewinnen. In diesem Zusammenhang sei der Tatsache gebührend Rechnung zu tragen, dass ihm ein Eigenheim gehöre, das kaum belastet sei, und dass er vor kurzem Fr. 200'000.- netto geerbt habe. Im Übrigen seien die in der angefochtenen Verfügung aufgeführten Betreibungen zwischenzeitlich gegenstandslos geworden. Die von der Vorinstanz auf der Grundlage einer nicht vollständigen, teils unrichtigen Sachlage gezogenen Schlüsse seien daher unrichtig. Selbst wenn jedoch ein Sicherheitsrisiko zu bejahen wäre, bestünde mangels tiefgreifenden finanziellen Problemen und in Ermangelung einer umfassenden Einsicht in Geschäftsgeheimnisse oder klassifizierte Informationen kein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Die angeordneten Massnahmen erwiesen sich demnach als unverhältnismässig und griffen damit in unzulässiger Weise in seine Privatsphäre ein.

7.2 Dieser Argumentation hält die Vorinstanz entgegen, Aufgabe der Fachstelle sei es, Sicherheitsrisiken zu erkennen und die für die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen. Der Beschwerdeführer übe als Mitglied der Geschäftsleitung (…) eine wichtige Funktion aus, die beim Eintreten eines Ereignisses Schadenspotentiale verschiedenster Art beinhalte, deren Gehalt die Fachstelle im Rahmen der Risikobeurteilung gebührend zu bewerten habe (vgl. ausserdem E. 5.2 hiervor). In diesem Zusammenhang sei zu berücksichtigen, dass die finanzielle Situation des Beschwerdeführers seit Jahren (sehr) angespannt sei. Werde beispielsweise das Privatkonto des Beschwerdeführers angesehen, so sei er im Zeitraum von 2008 bis 2009 – also während rund 22 Monaten – insgesamt 22 Mal in einem erheblichen monatlichen Minusbereich von Fr. 10‘000.- bis Fr. 20‘000.- gewesen. Dies sei umso bedenklicher, als in den vergangenen Monaten eine spiralförmige Bewegung nach unten zu beobachten sei. Die Durchsicht der restlichen Konten vermöge dieses Bild nicht wesentlich zu verbessern. Angesichts

der beim Beschwerdeführer vorhandenen und in der Risikoverfügung mit Auflagen im Einzelnen dargelegten eingeschränkten persönlichen Integrität, dem ungenügenden Gefahren- und Verantwortungsbewusstsein sowie des drohenden Reputationsverlusts in Verbindung mit einem erhöhten Spektakelwert diene die angefochtene Verfügung dazu, ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS zu vermeiden. Die zu diesem Zweck getroffenen Massnahmen seien geeignet, dem Beschwerdeführer zumutbar und erwiesen sich in Abwägung der massgeblichen Interessen als verhältnismässig. Die angefochtene Verfügung sei demnach nicht zu beanstanden.

7.3 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 (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.65/2004 vom 26. Juni 2004 E. 2.7). 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 (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 6.3, A-103/2010 vom 29. November 2010 E. 5.3.5 und A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 8.2). 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 (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 8.2; Entscheid der REKO VBS

vom 21. Mai 2001, veröffentlicht in VPB 66.26 E. 6). Entscheidend ist namentlich das Problembewusstsein der in Frage stehenden Person und deren Bereitschaft, ihre finanzielle Situation durch Einschnitte in die Lebensführung zu verbessern.

7.4 In Bezug auf die finanzielle Situation des Beschwerdeführers steht fest, dass gegen ihn, soweit aktenkundig, bis anhin keine Verlustscheine ausgestellt wurden, er indessen im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 20. Februar 2004 drei Mal für einen Gesamtbetrag von Fr. 13‘272.- und vom 1. Januar 2007 bis zum 17. August 2009 vier Mal für total Fr. 3'914.10 betrieben wurde. Dass diese Betreibungsverfahren für Dritte nicht mehr einsehbar sind (vgl. zu den möglichen Gründen: Art. 8a Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 [SchKG, SR 289.1]), ändert nichts an dem dadurch geschaffenen Eindruck, dem Beschwerdeführer sei in der Vergangenheit die fristgerechte Erfüllung seiner Verbindlichkeiten schwer gefallen. Um diesen Verdacht zu verifizieren, hat die Vorinstanz für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 1. Dezember 2009 die Kontobewegungen der auf den Beschwerdeführer und im Regelfall dessen Ehefrau lautenden Konten bei der Sparkasse des Bundes (Nr. 42 33.971.09 [Sparkonto]), der UBS (Nr. 0235-766448.02F [Umbau 2007-2009], Nr. 0235-766448.40 E [Privatkonto] und Nr. 0235-766448.M1X [UBS-Sparkonto]), der PostFinance (Nr. 34-30354-3) sowie der Cornèr Banca SA (Konto betreffend die ausgegebene VISA und MASTERCARD, Rechnungseinheit: 0572969. 001) analysiert. Dabei kam sie zum Schluss, das UBS-Privatkonto Nr. 0235-766448.40 E habe im Zeitraum von 2008 bis 2009 insgesamt 22 Mal einen erheblichen Minussaldo von Fr. 10'000.- bis Fr. 20'000.- aufgewiesen. Dies sei umso bedenklicher, als in den letzten Monaten eine spiralförmige Bewegung nach unten zu beobachten gewesen sei. Die Durchsicht der übrigen Konto vermöge dieses Bild nicht wesentlich zu verbessern.

7.4.1 Diese Einschätzung erachtet der Beschwerdeführer insoweit als korrekt, als er eingesteht, in Bezug auf seine Liquidität Regelungsbedarf zu haben. Nicht nachvollziehbar sei hingegen die Feststellung der Vorinstanz, dass eine spiralförmige Bewegung nach unten zu beobachten sei, zumal er unabhängig von der vorliegenden Sicherheitsprüfung bereits Massnahmen zur schrittweisen Erhöhung seiner Liquidität ergriffen habe. Diesbezüglich kann dem Beschwerdeführer insofern beigepflichtet werden, als sowohl das UBS-Privatkonto Nr. 0235-766448.40 E als auch das PostFinance Konto Nr. 34-30354-3 bereits zu Beginn der Untersuchungs-

periode negative Saldos aufwiesen, die jedoch mit den eingehenden Lohnzahlungen wieder ausgeglichen werden konnten. Während dies im Untersuchungszeitraum für das PostFinancekonto Nr. 34-30354-3, auf welches der Lohn der Ehefrau des Beschwerdeführers überwiesen wird, nach wie vor zutrifft, weist das UBS-Privatkonto Nr. 0235-766448.40 E ab September 2008 mit Ausnahme von November 2008 und November 2009 (jeweils dank doppelter Lohnzahlung) selbst nach Eingang des Lohnes des Beschwerdeführers einen negativen Saldo auf. Dass die Vorinstanz in diesem Zusammenhang von einer Verschlechterung der finanziellen Situation des Beschwerdeführers spricht, ist nicht zu beanstanden, zumal dessen Bankschulden im Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 1. Dezember 2009 angewachsen sind. Freilich hat er während dieser Zeitspanne auf dem Sparkonto des Bundes Nr. 42 33.971.09 Fr. 2'907.85 (Fr. 3'883.45 – Fr. 975.60) gespart und zugleich das UBS Sparkonto Nr. 0235-766448.M1X unter Ausgleichung des ursprünglichen Negativsaldos von Fr. 737.55 aufgelöst. Dieser positiven Entwicklung steht jedoch eine Zunahme der Verschuldung im Umfang von Fr. 48'376.35 gegenüber (Fr. 57'779.35 – Fr. 9'403.-, vgl. UBS-Konto Nr. 0235-766448.02F [Umbau 2007-2009]), wobei zumindest Fr. 22'509.05 (Fr. 4'952.60 + 17'556.45) in Form der Tilgung von Steuerschulden für den laufenden Unterhalt verwendet wurden. Die Feststellung der Vorinstanz, die finanzielle Situation des Beschwerdeführers habe sich im untersuchten Zeitraum verschlechtert, erweist sich hinsichtlich der untersuchten Konten somit als korrekt.

7.4.2 Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz im Weiteren vor, seine Finanzlage unzureichend festgestellt zu haben, weil sie davon abgesehen habe, Bestand und Umfang der ihm gehörenden Vermögenswerte sowie die darauf lastenden Schulden, d.h. sein Reinvermögen, im Einzelnen zu ermitteln. Die finanzielle Situation einer zu überprüfenden Person hängt nicht nur von deren Einnahmen und Ausgaben, sondern ebenfalls von deren Reinvermögen ab. Letzteres ist freilich für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit nur insoweit massgebend, als die zu überprüfende Person darüber tatsächlich verfügen, mithin dieses veräussern oder aber als Sicherheit für einen Kredit bereitstellen kann. Die zusätzliche hypothekarische Belastung von Grundeigentum ist dabei in Betracht zu ziehen, wenn dies nicht nur praktisch möglich, sondern die daraus erwachsende Zinslast für die zu überprüfende Person zudem finanziell tragbar ist. Im Übrigen ist der Bedeutung der in Frage stehenden Vermögenswerte für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit der zu überprüfenden Person oder einem ihrer Familienmitglieder angemessen Rechnung

zu tragen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.106, MARTIN KAYSER, VwVG-Kommentar, Art. 65 N. 19 [beide in Bezug auf die unentgeltliche Rechtspflege]). Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Vorinstanz darauf verzichten durfte, die Vermögenslage des Beschwerdeführers eingehend zu ermitteln, wenn aufgrund der Aktenlage ausgeschlossen werden kann, dass der Beschwerdeführer sein Vermögen zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes heranziehen kann und will.

7.4.2.1 Laut dem Bericht der Kantonspolizei, Kriminalabteilung, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 25. Februar 2004 verfügte der Beschwerdeführer im Jahr 2003 über kein steuerbares Vermögen. Beim steuerbaren Vermögen handelt es sich um das Reinvermögen einer natürlichen Person am Ende der Steuerperiode, wobei im Kanton Bern bis zur Revision der massgeblichen Art. 65 und Art. 66 des Steuergesetzes des Kantons Bern vom 23. März 2000 (BSG 661.11) jedes Ehepaar neben dem Steuerfreibetrag von Fr. 94'000.- ein Sozialabzug von Fr. 17'000.- zuzüglich eines Freibetrages in derselben Höhe für jedes Kind, das zu einem Abzug nach Art. 40 Abs. 3 des Steuergesetzes berechtigt, beanspruchen konnte (http://www.lexfind.ch > Kanton Bern > Steuergesetz > Fassungen, Version in Kraft vom 1. Januar 2009, besucht am 27. Juni 2012). Demzufolge betrug das Reinvermögen des Beschwerdeführers im Jahr 2003 weniger als Fr. 162'000.- (Fr. 94'000.- + 68'000.- [4 x Fr. 17'000.-]). Dieses Geld steckte nach Aussage des Beschwerdeführers in seinem Eigenheim. Dass sich diese Situation zwischenzeitlich verändert hat, macht der Beschwerdeführer nicht geltend. Er behauptet indessen, auf dieses Vermögen jederzeit zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes zurückgreifen zu können. Dieser Parteibehauptung steht entgegen, dass der Beschwerdeführer im untersuchten Zeitraum das UBS-Privatkonto Nr. 0235-766448.40 E um mehr als Fr. 20'000.- und das PostFinance Konto Nr. 34-30354-3 um einige tausend Franken überzogen hat. Zugleich wurde er vier Mal für total Fr. 3'914.10 betrieben und vermochte seine Steuerschulden gegenüber dem Kanton Bern im Betrag von Fr. 22'509.05 (Fr. 4'952.50 + Fr. 17'556.45) nur unter Inanspruchnahme eines für den Bau und Umbau seines Eigenheimes bestimmten Kredits zu tilgen (Kontoauszug UBS Umbau 2007-2009, S. 2). Selbst wenn, dem Vorbringen des Beschwerdeführers folgend, davon ausgegangen wird, einzelne dieser Betreibungsverfahren seien zu Unrecht eingeleitet worden, so ist damit die Behauptung widerlegt, er sei in der Lage, sich die für seinen Lebensunterhalt benötigten Finanzmittel jederzeit zu beschaffen, indem er das ihm und seiner Ehefrau gehöhrende Eigenheim und/oder sein Guthaben in der zwei-

ten sowie dritten Säule verpfände oder die fraglichen Vermögenswerte anderweitig als Sicherheit für einen benötigten Kredit zur Verfügung stelle. Dass er diese veräussern und das hierdurch erzielte Geld für seinen Lebensunterhalt und jenen seiner Familie verwenden kann und will, bringt der Beschwerdeführer nicht vor. Die fraglichen Vermögenswerte stehen ihm folglich zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes nicht zur Verfügung.

7.4.2.2 Diese Situation hat sich durch die behauptete Erbschaft im Betrag von Fr. 200'000.- netto nicht grundlegend verändert. Zu deren Beleg hat der Beschwerdeführer ein Schreiben von B._____, Fürsprecher und Notar, datierend vom 6. Dezember 2010, eingereicht. Danach hat das Grundbuchamt Oberland den fraglichen Erbgang antragsgemäss eingetragen und den Erben die für sie bestimmten Exemplare des Erbscheines sowie das Grundbucheintragsgesuch mit Teilungszuweisung vom 19. Oktober 2010 zukommen lassen. Dieses Schreiben lässt keine Rückschlüsse auf den Umfang des Nachlasses des verstorbenen H._____ zu. Ebenso wenig kann daraus gefolgert werden, dass die Erbteilung bereits vollzogen und die mit dem Tod des Erblassers von Gesetzes wegen kraft Universalsukzession eingetretene Gesamthandgemeinschaft an den in den Nachlass fallenden Vermögenswerten aufgelöst wurde (vgl. Art. 602 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210.0]). Bei dieser Ausgangslage ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer über die in den Nachlass fallenden Vermögenswerte zurzeit nur mit Zustimmung seiner Miterben verfügen kann (Art. 653 Abs. 2 ZGB). Demzufolge kann er diese gegenwärtig weder veräussern noch mit einem Kredit belasten, um seinen Lebensunterhalt (mit)zufinanzieren. Wie viel der Beschwerdeführer im Jahr 2010 geerbt hat, ist für die Beurteilung des vom Beschwerdeführer ausgehenden Sicherheitsrisikos folglich nicht von Bedeutung.

7.4.2.3 In den Akten finden sich demnach keine Anhaltspunkte, die darauf schliessen lassen, dass der Beschwerdeführer das ihm und seiner Ehefrau gehörende Reinvermögen tatsächlich zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes heranziehen kann und will. Bei dieser Sachlage hat die Vorinstanz die Vermögenssituation des Beschwerdeführers ausreichend abgeklärt (vgl. E. 7.4.2). Die dagegen erhobenen Einwände erweisen sich somit als unbegründet.

7.4.3 Die festgestellte finanzielle Situation des Beschwerdeführers ist allerdings für die Sicherheitsprüfung nur insofern von Bedeutung, als sie

auf die zukünftige Finanzlage des Beschwerdeführers schliessen lässt. Die Vorinstanz befürchtet, dass sich die im Zeitraum von 2007 bis 2009 festgestellte Entwicklung fortsetzen und sich der Beschwerdeführer zunehmend verschulden wird, während der Beschwerdeführer seine finanzielle Situation mit Blick auf die baldige finanzielle Selbständigkeit seiner drei Töchter als aufsteigend bezeichnet.

7.4.3.1 Gerichtsnotorisch betragen allein die direkten Kosten pro Kind monatlich im Durchschnitt rund Fr. 1'000.-, wobei die im Einzelfall getätigten Aufwendungen von Anzahl und Alter der Kinder sowie der Lebenshaltung der Eltern abhängen (vgl. hierzu statt vieler: PETER BREITSCHMID, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, 4. Aufl., Basel 2010, Art. 285 N. 6). Nichts desto trotz ist dem Vorbringen des Beschwerdeführers, seine finanzielle Situation werde sich mit dem Wegfall der Unterhaltspflichten gegenüber seinen in den Jahren 1986, 1989 und 1990 geborenen Töchtern markant verbessern, mit Zurückhaltung zu begegnen. Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung seiner Töchter hat der Beschwerdeführer anlässlich seiner persönlichen Befragung ausgeführt, seine Tochter E._____(Jahrgang …) sei noch in Ausbildung, werde jedoch von ihrem Ehemann finanziell unterstützt. Für sie bezahle er nur mehr die Krankenkassenprämien (41.50'-44.05'). F._____ (Jahrgang …) habe ihre Lehre mittlerweile abgeschlossen und sei damit nunmehr in der Lage, selber für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Er wünsche, dass sie sich zukünftig an den Haushaltskosten beteilige und ihre Krankenkassenprämien selber übernehme (46'-49' [monatliches Einkommen von Fr. 3'400.-]). Seine älteste Tochter, G._____(Jahrgang …), studiere noch. Sie gehe jedoch neben ihrem Studium einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nach. Mit dem dadurch erzielten Einkommen decke sie ihre gesamten Lebenshaltungskosten mit Ausnahme der Krankenkassenprämien, die er übernehme (45.00'-46.00'). Im Übrigen bezahle er nur mehr ihre Studiengebühren (1'08.15'). Demzufolge ist der Beschwerdeführer im Befragungszeitpunkt für Kost und Logis seiner Tochter Fabienne aufgekommen, hat die Studiengebühren seiner Tochter G._____ und die Krankenkassenprämien aller drei Töchter bezahlt. Die fraglichen Aufwendungen dürften ungefähr Fr. 1'500.- pro Monat betragen haben. In den zwei, seit der Befragung vergangenen Jahren sind diese Kosten voraussichtlich grossteils weggefallen. Dass die dadurch frei gewordenen Mittel zur Tilgung der aufgelaufenen Schulden verwendet wurden, behauptet der Beschwerdeführer nicht.

7.4.3.2 Hiermit stimmt überein, dass der Beschwerdeführer anlässlich seiner Befragung Geld als etwas "Blödes" bezeichnet hat. Er wolle das Leben geniessen, sich auch einmal etwas gönnen. Ein schönes Essen kombiniert mit einem guten Wein sei doch etwas Grandioses. Er sei nicht bereit, sich alles vom Mund abzusparen (vgl. 1.19.00-1.20.13'). Ausserdem hat er angegeben, über fünf Fahrzeuge, d.h. vier Autos und ein Motorfahrzeug, zu verfügen. Er sei jedoch gerade im Begriff, ein Fahrzeug zu verkaufen, und plane in absehbarer Zeit, ein weiteres Fahrzeug zu veräussern (vgl. im Einzelnen: 56.00'-1.07.00'). Konkret auf seine momentane finanzielle Situation angesprochen, bezeichnet er diese aufgrund des absehbaren Wegfalles des Unterhaltsbedarfs seiner Töchter als aufsteigend. In diesem Zusammenhang gefragt, ob das Geld in der Vergangenheit einmal knapp geworden sei, antwortete er, nein, nicht wirklich, nur einmal, wahrscheinlich im Jahr 2007, als er Steuern habe zahlen müssen und seine Tochter E._____ besonderer finanzieller Unterstützung bedurft habe, sei ein finanzieller Engpass entstanden (vgl. 1.10.00-1.11.00', 1.14.10 ff., vgl. 1.20.14-1.20.15'). Auf seine zurzeit sofort verfügbaren Mittel angesprochen, hielt der Beschwerdeführer fest, wenn er die laufenden Ausgaben seinen Einkünften gegenüberstellen würde, müsste es gerade so aufgehen (vgl. 1.13.00-1.14.00', vgl. 1.15.00-1.16.20'). Gerade letztere Aussage steht im Widerspruch zur tatsächlichen finanziellen Situation des Beschwerdeführers und zeugt von mangelndem Problembewusstsein. Der Beschwerdeführer ist sich seiner prekären Finanzlage offenbar nicht bewusst und sieht keine Veranlassung, seinen Lebensstandard anzupassen, um die aufgelaufenen Schulden zu tilgen.

7.4.3.3 Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer anlässlich seiner persönlichen Befragung davon gesprochen hat, seine Ehefrau reduziere ihr Erwerbspensum. Geplant gewesen sei ein Erwerbspensum von 40%. Derzeit sei seine Ehefrau jedoch im Umfang von 60% erwerbstätig (vgl. 1.18.05-1.18.20'). Wird in Betracht gezogen, dass die Ehefrau des Beschwerdeführers monatlich mindestens Fr. 2'270.- netto (27'300.- [13 x 2'100.-] : 12) verdient (vgl. Auszüge des PostFinancekontos Nr. 34-30354-3), so hätte eine solche Reduktion ihrer Erwerbstätigkeit eine Einkommenseinbusse von mindestens Fr. 758.30 pro Monat zur Folge.

7.4.4 Unter diesen Umständen ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz annimmt, die finanzielle Situation des Beschwerdeführers könnte sich in Fortsetzung der im Untersuchungszeitraum festgestellten Entwicklung weiter verschlechtern. Auch dass sie bei dieser

Sachlage gewisse Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers hegt, mithin nicht ausschliessen kann, dass sich dieser aufgrund seiner angespannten finanziellen Lage dazu verleiten lassen könnte, zur Erlangung eines finanziellen Vorteils sensitive Informationen zu offenbaren oder sich in seiner Amtstätigkeit beeinflussen zu lassen, ist nachvollziehbar. Im Übrigen beruht diese Risikobeurteilung der Fachbehörde auf einer gründlich durchgeführten persönlichen Befragung und wurde in Kenntnis des massgeblichen Sachverhaltes abgegeben. Dass sich diese Einschätzung auf Annahmen und Vermutungen stützt, liegt – wie ausgeführt (E. 6.2 hiervor) – in der Natur der Sache.

7.5 Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass sich der Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS erweist.

7.5.1 Bei der Beurteilung dieser Frage ist das konkrete Risiko, das von einer Person ausgeht, der Sicherheitsempfindlichkeit der von ihr ausgeübten Funktion gegenüberzustellen. Je heikler eine Funktion ist, desto tiefer ist die Schwelle für ein Sicherheitsrisiko anzusetzen; in solchen Fällen ist mit anderen Worten der Spielraum für tolerierbare Unregelmässigkeiten in der Lebensführung erheblich eingeschränkt (Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5123/2011 vom 21. Juni 2012 E. 6.3, A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 6.1, A-5050/2011 vom 12. Januar 2012 E. 5.2 f., A-8451/2010 vom 20. September 2011 E. 7 und 8.3, A-7894/2009 vom 16. Juni 2010 E. 6, je m.w.H.).

7.5.2 Der Beschwerdeführer ist beim VBS als (Funktionsbezeichnung) tätig. In dieser Eigenschaft hat er laut Stellenbeschrieb das Informationsteam zu leiten, den Webauftritt sowie Marketingmassnahmen zu gestalten, Ausbildungskonzepte für die Armee, Verwaltung und Industrie zu entwickeln, Konzepte für die interne Ausbildung zu erstellen und Sicherheitszellen zu betreuen. Ausserdem nimmt er als Geschäftsleitungsmitglied (…) an deren Abteilungssitzung teil und hat Zugang zum Abteilungsrapport (1.30-3.10', 1.30.00-1.32.00'). Durch diese Tätigkeit prägt der Beschwerdeführer die Art und Weise, in welcher mit klassifizierten Informationen und Objekten umgegangen wird. Dass er dabei vereinzelt Kenntnis von klassifizierten Informationen und Objekten erhält, hat er in seiner Stellungnahme vom 12. November 2010 zugestanden ("Anders sieht es aus, wenn es darum geht die Schutzwürdigkeit der von mir bearbeiteten und einsehbaren Informationen gemäss Informationsschutzverordnung oder von schutzwürdigem oder klassifizierten Armeematerial gemäss

VAMAT oder VAMAT zu beurteilen. Als Ausbildungsleiter habe *ich praktisch keinen Kontakt zu den vorerwähnten Informationen und Gegenständen"*, S. 4). Diese Informationen fliessen ihm allerdings bei der Veranschaulichung von Sicherheitslücken und damit eher zufällig zu. Deshalb erweist sich der Beschwerdeführer kaum als geeignete Ansprechperson, um zu diesen Informationen zu gelangen. Anders verhält es sich jedoch in Bezug auf die an den Abteilungssitzungen (…) diskutierten Angelegenheiten, von denen der Beschwerdeführer als qualifiziertes Führungsmitglied (…), als Teilnehmer oder durch die Lektüre des ihm zugänglichen Sitzungsprotokolls Kenntnis erhält.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz zwar bereit ist, bei der in der Funktion als (Funktionsbezeichnung) tätigen Person gewisse finanzielle Unregelmässigkeiten zu tolerieren, jedoch von einem Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS ausgeht, wenn die finanziellen Probleme überhand nehmen. Gemessen an diesem Sicherheitsstandard erscheint es jedenfalls unter Berücksichtigung des der Vorinstanz in diesem Bereich zuzubilligenden Beurteilungsspielraumes vertretbar, dass sie die Gefahr der Bestechlichkeit bei der aktuellen Finanzlage des Beschwerdeführers als tragbar erachtet, jedoch aufgrund der im Untersuchungszeitraum zu beobachtenden Entwicklung nicht ausschliessen kann, dass sich dessen finanzielle Situation derart verschlechtern wird, dass er sich dazu hinreissen lassen könnte, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz durch die Bekanntgabe sensitiver Informationen oder durch pflichtwidrige Amtsführung zu beeinträchtigen.

7.5.3 Dieses vom Beschwerdeführer ausgehende Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS kann nach Auffassung der Vorinstanz auf ein vertretbares Ausmass reduziert werden, indem dieser seine finanzielle Situation halbjährlich unter Vorweis eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs seinem Linienvorgesetzten offenlegt und dieser, falls sich die Finanzlage des Beschwerdeführers verschlechtert, gestützt auf Art. 18 Abs. 2 PSPV vorzeitig eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einleitet, in deren Rahmen Fachpersonen die veränderte Sachlage beurteilen und gegebenenfalls Massnahmen zur Eindämmung des Sicherheitsrisikos vorschlagen können. Ein solches Vorgehen ist geeignet, um dem durch die Finanzlage des Beschwerdeführers verursachten Sicherheitsrisiko wirksam zu begegnen. Bei dieser Ausgangslage hat die Vorinstanz zu Recht vom Erlass einer negativen Risikoverfügung abgesehen, den Beschwerdeführer indes – wie sie sich ausdrückt – bedingt als Si-

cherheitsrisiko eingestuft (sog. Sicherheitsverfügung mit Vorbehalt). Insoweit ist die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen.

8.
Zu prüfen bleibt, ob sie berechtigt war, diese Risikoeinschätzung einerseits mit der Weisung an den Beschwerdeführer zu verknüpfen, seinen Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) halbjährlich detailliert und schriftlich unter Vorweis eines aktuellen Betreibungsregisterauszuges über seine finanzielle Situation zu informieren (Dispositivziffer 2), den Arbeitgeber andererseits anzuhalten, bei einem Verstoss gegen diese Auflage oder einer Verschlechterung der finanziellen Situation des Beschwerdeführers vorzeitig eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einzuleiten (Dispositivziffer 3; vgl. für den genauen Wortlaut: Sachverhalt H.).

8.1 Art. 13 BV schützt die Privatsphäre des Einzelnen. Eine weitgehend identische Garantie findet sich in Art. 8 EMRK. Beide Bestimmungen gewähren dem Einzelnen einen Lebensbereich, in dem er seine Persönlichkeit unbehelligt von staatlichen Eingriffen entfalten kann. Welche Aspekte des Privatlebens dadurch geschützt sind, ist im Einzelfall bezogen auf einen konkreten Lebenssachverhalt zu bestimmen. Nach der Praxis gehört dazu jedenfalls die Möglichkeit, ungehindert persönliche Beziehungen zu knüpfen und zu entwickeln (BGE 138 I 23 E. 4.1; STEPHAN BREITENMOSER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 13 N. 17 ff., REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, S. 148 ff., JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 138 f.). In diesem Bereich überschneidet sich der Schutzbereich des Grundrechts auf Achtung der Privatsphäre bisweilen mit jenem der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV (BGE 133 I 77 E. 2, BGE 127 I 6 E. 5; BREITENMOSER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 13 N. 9 f., KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 162 f., ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, N. 380a).

8.2 Indem die Vorinstanz den Beschwerdeführer angewiesen hat, seine finanzielle Situation halbjährlich schriftlich und detailliert unter Vorweis eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs gegenüber seinem Linienvorgesetzten offenzulegen, hat sie möglicherweise in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 2 BV, jedenfalls in jenen von Art. 13 BV und Art. 8 EMRK eingegriffen (vgl. bereits Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 4.2 sowie in Bezug auf die Weitergabe von im Rahmen einer Personensicherheitsprüfung erhobenen Daten: BVGE 2009/43 E. 3.3 S. 611). Ein solcher Grundrechtseingriff ist gemäss

Art. 36 BV zulässig, wenn er sich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützt (Abs. 1), im öffentlichen Interesse liegt (Abs. 2) und sich als verhältnismässig erweist (Abs. 3).

8.3 Art. 36 BV ist für die angefochtene Weisung an den Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) des Beschwerdeführers nicht massgebend, da hiervon eine Behörde betroffen ist, die sich als solche weder auf das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) noch jenes der Achtung des Privat- oder Familienlebens (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK) berufen kann (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 369, N. 380 ff.). Die für Grundrechte geltende Schrankenregelung gilt indes in ihrer Grundstruktur für das staatliche Handeln allgemein (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV; RAINER J. SCHWEIZER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 36 N. 9, YVO HANGARTNER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 5 N. 3). Demzufolge erweist sich die angefochtene Weisung auch an den Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) des Beschwerdeführers nur dann als rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Art. 5 Abs. 1 BV), dem öffentlichen Interesse dient (Art. 5 Abs. 2) und verhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV) ist.

8.4 Im Sinne dieser Ausführungen ist nachfolgend zunächst zu prüfen, ob sich die angefochtenen Weisungen auf eine gesetzliche Grundlage zu stützen vermögen.

9.

Der angewiesene Linienvorgesetzte (Arbeitgeber) des Beschwerdeführers ist der Vorinstanz nicht untergeordnet, womit dieser nicht in der Eigenschaft als Aufsichtsbehörde Weisungsbefugnis zukommt (vgl. dazu: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1232, N. 1229). Davon geht denn auch die Vorinstanz nicht aus. Vielmehr leitet sie sowohl die gegenüber dem Beschwerdeführer als auch dessen Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) getroffene Handlungsanweisung aus Art. 21 Abs. 3 BWIS und Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV ab. Ob und gegebenenfalls welche Formen von Handlungsanweisungen auf dieser Grundlage verfügt werden dürfen, hat das Bundesgericht bis anhin nicht entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Vergangenheit verschiedentlich von der Vorinstanz als Auflagen, vereinzelt als Empfehlungen bezeichnete Verhaltensanweisungen an überprüfte Personen, bisweilen ausserdem an deren Arbeitgeber(innen) überprüft, diese im Allgemeinen als bundesrechtskonform eingestuft (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 9.3 [Auflage], A-102/2010 vom 20. April 2010 E. 4 [vorsorgliche Massnahmen gegenüber einem Rekruten in Form von Empfeh-

lungen], A-6291/2010 vom 16. Dezember 2010 E. 4 [vorsorgliche Massnahmen gegenüber einem Rekruten in Form von Empfehlungen], A-5391/2011 vom 5. April 2012 E. 5 [Empfehlung bezüglich der Armeewaffe gestützt auf Art. 113 MG]), nicht im Zusammenhang mit der militärischen Sicherheitsprüfung stehende Empfehlungen wegen Verfahrensmängeln aufgehoben (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6275/2010 vom 27. April 2011 E. 12.2, A-5050/2011 vom 12. Januar 2012 E. 10.2 [Empfehlungen gegenüber Rekruten]) und in einem Fall eine als Auflage bezeichnete Nebenabrede abgeändert (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-802/2007 vom 3. Dezember 2007 E. 7.3 ff. [Hinweis auf Sensitivität der einsehbaren Daten]). Mit dieser Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht die von der REKO VBS als dessen Vorgängerinstitution entwickelte Praxis fortgesetzt (vgl. insbesondere: Urteil der REKO VBS VPB 470.24/05 vom 27. Dezember 2005 E. 7 [Drogentest und Weisung an den Arbeitgeber bezüglich vorzeitiger Einleitung der Sicherheitsprüfung], Urteil der REKO VBS Prozess. Nr. 470.03/03 vom 26. August 2003 E. 10 [Hinweis auf Sensitivität der einsehbaren Daten]). Offengelassen wurde, welche Tragweite solchen mit einer Risikoverfügung verbundenen Nebenabreden beizumessen ist.

9.1 Um diese Frage zu beantworten, sind anschliessend die massgeblichen Regelungen auszulegen. Grundlage bildet dabei deren Wortlaut, wobei die französische und italienische Fassung der interessierenden Regelungen ebenso massgeblich sind wie die deutsche. Lassen diese mehrere Interpretationen zu, muss unter Berücksichtigung sämtlicher Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der fraglichen Bestimmungen gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Normen und deren Zweck sowie auf die Bedeutung, die diesen im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien dienen dabei als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt ihnen eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahe legen. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf die grammatikalische Auslegung abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (BGE 131 II 697 E. 4.1, BGE 128 I 40 f. E. 3b; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-512/2012 vom 12. Juni 2012 E. 5.1, A-2969/2010 vom 28. Februar 2012 E. 11.4.1).

9.2 Gemäss Art. 21 Abs. 3 BWIS kann die für die Sicherheitsprüfung zuständige Behörde eine Risikoverfügung mit Vorbehalt erlassen. Diese spezielle Form einer Risikoverfügung wird in Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV dahingehend konkretisiert, als eine Risikoverfügung mit Auflagen zu fällen ist, wenn die zuständige Behörde eine Person als Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt einstuft. Demgegenüber wird weder in der französischen noch italienischen Fassung von Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV der Begriff der Auflage verwendet. Danach ist eine Risikoverfügung unter Vorbehalt zu erlassen, wenn die Fachstelle zur Überzeugung gelangt, dass die in Frage stehende Person ein Sicherheitsrisiko sein könnte ("une décision sur le risque assortie de réserve: que la personne considerée pourrait présenter un risque pour la sécurité", "una decisione sui rischi vincolata: il servizio specializzato ritiene che la persona interessanta rappresenti un rischio per la sicurrenza con riserva). Ob diese Regelungen inhaltlich übereinstimmen, hängt davon ab, welche Bedeutung den darin verwendeten Begriffen "Auflage" und "Vorbehalt" zukommt.

9.2.1 Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wird unter dem Begriff "Vorbehalt" gemeinhin eine Einschränkung verstanden, die unter Umständen geltend gemacht werden muss (Brockhaus, Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 9. Aufl., Gütersloh/München 2011, S. 1609; http://de.wikipedia.org > Vorbehalt, besucht am 26. Juli 2012). Der Duden führt als Synonyme hierfür insbesondere die Auflage, Bedingung, Einschränkung, Klausel, Kondition, Voraussetzung, Prämisse (bildungssprachlich), Bedingnis (österreichische Amtssprache) sowie Kautel (Rechtsprechung) an (http://www.-duden.de > Vorbehalt, besucht am 26. Juli 2012). Umgangssprachlich wird den Begriffen "Vorbehalt" und "Auflage" demnach dieselbe Bedeutung beigemessen.

9.2.2 In der Rechtswissenschaft findet sich der Begriff "Vorbehalt" als Rechtsfigur nicht. Hingegen existiert jener der Auflage. Hierbei handelt es sich um eine Nebenbestimmung, die präzisierend zu einer begünstigenden Hauptverfügung hinzutritt, indem sie eine Verfahrenspartei zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet. Eine solche Nebenabrede berührt die Wirksamkeit der Verfügung nicht. Deren Einhaltung kann jedoch mit hoheitlichem Zwang selbständig durchgesetzt werden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3717/2008 vom 15. Juni 2011 E. 12.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 913 f., BLAISE KNAPP, Grundlage des Verwaltungsrechts, Band I, Basel 1992, N. 985, PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 N. 94, PIERRE MOOR/ETIENNE

POLTIER, Droit administratif, Band II, 3. Aufl., Bern 2011, S. 92). In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Auflage sowohl von der Befristung als auch der Bedingung als die beiden anderen Formen von Nebenbestimmungen, die in der Rechtswissenschaft im Allgemeinen unterschieden werden. Erstere begrenzt die Rechtswirksamkeit einer Verfügung auf einen zum Voraus bestimmten Zeitraum (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3717/2008 vom 15. Juni 2011 E. 12.1; HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., Rz. 903, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 96). Letztere macht diese vom Eintritt eines zukünftigen ungewissen Ereignisses abhängig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 907).

9.2.3 Werden die interessierenden Begriffe "Vorbehalt" und "Auflage", dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend, als Synonyme aufgefasst, so bieten sowohl Art. 21 Abs. 3 BWIS als auch Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV die Möglichkeit, eine Risikoverfügung mit beliebigen Nebenabreden zu verknüpfen, welche Rahmenbedingungen schaffen, mit deren Hilfe das von einer Person ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Mass reduziert werden kann. Wird jedoch vom rechtlichen Verständnis der fraglichen Begriffe ausgegangen, so hat der Bundesrat in der deutschen Fassung von Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV die mit einer Risikoverfügung verknüpfbaren Nebenbestimmungen auf Auflagen beschränkt, während dessen französische und italienische Fassung – wie Art. 21 Abs. 3 BWIS – sämtliche denkbaren Formen von Nebenabreden zulassen.

9.3 Welches dieser beiden Ergebnisse der grammatikalischen Auslegung den Sinn und Zweck der fraglichen Regelungen besser wiederspiegelt, kann den Materialien nicht entnommen werden, zumal der Bundesrat keinen erläuternden Bericht zur aPSPV publiziert hat (vgl. in Bezug auf das BWIS: BBl 1994 II 1147 f. und 1187 ff.). Für eine grosszügige Auslegung spricht einerseits die vom Gesetzgeber in Art. 21 Abs. 1 BWIS gewählte Formulierung. Andererseits die hinter der Risikoverfügung mit Vorbehalt stehende Absicht, in Nachachtung an das verfassungsmässige Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3 BV) negative Risikoverfügungen, wenn immer möglich, zu vermeiden.

9.4 In Bezug auf die Gesetzessystematik ist derweil zu beachten, dass die Fachstelle gemäss Art. 21 Abs. 4 Satz 2 BWIS keine Anordnungen treffen kann, welche die für die Wahl oder Übertragung einer Funktion zuständige Behörde binden. Diese Regelung wird in dem unter dem Titel "Folgen der Verfügung" stehenden Art. 24 aPSPV wiederholt (Abs. 1) und dahingehend ergänzt, dass die entscheidende Behörde die Fachstelle in-

nert 30 Tagen nach Eingang der Risikoverfügung schriftlich darüber informiert, wenn sie einen von der Verfügung der Fachstelle abweichenden Entscheid getroffen hat (Abs. 3). Der Bundesrat hat diese Regelung in der Botschaft vom 7. März 1994 damit begründet, dass die antragstellende Behörde bei verweigerter Sicherheitserklärung wohl in der Regel die Sicherheitseinschätzung der Fachstelle übernehme. Es müsse aber der Weg offenbleiben, dass die Wahlbehörde ein bestehendes Risiko durch konkrete Massnahmen auf andere Weise eliminieren könne als durch Nichtwahl der überprüften Person. Nur private Arbeitgeber, die als Vertragspartner des Bundes an klassifizierten Projekten mitwirken würden, seien an das Prüfungsergebnis der Fachstelle gebunden (BBl 1994 II 1188). Für die hier interessierende Frage nach Inhalt und Tragweite von Risikoverfügungen mit Vorbehalt bedeutet dies, dass die Fachbehörde keine Anordnungen treffen kann, die den in der Bundesverwaltung eingebundenen (zukünftigen) Arbeitgeber oder allenfalls den (zukünftigen) Linienvorgesetzten der überprüften Person binden. Infolgedessen hat sie nicht die Möglichkeit, diesen im Sinne einer Auflage im Rechtssinne zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen zu verpflichten. Damit ist zugleich ausgeschlossen, der überprüften Person eine Auflage im Rechtssinne aufzuerlegen, da solches nur denkbar wäre, wenn deren (zukünftige) Arbeitgeber und/oder Linienvorgesetzter an die Risikoeinschätzung der Vorinstanz gebunden wäre. Die systematische Auslegung gebietet somit eine einschränkende Interpretation von Art. 21 Abs. 3 BWIS und Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV die Auflagen im Rechtssinne als Nebenbestimmungen von Risikoverfügungen mit Vorbehalt jedenfalls dann ausschliesst, wenn die zu überprüfende Person bei einem in der Bundesverwaltung eingebundenen Arbeitgeber beschäftigt ist oder von einem solchen angestellt werden soll.

9.5 Als Ergebnis der Auslegung von Art. 21 Abs. 3 BWIS und Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV kann damit festgehalten werden, dass Risikoverfügungen mit Vorbehalt auf Fallkonstellationen zugeschnitten sind, bei denen von einer zu überprüfenden Person zwar grundsätzlich ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS ausgeht, dieses jedoch durch geeignete Rahmenbedingungen auf ein vertretbares Ausmass reduziert werden kann, sodass deren Anstellung oder Weiterbeschäftigung – wie sich der Gesetzgeber ausdrückt – mit Vorbehalt empfohlen werden kann. Eine solche Risikoerklärung darf mit Nebenabreden verbunden werden, die Massnahmen vorschlagen, allenfalls Bedingungen formulieren, bei deren Verwirklichung das von der zu überprüfenden Person ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Ausmass beschränkt werden kann,

nicht jedoch die zu überprüfende Person oder deren (zukünftigen) Arbeitgeber im Sinne von Auflagen im Rechtsinne zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten.

9.6 In Bezug auf den vorliegenden Fall hat dies zur Folge, dass Art. 21 Abs. 3 BWIS und Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV keine gesetzliche Grundlage bieten, um den Beschwerdeführer zu verpflichten, seine finanzielle Situation halbjährlich unter Vorlage eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs seinem Linienvorgesetzen (Arbeitgeber) offenzulegen. Ebenso wenig kann dessen Linienvorgesetzter (Arbeitgeber) auf dieser Grundlage angewiesen werden, vorzeitig eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einzuleiten, wenn sich der Beschwerdeführer weigert, seine finanziellen Verhältnisse offenzulegen, oder sich seine finanzielle Situation verschlechtert. Dass sich die entsprechenden Anordnungen auf eine andere Rechtsgrundlage stützen lassen, ist weder geltend gemacht worden noch ersichtlich. Ihnen fehlt es somit an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage (vgl. E. 8.4), weshalb die entsprechenden Anordnungen in Gutheissung der hiergegen erhobenen Beschwerde aufzuheben sind (Ziff. 2 und 3 der angefochtenen Verfügung).

10.

10.1 Der Vorinstanz ist es freilich unbenommen, die bezüglich des Beschwerdeführers ausgesprochene Risikoeinschätzung in Anwendung von Art. 21 Abs. 3 BWIS sowie Art. 21 Abs. 1 Bst. b aPSPV mit Nebenabreden zu verbinden, die Massnahmen vorschlagen, allenfalls Bedingungen formulieren, bei deren Verwirklichung sich das von der zu überprüfenden Person ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Ausmass reduzieren lässt, solange sie dabei keine Auflagen im Rechtssinne ausspricht. Solche Nebenabreden sind zulässig, wenn sie zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit geeignet und erforderlich sind. Entsprechend hat eine Anordnung zu unterbleiben, wenn eine gleich oder geeignetere, aber mildere Massnahme für die Verwirklichung des angestrebten Zieles ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der betroffenen Person hiermit auferlegt werden (vgl. zum Prüfungsschema E. 8.2 f. und zum Begriff der Verhältnismässigkeit statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 4.2; RAINER J. SCHWEIZER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 36 N. 27, je m.w.H.).

10.2 Den diesbezüglich massgeblichen Sachverhalt hat die Vorinstanz vollständig ermittelt und in Kenntnis desselben eine Risikoeinschätzung vorgenommen, welche das Bundesverwaltungsgericht teilt (vgl. E. 6 und E. 7 hiervor). Einzig die auf dieser Grundlage verfügten Auflagen im Rechtssinne (Dispositivziffer 2 und 3) erweisen sich aus rechtlichen Gründen als unzulässig. Wie diese im Lichte der vorangehenden Ausführungen stattdessen auszugestalten sind, bildet eine Rechtsfrage, welche das Bundesverwaltungsgericht mit voller Kognition überprüfen kann. Unter diesen Umständen ist es nicht erforderlich, die vorliegende Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Stattdessen trifft das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Art. 61 Abs. 1 VwVG die anstelle der aufgehobenen Auflagen zu verfügenden Anordnungen (vgl. MADELEINA CAMPURI, VwVG-Kommentar, Art. 61 N. 2 ff., PHILIPPE WEISSENBERGER, Praxiskommentar, Art. 61 N. 15).

10.3 Die Vorinstanz nimmt an, es fruchte nichts, wenn der Beschwerdeführer in aller Deutlichkeit auf die Sensitivität seiner Funktion und die durch seine angespannte finanzielle Situation begründete erhöhte Gefahr der passiven Bestechlichkeit hingewiesen und ersucht werde, seine finanzielle Situation zu bereinigen. Eine solche Ermahnung hat sie in der Vergangenheit, wenn auch nicht im Rahmen der Risikoverfügung, so doch im Laufe der Untersuchung ausgesprochen. Diese vermochte indes das Verhalten des Beschwerdeführers nicht nachhaltig zu verändern und es ist kein Grund ersichtlich, weshalb es sich jetzt anders verhalten sollte. Um das vom Beschwerdeführer in seiner Funktion als (Funktionsbezeichnung) ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Ausmass zu reduzieren, ist es deshalb unerlässlich, dessen finanzielle Situation zu überwachen und für den Fall einer Verschlechterung vorzeitig eine Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einzuleiten, in deren Rahmen Fachpersonen die veränderte Sachlage beurteilen und gegebenenfalls Massnahmen zur Eindämmung des Sicherheitsrisikos formulieren. Es erscheint zweckmässig, diese Aufgabe dem Linienvorgesetzten (Arbeitgeber) des Beschwerdeführers zuzuweisen. Das hiermit verfolgte Ziel, das vom Beschwerdeführer ausgehende Risiko für die innere und äussere Sicherheit auf ein vertretbares Ausmass zu reduzieren, steht in einem vernünftigen Verhältnis zum dadurch verursachten Eingriff in die Privatsphäre des Beschwerdeführers. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer ansonsten in seiner Funktion als (Funktionsbezeichnung) als Sicherheitsrisiko einzustufen wäre, weshalb ihm gegenüber eine negative Risikoverfügung erlassen werden müsste. Im Sinne dieser Ausführungen wird dem Arbeitgeber des Beschwerdeführers empfohlen, mit dem Be-

schwerdeführer zu vereinbaren, dessen Linienvorgesetzten halbjährlich detailliert (und schriftlich) unter Vorlage eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs über seine finanzielle Situation zu informieren. Sollte der Beschwerdeführer diese Informationspflicht verletzen oder sollte sich dessen finanzielle Situation vor dem Abschluss einer abermaligen Sicherheitsprüfung erheblich verschlechtern, so wird dem Arbeitgeber empfohlen, vorzeitig eine Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einzuleiten.

11.

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht angenommen hat, dass vom Beschwerdeführer in seiner Funktion als (Funktionsbezeichnung) ein vertretbares Sicherheitsrisiko ausgeht, wenn der Arbeitgeber dessen finanzielle Situation überwacht und bei einer allfälligen Verschlechterung oder beim Eintritt einer anderweitigen für die Einschätzung der Sicherheitsrisiken relevanten Veränderung gestützt auf Art. 18 Abs. 1 PSPV vorzeitig eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit Befragung einleitet. Die Vorinstanz hat somit zu Recht eine Risikoverfügung mit Vorbehalt erlassen. Bei der Umschreibung der hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen ist sie jedoch zu weit gegangen, indem sie sowohl den Beschwerdeführer als auch dessen Linienvorgesetzten in Form von Auflagen im Rechtssinne zu einem bestimmten Tun verpflichtet hat. Die gegen die entsprechenden Anordnungen erhobene Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen und stattdessen sind in der Sache gleichlautende Empfehlungen zu verfügen.

12.

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens gilt der Beschwerdeführer als teilweise obsiegend, weshalb er in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG nur die Hälfte der auf Fr. 1'500.- festzulegenden Verfahrenskosten (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) zu tragen hat. Diese Fr. 750.- werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Der Rest wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils erstattet. Eine Parteientschädigung kann der Beschwerdeführer nicht beanspruchen, weil er im vorliegenden Verfahren nicht anwaltlich vertreten ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 8 sowie Art. 9 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben und stattdessen Folgendes angeordnet:

1. Der Beschwerdeführer wird mit Vorbehalt als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und aPSPV erachtet.

2. Um das vom Beschwerdeführer in seiner Funktion (Funktionsbezeichnung) ausgehende Sicherheitsrisiko auf ein vertretbares Ausmass zu reduzieren, wird dessen Arbeitgeber empfohlen, mit dem Beschwerdeführer zu vereinbaren, dessen Linienvorgesetzten halbjährlich detailliert (und schriftlich) unter Vorlage eines aktuellen Betreibungsregisterauszugs über seine finanzielle Situation zu informieren. Sollte der Beschwerdeführer diese Informationspflicht verletzten oder sollte sich dessen finanzielle Situation vor dem Abschluss einer abermaligen Sicherheitsprüfung erheblich verschlechtern, so wird dem Arbeitgeber empfohlen, vorzeitig eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit persönlicher Befragung einzuleiten.

3. Werden diese Empfehlungen nicht umgesetzt, so stellt der Beschwerdeführer in seiner Funktion als (Funktionsbezeichnung) ein Sicherheitsrisiko im Sinne BWIS und aPSPV dar.

2.
Dem Beschwerdeführer werden ermässigte Verfahrenskosten von Fr. 750.- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 750.- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Zu diesem Zweck hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Bank- oder Postverbindung bekannt zu geben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 066.9; Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS, Personalchef VBS (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Ryter Sauvant Christa Baumann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erfüllt sind. 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: