Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4910/2013

Urteil vom 8. Mai 2014

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

A._____**,**
Beschwerdeführer,

gegen

Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (IOS),
Vorinstanz.

Gegenstand

Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:

A.

A._____ arbeitet als (Beruf im Zusammenhang mit dem Betriebsunterhalt) bei der (…) Armee (…). Er stimmte einer Personensicherheitsprüfung durch die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (IOS; nachfolgend: Fachstelle) zu. Diese erhob die erforderlichen Daten gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) und Art. 17 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 19. Dezember 2001 (aPSPV).

B.

Die Ermittlungen der Behörde ergaben, dass auf den Namen von A._____ per 16. April 2013 weder Betreibungen noch Verlustscheine registriert waren. Der Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister vom 2. September 2011 ergab folgende Informationen:

28.11.2005	Amtsstatthalteramt C._____; Fahren in fahrunfähigem Zustand (Motorfahrzeug, qualifizierte Blutalkoholkonzentration), begangen am 15.10.2005. Strafe: Busse Fr. 2'500.–, bedingt vollziehbar, Probezeit 2 Jahre, Nichtbewährung
30.06.2006	Amtsstatthalteramt D._____; Tätlichkeiten (Kind) und Drohung, begangen am 5.11.2005; Strafe: Gefängnis 7 Tage, Probezeit 2 Jahre; 9.4.2008 widerrufen durch das Amtsstatthalteramt D._____
09.04.2008	Amtsstatthalteramt D._____; Drohung (Ehegatte während der Ehe oder bis zu einem Jahr nach der Scheidung); Tätlichkeiten (Ehegatte während der Ehe oder bis zu einem Jahr nach der Scheidung), begangen am 1.3.2008; Strafe: Geldstrafe 40 Tagessätze zu Fr. 100.–, davon bedingt vollziehbar 30 Tage, Probezeit 4 Jahre; Weisung, Bewährungshilfe

Der Informationsbericht der Kantonspolizei E._____ vom 18. Oktober 2010 enthält folgende Einträge:

31.12.2003	Bericht Psyche (Rapport an […] Polizei)
29.08.2004	Festnahme/Fürsorgerischer Freiheitsentzug
29.09.2004	Täter häusliche Gewalt
16.10.2005	Widerhandlung SVG (Fiaz/Fud)

05.11.2005 Festnahme

11.11.2005 Angeschuldigter häusliche Gewalt

20.10.2007 Festnahme aufgrund von häuslicher Gewalt

01.11.2007 Angeschuldigter häusliche Gewalt

01.01.2008 Festnahme aufgrund von häuslicher Gewalt

31.01.2008 Angeschuldigter häusliche Gewalt

22.02.2008 Täter häusliche Gewalt

22.02.2008 Festnahme aufgrund von häuslicher Gewalt

26.02.2008 Trunkenheit

01.03.2008 Festnahme aufgrund von häuslicher Gewalt

20.03.2008 Angeschuldigter häusliche Gewalt

Der Auszug aus dem informatisierten Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem (IPAS) ergab:

06.11.2005 Drohung

21.10.2007 einfache Körperverletzung

02.01.2008 einfache Körperverletzung

Sodann sind in den Akten des Amtsstatthalteramts D._____ Polizeiprotokolle und Strafverfügungen zu folgenden Vorgängen enthalten:

17.11.2004 Strafverfügung betreffend Tätlichkeit; Strafe: Geldbusse Fr. 300.–

19.06.2006 Strafverfügung betreffend Tätlichkeit und Drohung; Strafe: 7 Tage Gefängnis, bedingt vollziehbar, Probezeit 2 Jahre

16.11.2007 Strafverfügung betreffend Tätlichkeit; Strafe: Busse Fr. 250.–

08.02.2008 Strafverfügung betreffend Tätlichkeit; Strafe: Busse Fr. 400.–

09.04.2008 Strafverfügung betreffend Tätlichkeit und Drohung (begangen am 1.3.2008); Strafe: Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu Fr. 100.–, davon bedingt vollziehbar 30 Tage, Probezeit 4

> Jahre. A._____ wurde die Weisung erteilt, sich beim (…) E._____ einer Therapie gegen seinen Alkoholmissbrauch zu unterziehen.

Am 20. November 2012 führte die Fachstelle eine persönliche Befragung von A._____ durch. Am 3. Oktober 2012 und am 16. April 2013 verifizierte die Fachstelle, ob neue Verzeichnungen in die Register und Datenbanken eingetragen worden sind, was nicht der Fall war. Zudem holte sie ergänzende Untersuchungsakten der Strafverfolgungsbehörden ein und gewährte A._____ am 8. Mai 2013 das rechtliche Gehör zum Entwurf der Risikoverfügung.

C.
Die Fachstelle erliess am 26. Juli 2013 eine negative Risikoverfügung. Sie erachtet A._____ als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und aPSPV und empfiehlt, ihm keinen Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen und militärischen Anlagen mit Schutzzone 2 zu gewähren.

D.
A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) erhebt am 30. August 2013 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die negative Risikoerklärung der Fachstelle. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben bzw. es sei festzustellen, dass er nicht als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und aPSPV erachtet werde. Eventualiter sei eine Risikoverfügung mit Auflagen zu erlassen.

E.
Die Fachstelle (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 29. November 2013 die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer reicht am 5. Januar 2014 seine Schlussbemerkungen ein.

F.
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Fachstelle hat eine Personensicherheitsprüfung betreffend den Beschwerdeführer nach Art. 19 ff. BWIS durchgeführt. Wenn wie vorliegend eine Sicherheitserklärung nicht erteilt oder mit Vorbehalten versehen wird, so kann die betroffene Person nach Art. 21 Abs. 3 BWIS Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen 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 ist als Adressat der negativen Risikoverfügung 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 (statt vieler Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-4924/2012 vom 1. Juli 2013 E. 2).

3.

Am 1. April 2011 ist die revidierte Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfung (PSPV, SR 120.4) in Kraft getreten. Gemäss

der Übergangsbestimmung von Art. 32 Abs. 3 PSPV gilt für Personensicherheitsprüfungen, die vor diesem Zeitpunkt eingeleitet wurden, allerdings noch das bisherige Recht. Im vorliegenden Fall ist die ursprüngliche Einwilligung des Beschwerdeführers in die Personensicherheitsprüfung nicht in den Akten enthalten. Die Vorinstanz ging davon aus, es sei die aPSPV anzuwenden. Aufgrund der verschiedenen Fristverlängerungen sowie der Dokumente zur Datenerhebung ergibt sich denn auch, dass die Überprüfung vor dem 1. April 2011 begonnen hat. Damit findet hier noch die Verordnung über die Personensicherheitsprüfung vom 19. Dezember 2001 (aPSPV; AS 2002 377) Anwendung.

4.

4.1 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 BWIS 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. aus der neueren Praxis Urteil des BVGer A-4924/2012 vom 1. Juli 2013 E. 3.1).

4.2 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 BVGer 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. 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 grundsätzlich auch keine sozialen Überlegungen einfliessen. Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings in seiner jüngeren Praxis festgehalten, Arbeitszeugnissen und anderen Beurteilungen der überprüften Person komme insofern Bedeutung zu, als sie geeignet sein könnten, deren Persönlichkeit besser zu erfassen; gerade bei länger zurückliegenden Vorkommnissen könnten derartige Einschätzungen auch Hinweise auf eine allfällige positive Veränderung des Sozialverhaltens dieser Person liefern oder aber das Fortbestehen problematischer Tendenzen belegen (Urteil des BVGer A-1099/2013 vom 19. September 2013 E. 5.6.1). Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung können jedenfalls 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; s.a. aus der neueren Praxis Urteil des BVGer A-4924/2012 vom 1. Juli 2013 E. 3.2).

5.

Im Rahmen der Beurteilung, ob eine Person ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, ist stets eine Abwägung zu treffen zwischen der Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion und dem konkreten Risiko, das von der betroffenen Person ausgeht. Je heikler eine Funktion ist, desto tiefer ist die Schwelle für ein Sicherheitsrisiko anzusetzen (statt vieler Urteil des BVGer A-6383/2012 vom 26. Juni 2013 E. 5).

6.
Somit ist zunächst zu untersuchen, wie sicherheitsempfindlich die Funktion des Beschwerdeführers ist.

6.1 (Details der Stellenbeschreibung, zusammengefasst geht es um Unterhaltsarbeiten)

6.2 Der Beschwerdeführer führte in der Befragung aus, als (…) tätig zu sein. Seine Aufgabe bestehe darin, den gesamten Betriebsapparat zu unterhalten (…; Minuten 17:30–18:22). Auf die Frage, was dort klassifiziert sei, antwortete er, soweit eigentlich nichts. Auf Nachfrage antwortete er, es sei ein normaler Betriebsablauf und er arbeite da als (...). Auf die Frage, ob er Zugang zum SAP habe oder Bestellungen aufgeben müsse, erklärte er, bislang nicht, aber das Bestellen von Ersatzteilen komme vermutlich noch. Er sei aufgrund der Massnahme, also des Vorgesprächs (Anmerkung: Information des Arbeitgebers über die vorläufigen Ergebnisse seiner Überprüfung) von der (…) suspendiert worden. Er dürfe keinen öffentlichen Zugang mehr zu geheimen Akten haben. Auf die Frage, ob dieser Zugang geplant gewesen sei, oder er dies in der Vergangenheit gehabt habe, antwortete er verneinend. Zu den erwähnten künftig geplanten Materialbestellungen sagte er, es handle sich hierbei um Ersatzteile und diese Aufgabe sei nicht von der Personensicherheitsprüfung abhängig. Der Befrager wies ihn darauf hin, dass er aufgrund des Bestellwesens Zugang zum SAP und dadurch auch zu vertraulichen oder geheimen Informationen haben könnte. Der Beschwerdeführer ergänzte auf Nachfrage, dieses Bestellwesen sei zurzeit nicht konkreter geplant (…; Minuten 18:23–22:00).

6.3 Die Vorinstanz geht davon aus, der Beschwerdeführer habe in seiner Funktion als (…) regelmässigen Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen und militärischen Anlagen mit Schutzzone 2. Es handle sich somit um eine sicherheitsempfindliche Funktion. Inwiefern sich aus seiner konkreten Funktion ein Risiko ergibt, legt sie nicht näher dar.

6.4 Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass der Beschwerdeführer zwar aufgrund seines Arbeitsorts Zugang zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen und militärischen Anlagen mit Schutzzone 2 haben kann. Inwiefern aber seine Tätigkeit tatsächlich sicherheitsempfindlich ist, ergibt sich weder aus den Akten noch der Befragung. Vor dem Hintergrund der Informationen aus der Stellenbeschreibung und der Befragung ist davon auszugehen, dass die Tätigkeit des Beschwerdeführers – abge-

sehen von der mit seinem Arbeitsort zusammenhängenden abstrakten Möglichkeit, an klassifizierte Informationen zu gelangen resp. Zutritt zu militärischen Anlagen mit Schutzzone 2 zu haben – kaum sicherheitsempfindlich ist. Dies ist bei der folgenden Überprüfung der vorinstanzlichen Verfügung zu berücksichtigen.

7.
Nachfolgend ist darauf einzugehen, ob der Beschwerdeführer ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS und der aPSPV darstellt.

7.1 Ein erstes Sicherheitsrisiko erblickt die Vorinstanz in der ihrer Ansicht nach eingeschränkten Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers. Hierbei ist zu prüfen, ob darauf vertraut werden kann, dass der Beschwerdeführer bei der Ausübung seiner Tätigkeit loyal zu seiner Aufgabe steht, mithin ob er Gewähr dafür bietet, das ihm entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (statt vieler Urteil des BVGer A-6383/2012 vom 26. Juni 2013 E. 6.1 m.H.). Soweit eine zu überprüfende Person Straftaten begangen hat, führt dies 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 BVGer A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 6.1 m.H.).

7.1.1 Ein Argument gegen die Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers sieht die Vorinstanz in den verschiedenen strafrechtlich relevanten Vorfällen, die einen direkten Zusammenhang zu Aggression und Gewalt aufweisen würden (vgl. Sachverhalt Bst. B). Der Be-

schwerdeführer weist darauf hin, die Vorinstanz habe die Phasen ohne Vorkommnisse vor 2003 und seit 2008 zu wenig berücksichtigt.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in der Phase von 2003–2008 aktenkundig zahlreiche Vorkommnisse im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt unter Alkoholeinfluss vorgefallen sind. Bei der hier interessierenden Personensicherheitsprüfung nach BWIS geht es allerdings nicht um die Frage, ob dem Beschwerdeführer eine Waffe auszuhändigen ist, weshalb der direkte Zusammenhang zu Aggression und Gewalt nicht im Vordergrund steht. Zu den Umständen der Phase von 2003–2008 ist aktenkundig, dass der Beschwerdeführer damals alkoholabhängig und das Verhältnis zu seiner in diesen Jahren pubertierenden Tochter (Jahrgang 1989) schwierig war. Nach seinen Aussagen war der Beschwerdeführer überfordert damit, dass sie während einiger Zeit keine Lehrstelle suchte und ihr damaliger Freund unentgeltlich im Haus der Familie wohnte; in diesem Zusammenhang kam es zu heftigen Streitereien. Aktenkundig ist, dass auch seine Ehefrau von den teilweise tätlichen Auseinandersetzungen betroffen war. Diese Ereignisse stellen keinesfalls Bagatelldelikte dar. Dennoch fragt sich, ob es sachgerecht ist, daraus auch heute noch ein erhöhtes Sicherheitsrisiko des Beschwerdeführers abzuleiten.

Heute unterscheiden sich die gesamten Umstände deutlich von damals: Der Beschwerdeführer ist mit seiner Frau in eine andere Wohnung gezogen. Die heute fünfundzwanzigjährige Tochter hat in der Zwischenzeit eine Lehre gemacht und lebt selbständig. Von ihrem damaligen Freund hat sie sich getrennt. Zudem hat sich der Beschwerdeführer 2008 offenbar erfolgreich einem Alkoholabstinenzprogramm unterzogen und trinkt bis heute keinen Alkohol mehr, was er regelmässig mit Haaranalysen überprüfen lässt. Er beschreibt das Verhältnis zu seiner Frau als sehr gut. Die Beziehung zu seiner Tochter sei heute wieder gut, nachdem sie eine Zeitlang keinen Kontakt mehr gehabt hätten. Zudem sind seit 2008 keine Vorfälle mehr bekannt; die mehrjährige Phase der verzeichneten Delikte liegt folglich immerhin sechs Jahre zurück. Es sind auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, weshalb sich die heutige Situation destabilisieren sollte. Diese veränderten Umstände hat die Vorinstanz zu wenig gewichtet. Sie hätte diese aber berücksichtigen müssen, denn sie vermindern das von ihm ausgehende Risiko.

7.1.2 Gemäss Vorinstanz lässt das beschriebene aggressive Verhalten darauf schliessen, dass der Beschwerdeführer mit seiner Selbststeuerungsfähigkeit bzw. Selbsteinschätzung Schwierigkeiten habe. Auch zeige

die mehrfache Missachtung von Normen, dass er seine eigenen Bedürfnisse über diejenigen des Gesetzgebers und auch über jene seiner Familie gestellt habe. Er biete deshalb nur eingeschränkt Gewähr dafür, nicht auch in seiner sicherheitsempfindlichen Funktion seine eigenen Interessen über diejenigen seines Arbeitgebers zu stellen. Wie die Ausführungen in der vorangehenden Erwägung zeigen, stellen sich die heutigen Umstände wesentlich anders dar als diejenigen dieser problematischen Phase bis 2008. Dies hat die Vorinstanz zu wenig berücksichtigt.

7.1.3 Die Vorinstanz argumentiert weiter, der Beschwerdeführer habe in der persönlichen Befragung Falschaussagen gemacht und die Vorfälle beschönigt. So habe er mitgeteilt, es sei zwischen 2004 und 2008 zu einzelnen Schlägen mit der flachen Hand gegenüber der Tochter gekommen. In den Befragungen habe er sich an konkrete Drohungen nicht erinnert und er habe gesagt, er habe wahrscheinlich seiner Tochter mit einer Ohrfeige oder mit seinem Auszug gedroht. Weiter habe er gesagt, dass sich die Tätlichkeiten stets nur gegen die Tochter gerichtet hätten und er seine Frau nie geschlagen habe. Die Tochter habe jeweils wegen jeder Kleinigkeit die Polizei gerufen und völlig überreagiert, zumal es ja nie zu gravierenden Auseinandersetzungen gekommen sei. Diese Aussagen würden sich teilweise markant von den Untersuchungsakten unterscheiden. Aktenkundig sei, dass er bei allen Vorfällen stark alkoholisiert gewesen und mehrmals tätlich gegen seine Tochter und seine Frau vorgegangen sei. Er habe seiner Frau diverse Verletzungen zugefügt (z.B. blaues Auge, blutige Nase). Auch habe er gedroht, Familienmitglieder aus dem Fenster zu werfen und "sie alle kaputt zu machen". Gemäss einer polizeilichen Einvernahme im Jahr 2007 käme es laut der damaligen Aussage seiner Frau seit Jahren zu häuslicher Gewalt. Auch habe er in einer polizeilichen Befragung ausgesagt, er müsse die Blutproben wegen seinem Arbeitgeber machen, da er bei der Arbeit einen Aussetzer gehabt habe und einfach abgehauen sei.

Der Beschwerdeführer korrigiert die letztgenannte Aussage im Zusammenhang mit der Blutprobe dahingehend, dieser Vorfall sei nicht während der Arbeitszeit, sondern in seiner Freizeit geschehen. Er legt dar, er bedauere sein damaliges Verhalten und die Verfehlungen zutiefst, könne aber das Geschehene leider nicht rückgängig machen. Die bei der Einvernahme gestellten Fragen seien höchst persönlich gewesen. Er habe sich unwohl gefühlt und sei mit der Offenlegung der damaligen privaten Missverhältnisse überfordert gewesen. Die Umstände der Vorfälle und Verfehlungen seien bei der Einvernahme nicht hinterfragt worden. Er ha-

be diesbezüglich keine Stellung nehmen können und die Einvernahme sei seines Erachtens einseitig erfolgt. Zum Schluss der Befragung hielt er fest, es sei sehr viel gefragt worden, das bereits aktenkundig und zudem privat sei (um Stunde 2:17).

Der Vorinstanz ist dahingehend zuzustimmen, dass sich der Beschwerdeführer in der Befragung offensichtlich schwer tat, über die Vorfälle zu sprechen und nur widerstrebend Auskunft gab. Auch scheint er die Vorfälle tendenziell herunterzuspielen. Dennoch erscheint es nicht angemessen, aus diesem Aussageverhalten eine eingeschränkte Integrität oder Vertrauenswürdigkeit abzuleiten, zumal der Beschwerdeführer in der Befragung auch mehrfach festhält, der Befrager habe ja schon alle Informationen. Da er offenbar davon ausging, der Befrager verfüge schon über alle Informationen, ist nicht ersichtlich, weshalb er bewusst falsche Angaben machen sollte.

7.2 Die Vorinstanz weist sodann auf die Gefahr der Erpressbarkeit hin. Das Risiko einer Erpressung hängt von der Anzahl und Bedeutung der "Makel", die für die Erpressung verwendet werden könnten, und der Zielattraktivität der Funktion ab. Es ist kleiner, wenn das persönliche Umfeld und der Arbeitgeber über den bzw. die "Makel" informiert sind (Urteil des BVGer A-1930/2012 vom 5. November 2012 E. 7.1).

7.2.1 Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, gemäss Aussagen des Beschwerdeführers sei das private sowie das berufliche Umfeld nur zum Teil betreffend seiner Verzeichnungen und seinem früheren täglichen Alkoholkonsum informiert. Beispielsweise seien seine Arbeitskollegen, seine Schwester und seine Mutter nicht informiert. Seine Tochter habe seinen direkten Vorgesetzten nach einer Auseinandersetzung telefonisch teilweise informiert. Ebenso sei der Chef des (…) aufgrund der Sicherheitsinformation der Fachstelle und einem persönlichen Gespräch informiert, was ausschliesslich auf Druck der laufenden Personensicherheitsprüfung geschehen sei. Die erwähnten Falschaussagen und Schutzbehauptungen liessen darauf schliessen, dass er verhindern wolle, dass sein Umfeld von seinen Verzeichnungen und seinem früheren täglichen Alkoholkonsum erfahre. Sie gehe daher davon aus, dass er auch seine Vorgesetzten nur in beschönigter Art und Weise informiert habe. Dies sei aus ihrer Sicht problematisch. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass er Opfer eines Erpressungsversuchs werde, weil ihm daran liege, seine Verzeichnungen vor seinem Umfeld zu verheimlichen, was eine Drittperson ausnützen könnte.

7.2.2 Der Beschwerdeführer bestreitet, heute noch zum Nachteil seiner Arbeitgeberin erpressbar zu sein. Die Fachstelle verkenne die seit dem Jahr 2008 in seinem privaten Umfeld eingetretene Entwicklung. Die angefochtene Verfügung erwähne, seine Tochter habe seinen Vorgesetzten über die Vorkommnisse informiert und der Chef des (Arbeitsort) sei aufgrund der Sicherheitsinformation der Fachstelle informiert worden. Er habe aber seinen Vorgesetzten selber zeitnah über die Vorfälle informiert. Sein Vorgesetzter habe ihn zudem massgeblich in der ganzen Zeit des Alkoholentzuges, der vor der Sicherheitsüberprüfung erfolgt sei, unterstützt. Entgegen der Meinung der Fachstelle sei also sein Arbeitgeber über die Vorkommnisse bereits informiert gewesen.

7.2.3 Delikte im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und Alkoholismus sind grundsätzlich Makel, die für eine Erpressung verwendet werden können. Jedoch ist zur Information des Umfelds festzuhalten, dass der Arbeitgeber spätestens seit der ihm am 10. Juli 2012 zugestellten Sicherheitsinformation über die Grundlagen der hier angefochtenen Verfügung informiert ist, auch wenn vorliegend nicht ganz klar wird, wann er durch wen welche Informationen erhielt. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwieweit der Beschwerdeführer mit dem Druckmittel erpressbar sein soll, sein Arbeitgeber werde informiert. Die Kernfamilie des Beschwerdeführers war von den Vorfällen direkt betroffen, weshalb eine allfällige Drohung ihrer Information ins Leere läuft. Damit erscheint es auch als nicht sehr problematisch, dass weitere Familienangehörige wie Mutter und Geschwister vom Beschwerdeführer nicht näher über die Vorfälle informiert worden sind. Zur Zielattraktivität des Beschwerdeführers ist anzumerken, dass zwischen der reinen Zugangsmöglichkeit zu Informationen und der tatsächlichen Kenntnis solcher Informationen zu unterscheiden ist (vgl. Urteil des BVGer A-5123/2011 vom 21. Juni 2012 E. 6.3 und 7.1). Vorliegend hat der Beschwerdeführer aufgrund seines Arbeitsorts grundsätzlich Zugang zu klassifizierten Informationen und Schutzzonen. Allerdings verfügt er, wie in Erwägung 6 ausgeführt, in seinem Arbeitsalltag nicht über den Zugang zu solchen Informationen. Seine Zielattraktivität kann daher als klein bezeichnet werden. Aufgrund des Gesagten ist der Vorinstanz nicht zu folgen, wenn sie das Risiko der Erpressbarkeit massgeblich gewichtet.

7.3 Die Vorinstanz leitet heute aus der früheren Alkoholabhängigkeit des Beschwerdeführers ein Sicherheitsrisiko ab. Ihrer Ansicht nach ist die Abstinenzzeit im Vergleich zur Zeit, in welcher der Beschwerdeführer exzessiv Alkohol konsumierte, zu kurz. Diese Einschätzung kann vorliegend

nicht geteilt werden. Zwar kann ein Rückfall nie ganz ausgeschlossen werden. Die Zeit der Alkoholabstinenz beträgt heute indes immerhin sechs Jahre und der Therapiebericht ist positiv. Angesichts der offenbar zurzeit stabilen Verhältnisse des Beschwerdeführers erscheint es nicht sachgerecht, ihn jetzt aufgrund seiner früheren Abhängigkeit als Risiko einzustufen.

7.4 Nach dem Gesagten erübrigt es sich, näher auf den von der Vorinstanz vorgebrachten Reputationsverlust und Spektakelwert einzugehen; diese Aspekte wären nur von massgeblicher Bedeutung, wenn die übrigen Risikofaktoren zu bejahen wären (vgl. Urteil des BVGer A-6383/2012 vom 26. Juni 2013 E. 6.4.3 f. m.H.).

8.
Schliesslich ist die Abwägung zwischen der Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion des Beschwerdeführers und dem konkreten Risiko, das von ihm ausgeht, vorzunehmen (vgl. E. 5).

8.1 Die Vorinstanz führt zur Integrität und Vertrauenswürdigkeit zusammenfassend aus, die aktenkundigen Gesetzesverstösse sowie die Falschaussagen resp. Schutzbehauptungen liessen Mängel hinsichtlich Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Gefahrenbewusstsein erkennen und führten zum Schluss, dass der Beschwerdeführer die geforderten Voraussetzungen einer sensitiven Funktion nicht erfüllen würde. Seine Integrität und Vertrauenswürdigkeit würden deshalb als eingeschränkt beurteilt. Diese Eigenschaften seien jedoch für eine sensitive Funktion von höchster Bedeutung. Dadurch werde für die Eidgenossenschaft ein erhöhtes Sicherheitsrisiko generiert. Bezüglich Erpressbarkeit führt sie aus, sie beurteile die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses im Zusammenhang mit der Weiterverwendung seiner Person in seiner sensitiven Funktion als erhöht. Da das Schadensausmass angesichts des Zugangs zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen im Eintretensfall und die Zielattraktivität aufgrund des Stellenprofils ebenfalls als erhöht bezeichnet werden müssten, sei im Bereich der Erpressbarkeit von einem grundsätzlichen Sicherheitsrisiko auszugehen.

8.2 Diese sehr allgemein gehaltenen Ausführungen lassen eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Abwägung zwischen Sicherheitsrisiko und der Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion des Beschwerdeführers vermissen. Dem Beschwerdeführer sind im Zeitraum von ca. 2003 bis 2008 zahlreiche Vorkommnisse im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und

übermässigem Alkoholkonsum vorzuwerfen. Die Umstände haben sich aber seit dieser Phase deutlich verändert; insbesondere ist er alkoholabstinent und die damaligen Konfliktursachen bestehen nicht mehr (vgl. E. 7.1.1). Aus den letzten sechs Jahren sind zudem keine weitere Vorkommnisse bekannt. Angesichts seiner kaum sicherheitsempfindlichen Funktion (vgl. E. 6) ist es nicht angemessen, ihn als Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS und der aPSPV zu erachten, selbst wenn ein Risiko nie vollständig ausgeschlossen werden kann.

8.3 Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene negative Risikoverfügung vom 26. Juli 2013 aufzuheben.

9.

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Jedoch sind Vorinstanzen nach Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Da im hier zu beurteilenden Fall die Vorinstanz unterliegt, werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht seine Post- oder Bankverbindung mitzuteilen. Eine Parteientschädigung ist dem Beschwerdeführer nicht auszurichten, da er nicht anwaltlich vertreten ist und ihm keine weiteren Auslagen entstanden sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die negative Risikoverfügung vom 26. Juli 2013 aufgehoben. Der Beschwerdeführer wird nicht als Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS und der aPSPV erachtet.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht seine Post- oder Bankverbindung mitzuteilen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Markus Metz	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 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: