Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.65/2004 /kil

Urteil vom 26. Juni 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Luginbühl,
Rekurskommission VBS, II. Abteilung,
Oberlandstrasse 25, 8133 Esslingen.

Gegenstand
Personensicherheitsprüfung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Rekurskommission VBS vom 20. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
A._____ (geb. 1973) bewarb sich im November 2000 um eine Stelle als Spezialist Sicherheit beim Festungswachtkorps. Da er damit als Angehöriger der Armee (gemäss Funktionenliste) auch Zugang zu militärisch als vertraulich klassierten Informationen (Sicherheitsrisiken M1 und F) erlangt hätte, wurde eine Personensicherheitsüberprüfung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) bzw. der Verordnung vom 20. Januar 1999 über die Personensicherheitsprüfungen (aPSPV, AS 1999 655) eingeleitet. A._____ stimmte dieser Überprüfung am 6. Dezember 2000 zu.

Bei den ersten Abklärungen der Fachstelle Personensicherheitsprüfungen des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) stellte sich heraus, dass A._____ am 28. Januar 1998 vom Bezirksgericht Bülach wegen mehrfachen Diebstahls zu sechs Monaten Gefängnis (mit Gewährung des bedingten Strafvollzuges bei einer Probezeit von zwei Jahren) verurteilt worden war. Dasselbe Gericht verurteilte ihn am 19. April 2001 erneut wegen mehrfachen Diebstahls und wegen Hausfriedensbruchs zu einer Gefängnisstrafe von fünf Monaten, wiederum mit Gewährung des bedingten Strafvollzuges bei einer Probezeit von drei Jahren, verbunden mit der Auflage, sich in psychotherapeutische Behandlung zu begeben. Der für die erste Strafe gewährte bedingte Strafvollzug wurde nicht widerrufen; hingegen wurde die zweijährige Probezeit um ein Jahr verlängert. Zudem waren vom 1. Januar 1999 bis zum 1. Februar 2001 gegen A._____ sieben Betreibungen für insgesamt Fr. 34'791.50 eingeleitet worden.

Am 1. Juli 2001 wurde A._____ als Spezialist Sicherheit im Probeverhältnis eingestellt. Nach sechs Mona-

ten wurde er zum nichtständigen Angestellten ernannt. Das Arbeitsverhältnis ist bis zum 30. Juni 2004 befristet.

Am 22. August 2002 wurde A._____ im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung gestützt auf Art. 20 Abs. 2 lit. f BWIS persönlich befragt. Die Befragung ergab, dass er bei Ausübung seiner Tätigkeit entgegen den Angaben auf dem Antragsformular für die Überprüfung nicht nur Zugang zu vertraulichen Akten, sondern auch Zutritt zu mindestens einer militärischen K-Anlage der Schutzzone 3 hat (Sicherheitsrisiko M3). Anlässlich der Befragung ermächtigte er die Fachstelle, bei Drittpersonen - namentlich den beiden Psychiatern (Dr.med. B._____ und Dr.med. C._____), von denen er im Rahmen der vom Bezirksgericht Bülach gerichtlich angeordneten ambulanten Therapie behandelt worden war, seinem Vorgesetzten und den an seiner Anstellung beteiligten Personen - weitere Auskünfte einzuholen.

Mit Zwischenverfügungen vom 28. August bzw. 22. Oktober 2002 informierte die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen im Sinne einer superprovisorischen bzw. vorsorglichen Massnahme das Kommando des Festungswachtkorps über die vorläufigen Resultate der Datenerhebungen. Zugleich wurde eine allfällige Suspendierung von A._____ bis zum Abschluss des Überprüfungsverfahrens als angemessen bezeichnet.

Gegen beide Verfügungen wandte sich A._____ an die Rekurskommission VBS. Diese trat mit "Erledigungsverfügung" des Präsidenten vom 14. Februar 2003 auf die Beschwerde gegen die Zwischenverfügung vom 28. August 2002 nicht ein. Die Beschwerde gegen die Zwischenverfügung vom 22. Oktober 2002 wurde gutgeheissen und die Verfügung aufgehoben.

Am 15. Mai 2003 erliess die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen eine "Risikoverfügung", mit welcher sie feststellte, A._____ werde "als Sicherheitsrisiko im Sinne von BWIS und aPSPV erachtet".

Mit Urteil vom 20. Dezember 2003 hiess die Rekurskommission VBS die von A._____ dagegen gerichtete Beschwerde gut und hob die Verfügung vom 15. Mai 2003 auf. Zugleich stellte sie fest, A._____ stelle kein Sicherheitsrisiko im Sinne des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit dar.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 30. Januar 2004 beantragt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, das Urteil der Rekurskommission VBS vom 20. Dezember 2003 aufzuheben und die gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft gerichtete Schadenersatzforderung abzuweisen. Eventuell sei der Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Rekurskommission VBS und A._____ beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der gestützt auf die Art. 19 ff. BWIS ergangene Beschwerdeentscheid der Rekurskommission VBS unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG). Eine Ausnahme im Sinne der Art. 99 bis 102 OG ist nicht gegeben.
1.2 Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist zur Beschwerde legitimiert (Urteil 2A.34/2001 vom 16. Juli 2001, E. 1b/c) und hat ein aktuelles Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils. Es weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Festungswachtkorps infolge einer Umstrukturierung am 1. Januar 2004 aufgelöst worden und nun Teil der Militärischen Sicherheit sei. Sämtliche Angestellten des früheren Festungswachtkorps müssten sich deshalb neu auf ihre alten bzw. neuen Stellen bewerben. Es sei aufgrund des Führungsberichts des Kommandos Militärische Sicherheit nicht ausgeschlossen, dass der Arbeitsvertrag des Beschwerdegegners verlängert oder in ein neues Arbeitsverhältnis übergeführt werde.

Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
1.3 Nicht einzutreten ist hingegen auf den Antrag des Departements, die gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft gerichtete Schadenersatzforderung abzuweisen. Eine solche ist nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheides. Der Antrag wird denn auch nicht näher begründet.

1.4 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens gerügt werden (Art. 104 lit. a OG); wie es sich damit verhält, prüft das Bundesgericht frei (vgl. Art. 114 Abs. 1 letzter Teilsatz OG). Nicht prüfen kann es die Unangemessenheit (Art. 104 lit. c OG). An die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz, bei welcher es sich um eine richterliche Behörde handelt, ist das Bundesgericht gebunden, soweit diese den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG). Damit ist es dem Bundesgericht grundsätzlich verwehrt, bei seinem Entscheid neue, bisher nicht vorgebrachte Sachbehauptungen oder nachträgliche Änderungen des Sachverhalts zu berücksichtigen. Das Bundesgericht überprüft den Entscheid somit aufgrund der Sachlage, wie sie sich der richterlichen Vorinstanz präsentierte. Was eine Partei dort nicht ausdrücklich vortrug oder was sich dort nicht offensichtlich aus den Akten ergab, darf es bei seinem Entscheid grundsätzlich nicht berücksichtigen (vgl. BGE 125 II 217 E. 3a S. 221).

Das Departement hat mit der Beschwerde einen nach dem angefochtenen Urteil erstellten Führungsbericht des Kommandos Heer, Militärische Sicherheit, vom 25. Januar 2004 (Beschwerdebeilage 2) eingereicht. Nach dem Gesagten ist dieser Bericht im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen.
2.
2.1 Nach Art. 19 Abs. 1 lit. c BWIS kann der Bundesrat für Angehörige der Armee, die bei ihrer Tätigkeit Zugang zu klassifizierten Informationen, Materialien oder Anlagen haben, Sicherheitsprüfungen vorsehen. Er erlässt eine Liste der Funktionen der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss (Art. 19 Abs. 4 BWIS). Diese Liste kann auf der Bundeskanzlei eingesehen werden (Art. 2 Abs. 1 aPSPV). Im hier interessierenden Zeitpunkt war für alle Angehörigen des Festungswachtkorps eine Sicherheitsprüfung vorzunehmen (Vorakten A 39/5). Die Wahl- oder Ernennungsbehörde ist an die Beurteilung der Fachstelle für Sicherheitsprüfungen nicht gebunden (Art. 21 Abs. 4 BWIS).
2.2 Gemäss Art. 20 Abs. 1 BWIS werden bei der Sicherheitsprüfung sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung können Daten erhoben werden:

a. über das Bundesamt aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen sowie aus dem Strafregister;
b. aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden der Kantone und der Einwohnerkontrollen;
c. im Auftrag der Fachstelle durch Erhebung der zuständigen kantonalen Polizei über die zu prüfende Person;
d. durch Einholen von Auskünften bei den zuständigen Strafverfolgungsorganen über laufende Strafverfahren;
e. durch Befragung von Drittpersonen, wenn die betroffene Person zugestimmt hat;
f. durch persönliche Befragung der betroffenen Person.
2.3
2.3.1 Das Departement rügt "eine Verletzung von Bundesrecht nach Art. 104 lit. a und b OG". In diesem Zusammenhang wendet es sich insbesondere gegen die von der Vorinstanz vorgenommene einschränkende Auslegung und Anwendung von Art. 20 Abs. 2 lit. a und b BWIS; insbesondere habe sie das ihr zustehende richterliche Ermessen "bei weitem" überschritten.
2.3.2 Eine Behörde überschreitet das ihr zustehende Ermessen, wenn sie eine Lösung trifft, die sie im Rahmen ihres Ermessens gar nicht treffen kann, oder wenn sie statt zweier zulässiger Lösungen eine dritte wählt. Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot der Willkür oder rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 123 V 150 E. 2). Eine Ermessensüberschreitung liegt offensichtlich nicht vor. Es bleibt somit einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz ihr Ermessen missbraucht hat.
2.3.3 Dazu ist festzuhalten, dass die Vorinstanz als Rekurskommission nicht Fachbehörde sondern richterliche Instanz ist. Als solche kann sie zwar die Verfügungen der Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen ebenfalls auf Unangemessenheit hin überprüfen (Art. 49 lit. c i.V.m. Art. 71a Abs. 2 VwVG). Bei der Unangemessenheit geht es um die Frage, ob der zu überprüfende Entscheid, den die Verwaltungsbehörde nach dem ihr zustehen-

den Ermessen im Einklang mit den allgemeinen Rechtsprinzipien in einem konkreten Fall getroffen hat, nicht zweckmässigerweise anders hätte ausfallen sollen. Dies heisst aber nicht, dass sie ohne hinreichenden Grund ihr eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens und des technischen Wissens der fachkundigen Verwaltungsbehörde setzen darf (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342; 123 V 150 E. 2; Urteil 1A.250/2003 vom 31. März 2004 E. 6.1). Sie hat auch nicht den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken selber zu definieren. Dies obliegt in erster Linie dem Bundesrat, dem Departement und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden. Aufgabe der Justizbehörden ist nur, zu überprüfen, 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 Masstab korrekt ist.
2.4
2.4.1 Die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen ist auf Grund ihrer Abklärungen zum Schluss gekommen, beim Beschwerdegegner bestehe die Gefahr der Bestechlichkeit in erhöhtem Mass bzw. dieser sei in höchstem Masse anfällig, allfälligen Bestechungsversuchen zu erliegen. Sie stützte sich dabei zunächst auf die - aufgrund unterschiedlicher Angaben bei der persönlichen Befragung, bei der Befragung durch die Kantonspolizei Zürich sowie vor dem Bezirksgericht Bülach - "etwas undurchsichtige" finanzielle Situation des Beschwerdegegners. Namentlich in Erwägung zog sie insgesamt sieben Betreibungen im Zeitraum vom 1. Januar 1999 bis zum 1. Februar 2001 im Gesamtbetrag von Fr. 34'791.15 sowie Schulden von ca. Fr. 45'000.– (Gerichtsschulden Fr. 14'000.–, Kreditschulden Fr. 15'000.–, Schulden bei Privaten für Fliegerausbildung Fr. 17'000.–). Der Beschwerdegegner habe in der Vergangenheit immer über seine Verhältnisse gelebt, teure Anschaffungen gemacht und sich das Geld für eine Fliegerschule in Kanada - er wolle immer noch Linienpilot werden - bei einem Privaten beschafft.

Sie hat zudem erwogen, dass beim Beschwerdeführer ein extrem ausgeprägter Wunsch bestehe, die teure Pilotenausbildung doch noch zu absolvieren. Zudem weise er nach dem (in den Gerichtsakten befindlichen) Gutachten von Dr.med. B._____ vom 10. April 2001 eine "kombinierte Persönlichkeitsstörung" auf, die sich auch in narzisstischen Persönlichkeitszügen manifestiere, wobei das gestörte Selbstwertgefühl zu Phantasien und Sehnsucht nach Besonderheit führe. Er komme sich selbst immer wieder in die Quere, da er etwas sein wolle, was er nicht sei. Gemäss einem Gutachten des forensisch-psychiatrischen Dienstes Bern vom 20. Oktober 2000 leide er unter einem Missverhältnis zwischen Ansprüchen, Wünschen und Realität.
2.4.2 Die Vorinstanz hat dazu festgestellt, im Urteilszeitpunkt hätten nur noch Schulden im Betrag von Fr. 32'725.95 bestanden. Der Beschwerdegegner habe seit Beginn der mit den Sozialdiensten der Stadt Thun erarbeiteten Schuldensanierung im August 2001 einen Gesamtbetrag von nahezu Fr. 40'000.– zurückbezahlt. Die vollständige Rückzahlung der Schulden dürfte, wenn der Beschwerdegegner gleichviel für die Tilgung aufwende wie bisher, bis zum Mai 2005 dauern. Er sei willens, die Restschuld zurückzuzahlen. Eine hoffnungslose Verschuldung sei daher nicht gegeben. Zudem seien die Schulden nicht durch ausschweifende Lebensführung (Nachtleben, Alkohol, Sex) entstanden. Sie stammten vielmehr aus Darlehen und Krediten, die der Beschwerdegegner für seine fliegerische Ausbildung aufgenommen habe, bzw. aus dem Strafverfahren vor Bezirksgericht Bülach. Der Beschwerdegegner habe glaubhaft erklärt, es sei zwar immer noch sein Ziel, Pilot zu werden, das müsse aber nicht unbedingt sein; eine solche Ausbildung wolle er nur noch machen, wenn er sie bezahlen könne und der Arbeitsmarkt besser sei; er würde kein Darlehen für die Fliegerausbildung mehr aufnehmen. Damit könne aber nicht mehr gesagt werden, der Beschwerdegegner lebe über seine
Verhältnisse und es bestehe damit die Gefahr der Bestechlichkeit. Seit drei Jahren sei er zudem keine neuen Schulden mehr eingegangen. Schliesslich habe er glaubhaft erklärt, er sei auch mit dem Beruf als Festungswächter zufrieden. Damit halte er aber nicht am Berufswunsch Linienpilot fest. Der Beschwerdegegner fühle sich zudem durch die Schuldensanierung in seiner Lebensqualität nicht eingeschränkt.
2.5
2.5.1 Die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen hat weiter den "Spektakelwert" der Vorstrafen des Beschwerdegegners als sehr hoch eingestuft; das Bekanntwerden der Vorstrafen (insbesondere des Gehaltes der Straftaten) wäre dem Ansehen der Armee und insbesondere des Festungswachtkorps sehr abträglich. Der Beschwerdegegner sei vom Bezirksgericht Bülach am 28. Januar 1998 wegen mehrfachen Diebstahls zu 6 Monaten Gefängnis verurteilt worden, mit Gewährung des bedingten Strafvollzuges bei einer Probezeit von zwei Jahren. Am 19. April 2001 sei er erneut wegen mehrfachen Diebstahls (von Gegenständen und Bargeld im Gesamtwert von ca. Fr. 28'000.– aus dem Operation Center der SWISSAIR im Flughafen Zürich-Kloten sowie

eines Flugfunkgerätes aus dem Flughafengebäude Thun im Wert von Fr. 890.–) und wegen Hausfriedensbruchs (unbefugtes Betreten des Schulungsgebäudes der SWISSAIR bzw. des dortigen Flugsimulators in einer entwendeten Pilotenuniform, wobei er auch hier Gegenstände und Bargeld entwendet habe) zu 5 Monaten Gefängnis verurteilt worden; der Vollzug der Freiheitsstrafe wurde unter Ansetzung einer Probezeit von drei Jahren aufgeschoben und mit der Auflage verbunden, sich in psychotherapeutische Behandlung zu begeben.
2.5.2 Die Vorinstanz hat dazu erkannt, beide Verurteilungen hingen direkt mit dem Traumberuf (Linienpilot) des Beschwerdegegners zusammen. Dessen Wunsch, Linienpilot zu werden, sei damals so stark gewesen, dass er die Begehung von Straftaten auf sich genommen habe. Damit habe er im Zeitpunkt der Tatbegehung ein Sicherheitsrisiko dargestellt. Die Delikte lägen nun aber zwischen acht und dreieinhalb Jahren zurück. Nach einem eingeholten Bericht von Dr. D._____ vom 31. Oktober 2003 bestehe keine wesentlich über dem üblichen Mass liegende Rückfallsgefahr. Zudem habe sich der Beschwerdegegner der angeordneten ambulanten psychotherapeutischen Behandlung unterzogen und sie noch ein halbes Jahr auf eigene Kosten weitergeführt. Diese sei dann wegen Erreichen des Ziels beendet worden. Der Beschwerdegegner habe in der heutigen Tätigkeit diejenige Befriedigung gefunden, die ihn von weiteren Straftaten, wie den zur Diskussion stehenden, abhalten werde. Ein Sicherheitsrisiko sei auch aus dieser Sicht zu verneinen.

Der Spektakelwert allein vermöge kein erhöhtes Sicherheitsrisiko zu begründen, denn die Personensicherheitsprüfung wolle nicht den Staat vor Blamagen schützen.
2.6
2.6.1 Die Fachstelle hat schliesslich die "latente Persönlichkeitsstörung" des Beschwerdegegners (sie bezieht sich dabei auf die Gerichtsakten) und seine offensichtliche Uneinsichtigkeit, dass es Bereiche gebe, die er nicht betreten, und Dinge, welche er nicht an sich nehmen dürfe, als Sicherheitsrisiko erachtet. Der Beschwerdegegner gebe sich gerne eine gewisse Wichtigkeit, so dass er (ohne dass er bestochen oder erpresst werden müsste) Dinge ausplaudere, welche der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, oder Unternehmen starte, welche nichts mit seiner Dienstpflicht zu tun hätten oder zumindest weit über seinen dienstlichen Auftrag hinausgingen.
2.6.2 Dazu hält die Vorinstanz fest, es habe beim Beschwerdegegner nach dem Bericht von Dr. D._____ weder im Zeitpunkt der Delikte noch später eine eigentliche Persönlichkeitsstörung vorgelegen. Da auch keine Beweise für mangelnde Verschwiegenheit des Beschwerdegegners vorlägen, sei in dieser Hinsicht ein Sicherheitsrisiko ebenfalls zu verneinen.
2.7 Das Departement rügt zunächst, die Vorinstanz habe die gemäss Art. 20 Abs. 1 BWIS vorzunehmende Prüfung der finanziellen Lage - wobei insbesondere die persönliche Verschuldung zu berücksichtigen ist (BBl 1994 I 1187) - unzulässig eingeschränkt auf eine Verschuldung, die durch ausschweifende Lebensführung, namentlich "Nachtleben, Alkohol, Sex", entstanden sei. Dazu bringt es vor, der Beschwerdegegner habe sich vorwiegend durch verschiedene Anschaffungen, die - entgegen der Darstellung der Vorinstanz - nicht im Zusammenhang mit seiner Ausbildung zum Piloten gestanden hätten, sondern dem privaten Konsum zuzuschreiben gewesen seien, mittels Kreditkarte und Kleinkrediten sowie übermässig hohen Telefonkosten in einem Mass verschuldet, welches zu seinen damaligen finanziellen Verhältnissen im krassen Widerspruch gestanden habe.

Die Rüge ist berechtigt. Nur Gründe für die persönliche Verschuldung als wesentlich zu erachten, die mit einer ausschweifenden Lebensführung oder dem Pilotenwunsch zusammenhängen, findet weder im Gesetzestext noch in den Materialien eine Grundlage und lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Der Einwand trifft auch in tatsächlicher Hinsicht zu: Wie sich aus dem Befragungsprotokoll vom 22. August 2002 klar ergibt, hat der Beschwerdegegner nach seinen eigenen Angaben in finanzieller Hinsicht generell anders gelebt als heute; er habe Geld ausgegeben, ohne zu überlegen; vielfach sei er an Flughäfen gereist oder habe Neuanschaffungen getätigt wie einen PC.

Andererseits anerkennt das Departement, dass der Beschwerdegegner bis heute einen grossen Teil seiner Schulden abbezahlt hat. In Bezug auf die Schulden werde das Sicherheitsrisiko denn auch nicht als besonders gross erachtet.
2.8 Ein grosses Sicherheitsrisiko besteht nach Auffassung des Departements indessen nach wie vor in der Tatsache, dass der Beschwerdegegner den ungebrochenen Wunsch habe, eine Pilotenausbildung zu absolvieren. Es bestehe daher auch heute noch das Risiko, dass er zur Erreichung dieses, aufgrund seiner heutigen Situation

unrealisierbaren Berufswunsches gegen entsprechende Zusagen bereit sein könnte, Dritten (wie ausländischen Nachrichtendiensten und terroristischen oder kriminellen Organisationen) sensitive Informationen zu verschaffen.

Die Vorinstanz hat - wie erwähnt - festgehalten, der Beschwerdegegner habe an der Instruktionsverhandlung erklärt, es sei immer noch sein Ziel, Pilot zu werden; dies müsse aber nicht unbedingt sein; eine solche Ausbildung wolle er nur machen, wenn dies möglich sei, d.h. wenn er sie bezahlen könne und der Arbeitsmarkt besser aussehe.

Anlässlich seiner Befragung vom 22. August 2002 durch die Fachstelle hatte der Beschwerdegegner ebenfalls bestätigt, er möchte nach dem Rückzahlen der Schulden wieder seinen Ambitionen in der Fliegerei nachgehen; der Beruf des Linienpiloten sei für ihn ganz klar immer noch ein Ziel, obwohl er sich bewusst sei, dass dies in der momentanen Situation vieler Fluggesellschaften eher eine Utopie sei.

Unter diesen Umständen kann dem von der Vorinstanz gezogenen Schluss, der Beschwerdegegner halte nicht an seinem Berufswunsch fest und es bestehe keine Gefahr der Bestechlichkeit, nicht gefolgt werden. Der Beschwerdegegner hat den Berufswunsch Linienpilot keineswegs aufgegeben, wie die Vorinstanz an anderer Stelle selber festgestellt hat; er macht die Realisierung des nach wie vor bestehenden Berufszieles bloss weitgehend von den zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten abhängig. Das Departement schliesst daraus zu Recht auf ein nach wie vor bestehendes Bestechungsrisiko, da der Beschwerdegegner geneigt sein könnte, ungenügende finanzielle Mittel durch den "Verkauf" sensitiver Informationen zu beschaffen.
2.9 Das Departement beanstandet weiter, dass die Vorinstanz die beiden früheren, im Strafregister eingetragenen Verurteilungen nicht mehr in die Risikobeurteilung einbezogen habe. Es weist darauf hin, dass der Beschwerdegegner im Zeitpunkt der Begehung seiner strafbaren Handlungen nach den damals erstellten Gutachten an einem gestörten Selbstwertgefühl gelitten und auf Grund dessen eine grosse Sehnsucht nach Besonderheit und ein grosses Streben nach Anerkennung entwickelt habe; er habe an einem Missverhältnis zwischen Ansprüchen, Wünschen und Realität gelitten. Dieses unrealistische Streben nach Anerkennung und Besonderheit ziehe sich auch durch die ganze Therapiegeschichte. Auf diese in der Persönlichkeit des Beschwerdegegners liegenden Umstände der damaligen strafbaren Handlungen, die auch einen Zusammenhang mit seinem Berufswunsch Linienpilot hätten, sei deshalb ebenfalls abzustellen.

Die Vorinstanz ist gestützt auf einen von ihr eingeholten Bericht der psychiatrischen Dienste des Spitals Thun davon ausgegangen, eine eigentliche Persönlichkeitsstörung sei beim Beschwerdegegner zu verneinen. Nach dem Bericht seien dem Beschwerdegegner die früher vorhandenen narzisstischen und abhängigen Persönlichkeitszüge, die im Zeitpunkt der Tatbegehung ein Sicherheitsrisiko dargestellt hätten, bewusster geworden und er habe begonnen, Alternativstrategien aufzubauen. An der Instruktionsverhandlung habe er zudem bestätigt, er würde nie etwas ausplaudern.

Der Bericht verweist für die "umfassende diagnostische Beurteilung" des Beschwerdegegners "sowie die Legalprognose in Bezug auf eine mögliche Wiederholung der von ihm begangenen Delikte" ausdrücklich auf das für das Bezirksgericht Bülach erstellte psychiatrische Gutachten von Dr. E._____. Er stellt somit keine eigenständige medizinische Expertise dar, die es erlauben würde, von der früher erstellten Persönlichkeitsanalyse völlig abzurücken, sondern gestattet bloss eine Nuancierung der früher gewonnenen Erkenntnisse. Was die Vorinstanz gestützt auf den Bericht ausführt, ist daher von vornherein nicht geeignet, darzulegen, dass die im psychiatrischen Gutachten diagnostizierten Persönlichkeitszüge - die auch ihrer Ansicht nach damals ein Sicherheitsrisiko darstellten - inzwischen nicht mehr vorhanden sind. Der Bericht geht (lediglich) davon aus, der Beschwerdegegner müsse sich und anderen nun "weniger" etwas beweisen; in Bezug auf Alternativstrategien (u.a. vermehrte soziale Kontakte) habe er deutliche Fortschritte gemacht. Daraus lässt sich offensichtlich nicht schliessen, die im gerichtlichen Gutachten analysierte Persönlichkeit des Beschwerdegegners erscheine heute in einem völlig anderen Licht und stelle vernünftigerweise kein
Sicherheitsrisiko mehr dar. Hinsichtlich der Beurteilung der sicherheitsrelevanten Umstände weist das Departement im Weiteren zu Recht darauf hin, dass dem berichterstattenden Arzt die für eine Beurteilung eines Sicherheitsrisikos erforderlichen sicherheitstechnischen Grundlagen (z.B. Arbeitsweise der Nachrichtendienste,

terroristischen oder kriminellen Vereinigungen) fehlen dürften, was seine Beurteilung in Bezug auf sicherheitsrelevante Verhaltensweisen zusätzlich als wenig aussagekräftig erscheinen lässt.
2.10 Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Vorinstanz in nicht haltbarer Weise, ohne hinreichende Gründe, eine entgegengesetzte Risikobeurteilung des Beschwerdegegners vorgenommen hat. Sie hat damit das ihr zustehende richterliche Ermessen missbraucht und Bundesrecht verletzt. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Risikoverfügung der Fachstelle ist zu bestätigen.
3.
Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Die Rekurskommission VBS wird über die in ihrem Verfahren entstandenen Kosten neu zu befinden haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und das Urteil der Rekurskommission VBS vom 20. Dezember 2003 aufgehoben. Die Risikoverfügung der Fachstelle Personensicherheitsprüfungen vom 15. Mai wird bestätigt.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdegegner auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und der Rekurskommission VBS schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. Juni 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: