



Abteilung I
A-2677/2017

Urteil vom 13. März 2018

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundeskanzlei BK,
handelnd durch die Fachstelle
Personensicherheitsprüfungen Bundeskanzlei,
Bundeshaus West, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Feststellungserklärung.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ist seit 2011 beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (...) angestellt.

B.

Am 16. März 2016 beantragte der Armeestab mit Ermächtigung von A._____ vom 9. März 2016 bei der Fachstelle Personensicherheitsprüfungen Bundeskanzlei (Fachstelle PSP BK, nachfolgend: Fachstelle) die Durchführung einer erweiterten Personensicherheitsprüfung.

C.

Am 21. März 2016 teilte die Fachstelle A._____ die Eröffnung einer Personensicherheitsprüfung mit und wies ihn auf die Mitwirkungspflicht hin. Zur Abklärung der finanziellen Verhältnisse ersuchte die Fachstelle A._____ unter anderem, eine Ermächtigungserklärung für die Steuerverwaltung unterzeichnet zu retournieren. Damit sollte A._____ die Fachstelle ermächtigen, bei den Steuerbehörden die Steuererklärungen 2011 bis 2015 inkl. der Steuerveranlagungs- und Inkassodaten sowie Auskünfte über allfällige steuerliche Verwaltungs- und Strafverfahren einzuholen und hierzu die Steuerbehörden von ihrer Schweigepflicht zu entbinden.

D.

Mit Schreiben vom 6. April 2016 teilte A._____ der Fachstelle mit, er unterzeichne die Ermächtigungserklärung nach einer ersten Beurteilung zum heutigen Zeitpunkt mangels gesetzlicher Grundlage und infolge Unverhältnismässigkeit nicht.

E.

Mit Schreiben vom 20. April 2016 hielt die Fachstelle fest, die Ermächtigung zur Entbindung der Schweigepflicht der Steuerbehörden sei eine Standardprozedur zur Abklärung der finanziellen Verhältnisse. Die unzureichende Kenntnis materieller Grundlagen könne zu einer Feststellungserklärung oder negativen Risikoerklärung führen. Sie bot A._____ an, die Kopien der Steuererklärungen 2011-2015 inkl. sämtlichen Beilagen, die Steuerveranlagung 2015 sowie sämtliche Inkassodaten seit 2011 und Angaben über aktuelle Steuerschulden bei den Steuerbehörden selbständig anzufordern und der Fachstelle zukommen zu lassen. Ansonsten werde aufgrund der Aktenlage entschieden.

F.

Am 26. April 2016 teilte A. _____ der Fachstelle mit, dass er die Einwilligung weiterhin nicht unterzeichne. Mit Schreiben vom 13. Juni 2016 erklärte er gegenüber der Fachstelle, er sei im Besitz einer Bestätigung des Steueramtes, welche für den Zeitraum ab 2011 im Wesentlichen bescheinige, dass sämtliche Steuererklärungen innert Frist eingereicht, sämtliche fälligen Steuerrechnungen bezahlt und keine steuerlichen Strafverfahren geführt wurden. Eine ähnliche Bescheinigung bezüglich Bundessteuern werde er noch einholen. Er werde die Originale anlässlich der persönlichen Befragung zu den Akten geben. Dem Schreiben legte er einen aktuellen Betreibungsregisterauszug bei.

G.

Am 22. August 2016 führte die Fachstelle eine persönliche Befragung von A. _____ durch. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 teilte die Fachstelle diesem mit, dass sie beabsichtige, infolge nicht ausreichender Daten zur Einschätzung der finanziellen Verhältnisse eine Feststellungserklärung zu erlassen und räumte ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme ein. Davon machte A. _____ nach Gewährung des Akteneinsichtsrechts mit Schreiben vom 2. Februar 2017 Gebrauch.

H.

Am 27. März 2017 erliess die Fachstelle eine Feststellungserklärung, wonach festgestellt wird, dass zu wenig Daten für die Prüfung der finanziellen Verhältnisse vorhanden sind, um das Vorliegen eines möglichen Sicherheitsrisikos beurteilen zu können. A. _____ gelte damit als nicht sicherheitsüberprüft.

I.

Gegen diese Verfügung erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 8. Mai 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung vom 27. März 2017 der Fachstelle (nachfolgend: Vorinstanz) sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass genügend Daten für eine Risikobeurteilung vorhanden seien. Zudem sei eine Sicherheitserklärung zu erlassen. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, eine umfassende und standardmässige Datenerhebung bei Steuerbehörden sei nicht gesetzmässig, unverhältnismässig und für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos nicht erforderlich. Die von der Vorinstanz vorgebrachten „Auffälligkeiten“ oder „Ungereimtheiten“ seien keine hinreichenden Gründe für die Einsichtnahme in die Steuerdaten der letzten fünf Jahre. Er habe seine Mitwirkungspflicht erfüllt und seine finanziellen Verhältnisse seien

einwandfrei. Es sei bereits eine Risikobeurteilung vorgenommen und sieben von acht Bereichen seien als unbedenklich beurteilt worden. Die Vorinstanz verfüge über genügend Daten, und hätte deshalb eine Sicherheitsklärung erlassen sollen.

J.

In ihrer Vernehmlassung vom 19. Juni 2017 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Angesichts der höchsten Prüfstufe seien die finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers – auch bedingt durch die Verweigerung der Mitwirkung – nicht rechtsgenügend abgeklärt, weshalb das Sicherheitsrisiko nicht beurteilt werden könne und eine Feststellungsverfügung zu erlassen gewesen sei.

K.

Mit Schlussbemerkungen vom 20. Juli 2017 wiederholt der Beschwerdeführer im Wesentlichen seine Vorbringen. Zudem sei höchst fraglich und zu prüfen, ob für ihn die höchste Prüfstufe gelte. Im Weiteren rügt er die lange Dauer und dass das Verfahren insgesamt wenig professionell geführt sowie an der Grenze des Zumutbaren sei.

L.

In einer weiteren Eingabe vom 27. Februar 2018 präzisiert der Beschwerdeführer einige Punkte früherer Eingaben. Er hält fest, dass er seiner Mitwirkungspflicht nachgekommen sei und dass die Verantwortung für die Datenlücken der Vorinstanz zuzuschreiben sei.

M.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und weitere sich bei den Akten befindliche Dokumente wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Organisationseinheit der Bundeskanzlei und damit einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG,

SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt (insbesondere nicht im Sinne von dessen Abs. 1 Bst. a), ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-44867/2017 vom 19. Februar 2018 E. 1.1 und A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 1.2; vgl. ferner Art. 21 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS, SR 120] und statt vieler Urteil des BVGer A-5099/2016 vom 15. Dezember 2016 E. 1.1).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Feststellungserklärung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

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

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

2.2 Bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, gesteht das Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz, die diesbezüglich über besondere Fachkenntnisse verfügt, indes einen gewissen Beurteilungsspielraum zu. Soweit ihre Überlegungen als sachgerecht erscheinen, greift es nicht in ihr Ermessen ein. Ebenso wenig definiert es den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken selbst (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 8C_283/2013 vom 8. November 2013 E. 6.1.2 und 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2; Urteile des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 6.2.1, A-5099/2016 vom 15. Dezember 2016 E. 2 und A-7239/2015 vom 24. Mai 2016 E. 2; je m.w.H.).

3.

3.1 Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entsteht, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat üben, gegen den Staat selbst arbeiten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollen. Für solche Funktionen sollen daher nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar sind und Gewähr bieten, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (Botschaft vom 7. März 1994 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», BBl 1994 II 1147). Um dies sicherzustellen, sieht das BWIS im Sinne einer vorbeugenden Massnahme unter anderem Personensicherheitsprüfungen (nachfolgend: PSP) vor (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BWIS). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (vgl. Urteil des BGer 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 2; Urteile des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 3 und A-777/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 4.1 m.w.H.).

3.2 Ziel der PSP nach Art. 19 ff. BWIS ist es, bei gewissen Personen, die eine sensible Funktion ausüben, allfällige Sicherheitsrisiken aufzudecken. Gemäss Art. 19 Abs. 1 BWIS kann der Bundesrat Sicherheitsprüfungen für Bedienstete des Bundes, Angehörige der Armee und des Zivilschutzes sowie für Dritte, die an klassifizierten Projekten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken, vorsehen. Der Bundesrat erlässt eine Liste der Ämter in der Bundesverwaltung und der Funktionen der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss (Art. 19 Abs. 4 BWIS). Die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (PSPV, SR 120.4) legt im Einzelnen fest, welche Stelleninhaber einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden müssen (vgl. zum Ganzen BVGE 2015/17 E. 3.1.1). Die Personensicherheitsprüfungen werden nach den folgenden Prüfstufen durchgeführt: Grundsicherheitsprüfungen (Art 9 Abs. 1 Bst. a PSPV i.V.m. Art. 10 PSPV [Prüfstufe 10]), erweiterte Personensicherheitsprüfung (Art. 9 Abs. 1 Bst. b PSPV i.V.m. Art. 11 PSPV [Prüfstufe 11]) sowie erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 9 Abs. 1 Bst. c PSPV i.V.m. Art. 12 PSPV [Prüfstufe 12]). Für die Funktionen

nach den Anhängen 1 und 2 PSPV legen die zuständigen Bundesbehörden die jeweilige Prüfstufe in Form einer Verordnung fest (Art. 9 Abs. 2 PSPV).

3.3 Gemäss Anhang 1 Ziff. 2.5 PSPV sind sämtliche Funktionen (...) einer PSP zu unterziehen. Die Verordnung des VBS über die Personensicherheitsprüfungen vom 12. März 2012 (PSPV-VBS, SR 120.423) legt die jeweilige Prüfstufe nach Art. 9 Abs. 1 PSPV für Funktionen des VBS und der Armee fest. Demgemäss unterliegen die Chefs, die Stellvertreter sowie die Mitarbeitenden (...) der Prüfstufe 12 (Art. 1 Bst. a i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2.4.1 PSPV-VBS). Bei Personen, die (...) angehören, wird die erweiterte PSP mit Befragung durch die Fachstelle PSP BK durchgeführt (Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c PSPV). Der Beschwerdeführer unterliegt als Mitarbeiter (...) somit ohne weiteres einer Personensicherheitsprüfung nach Art. 12 PSPV (vgl. Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 4.3). Die entsprechenden Einwände des Beschwerdeführers sind unbegründet.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, für die standardmässige Erhebung der Steuerdaten bei den Steuerbehörden gebe es keine gesetzliche Grundlage. Die Datenerhebung sei in Art. 20 Abs. 2 BWIS abschliessend geregelt. Weil Steuerbehörden nicht aufgeführt seien, dürften dort standardmässig keine Daten erhoben werden. Zudem seien anlasslose Drittpersonenbefragungen immer unverhältnismässig.

4.2 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, das standardisierte Einholen der Steuerdaten sei ein geeignetes, erforderliches und zumutbares Mittel, um die vom Gesetzgeber geforderte Abklärung der finanziellen Verhältnisse durchzuführen. Es setze grundsätzlich keine sicherheitsrelevanten Verdachtsmomente voraus, sondern diene als Grundlage für die Abklärung der finanziellen Lage der zu prüfenden Person und sei geeignet, Verdachtsmomente überhaupt erst zu erkennen oder zu entkräften.

4.3 Im Rahmen der Personensicherheitsprüfung werden 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 (Art. 20 Abs. 1 BWIS). Bei einer PSP nach Art. 12 Abs. 2 PSPV erhebt die Fachstelle PSP BK die Daten durch

persönliche Befragung der betroffenen Person (Art. 12 Abs. 3 PSPV i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Bst. f BWIS). Sie kann zusätzlich die Daten durch Befragung von Drittpersonen erheben, wenn die betroffene Person zugestimmt hat (Art. 12 Abs. 3 PSPV i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS). Damit eine PSP ihren Zweck erfüllen kann, muss gewährleistet sein, dass diejenigen Informationen, welche für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos relevant sind, auch tatsächlich erhoben werden können und dass die Informationen, auf welche die Fachstelle ihren Entscheid stützt, korrekt sind. Wenn unter anderem eine seriöse Beurteilung einer möglichen Erpressbarkeit, aber auch der Vertrauenswürdigkeit und Integrität einer Person gemacht werden soll, kann es unter Umständen notwendig sein, dass die Aussagen der betroffenen Person durch das Konsultieren weiterer Quellen auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden können. Die Fachstelle kann nicht davon ausgehen, dass die Aussagen einer betroffenen Person in jedem Fall der Wahrheit entsprechen, weshalb sie der betroffenen Person die Möglichkeit, selber Unterlagen einzureichen oder Daten zu beschaffen, zu geben hat. Reichen diese nicht oder gilt es diese oder mündlich gemachte Aussagen zu überprüfen, ist in einem zweiten Schritt eine Ermächtigung für die Befragung von Drittpersonen einzuholen (vgl. zum Ganzen Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 4.3).

Art. 20 Abs. 1 BWIS ermächtigt die Fachstellen ausdrücklich, die finanzielle Lage der zu prüfenden Personen abzuklären und beschränkt nur die zulässigen Datenerhebungsquellen, nicht aber die inhaltliche Tiefe der Abklärungen. Vor diesem Hintergrund darf die Fachstelle im Rahmen einer PSP nach Art. 12 PSPV die finanzielle Lage der zu prüfenden Person inklusive finanzieller Daten, welche einer Steuerveranlagung zugrunde liegen, mittels persönlicher Befragung und dem allfälligen Einfordern von Belegen vertieft erfassen. Steuerbehörden gehören zu den Drittpersonen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS, welche mit Ermächtigung der betroffenen Person zu deren finanziellen Lage befragt werden können (Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 5.4; vgl. zum Ganzen auch ARTHUR AESCHLIMANN, Bericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei betreffend die Arbeitsgrundlagen und Arbeitsinstrumente, das Verfahren und die Verantwortlichkeiten bei Personensicherheitsprüfungen durch die FS PSP BK sowie die Verhältnismässigkeit bei deren Sachverhaltsabklärungen, Bern 15. April 2012, S. 17 f. und 23 f.).

4.4 Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer der Vorinstanz die Einwilligung zum Einholen von Steuerdaten bei den Steuerbehörden nicht er-

teilt. In der Folge hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Gelegenheit gegeben, die erforderlichen Unterlagen (u.a. Kopien der Steuererklärungen bzw. Veranlagungen der letzten fünf Jahre) bei den Steuerbehörden selbst einzuholen und der Vorinstanz zur Verfügung zu stellen. Auch dies hat der Beschwerdeführer verweigert. Er hat jedoch selbständig verschiedene (andere) Bestätigungen bei den Steuerbehörden eingeholt. Zudem hat er anlässlich der persönlichen Befragung weitere Angaben zu seinen finanziellen Verhältnissen gemacht, welche auch aus den Steuerunterlagen hervorgehen würden. Mit diesem Vorgehen hat sich die Vorinstanz an die rechtlichen Vorgaben gehalten und insbesondere die verweigerter Ermächtigung für das direkte Einholen von Unterlagen bei den Steuerbehörden akzeptiert. Deshalb war die verweigerter Ermächtigung nicht relevant für den Erlass der Feststellungsverfügung, womit vorliegend auf die Frage, ob das Einholen einer solchen Ermächtigung rechtmässig ist, nicht näher einzugehen ist (vgl. Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 5.5).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Fachstelle habe zu Unrecht lediglich eine Feststellungsverfügung erlassen und hätte über das Vorliegen eines allfälligen Sicherheitsrisikos materiell entscheiden bzw. feststellen sollen, dass kein Sicherheitsrisiko bestehe.

5.2 Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a-d PSPV kann die Fachstelle eine positive Risikoverfügung, eine Risikoverfügung mit Auflagen, eine negative Risikoverfügung oder eine Feststellungsverfügung erlassen. Die Feststellungsverfügung nach Art. 21 Abs. 1 Bst. d PSPV ist ein Nichtentscheid, der lediglich festhält, dass für die Ausstellung einer Risikoverfügung zu wenig Daten vorhanden sind (vgl. Urteil des BVGer A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 2.3 und zur Verfassungsmässigkeit der Feststellungsverfügung E. 5; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.27 E. 2.a.). Eine solche Feststellungsverfügung ist zu erlassen, wenn die vorhandenen Daten unter gleichzeitiger Würdigung einer allfälligen Auskunftsverweigerung der zu prüfenden Person für eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht ausreichen. Falls jedoch genügend Daten vorhanden sind, haben sie eine Sicherheits- oder Risikoerklärung zu erlassen (Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2017 E. 6.1 mit Hinweis auf die unter altem Recht geltende Rechtsprechung des BVGer, wonach eine Feststellungsverfügung nur erlassen werden darf, wenn die betroffene Person die Zustimmung zur Sicherheitsprüfung verweigert oder über eine Person gar

keine Daten verfügbar sind und deshalb die Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht möglich ist). Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob die Datenlage im vorliegenden Fall lediglich eine Feststellungserklärung zulies.

5.3

5.3.1 Die Vorinstanz macht geltend, durch die Weigerung des Beschwerdeführers, Steuerdaten oder entsprechende Surrogate bekannt zu geben, könnten gewisse plausibilisierungsbedürftige Sachverhalte (z.B. Zuwachs des Reinvermögens (...) im Jahr 2014) der finanziellen Situation des Beschwerdeführers nicht geprüft werden. Die Hartnäckigkeit des Beschwerdeführers, mit der er die Praxis der Prüfbehörde als unverhältnismässig und rechtswidrig kritisiere und sich weigere, Angaben zu wesentlichen Teilen seiner finanziellen Verhältnisse zu machen, sei geeignet, Zweifel bezüglich der tatsächlichen Hintergründe der Weigerung aufkommen zu lassen. Man verfüge nur über sehr spärliche und lückenhafte Informationen zu den finanziellen Verhältnissen des Beschwerdeführers, welche nicht ausreichend seien, der Datenerhebung der höchsten Prüfstufe rechtsgenügend nachzukommen. Mangels objektiver Grundlagen bezüglich der finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers sei die Vorinstanz nicht imstande gewesen, eine materielle Verfügung zu erlassen.

5.3.2 Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, seine globale finanzielle Lage sei der Vorinstanz bekannt, es sei für die Risikobeurteilung unerheblich, bei welcher Bank er Kontoverbindungen unterhalte oder in welche Wertpapiere er allfällige Ersparnisse investiere. Er habe keine finanziellen Probleme und es bestehe somit kein Sicherheitsrisiko für eine passive Bestechlichkeit. Die in der angefochtenen Verfügung aufgezählten „Auffälligkeiten“ bzw. „Ungereimtheiten“ (Ziff. 6.11.1.3 der angefochtenen Verfügung) seien kreiert worden, um weitergehende Abklärungen zu seinen finanziellen Verhältnissen zu rechtfertigen. Die einzelnen Sachverhalte seien nicht per se sicherheitsrelevant, nicht abgeklärt und teilweise bereits anlässlich der PSP im Jahr 2011 als unauffällig beurteilt worden. Einzelne Punkte wären auch aus den Steuerdaten nicht ersichtlich gewesen. Im Weiteren nimmt er zu den einzelnen Sachverhalten Stellung.

5.3.3 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 (Urteil des BGer

8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.2.1; BVGE 2015/17 E. 3.3.1). Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist ein gewisser Schematismus bei der Prüfung von sicherheitsempfindlichen Funktionen unumgänglich (BVGE 2015/17 E. 3.3.3; statt vieler Urteil BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 6.2.2). So ist grundsätzlich vom Stellenbeschrieb auszugehen. Es kann dabei auf weitere Umstände abgestellt werden, wie etwa die Befragung der Person (vgl. BVGE 2015/17 E. 3.3.3 m.w.H.).

Der Beschwerdeführer führt in seiner Beschwerde und der persönlichen Befragung aus, dass er Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten und zu vertraulich klassifizierten Informationen habe. (...) Gemäss Stellenbeschrieb/Stelleninserat analysiert der Beschwerdeführer (...). Als (...) führt der Beschwerdeführer (...) und beurteilt unter anderem, ob eine bestimmte Person in eine sicherheitsempfindliche Funktion gelangt oder Armeewaffen ausgehändigt bekommt. Die passive Bestechlichkeit des Beschwerdeführers stellt daher ein Risiko für die innere Sicherheit der Schweiz dar. Das Schutzinteresse des Staates ist folglich als hoch zu qualifizieren, was eine eingehende Untersuchung seiner finanziellen Situation rechtfertigt (vgl. Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 6.2.4).

5.3.4 Gestützt auf die erhobenen Daten wird im Rahmen der Personensicherheitsprüfung eine Risikoeinschätzung vorgenommen bzw. eine Prognose über ungewisse künftige Sachverhalte gestellt. Insofern kann nicht nur aufgrund "harter" Fakten entschieden werden; vielmehr liegt es in der Natur der Sache, dass es sich bei aus den erhobenen Daten gezogenen Schlussfolgerungen auch um Annahmen und Vermutungen handelt. Gerichtlich überprüft werden kann zum einen, ob die getätigten Erhebungen auf zulässige Weise und umfassend erfolgt sind, und zum anderen, ob die erhobenen Daten anschliessend korrekt gewürdigt worden sind. Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos kann aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, selbst wenn einzelne davon für sich genommen kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden (Urteil des BGer 1C_635/2014 vom 29. September 2015 E. 2.3; zum Ganzen Urteile des BVGer A-7239/2015 vom 24. Mai 2016 E. 3.2 und A-777/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 4.2.1).

Nach ständiger Rechtsprechung erhöht die angespannte finanzielle Situation einer Person die Gefahr der passiven Bestechlichkeit, mithin deren Anfälligkeit, durch die Bekanntgabe sensibler Informationen oder durch pflichtwidrige Amtsführung einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu

erlangen, auf den sie keinen Anspruch hat. Ein entsprechendes Sicherheitsrisiko ist nicht erst zu bejahen, wenn die Bestechlichkeit einer Person erwiesen ist. Hierfür genügt es, 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. Von Interesse ist daher einerseits die absolute Höhe der Schulden der zu überprüfenden Person und andererseits die Frage, ob und innerhalb welcher Frist diese abgetragen werden können (vgl. Urteile des BVerG A-6797/2013 vom 1. September 2014 E. 8.1 und A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 6.3 je mit weiteren Hinweisen).

5.3.5 Für die Personensicherheitsprüfung nach Art. 12 PSPV sind die Daten der letzten 10 Jahre relevant (Art. 19 Abs. 3 Bst. b PSPV, vgl. Urteil des BVerG A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 6.2.5.2), weshalb die Fachstelle zu Recht auch auf Sachverhalte abgestellt hat, welche schon bei der PSP im Jahr 2011 geprüft wurden. Weiter ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer mindestens im Jahr 2008 die Steuererklärung nicht oder zu spät einreichte und nach Ermessen eingeschätzt werden musste. Der Beschwerdeführer handelt seit 1999 regelmässig mit Wertschriften und hielt zum Zeitpunkt der Befragung (...). Das „börsele“ bezeichnet er als Hobby, für das er wöchentlich rund eine halbe Stunde aufwende. In den Steuererklärungen 2005 - 2007 waren abgesehen von Bankkonti keine Wertschriften aufgeführt und für die Jahre 2008 bis 2016 liegen hierzu mit Ausnahme einer vom Beschwerdeführer während der Befragung selbst aufgeschriebenen Aufstellung zum aktuellen Stand seiner Wertpapiere (Anzahl und Titel) keine Angaben vor. Zu den mit dem Wertschriftenhandel erzielten Gewinnen macht der Beschwerdeführer ebenfalls keine oder nur vage Angaben; in einem Zeitungsartikel (...) ist von einem Gewinn von (...) Rede, welchen der Beschwerdeführer erzielt habe. Das steuerliche Reinvermögen des Beschwerdeführers ist von (...) auf (...) im Jahr 2014 angestiegen. Der Beschwerdeführer gibt an, schuldenfrei zu sein. Seine finanzielle Situation sei sehr gut und er könne monatlich Ersparnisse bilden. Einen (...) Konsumkredit zum Kauf eines (...) habe er zurückbezahlt. Zum Zeitpunkt der Befragung habe er rund (...) auf den Konti gehabt. Zudem seien (...) in bar in einem Bankschliessfach gelagert und er habe Bankkonti (...). Tatsächlich liegen gegen ihn auch keine Betreibungen oder Verlustscheine vor und es wird von der Steuerbehörde bestätigt, dass der Beschwerdeführer keine Steuerschulden hat. Detaillierte Auskünfte zum Be-

stand und zur Zusammensetzung seines Vermögens sowie zur Berechnung des steuerbaren Reinvermögens (z.B. Abzug von allfälligen Schulden) fehlen jedoch.

In einer Personensicherheitsprüfung der höchsten Prüfstufe und insbesondere auch dem Hintergrund der aktenkundigen Verletzung der Mitwirkungspflicht im Steuerveranlagungsverfahren sind die Angaben zu den finanziellen Verhältnissen des Beschwerdeführers zwingend zu plausibilisieren. Diese Plausibilisierung war der Vorinstanz mangels Unterlagen und auch aufgrund der Antworten des Beschwerdeführers in der persönlichen Befragung nicht möglich. Die vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang selbst eingeholten und beigebrachte Unterlagen und Bescheinigungen genügen nicht bzw. sind nicht geeignet, die offenen Fragen zu klären. Folglich konnte die Fachbehörde die subjektiven Informationen des Beschwerdeführers mangels entsprechender Unterlagen nicht objektiv überprüfen. Weiter war es der Vorinstanz nicht zuzumuten – ohne entsprechende Unterlagen zur Vorbereitung zur Verfügung zu haben – anlässlich der Befragung detaillierte Ergänzungsfragen zu den Angaben des Beschwerdeführers zu seiner finanziellen Situation zu stellen, welche allenfalls zur Klärung gewisser Sachverhalte hätten beitragen können. Zudem ist der Gedanke, dass der Beschwerdeführer wegen seiner hartnäckigen (und mit erheblichem Aufwand verbundenen) Weigerung, die entsprechenden Unterlagen beizubringen, tatsächlich etwas zu verbergen haben könnte, mindestens nicht völlig von der Hand zu weisen – zumal er die gewünschten Auskünfte in einer früheren PSP ohne Weiteres erteilte. Darüber hinaus bringt der Beschwerdeführer auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht keine Gründe vor, welche eine von der Vorinstanz abweichende Einschätzung zu seiner finanziellen Situation bzw. den dazu verfügbaren Unterlagen nahelegen würden (vgl. auch Urteil des BVGer A-4486/2017 vom 19. Februar 2018 E. 6.2.5.3).

5.3.6 Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Beschwerdeführer eine besonders sicherheitsempfindliche Funktion innehat, welche vertiefte Abklärungen zu seiner finanziellen Situation rechtfertigt. Die dazu vorhandenen Unterlagen genügen unter gleichzeitiger Würdigung der Aussageverweigerung des Beschwerdeführers nicht, um die finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers einer Prüfung der höchsten Prüfstufe zu unterziehen, weshalb der Vorinstanz zu wenige Informationen zur Verfügung standen, um eine Risikoeinschätzung vorzunehmen und eine positive oder

negative Risikoverfügung zu erlassen. Die Vorinstanz hat aufgrund der Datenlage mithin zu Recht eine Feststellungsverfügung erlassen. Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde abzuweisen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die auf Fr. 2'000.— festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) gestützt auf Art. 63 Abs. 1 VwVG dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit seinem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

6.2 Aufgrund seines vollständigen Unterliegens wird dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Ebenso wenig hat die obsiegende Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.— werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. PSP_BK_2016/52; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Laura Bucher

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach

Ostern (Art. 46 Abs. 1 Bst. a 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: