



Urteil vom 1. September 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

A._____, (...)
vertreten durch lic. iur. Matthias Frey, Rechtsanwalt,
Advokatur Pfulg Giesser Frey,
Aarberggasse 21, 3011 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:**A.**

A._____ arbeitet seit 23 Jahren beim Bund. Seit dem 1. August 2001 ist sie beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als Mitarbeiterin Unterhaltsreinigung angestellt. Am 11. Dezember 2009 ermächtigte A._____ die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (nachfolgend: Fachstelle) zur Datenerhebung zwecks Durchführung einer Personensicherheitsprüfung gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. a der Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen (aPSPV, AS 2002 377). In der Folge holte die Fachstelle verschiedene Informationen, unter anderem Betriebs- und Strafregisterauszüge, über A._____ ein. Am 10. Juni 2013 unterzeichnete A._____ eine Fristverlängerung zur Datenerhebung.

B.

Am 29. Juli 2013 befragte die Fachstelle A._____ persönlich. Am 21. August 2013 teilte die Fachstelle A._____ im Sinne der Gewährung des rechtlichen Gehörs mit, dass sie nach Würdigung aller erhobenen Daten zum Schluss komme, dass ein erhöhtes Sicherheitsrisiko bestehe und beachtliche, eine Risikoverfügung mit Auflagen oder eine negative Risikoverfügung zu erlassen. Die Fachstelle erwog im Wesentlichen, die finanziellen Schwierigkeiten mit offenen Verlustscheinen von rund Fr. 90'000.-- in Kombination mit ihrem untätigen Verhalten, der Gutgläubigkeit und einigen Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz, liess Mängel hinsichtlich Integrität, Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit und Gefahrenbewusstsein erkennen. Das bewusste Vorenthalten von Informationen über ihre finanzielle Situation mache A._____ erpressbar und es bestehe eine erhöhte Zielattraktivität für Bestechungsversuche. Aus diesem Gründen bestehe ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Nachdem A._____ zu diesen Vorbringen keine Stellung genommen hatte, erliess die Fachstelle am 4. November 2013 eine negative Risikoverfügung.

C.

Gegen diese Verfügung erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 2. Dezember 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt eine revidierte Risikoverfügung. Sie habe sich bei der Arbeit nie etwas zu Schulden kommen lassen, sie sei kompetent und pflichtbewusst. Es stimme nicht, dass sie für ihre Funktion Zugang zu GEHEIM klassifizierten Informationen habe. Ihre Tätigkeit erfolge während den Bürozeiten in Anwesenheit der Mitarbeiter. Aufgrund der negati-

ven Risikoverfügung sei sie mit Verfügung des BBL vom 25. November 2013 per sofort freigestellt worden.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 20. Januar 2014 beantragt die Fachstelle (nachfolgend: Vorinstanz), die Beschwerde abzuweisen. Bei der Beurteilung des Sicherheitsrisikos sei die Qualität der Arbeitsleistung nicht relevant. Der Arbeitgeber sei nicht an die Verfügung der Fachstelle gebunden, es stehe der zuständigen Behörde frei, die geprüfte Person weiter zu beschäftigen oder sie anders einzusetzen. Es sei nicht Aufgabe der Fachstelle, die Prüfstufe und den Prüfgrund zu hinterfragen. Deshalb sei auf den Prüfantrag abzustellen, weshalb die Funktion der Beschwerdeführerin als besonders sicherheitsempfindlich zu qualifizieren sei.

E.

Die inzwischen rechtsanwaltlich vertretene Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Stellungnahme vom 17. März 2014, die negative Risikoverfügung aufzuheben und eine positive Risikoverfügung zu erlassen. Eventualiter seien die Akten an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin an, sie benötige als Putzfrau keinen Zugang zu geheimen Informationen und habe üblicherweise keinen Zugang zu solchen. Die Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion der Beschwerdeführerin sei relativ gering. Es sei fraglich, wieso die Vorinstanz zu einem anderen Schluss komme als bei der Personensicherheitsprüfung im Jahr 2005, bei der die Beschwerdeführerin bereits Schulden in erheblichem Ausmass hatte. Ihr geringer Lohn reiche nicht zur Deckung des Lebensunterhalts, weshalb sie Steuerschulden und unbezahlte Krankenkassenprämien habe und sich das jährliche finanzielle Manko kumulieren würde. Die Beschwerdeführerin führe keinen ausschweifenden Lebensstil, sondern habe sich mit ihrer Armut abgefunden. Sie bemühe sich, nach Möglichkeit die Schulden abzuführen. Bloss aufgrund der Verschuldung dürfe nicht auf ein fehlendes Normenbewusstsein geschlossen werden.

F.

Auf die weiteren Ausführungen wird – soweit entscheidrelevant – in den 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 überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Fachstelle ist eine Organisationseinheit des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Sie gehört somit zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Die Personensicherheitsprüfung fällt nicht unter die Ausnahme von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG betreffend das Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit. 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]; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5324/2012 vom 31. Januar 2013 E. 1.1). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das 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. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist als Adressatin durch die angefochtene Risikoerklärung beschwert und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Bei der Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, steht der Vorinstanz zum einen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Zum anderen geht es hierbei um die Beurteilung besonde-

rer Umstände, für welche die Vorinstanz über besondere (Fach-) Kenntnisse verfügt. Das Bundesverwaltungsgericht hat auch nicht den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken selber zu definieren (Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2) und auferlegt sich deshalb bei der diesbezüglichen Beurteilung eine gewisse Zurückhaltung. Soweit die Überlegungen der Vorinstanz als sachgerecht erscheinen, ist nicht in deren Ermessen einzugreifen (Urteil des Bundesgerichts 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2 und statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2631/2012 vom 6. März 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. Auf den vorliegenden Fall findet somit noch die Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfung (aPSPV) Anwendung.

4.

4.1 Ziel der Personensicherheitsprüfung ist es, bei gewissen Personen, namentlich Bediensteten des Bundes, die eine nach Art. 19 Abs. 1 Bst. a bis e des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) sensible Arbeit verrichten oder verrichten würden, Sicherheitsrisiken aufzudecken. Gemäss Art. 20 Abs. 1 BWIS werden im Rahmen der Personensicherheitsprüfung 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. 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, 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 Per-

sonen eingesetzt werden, die nicht erpressbar seien und Gewähr böten, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (BBI 1994 II 1147). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen).

4.2 Bei der Personensicherheitsprüfung wird gestützt auf die erhobenen Daten eine Risikoeinschätzung vorgenommen beziehungsweise 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, zum andern, ob die erhobenen Daten anschliessend korrekt gewürdigt worden sind (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 4.2 und A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 6 mit Hinweisen). Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos im Sinne des BWIS kann auch aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, selbst wenn einzelne davon für sich genommen kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4582/2010 vom 20. Januar 2012 E. 6.2. f., A-8451/2010 vom 20. September 2011 E. 6.3 mit Hinweisen). Nicht massgebend ist hingegen, ob die geprüfte Person am Vorliegen eines allfälligen Sicherheitsrisikos ein Verschulden trifft oder nicht. Ebenso wenig relevant ist die Qualität ihrer Arbeitsleistung. In die Beurteilung des Sicherheitsrisikos dürfen ferner auch keine sozialen Überlegungen einfliessen. Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung können 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 Vorinstanz gebunden ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6563/2011 vom 25. Juni 2012 E. 6.2 m.w.H.).

5.

5.1 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 (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 5, A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 8; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6210/2011 vom 5. September 2012 E. 6.3).

5.2 Die Vorinstanz macht geltend, die Funktion der Beschwerdeführerin sei besonders sicherheitsempfindlich. Auf dem Formular, mit welchem das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) die Durchführung der Personensicherheitsprüfung eingeleitet habe, sei festgehalten, dass die Beschwerdeführerin regelmässigen Zugang zu GEHEIM klassifizierten Informationen habe. Es sei nicht Aufgabe der Fachstelle, die von der ersuchenden Stelle festgelegte Prüfstufe und den Prüfgrund zu hinterfragen. Die Fachstelle habe deshalb auf den Prüfantrag abzustellen und die Funktion der Beschwerdeführerin als besonders sicherheitsempfindlich zu qualifizieren. Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, sie benötige als Putzfrau keinen Zugang zu geheimen Informationen und habe üblicherweise keinen Zugang zu solchen. Es könne allenfalls höchstens sein, dass sie durch eine Nachlässigkeit eines Mitarbeiters ausnahmsweise ein als GEHEIM klassifiziertes Dokument antreffen könnte. Mangels Zugang durch Passwortschutz könne sie die Computer nicht manipulieren. Die Vorinstanz mache zudem keine konkrete Angaben zum Zugang der Beschwerdeführerin zu als GEHEIM klassifizierten Akten und lege keine entsprechenden Dokumente vor.

5.3 Die Beschwerdeführerin ist beim (BBL) als Mitarbeiterin Unterhaltsreinigung tätig und ist gemäss Stellenbeschreibung für regelmässige, selbständige und gemäss Dokumentation für Reinigungsmitarbeitende durchzuführende Unterhaltsreinigungsarbeiten auf Grund eines Dauerauftrages zuständig. Die Reinigungsarbeiten umfassen folgende Tätigkeiten: Entleeren/Reinigen von Aschenbechern, Papierkörben und Abfallbehältern usw.; Entstauben/feucht Abreiben von Mobiliar, Türen, Heizungskörpern, Fussleisten, Treppengeländer, Handläufen, Simsens, Schirm- und Garderobenständern, Spinnweben usw.; Griffspuren entfernen; Reinigen und Entkalken von WC-, Dusch- und Kücheneinrichtungen; Bodenbeläge wischen, saugen, feuchtwischen; Meldung von Schadenereignissen und Reparaturaufträgen. Aus den Akten und der Befragung geht nicht hervor, welche Räumlichkeiten die Beschwerdeführerin reinigt und welche Organisationseinheit des Bundes in diesen Räumen tätig ist.

5.4 Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass die Beschwerdeführerin zwar aufgrund ihres Aufgabenbereichs theoretisch Zugang zu GEHEIM klassifizierten Informationen haben könnte. Dies wäre jedoch nur möglich, wenn ein Mitarbeiter in den von ihr gereinigten Büros in pflichtwidriger Weise klassifizierte Informationen nicht vorschriftsgemäss unter Verschluss hält. An der Befragung hat die Beschwerdeführerin glaubhaft versichert, dass sie kein Interesse und aufgrund des straffen Reinigungsplans auch keine Zeit für die Betrachtung allfällig herumliegender Dokumente hat. Zudem hat die Beschwerdeführerin nicht einmal Kenntnis davon, welche Organisationseinheit des Bundes in den von ihr gereinigten Räumen angesiedelt ist und welche Tätigkeiten dort ausgeübt werden. Insgesamt ergibt sich aus der Befragung kein begründeter Verdacht, dass sich die Beschwerdeführerin aktiv um Kenntnis von GEHEIM klassifizierten Informationen bemüht. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin mindestens einen Teil der Reinigungsarbeiten in Anwesenheit der Mitarbeiter in den zu reinigenden Räumen erledigt. Im Übrigen führen die Vorinstanz oder das BBL nicht näher aus, worin die Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion der Beschwerdeführerin konkret besteht. Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerdeführerin keine besonders sicherheitsrelevante Funktion ausübt und ihre Tätigkeit als Mitarbeiterin Unterhaltsreinigung kaum sicherheitsempfindlich ist. Dies ist bei der nachfolgenden Prüfung, ob die Beschwerdeführerin ein Sicherheitsrisiko darstellt, zu berücksichtigen.

6.

6.1 Unter dem Titel "Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit" ist zu prüfen, ob darauf vertraut werden kann, dass die von der Personensicherheitsprüfung betroffene Person bei der Ausübung ihrer Tätigkeit loyal zu ihrer Aufgabe steht, mithin, ob sie Gewähr bietet, das ihr entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen. Eine Verurteilung wegen krimineller Handlungen führt dabei nicht zwingend zu einer negativen Beurteilung bzw. zur Annahme eines Sicherheitsrisikos. Bei der Beurteilung des sich im Delikt manifestierenden Sicherheitsrisikos muss zudem 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 (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6563/2011 vom 25. Juni 2012 E. 8.4 m.w.H.). Weiter ist bei einer Personensicherheitsprüfung nicht nur auf die im Strafregister verzeichneten

Straftaten abzustellen, sondern auf sämtliche bekannten Vorgänge, die einen Eindruck der zu prüfenden Person vermitteln (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5617/2012 vom 25. März 2013 E. 3.4, A-4163/2012 vom 16. Januar 2013 E. 7.3, A-1070/2012 vom 17. Oktober 2012 E. 3.3.1, vgl. zur Gesamtbetrachtung auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-874/2012 vom 16. August 2012 E. 5.3 und A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 8).

6.2 Die Vorinstanz sieht durch die seit einigen Jahren bestehenden ungeordneten finanziellen Verhältnisse die Zuverlässigkeit der Beschwerdeführerin getrübt. Die Beschwerdeführerin habe die Kontrolle über ihre Finanzen verloren und diese nicht im Griff. Dies sei ein Indiz für mangelndes Normenbewusstsein. Deshalb könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin bei einem künftig möglichen Kontakt mit als GEHEIM klassifizierten Informationen unzuverlässig, fahrlässig oder wenig einsichtig handeln werde. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr geringer Lohn reiche schlicht nicht aus, um die Rechnungen zu bezahlen. Insofern habe sich aber die Situation seit der letzten Personensicherheitsprüfung nicht verändert. Der Anstieg der Schulden von rund Fr. 20'000.-- auf rund Fr. 90'000.-- seit dem Jahr 2005 sei bloss darauf zurückzuführen, dass sich das jährliche Manko kumuliere. Die Verschuldung sei nicht mutwillig herbeigeführt. Nur weil die Beschwerdeführerin an der Befragung den exakten Frankenbetrag der Schulden nicht nennen konnte, dürfe nicht auf einen fehlenden Überblick über die Finanzen geschlossen werden. Die Beschwerdeführerin habe Kenntnis über die Höhe und einzelne Positionen ihrer Verschuldung. Sie bemühe sich nach Möglichkeit um Abzahlung der Schulden und kümmere sich um ihre finanziellen Angelegenheiten. Die Beschwerdeführerin verfüge über ein gutes Normenbewusstsein, sei eine bescheidene und ehrliche Person.

6.3

6.3.1 Aus den sich bei den Akten befindenden Unterlagen geht hervor, dass die Beschwerdeführerin am 20. Januar 2010 Schulden von Fr. 45'689.30 und am 26. Juni 2013 von Fr. 91'877.20 hatte, bestehend aus laufenden Beteiligungen und Verlustscheinen. Am 14. Februar 2014 beliefen sich die Forderungen gegen die Beschwerdeführerin gemäss Beteiligungsregisterauszug des Beteiligungsamtes (...) auf rund Fr. 75'000.-- (Beteiligungen und offene Verlustscheine). Bereits im Jahr 2004 war eine Personensicherheitsprüfung durchgeführt worden. Die zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Schulden beliefen sich auf rund

Fr. 20'000.-- (Betreibungen und Verlustscheine). In diesem Verfahren hatte die Fachstelle am 2. Februar 2005 eine positive Risikoverfügung erlassen. Der Blick in die Betreibungsregisterauszüge zeigt, dass die offenen Forderungen beinahe ausschliesslich Krankenkassenprämien bzw. Gesundheitskosten sowie Steuern betreffen. Die Befragung hat ergeben, dass die Beschwerdeführerin gesundheitliche Probleme hat und deshalb nur 50 Prozent arbeitet. Mit ihrem Einkommen von rund Fr. 2'000.-- pro Monat ist es der Beschwerdeführerin offensichtlich nicht möglich, neben den laufenden Kosten für Miete, öffentliche Verkehrsmittel, Essen und Körperpflege, die Steuern sowie die Krankenkassenprämien zu begleichen. Erschwerend kommt hinzu, dass der bei der Beschwerdeführerin lebende erwachsene Sohn arbeitslos ist und vom Sozialamt unterstützt wird.

6.3.2 Entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz kümmert sich die Beschwerdeführerin sehr wohl um ihre Finanzen und hat ihre Ausgaben im Griff, soweit dies möglich ist. Zwar ist der Schuldenberg seit der letzten Personensicherheitsprüfung weiter angewachsen, jedoch zeigt der Betreibungsregisterauszug vom 14. Februar 2014 eindeutig, dass sich die Beschwerdeführerin aktiv und teilweise erfolgreich um die Rückzahlung der Schulden bemüht. Trotz ihres geringen Einkommens leistet sie offenbar regelmässige Zahlungen an das Betreibungsamt, sodass immer wieder eine laufende Betreibung bezahlt oder ein Verlustschein gelöscht werden kann. Ebenso hat die Beschwerdeführerin, wie sie anlässlich der Befragung glaubhaft ausführte, Kontakt zu Gläubigern ihres Sohnes aufgenommen und von ihnen gefordert, Forderungen gegen ihren volljährigen Sohn (Krankenkassenprämien, übers Internet bestellte Spiele etc.) nicht ihr gegenüber sondern beim Sohn geltend zu machen. Beim Sozialamt hat sie erwirkt, dass sie von der Sozialhilfe des Sohnes monatlich Fr. 100.-- für die anfallenden Nebenkosten bekommt. Weiter hat die Beschwerdeführerin in der Befragung glaubhaft versichert, keine Kreditkarte zu besitzen und auch keine solche besitzen zu wollen. Offensichtlich verzichtet die Beschwerdeführerin manchmal für längere Zeit auf Nahrung oder ernährt sich ausschliesslich von günstigen Produkten, um über die Runden zu kommen. Ferien hat die Beschwerdeführerin seit zehn Jahren keine mehr gemacht, zudem besitzt sie kein Auto und hat eine bescheidene Wohnungseinrichtung. Von einem luxuriösen oder verschwenderischen Lebensstil kann keine Rede sein. Der Beschwerdeführerin kann folglich einzig vorgeworfen werden, dass sie ihr Leben nicht ganz im Griff hat, weil ihre Einkünfte nicht zum Leben reichen. Der Gang zur Sozialhilfe oder eine Schuldenberatung wären angebracht, was die Beschwerdefüh-

rerin jedoch ablehnt, weil sie trotz den wenigen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln ein selbstbestimmtes Leben führen möchte.

6.3.3 Dass die Vorinstanz in diesem Verhalten und in der bescheidenen Lebensweise der Beschwerdeführerin ein Sicherheitsrisiko erblickt, ist nicht nachvollziehbar. Die Tatsache, dass sich die Beschwerdeführerin für ihre Schulden schämt und diese – wenn auch in kleinen Raten – abzahlen versucht, zeugt von einem bestehenden Normenbewusstsein. Nur mit einer sehr disziplinierten und zuverlässigen Kostenkontrolle ist es der Beschwerdeführerin angesichts ihrer bescheidenen Einkünfte überhaupt möglich, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dass sich ihre Schulden bei diesen Voraussetzungen nicht immer weiter anhäufen, sondern kürzlich sogar verringert haben, lässt auf die Zuverlässigkeit der Beschwerdeführerin schliessen. Bei der Befragung hat sie mehrfach betont, ihre Arbeit gut zu machen und gesund zu sein, seien ihr wichtig. Streit und Konflikte gehe sie aus dem Weg, sie habe wenig soziale Kontakte. Dies lässt die Beschwerdeführerin insgesamt als unbescholtene, integre Persönlichkeit erscheinen. Die anderslautenden Schlüsse der Fachstelle sind unter Berücksichtigung der glaubhaften Aussagen der Beschwerdeführerin und mangels gegenteiliger Anhaltspunkte nicht nachvollziehbar.

6.4 Aus dem Gesagten folgt zusammenfassend, dass die Vorinstanz die Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit der Beschwerdeführerin zu Unrecht als unzureichend beurteilt hat.

7.

7.1 Wie ausgeführt, gilt Erpressbarkeit als ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS. Gemäss der Botschaft des Bundesrats sollen an wichtigen Schlüsselstellen insbesondere nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar sind (vgl. BBl 1994 II 1147). Das Risiko einer Erpressung hängt dabei 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 (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6563/2011 vom 25. Juni 2012 E. 9.3 m.w.H.).

7.2 Die Vorinstanz beurteilt es als problematisch, dass lediglich das enge private Umfeld (Sohn), nicht aber der Arbeitgeber oder das erweiterte Umfeld über die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin informiert sei. Auch weil sie sich für ihre Schulden schäme, könne nicht ausge-

geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin Opfer eines Erpressungsversuches werden könnte, weil ihr daran liege, ihre finanzielle Situation vor ihrem Umfeld zu verheimlichen. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass der Arbeitgeber spätestens seit der Personensicherheitsprüfung im Jahre 2005 um die Verschuldung der Beschwerdeführerin wisse. Zudem sei die Verschuldung der Beschwerdeführerin kein Geheimnis, weil jedermann, der ein entsprechendes Interesse glaubhaft machen könne, einen Betreibungsregisterauszug verlangen könne. Deshalb taue die Verschuldung nicht zu einen Erpressungsversuch.

7.3 Wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, ist im vorliegenden Fall der Arbeitgeber entgegen den Ausführungen der Vorinstanz über die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin orientiert. Spätestens seit der letzten Personensicherheitsprüfung, welche im Jahr 2005 durchgeführt wurde, weiss der Arbeitgeber, dass gegen die Beschwerdeführerin Betreibungen vorliegen und Verlustscheine bestehen. Wie aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Betreibungsregisterauszug vom 14. Februar 2014 zudem hervorgeht, besteht eine Lohnpfändung, über welche der Arbeitgeber ebenfalls informiert sein dürfte. Weil folglich sowohl der Arbeitgeber als auch der Sohn über ihre finanzielle Lage informiert waren und die Beschwerdeführerin darüber hinaus gemäss ihren glaubhaften Aussagen anlässlich der Befragung keine näheren persönlichen Kontakte oder Freundschaften pflegt, kann von einer Verheimlichung der Verschuldung gegenüber dem Umfeld keine Rede sein. Zudem ist die Zielattraktivität im vorliegenden Fall aufgrund der bereits erwähnten geringen Sicherheitsempfindlichkeit (vgl. E. 5) sehr klein. Die Gefahr der Erpressbarkeit der Beschwerdeführerin ist deshalb zu verneinen.

8.

8.1 Nach ständiger Rechtsprechung erhöht die angespannte finanzielle Situation einer Person die Gefahr der passiven Bestechlichkeit, mithin deren Anfälligkeit, das ihr von ihrem Arbeitgeber entgegengebrachte Vertrauen durch die Bekanntgabe sensibler Informationen oder durch pflichtwidrige Amtsführung zu missbrauchen, um einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen, auf den sie keinen Anspruch hat. 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, dass aufgrund konkreter Gege-

benheiten zu befürchten ist, dass die überprüfte Person bereit ist, sich durch die Offenbarung sensibler 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 Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [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 (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6210/2011 vom 5. September 2012 E. 7.3).

8.2 Aus der Höhe der Schulden schliesst die Vorinstanz, dass die finanzielle Verschuldung der Beschwerdeführerin sicherheitsrelevant sei. Sie Verschuldung werde mit der Zeit immer grösser werden, der finanzielle Handlungsspielraum der Beschwerdeführerin sei erheblich eingeschränkt. Die finanzielle Lage lasse es kaum zu, dringende Forderungen rasch oder fristgerecht zu begleichen. Eine solche existenzielle Notlage würde die Wahrscheinlichkeit eines Bestechungsversuchs exponentiell erhöhen. Die Beschwerdeführerin habe Urlaubswünsche und wünsche sich, dass ihre finanzielle Situation anders wäre. Damit würde sie Ansatzpunkte für eine passive Bestechlichkeit bieten. Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, sie pflege keinen ausschweifenden Lebensstil. Die Frage der Prüfer sei äusserst suggestiv gewesen, weshalb die Beschwerdeführerin den Ferienwunsch äusserte. Sie sei sich jedoch bewusst, dass dies finanziell nicht möglich sei. Zudem sei die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2005 aussichtslos gewesen.

8.3 Die finanziellen Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin sowie die in nicht mehr zu vernachlässigender Höhe bestehenden Verbindlichkeiten gegenüber zahlreichen Gläubigern sind im vorliegenden Fall nicht von der

Hand zu weisen. Jedoch können der Beschwerdeführerin ein Problembewusstsein sowie die Bereitschaft, ihre Lebensführung an die finanziellen Verhältnisse anzupassen und sich einzuschränken, zu Gute gehalten werden. Der Beschwerdeführerin ist einzig anzulasten, dass sie trotz der wachsenden Verschuldung, welche aufgrund des zu geringen Einkünfte unaufhaltsam scheint, z.B. keine Budgetberatung in Anspruch nimmt oder Leistungen beim Sozialamt beantragt. Aus dieser Situation jedoch eine erhöhte Bestechlichkeit abzuleiten, erscheint nicht nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang kann vollumfänglich auf die Erwägungen zur Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit (vgl. oben E. 6.3) verwiesen werden.

8.4 Wie die Beschwerdeführerin zu Recht erwähnt, ist an dieser Stelle auch auf die Befragung vom 29. Juli 2013 einzugehen. Über weite Strecken der angesichts des sich präsentierenden Sachverhalts unverhältnismässig lange dauernden und nur durch eine kurze Pause von 4 Minuten unterbrochene Befragung entsteht der Eindruck, dass die Beschwerdeführerin einige Fragen offensichtlich falsch oder gar nicht verstanden hat und sich deshalb in die Ecke gedrängt fühlte. Zudem stellt sich die Frage, ob die zahlreichen und detaillierten, teils sogar suggestiven Fragen im vorliegenden Fall zu Klärung der offenen Fragen und Sachverhaltspunkte beigetragen haben (vgl. zum Ganzen auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-825/2014 vom 14. August 2014 E. 6.1.3.2; A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 4). Insgesamt bewegen sich die Gesprächsführung sowie der Inhalt der gestellten Fragen im vorliegenden Fall an der Grenze zur gebotenen Fairness und Zweckmässigkeit. Weil die Beschwerde bereits aus anderen Gründen gutzuheissen ist, muss jedoch im vorliegenden Fall nicht geprüft werden, ob die Beschwerde nicht schon aufgrund der wenig professionellen Befragung gutzuheissen wäre.

9.

Nach dem Gesagten erübrigt es sich, näher auf den von der Vorinstanz vorgebrachten Reputationsverlust und den im Falle des Eintretens eines Ereignisses resultierenden negativen Medien- oder Öffentlichkeitswert, den sogenannten Spektakelwert einzugehen; diese Aspekte wären nur von massgeblicher Bedeutung, wenn die übrigen Risikofaktoren zu bejahen wären (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4910/2013 vom 8. Mai 2014 E. 7.4 mit weiteren Hinweisen). Es bleibt der Vollständigkeit halber zu bemerken, dass die Annahme eines Sicherheitsrisikos unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des störungsfreien Funktionierens der betroffenen Institution bzw. der Eidgenossenschaft als solcher dann ge-

rechtfertigt ist, wenn ein konkreter Zusammenhang zwischen dem vorgeworfenen Sicherheitsrisiko und der dadurch entstandenen Bedrohung des Institutionenvertrauens gegeben ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6383/2012 vom 26. Juni 2013 E. 6.4.3, A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 9.1 mit Hinweis und A-1930/2012 vom 5. November 2012 E. 8.1). Da die Beschwerdeführerin weder hinsichtlich Integrität und Vertrauenswürdigkeit noch unter den Gesichtspunkten der Abhängigkeit und Erpressbarkeit als Sicherheitsrisiko einzustufen ist und in ihrer Funktion als Mitarbeiterin Unterhaltsreinigung trotz (theoretisch) bestehender Möglichkeit des Zugriffs auf GEHEIM klassifizierte Informationen keiner besonderen öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit unterworfen ist, könnte ohnehin nicht von einer erhöhten Bedrohung des Institutionenvertrauens ausgegangen werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-825/2014 vom 14. August 2014, E. 6.3).

10.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit der Beschwerdeführerin intakt sind, dass sie nicht erpressbar bzw. bestechlich ist und das Institutionenvertrauen nicht gefährdet. Insgesamt kann zum heutigen Zeitpunkt und aufgrund der vorliegenden Akten sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin keine besonders sicherheitsempfindliche Funktion ausübt, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung kein relevantes Sicherheitsrisiko festgestellt werden. Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Beschwerdeführerin nicht als Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS und der aPSPV zu erachten.

11.

11.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten sind den Vorinstanzen aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Vorliegend sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

11.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die von der Vorinstanz zu leistende Ent-

schädigung aufgrund der Akten festzulegen ist (Art. 64 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Würdigung aller Umstände und im Vergleich zu anderen, ähnlich gelagerten Fällen erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.—(inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die negative Risikoverfügung vom 4. November 2013 aufgehoben. Die Beschwerdeführerin wird in ihrer Funktion als Mitarbeiterin Unterhaltsreinigung nicht als Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS und der aPSPV betrachtet.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. Reg-Nr. 346'051; Einschreiben)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Laura Bucher

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: