Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7105/2025

Urteil vom 21. August 2026

Besetzung

Richter Alexander Misic (Vorsitz),
Richter Stephan Metzger, Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Nicolas Lavelanet.

Parteien

A._____,
vertreten durch
lic. iur. Reto Nigg, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS,
Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen,
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Personensicherheitsprüfungen; Feststellungserklärung;
Verfügung vom 22. Juli 2025.

Sachverhalt:

A.
A._____ führte als Elektroinstallateur am Armeelogistikcenter B._____ einen Auftrag aus, der eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit umfasste.

B.
Am 4. März 2024 ermächtigte A._____ die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen (Fachstelle PSP), eine Grundsicherheitsprüfung zu wiederholen.

C.
Die Fachstelle PSP teilte A._____ am 24. März 2025 mit, sie habe Kenntnis eines gegen ihn laufenden Verfahrens wegen eines Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG; SR 812.121) erlangt. Gemäss Auskunft der fallführenden Staatsanwältin sei jedoch nicht absehbar, wann das Verfahren abgeschlossen sein würde. Deshalb werde beabsichtigt, eine Feststellungserklärung zu erlassen.

Gleichzeitig wurde ihm das rechtliche Gehör gewährt. A._____ nahm am 5. Mai 2025 Stellung.

D.
Am 22. Juli 2025 stellte die Fachstelle PSP eine Feststellungserklärung aus. Als Begründung hielt sie fest, dass für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht genügend Daten über einen hinreichenden Zeitraum vorhanden seien.

E.
Gegen diese Feststellungserklärung erhob A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 15. September 2025 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt im Hauptpunkt, die Feststellungserklärung sei aufzuheben und eine Sicherheitserklärung zu erlassen. Eventualiter sei eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt auszustellen. Subeventualiter sei die Feststellungserklärung aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an die Fachstelle PSP (nachfolgend: Vorinstanz) zurückzuweisen. In prozessualer Sicht sei eine Auskunft bei der fallführenden Staatsanwältin hinsichtlich des Verfahrensstands und der Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung einzuholen.

F.
Die Vorinstanz liess sich am 24. Oktober 2025 vernehmen. Der Beschwerdeführer reichte am 6. Januar 2026 seine Schlussbemerkungen ein und stellte einen Sistierungsantrag.

G.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Anfechtungsobjekt ist die von der Vorinstanz ausgestellte Feststellungserklärung betreffend die Grundsicherheitsprüfung nach Art. 30 Bst. a ISG. Gemäss Art. 44 Abs. 3 ISG stellt eine Erklärung nach Art. 39 Abs. 1 Bst. b - d einen Realakt nach Art. 25*a* VwVG dar, gegen den die geprüfte Person innerhalb von 30 Tagen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen kann. Für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde, die sich gegen eine Feststellungserklärung im Sinne von Art. 39 Abs. 1 Bst. d ISG richtet, ist das Bundesverwaltungsgericht somit zuständig.

1.2 Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 44 Abs. 5 ISG i.V.m. Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer beteiligte sich am vorinstanzlichen Verfahren und ist als Adressat der angefochtenen Feststellungserklärung sowohl formell als auch materiell beschwert. Er ist deshalb zur Beschwerde legitimiert (Art. 44 Abs. 3 ISG i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 44 Abs. 3 ISG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.
2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition. Es überprüft den angefochtenen Realakt auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

2.2 Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken zu definieren. Der Vorinstanz kommt in dieser Hinsicht aufgrund ihres technischen Wissens ein Ermessensspielraum zu (vgl. Urteile des BGer 1C_204/2018 vom 6. November 2018 E. 3.2, 1C_142 vom 6. November 2018 E. 3.2 und 8C_283/2013 vom 8. November 2013 E. 6.1). Dies muss umso mehr gelten, wenn es um die Frage geht, über welche Daten die Vorinstanz verfügen muss, um überhaupt eine Beurteilung vornehmen zu können (vgl. hinten E. 4).

3.
Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Aufgrund der formellen Natur dieser Rüge ist vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz ihrer Berücksichtigungs- und Begründungspflicht nachgekommen ist.

3.1 Das Recht auf Berücksichtigung der Parteivorbringen (Art. 32 VwVG) als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde alle erheblichen Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft sowie bei der Entscheidfindung angemessen berücksichtigt (BGE 126 I 97 E. 2). Das gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Aus der Anhörungs- und Berücksichtigungspflicht leitet sich die Begründungspflicht ab (Art. 35 VwVG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der oder die Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 112 Ia 109 E. b m.H.; vgl. auch BGE 114 Ia 242 E. 2d; Urteil des BVGer A-2169/2024 vom 5. Februar 2025 E. 4.3.1).

3.2
3.2.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz sei auf sein Vorbringen nicht eingegangen, wonach die Verweigerung einer Sicherheitserklärung aufgrund eines Verstosses gegen das BetmG als unverhältnismässig zu qualifizieren sei.

3.2.2 Die Vorinstanz entgegnet, eine Verurteilung gestützt auf das BetmG könne sicherheitsrelevant sein, namentlich aufgrund einer daraus

resultierenden mangelnden Integrität. Man habe weder vorweggenommen noch ausgeschlossen, dass eine etwaige Verurteilung ein Sicherheitsrisiko darstellen würde.

3.3 Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Realakt unter dem Titel «Mangelnde Datenverfügbarkeit» zunächst fest, aufgrund des laufenden Strafverfahrens läge eine Datenlücke vor. Deswegen erwog sie unter dem Abschnitt «Risikoanalyse», es sei eine Feststellungserklärung zu erlassen. Ferner führte sie aus, die Ausstellung einer Sicherheitserklärung mit Vorbehalt oder einer Risikoerklärung könne nicht ausgeschlossen werden, falls es zu einer Verurteilung käme. Dem Beschwerdeführer ist zwar beizupflichten, dass die Vorinstanz nicht explizit auf sein Vorbringen einging. Sie war jedoch nicht angehalten, sich mit allen Parteistandpunkten auseinanderzusetzen (vgl. vorne E. 3.1). Sie hat hinreichend dargelegt, weshalb sie eine Feststellungserklärung erlassen und dadurch eine sachgerechte Anfechtung ermöglicht hat. Der angefochtene Realakt genügt folglich den Anforderungen an die Berücksichtigungs- und Begründungspflicht, weshalb keine Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt werden kann.

4.
Nachfolgend ist sodann zu prüfen, ob die Datenlage den Erlass einer Feststellungserklärung zuliess.

4.1 Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 Abs. 1 BV). 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. Die Personensicherheitsprüfung stellt damit eine vorbeugende Massnahme zum Schutz vor «Innentäterinnen» und «Innentätern» dar (vgl. Botschaft vom 22. Februar 2017 zum Informationssicherheitsgesetz [BBl 2017 2953, 2982 und 3035; 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 1127, 1147]; Urteil des BGer 8C_543/2022 vom 9. März 2023 E. 3.4).

4.2 Die Personensicherheitsprüfung nach Art. 27 ff. ISG dient der Beurteilung, ob ein Risiko für die Informationssicherheit bestehen könnte, wenn

eine Person im Rahmen ihrer Funktion oder eines Auftrags eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt (Art. 27 Abs. 1 ISG; vgl. BBl 2017 2953, 2982). Zu diesem Zweck werden im Rahmen der Personensicherheitsprüfung sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der zu prüfenden Person bearbeitet, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage und ihre Beziehungen zum Ausland (Art. 27 Abs. 2 ISG). Für die Grundsicherheitsprüfung können Daten aus den in Art. 34 Abs. 1 Bst. a–g ISG genannten Quellen erhoben werden.

4.3 Gestützt auf die erhobenen Daten wird 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. (vgl. zuletzt Urteile des BVGer A-4199/2024 vom 1. Juli 2025 E. 3.4 und A-1368/2023 vom 24. November 2023 E. 3.3).

Die Vorinstanz stellt das Ergebnis der Beurteilung in Form einer Erklärung aus (Art. 39 Abs. 1 ISG). So erlässt sie eine Sicherheitserklärung, wenn kein Sicherheitsrisiko besteht (Art. 39 Abs. 1 Bst. a ISG). Falls ein Sicherheitsrisiko festgestellt wird, ist eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt (Art. 39 Abs. 1 Bst. b ISG) oder eine Risikoerklärung (Art. 39 Abs. 1 Bst. c ISG) auszustellen. Gesetzt den Fall, dass für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht genügend Daten über einen hinreichenden Zeitraum vorhanden sind, wird eine Feststellungserklärung erlassen (Art. 39 Abs. 1 Bst. d ISG).

4.4 Die Feststellungserklärung nach Art. 39 Abs. 1 Bst. d ISG ist ein Nichtentscheid. Sie ist zu erlassen, wenn die vorhandenen Daten für eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht ausreichen. Falls jedoch genügend Daten vorhanden sind, ist eine Sicherheitserklärung, eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt oder eine Risikoerklärung zu erlassen (vgl. auch Urteil des BVGer A-2154/2018 vom 7. Februar 2019 E. 3.2 m.H.).

4.5

4.5.1 Die Vorinstanz bringt vor, aufgrund des laufenden Strafverfahrens seien für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos nicht genügend Daten

über einen hinreichenden Zeitraum vorhanden, sodass die Grundsicherheitsprüfung nur in eine Feststellungserklärung münden könne.

4.5.2 Der Beschwerdeführer entgegnet, aufgrund des laufenden Strafverfahrens werde zu Unrecht ein Sicherheitsrisiko angenommen. Selbst wenn es zu einer Verurteilung käme, wäre ein solches nicht erkennbar. Deshalb sei eine Sicherheitserklärung zu erlassen. Durch die Ausstellung der Feststellungserklärung habe die Vorinstanz gegen die in Art. 6 Abs. 2 EMRK und Art. 32 Abs. 1 BV verankerte Unschuldsvermutung verstossen.

4.6 Im Rahmen ihrer Beurteilung stützte sich die Vorinstanz auf Auskünfte der Strafbehörden über ein laufendes Strafverfahren (vgl. Art. 34 Abs. 1 Bst. b ISP). Mit E-Mails vom 21. März 2025 und 8. Juli 2025 teilte die fallführende Staatsanwältin mit, der Abschluss des Verfahrens sei noch nicht absehbar. Telefonisch hielt sie am 16. Juli 2025 sodann fest, es sei wahrscheinlich, dass das Strafverfahren nicht vor Ende des Jahres abgeschlossen sein werde. Gestützt darauf kam die Vorinstanz zum Schluss, es seien nicht genügend Daten über einen hinreichenden Zeitraum für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos vorhanden und erliess eine Feststellungserklärung.

4.7 Eine rechtskräftige Verurteilung ist grundsätzlich geeignet, die Vertrauenswürdigkeit der betroffenen Person als eingeschränkt zu betrachten und von einem Sicherheitsrisiko auszugehen (vgl. Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 2 Bst. a ISG; Urteil des BVGer A-4199/2024 vom 1. Juli 2025 E. 6.3). Ein laufendes Strafverfahren lässt weder den Schluss auf ein Sicherheitsrisiko (Art. 39 Abs. 1 Bst. b und c ISG) noch auf das Fehlen eines solchen (Art. 39 Abs. 1 Bst. a ISG) zu. Es ist deshalb als eine ungenügende Datengrundlage zu verstehen. Entsprechend war der Erlass der Feststellungerklärung als Nichtentscheid (hinsichtlich eines Sicherheitsrisikos) geboten (vgl. oben E. 4.4).

4.8 Die in Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 2 EMRK statuierte Unschuldsvermutung schützt u.a. die in einem Strafverfahren beschuldigte natürliche Person, der eine Strafe (Busse, Geldstrafe, Freiheitsstrafe, ambulante bzw. stationäre Massnahme etc.) droht (vgl. HANS VEST, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 32 N. 3). Die Personensicherheitsprüfung ist eine in einem Verwaltungsverfahren ergangene präventive Massnahme, deren Ergebnis in eine Erklärung mündet (vgl. oben E. 4.1 ff.). Folglich ist der

Schutzbereich der Unschuldsvermutung nicht tangiert und es liegt kein Verstoss gegen Art. 32 Abs. 1 BV vor.

4.9 Im Sinne eines Zwischenfazits hat die Vorinstanz im Rahmen ihres Ermessens die Datenlage korrekt gewürdigt und zu Recht eine Feststellungserklärung erlassen. Der Sistierungsantrag des Beschwerdeführers, der sinngemäss mit der präjudiziellen Bedeutung des laufenden Strafverfahrens begründet wird (vgl. BGE 122 II 211 E. 3e m.H.), ist somit abzuweisen. Ferner ist der Beweismittelantrag, es sei bei der fallführenden Staatsanwältin eine (weitere) Auskunft zum Verfahrensstand und eine Einschätzung betreffend die Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung einzuholen, abzuweisen.

5.
Schliesslich ist zu prüfen, ob die Ausstellung einer Feststellungserklärung verhältnismässig ist.

5.1
5.1.1 Der Beschwerdeführer moniert, durch den Erlass der Feststellungserklärung müsse er damit rechnen, dass ihm die Ausübung von sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten untersagt werde. Die Verweigerung einer Sicherheitserklärung aufgrund eines laufenden Strafverfahrens sei ungerechtfertigt gewesen. Alternativ wäre die Ausstellung einer Sicherheitserklärung mit Vorbehalt die geeignetere und mildere Massnahme gewesen.

5.1.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, der Tatbestand für den Erlass einer Feststellungserklärung sei erfüllt. Davon könne sie – auch aus Gründen der Verhältnismässigkeit – nicht abweichen.

5.2 Die Vorinstanz ist an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 5 Abs. 2 BV). Ihr Vorgehen muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein. Es hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Beschwerdeführer auferlegt werden (vgl. statt vieler: BGE 140 I 176 E. 9.3).

5.3 Wie erwogen, hat die Vorinstanz im Rahmen ihres Ermessens die Datenlage korrekt gewürdigt und zu Recht eine Feststellungserklärung erlassen (vgl. oben E. 4.9). Der Erlass einer Sicherheitserklärung oder einer Sicherheitserklärung mit Vorbehalt kommt (als mildere Massnahme) somit nicht in Betracht. Die Frage, ob dem Beschwerdeführer durch die

(vorläufig) fehlende Sicherheitserklärung (mit Vorbehalt) die Untersagung der Auftragsausführung droht, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Die Erklärungen der Vorinstanz haben nur empfehlenden Charakter und die entscheidende Stelle nach Art. 31 Abs. 1 Bst. b ISG – in casu das Personal Verteidigung des Armeestabs – bestimmt letztlich, ob die geprüfte Person die sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben darf (vgl. Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 2 ISG).

5.4 Die Vorinstanz hat mit dem Erlass der Feststellungserklärung das Verhältnismässigkeitsgebot somit nicht verletzt.

6.
Zusammengefasst hat die Vorinstanz zu Recht eine Feststellungserklärung erlassen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

7.
7.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als vollständig unterliegend. Er hat deshalb die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 1‘000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Angesichts seines Unterliegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Urteilsdispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Der Antrag auf Sistierung wird abgewiesen.

2.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

3.
Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 1’000.– auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Generalsekretariat VBS.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Alexander Misic	Nicolas Lavelanet

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 ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)